



# Går det att lita på Brå?

En studie om bias i myndighetsforskning

Ver 2.0

Stefan Holgersson

Ossian Grahn

Malin Wieslander

24/01/2020

CARER

Linköpings universitet  
581 83 Linköping

[www.liu.se/forskning/carer](http://www.liu.se/forskning/carer)

Kontaktadresser:

Stefan Holgersson

[biasvidmyndighetsforskning@gmail.com](mailto:biasvidmyndighetsforskning@gmail.com)

Ossian Grahn

[biasvidmyndighetsforskning@gmail.com](mailto:biasvidmyndighetsforskning@gmail.com)

Malin Wieslander

[Malin.wieslander@liu.se](mailto:Malin.wieslander@liu.se)

Center for Advanced Research in Emergency Response (CARER)

Centrum för forskning inom respons- och räddningssystem (CARER)

URL: <http://www.liu.se/forskning/carere>

E-Post: [carere@lists.liu.se](mailto:carere@lists.liu.se)

Publiceras av Linköping University Electronic Press

URL: [www.ep.liu.se](http://www.ep.liu.se)

E-post: [ep@ep.liu.se](mailto:ep@ep.liu.se)

Detta verk skyddas enligt lagen om upphovsrätt (URL 1960:729). Upphovsrätten ägs av Stefan Holgersson, Ossian Grahn och Malin Wieslander, 2020.

© Stefan Holgersson, Ossian Grahn och Malin Wieslander, 2020

## Ny forskningsrapport: Brå viker sig för politisk press

**DN Debatt.** "Allvarliga kvalitetsbrister i granskningen av Brå"

**Sarnecki: "Otroligt låg nivå på rapporten om Brå"**

**PATRIK KRONQVIST**  
**Hoppсан, plötsligt tar vänstern polisens parti**


**"Försåtlig formulering i Brå-rapporten"**

**DN Debatt Replik**  
**"Brå-rapporten håller rimlig kvalitetsnivå"**

**Maria Ludvigsson:**  
Det är klart att Brå är subjektivt

**Maria Abrahamsson:** Inte första gången Brå är i blåsväder

**Open Access i DiVA**

 fulltext(3017 kB) ⓘ  
35204 nedladdningar

**Usel journalistik om Brå-rapporten**





## Förord

Ett stort tack till alla som ställt upp på intervjuer. Utan er hade denna rapport inte varit möjlig. Ett varmt tack också till alla er som på olika sätt lämnat stöd och uppmuntran till oss författare efter att rapporten publicerades. Detta stöd har varit mycket viktigt.

Forskningsstudien fick ett stort medialt genomslag och forskningsrapporten har laddats ner drygt 35 000 gånger. Händelseutvecklingen efter publiceringen av rapporten har varit oerhört intressant, vilket medfört att vi valt att publicera rapporten med ett utvidgat förord. All text i själva rapporten är oförändrad förutom att ett citat har utökats (se nedan).

En del av medierapporteringen med anledning av vår studie förmedlade intrycket att medarbetare på Brå titt som tätt har kallats upp till justitiedepartementet för att få direktiv om att korrigera obekväma resultat i rapporter. Vi har fått kännedom om enstaka sådana exempel, men som framgår av rapporten är det en marginell företeelse och att forskningsstudiens tonvikt inte har legat där, utan på betydligt mindre spektakulära former av bias.

I rapporten konstaterar vi att det råder en näst intill konspiratorisk inställning till Brå i vissa läger, medan tilliten till Brå hos andra verkar vara mer eller mindre obegränsad. Rapportens resultat utmanade båda dessa ståndpunkter vilket sannolikt är ett skäl till att debatten varit väldigt polariserad, där den ena sidan har avfärdat rapporten och den andra sida använt rapporten som stöd för att kunna förkasta all information från Brå som inte stämmer med den egna bilden av verkligheten. Därtill finns aktörer som uppfattade rapporten som ett hot mot deras egna intressen. Det är symptomatiskt att de som hörts mest i samband med ifrågasättande av vår rapport är personer som på olika sätt har starka bindningar till Brå.

Viss svepande kritik om rapportens kvalitet är av sådan art att den inte ens är värd att kommentera. Svar på annan mer konkret kritik går vanligen att finna i de avgränsningar som beskrivs i rapportens metodkapitel. En sådan är frågan kring intervjupersonernas anonymitet. Trots att mycket information om avgränsningar och metodval redan finns redovisade i rapporten, bedömer vi att det är angeläget att göra förtydliganden av detta och några andra förhållanden genom ett utvidgat förord.

Det hade inte gått att genomföra denna studie om vi inte hade designat studien på ett sådant sätt att intervjupersonernas anonymitet kunde garanteras. En omständighet att ta höjd för var att även om namn på individer togs bort i intervjutexter hade kombinationen av information i många fall ändå gjort det möjligt att räkna ut vem som intervjuats. Av den anledningen var det nödvändigt att hålla citaten korta i rapporten. Längre citat hade berikat rapporten, och nyss nämnda val är en av rapportens avgränsningar. Med tanke på de kraftiga reaktioner som följde på rapporten känner vi i efterhand att vi gjorde en korrekt bedömning när vi undvek att ange referenser som underlättade att specifika uttalanden eller rapporter identifierades för att försvåra att kritik skulle riktas mot enskilda personer. Vi hade sluppit en hel del kritik om vi inte gjort detta etiska val, men andra individer hade drabbats.

Vidare fanns det för att bevara intervjupersonernas anonymitet ett stort behov av att intervjutexterna inte blev tillgängliga utanför forskningsprojektet. Rapportens huvudförfattare beslutade med anledning av detta att studien skulle konstrueras och genomföras på ett sådant sätt att han blev huvudansvarig forskningshuvudman för studien och inte LiU. Var rapporten skulle publiceras var inte bestämt från början men det blev i en rapportserie inom ramen för Centrum för forskning inom respons- och räddningssystem (CARER). Rapportens omslag är förändrad på grund av att det skedde en missuppfattning gällande vilken distribuerad rapportmall som skulle användas. CARER är ett tvärvetenskapligt forskningscentrum och ett samarbete mellan Linköpings universitet (LiU) och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB). Fyra meriterade forskare granskade rapporten innan publicering och CARER informerades om denna granskning.

En annan typ av kritik som vi tänkte kommentera är den som gällde vår användning av orden "tycks" och "indikerar" i rapporten. Det ifrågasattes varför vi förde fram vissa förhållanden, om vi hade så ofullständiga belegg för dem, att vi kände oss nödgade att använda oss av ord som tycks och indikerar. Vår interna diskussion om rapporten kan kasta ljus på problematiken. En av oss rapportförfattare har varit journalist i tjugo år. I ett rapportutkast strök han vid genomläsning alla tycks och indikerar eftersom han menade att utifrån de data vi hade borde vi uttrycka oss på ett annat sätt. Hans argument var att vi hade ett flertal av varandra oberoende källor som uttryckt liknande saker och dessutom hade vi olika typer av data som styrkte det som framkom i olika yttranden. Vi två med forskarutbildning kunde förstå hans invändningar. I ett granskande reportage i media hade rubrikerna och uttryckssättet varit annorlunda utifrån de data vi hade. Vi påpekade att det här var en forskningsstudie. Den har ett antal avgränsningar som vi redovisar i metodavsnittet och vi menade att det krävs fler studier för att kunna uttala sig bestämt om att vissa förhållanden förelåg, bland annat när det gäller frågan kring tystnadskultur att den primära forskningsfrågan inte var att undersöka förekomsten av en tystnadskultur på Brå.

Annan kritik som upprepats handlar om att en av författarna sökte en tjänst på Brå för några år sedan där rekryteringsprocessen avbröts och att det framfördes att hen därför inte kan vara objektiv. Vi hade tankar på att inte alls nämna något om ansökan i rapporten, men vi bedömde att det kunde leda till kritik om bristande transparens. Tjänsten innefattade initialt att medverka i en angelägen studie av polisens medborgarlöften, men var på längre sikt av familjemässiga och karriärskäl inte attraktiv för den sökande. Det som hände under rekryteringsprocessen bedömdes i efterhand som relevant för den här studien, vilket också forskare som granskade rapporten innan publicering ansåg. Det framfördes att det berikade det som kommit fram vid intervjuer<sup>1</sup>.

Ett annat förhållande som har fått mycket stort utrymme i kritiken mot rapporten är en påstådd felcitering. Som framgår nedan handlar det strikt sett inte om en felaktighet i ett citat utan om inramningen av detta som gjorts för att skydda källan. Eftersom det är viktigt att de som intervjuats känner att vi återger det som framförts vid intervjuer på ett rättvisande sätt har vi i denna version av rapporten valt att utvidga citatet. Det var möjligt eftersom

---

<sup>1</sup> Se även DN debatt av prof. Alvesson 2020-01-22.

intervjupersonen gått ut med namn i media och valde att föra fram ett förhållande i den godkända intervjutexten som vi i den första versionen av rapporten såg som viktigt att anonymisera för att försvåra att rådsmedlemmen blev identifierbar. Denna förändring i rapporten påverkar inte några resonemang eller slutsatser på grund av att citatet inte motsäger det som framgick i det avkortade citatet i den tidigare versionen av rapporten. I media fick vi begränsade möjligheter att lämna en förklaring. Eftersom kritiken så frekvent användes för att ifrågasätta rapportens generella tillförlitlighet kommer vi föra ett mer utförligt resonemang i detta förord kring denna intervju.

För studiens forskningsfråga fanns intresse av att intervjua rådsmedlemmar om arbetet i det vetenskapliga rådet. Den aktuella intervjun var en av de sista intervjuerna vars text godkändes (14 november, 2019) och tiden för att processa intervjun och hur den skulle presenteras var kort i förhållande till de flesta andra intervjuer. I rapporten skrev vi följande mening:

En annan rådsmedlem (R2) påpekade att råden kan vara betydelsefulla om Brå inte klarar av att upprätthålla tillräcklig vetenskaplig höjd och att förhållandena vid Brå är sådana att man inte kan *”räkna med att GD får höra det inifrån organisationen.”*

Frågor om vetenskaplig höjd är knuten till verksamheten i ett vetenskapligt råd. I meningen i rapporten används ordet *”råden”* vilket indikerar att uttalandet handlar om något mer vetenskapligt råd än Brås. Efter att Brå nämns hade det gått att tänka sig att lägga till de tre orden *”liksom andra myndigheter”*. En sådan formulering riskerade dock kritik eftersom den intervjuade byggde sin utsaga på sin erfarenhet av att ha suttit enbart i SCBs och Brås vetenskapliga råd. Vi bedömde det därför som önskvärt att utsagan inte förespeglade att den intervjuade hade erfarenheter av att sitta i fler än två vetenskapliga råd. Att nämna att uttalandet byggde på erfarenheten från Brå och ett annat vetenskapligt råd riskerade att personen kunde identifieras. Om inte arbetet med rapporten hade varit i sitt slutskede hade vi sannolikt återkommit till intervjuperson för att dryfta vår problematik och fråga ifall vi kunde skriva på ett sådant sätt att det framgick att personen hade erfarenhet att sitta i ett annat vetenskapligt råd än Brås. Nu gjordes inte det. Här är ett utdrag från inledningen av intervjun med rådsmedlemmen och meningarna i anslutning till den påstådda felciteringen.

*”Ja, du, det måste jag slå upp, hur länge jag suttit med i rådet. Sedan 2013 har jag suttit med, sedan starten är det. Vi har möten ganska sällan, runt en gång per år. Hittills har det inte varit så mycket rotation vad gäller ledamöter, inget annat än att en ledamot nyligen avlidit. Vi träffas då Brå tycker att nu är det dags för ett möte. [...]*

*Om vi fyller en viktig funktion får Brå avgöra, det är svårt att själva bestämma det. Vi gör vårt bästa och ger så goda råd vi kan.*

*Tidigare var jag sekreterare i Statistiska centralbyråns råd och jag har hunnit fundera en del på vad råd tillför och landa i att de fyller en funktion som man inte tänker på. Om myndighet som ska vila på vetenskaplig grund, om de villar bort sig kan man inte räkna med att GD får höra det inifrån organisationen. Rådet har*

*en viktig funktion att då signalera att detta [är] inte är vetenskapligt.” (intervju oktober, 2019)*

Som framgår av intervjutexten som rådsmedlemmen godkänt återfinns exakt det som står inom citationstecken i rapporten *”räkna med att GD får höra det inifrån organisationen.”* Hela intervjun handlade om Brås vetenskapliga råd, men rådsmedlemmen nämnde kort också sin erfarenhet av att sitta i SCBs råd. Efter att hen nämnt SCB framgår att utsagan inte bara gällde SCB genom ordvalet *”råd”* istället för rådet, samt uttrycken *”de fyller”* och *”de villar”* vilket signalerar att det rör sig om både SCB, Brå och eventuellt även fler myndighetsråd. Det är givetvis olyckligt att en person känner sig felciterad, men vid en bedömning av kritiken från den aktuella rådsmedlemmen bör det beaktas att hen omedelbart vände sig till media för att få ut budskapet om felciteringen. Det fanns ingen skyldighet för hen att vända sig till oss, men sättet att agera var effektivt om personen önskade att misskreditera rapporten. Vidare påstod rådsmedlemmen enligt en journalist att hen försökt att få kontakt med oss rapportförfattare. Det ska ha skett via Twitter. Vi hade dock inte haft kontakt med honom via Twitter eftersom ingen av oss använder Twitter. Om hen hade haft ett genuint intresse att få kontakt med oss hade valet varit att ringa, skicka SMS eller mejl genom de tidigare kontaktvägar vi haft med varandra. Rådsmedlemmen har också kommit med kritik med avseende på vår användning av kvalitativa metoder. Hen är en forskare som har ägnat sig åt kvantitativa metoder och av kritiken att döma så har han den kvantitativa metoden som rättesnöre för att avgöra vad som är god eller dålig forskning. Det är hen inte ensam om. En stor del av den framförda kritiken hänger samman med skillnader mellan ett fenomenologiskt och ett positivistiskt synsätt. Konflikten och debatten mellan dessa filosofier är välkänd och kommer därför inte närmare att beröras i detta förord.

På samma sätt kan en diskussion kring behov av etikillstånd för innevarande studie kopplas till olika forskningstraditioner. Studier inom vissa forskningsfält innefattar data eller tillvägagångssätt som i stort sett alltid kräver ett etikillstånd, vilket kan göra att forskare inom dessa områden mer eller mindre utgår från att alla forskningsstudier behöver ett etikillstånd. Inom andra forskningsområden är det emellertid mer sällan förekommande att det finns etikillstånd eftersom metoder och data inte kräver detta.

En del har även ifrågasatt studiens övergripande forskningsfråga. Vi menar att det i relation till slutsatser som dragits kring bias i industrifinansierad forskning – som utgör en teoretisk referensram för studien – är viktigt och relevant att ställa frågan på det sätt som görs. Studiens design hade varit annorlunda om möjligheterna varit större att få tillgång till handlingar från Brå, om Brå visat en större öppenhet och tillgänglighet för att underlätta studien än som var fallet, och om anställda och rådsmedlemmar inte uttryckt sig negativt om rapportens frågeställning och sedan avböjt medverkan. Med tanke på de begränsningar som fanns att studera vald frågeställning hade det givetvis varit möjligt att besluta att inte genomföra denna studie. Bedömningen var dock att det fanns ett stort värde i att genomföra en studie och göra så gott som möjligt utifrån de förutsättningar som fanns. Händelseutvecklingen efter rapportens publicering har stärkt att det var ett riktigt val att få denna känsliga fråga belyst.

Vi förstår att det på kort sikt kan vara lockande att avfärda vår rapport, med den goda avsikten att försvara Brå och andra myndigheters trovärdighet i en strävan att bidra till att skapa



stabilitet i samhället. Men att blunda för de trovärdighetsdilemman som nuvarande organisationsform medför och andra förhållanden som lyfts fram i rapporten är bedrägligt. De ansvarsområden som ligger under Brå är politiskt känsliga och strategiskt viktiga för utvecklingen av kriminalpolitiken och för polisens val av metoder. Att det inte råder några tveksamheter om att medborgarna kan lita på Brå är därmed mycket viktigt. Studiens syfte var inte att ta fram lösningsförslag och det hade krävts ett annat upplägg och mer arbete för att utarbeta sådana. Däremot ser vi utifrån denna studies resultat att följande uppslag om förändringsbehov kan vara aktuella:

- Begränsa rådsmedlemmars deltagande i Brås forskningsråd till fem år. Att kontinuerligt berika rådet med nya rådsmedlemmar ökar förutsättningarna för att de ska ha en förmåga och vilja att bidra med nya perspektiv och anamma ett kritiskt förhållningssätt. Hur vår rapport tagits emot är symptomatiskt för att en alltför lång relation med Brå gör att rådsmedlemmar hamnar i en försvarsposition istället för att se slutsatser i rapporten som möjligheter till hur Brå kan utvecklas.
- Nyttja forskare från andra forskningsfält än kriminologi i avsevärt högre grad och ta fasta på att det heter brottsförebyggande rådet och inte kriminologiska rådet. En utvidgad kompetens bestående av forskare inom exempelvis ekonomi, IT, kriminalteknik och trafikbrottslighet skulle behövas. Effekten av den stora tyngdpunkten av kriminologer kan knappast sägas ha varit den önskvärda, vare sig när det gäller att lämna förslag om lämpliga åtgärder för att minska brottsligheten eller att ge politiker relevant information om densamma.
- Synliggöra hur urval av granskare går till, att få en större kompetensspridning bland de som anlitas som granskare samt att granskares synpunkter på slutgiltiga versioner av rapporter presenteras.
- Återgå till tidigare förfaringssätt med författarnamn på framsidan av rapporter. En sådan ordning ökar möjligheten att få fler och alternativa perspektiv på en fråga och kan locka mer meriterade forskare till Brå, vilket det finns ett stort behov av.
- Ändra form och rutiner för intern granskning av rapporter.
- Byta ut befattningshavare på vissa funktioner. Det behövs för att kunna påverka en stark informell struktur.
- Sammansättning av råden ska förstås och uppfattas som adekvata av allmänheten.
- Agera för att motverka en förekomst av en tystnadskultur på BRÅ
- Utbildningsinsats för personal på Brå om offentlighetsprincipen och vikten av att följa denna.
- För ökad transparens bör möjligheten att begära ut mejl som allmän handling vara betydligt längre än bara drygt åtta veckor bakåt i tiden. Att spara mejl så kort tid skiljer sig i hög utsträckning från förfaringssätt vid andra myndigheter.
- För ansvariga fatta ett beslut gällande organiseringen av Brå som i högre grad följer rekommendationerna i den statliga utredningen om Brå från 2004 (SOU 2004:18).
- Inrätta ett vetenskapligt råd som beslutar om vem/vilka som ska genomföra efterfrågade studier av polisens verksamhet. Det är viktigt att dessa beslut inte fattas av polisen eftersom risken då är stor att viktig information undertrycks/tas bort i dessa studier i syfte att öka möjlighet att få förnyade uppdrag av polisen.

Med anledning av vår rapport var det inte orimligt att förvänta sig en diskussion i media kring olika konkreta förändringsbehov på Brå. Relativt omgående efter publiceringen försvann dock rapportens budskap från den mediala dagordningen. Två av oss rapportförfattare, som forskat om visseblåsning, konstaterar att processen följer ett vanligt mönster när icke önskvärd information når upp till ytan. Vi blev förvånade över medierapporteringen. Det gällde framförallt Sveriges television och specifikt ett inslag i Aktuellt och Rapport. Genom sättet att genomföra intervjun, klippa och sätta rubriken fick inslaget för det första det att framstå som att vi tog tillbaka en slutsats som vi faktiskt inte påstått i rapporten. Det är istället en reflektion kring informanternas utsagor och Brås redovisning av insynsrådet på sin hemsida som berörs i diskussionskapitlet. För det andra uttrycktes kritiken i SvT på ett sätt där man som tittare kunde få uppfattningen att det var fler än en forskare som kommit med kritik om att ha blivit felciterade. För det tredje gavs inget utrymme att kommentera den påstådda felciteringen. Vidare gavs en kriminolog i programmet Veckans brott på Sveriges television utrymme att kritisera rapporten, utan att vi erbjöds möjlighet att kommentera denna kritik. Det var inte bara i detta program som detta skedde.

Vi menar att det är kontraproduktivt att motverka att förändringsbehov uppmärksammas och åtgärdas om man har ett intresse att Brå ska åtnjuta ett stort förtroende. Att fokus försköts från innehåll till metodfrågor är därför olyckligt. Den publicerade rapporten har anknytning till en pågående forskningsstudie som finansieras av Handelsbankens forskningsstiftelser med titeln: *"Det myndigheter vill dölja – hur beteenden som riskerar att erodera tilliten till offentliga organisationer kan motverkas"*. Vi kommer framgent att publicera en separat rapport som beskriver efterspelet kring den publicerade rapporten mer i detalj. Den kommer exempelvis beröra hur media och andra externa aktörer agerade. Även andra förhållanden som uppstod med anknytning till den publicerade rapporten kommer att belysas.

Stefan Holgersson är professor i polisvetenskap vid polihögskolan i Oslo och docent i utveckling av informationssystem vid Linköpings universitet. Han är dessutom verksam som polis. Den senaste forskningsrapporten har titeln *"I demokratins yttersta gränsland"* och berör hur polisen kan agera för att bidra till att minska polarisering och radikalering i samhället. Denna studie har bedrivits av Stefan Holgersson som fri forskning utanför sin anställning vid LIU.

Ossian Grahn är utbildad jurist och journalist, och har lång erfarenhet av att arbeta med polisrelaterade frågor. Han är forskningsassistent vid Linköpings universitet och är engagerad i flera olika forskningsprojekt som rör CARER:s verksamhet. Denna studie har bedrivits av Ossian Grahn som fri forskning utanför sin anställning vid LIU.

Malin Wieslander är universitetslektor i pedagogik vid Linköpings universitet. Hon forskar om professionsetik och professionsidentitet, framförallt inom polisen. Hon har bland annat skrivit forskningsrapporten *"Den talande tystnaden"* som handlar om rädslan för att framföra kritik inom polisen.

## Sammanfattning

Brottsförebyggande rådet (Brå) har funktion som ett forskningsinstitut och är på samma gång en myndighet under ett departement. Konstruktionen öppnar för frågor om forskningen kan snedvridas av politisk styrning. Vår slutsats är att det finns en inbyggd spänning i förhållandet att en myndighet som lyder under justitiedepartementet samtidigt utför studier som rör detta departements kärnfrågor och att detta får konsekvenser för tillförlitligheten i yttranden och rapporter från Brå. Ett flertal intervjupersoner vittnar bland annat om hur Brås ledning direkt utsatt dem för påtryckningar för att ändra rön som av politiska, ideologiska eller andra skäl inte varit önskvärda. Andra anser dock att anställda vid Brå inte är föremål för konkreta påtryckningar med bäring på deras arbete. Samtidigt, menar de, finns en påtaglig möjlighet för Polismyndigheten och andra intressenter att påverka resultaten genom detaljerade beställningar. Det tycks råda en tystnadskultur på Brå som bland annat tydliggörs genom att intervjupersonernas syn på Brås verksamhet skiljer sig åt beroende på i vilket förhållande de stod till Brå vid intervjutillfället. Också sådant som utspelade sig under datainsamlingen indikerar att det finns en tystnadskultur.

För att belysa detta spänningsförhållande görs jämförelser med den industrifinansierade forskningen. Sådan forskning har visat hur bias kan förekomma i alla steg i en forskningsprocess, särskilt gällande formuleringar av forskningsfrågor och vid resultatredovisning. I både industrifinansierad forskning och undersökningar gjorda vid Brå, framstår det som ovanligt att själva genomförandet styrs av en uppdragsgivare, till exempel genom censurering av data eller selektiv dataanvändning. Endast enstaka intervjuer indikerar att sådant förekommer vid Brå. Men företag som finansierar forskning, liksom beställare som justitiedepartementet och Polismyndigheten, kan påverka hur den specifika frågan för en studie formuleras och därmed indirekt även resultatet. Både inom industriforskning och de studier som Brå genomför spelar kommunikationen av resultat stor roll. Särskilt stor visar sig risken för bias vara när politiskt känsliga resultat ska presenteras, eller när rönen tydligt går emot beställarens uppfattningar och/eller agenda.

Bias innebär att det finns en risk att olika beslutsfattare inte får välgrundade beslutsunderlag. Förhållandet mellan Brå och Polismyndigheten har framkommit som en väsentlig aspekt för studiens inriktning. Brå är mån om att ha goda relationer med Polismyndigheten och att Brås agerande kan ha en legitimitetsskapande effekt för polisorganisationen. Förhållandet kan bidra till att polisen inte kommer till rätta med viktiga förändringsbehov.

Som kontrollorgan för Brås verksamhet har ett forsknings- och ett insynsråd instiftats. Studien pekar på att dessas inflytande är modest. Därutöver granskar utomstående akademiker de rapporter som Brå ska publicera. Våra data tyder på att kriminologer från Stockholms universitet har haft och har stor inverkan på de förhållningssätt och den syn på forskning som är förhärskande vid Brottsförebyggande rådet. För att minska risken för bias och för att Brås långsiktiga trovärdighet inte ska lida skada kan det vara viktigt att bryta upp informella maktstrukturer vid Brå. Likaså är det angeläget att komma tillrätta med den tystnadskultur som verkar råda inom Brå. Vidare är det betydelsefullt att Brå strävar efter en hög grad av transparens.



# Innehållsförteckning

1.	Inledning .....	13
1.1	Problemformulering .....	13
1.2	Organiseringen av brottsförebyggande rådet .....	14
1.3	Forskningsfråga.....	15
1.4	Rapportens uppläggning.....	15
2.	Tidigare forskning .....	17
2.1	Bias som otillbörlig påverkan .....	17
2.2	Legitimitetsbyggande i organisationer .....	18
3.	Metod .....	21
3.1	Data och datainsamlingsprocess .....	21
3.2	Analysprocess .....	23
3.3	Etiska överväganden.....	24
4.	Resultat .....	25
4.1	Inbyggd spänning.....	25
4.2	Politisk styrning och påverkan .....	27
4.3	Ideologier, egna agendor och vänskapsband .....	30
4.4	Tystnadskultur vid Brå.....	31
4.5	Polisens möjligheter att påverka och den nära relationen till Polismyndigheten .....	32
4.6	Olika praxis angående ansvar för rapporters innehåll och kvalitet.....	34
4.7	Tillförlitligheten i Brås rapporter och yttranden från Brå .....	34
4.7.1	Brister i kvalitetsgranskning.....	35
4.7.2	Innehållet och sättet att uttrycka sig i Brå-rapporter .....	36
4.7.3	Yttranden i pressmeddelanden och i media .....	38
4.8	Förutsättningar att bedriva forskning.....	40
4.8.1	Möjligheterna att anamma ett kritiskt förhållningssätt .....	40
4.8.2	Personalsammansättning vid Brå .....	41
4.8.3	En rekryteringsprocess .....	42
4.8.4	Förutsättningar och villkor som påverkar möjligheten att bedriva forskning .....	44
5.	Bias i forskningsprocesser .....	47
5.1	Bias vid industriforskning .....	47
5.1.1	Bias i forskningsfråga/agenda .....	47
5.1.2	Bias i planering av studie/design av studie/val av metod/-er .....	47
5.1.3	Bias i genomförande av forskningsstudie.....	48

5.1.4 Bias vid presentation av resultat .....	48
5.2 Legitimitetskapande i organisationer .....	48
5.3 Bias i myndighetsforskning .....	49
5.3.1 Kulturer som kan främja risken för bias .....	51
6. Diskussion .....	55
6.1 Vikten av att värna om tillförlitlighet i rapporter och yttranden .....	55
6.2 Kvalitetsgranskning som bot mot bias? .....	56
6.3 Brås starka koppling till Polismyndigheten .....	57
7. Slutsatser.....	59
Referenser.....	61

# 1. Inledning

## 1.1 Problemformulering

När ny kunskap och nya fakta presenteras, av såväl myndigheter som av det vetenskapliga samhället, är tillförlitlighet av största betydelse. I detta sammanhang utgör avsändarens objektivitet och redlighet viktiga kriterier för att bedöma materialets kvalitet (jfr. Statskontoret, 2018). Bias genom olika former av otillbörlig påverkan utgör ett hot mot detta.<sup>2</sup> Risken för bias inom företagsfinansierad forskning har uppmärksammats av åtskilliga forskare (till exempel Nestle, 2018). Avsikten med denna studie är att lämna ett bidrag till forskningen om bias genom att undersöka hur olika politiska intressen och agendor kan vara en utmaning för anställda i en myndighet.

Myndigheter skiljer sig från företag som marknadsför och säljer produkter. Emellertid har de förutsättningar som offentliga institutioner verkar under utvecklats i en riktning som kan innebära att forskning om bias vid företagsnära forskning även kan vara relevant för myndighetsorganisationer. Detta genom att legitimitetsskapande aktiviteter under de senaste decennierna blivit av fundamental betydelse både för offentliga institutioner och privata företag (se t.ex. Alvesson, 2013b). En rad studier har visat att offentliga institutioner tenderar att prioritera politiska strategier för att skapa en tilltalande fasad, i stället för att åtgärda verkliga organisatoriska problem (Eterno och Silverman, 2012; Holgersson, 2014; 2015; Holmberg, 2015; Rennstam, 2013).

Sådana tendenser och prioriteringar kan skapa etiska dilemman för forskare som studerar dessa institutioner då deras forskningsintegritet kan utmanas (Holgersson, 2015; Holgersson och Melin, 2014; Holgersson och Wieslander, 2017; Knutsson, 2015). Trots att det är viktigt att forskning utförs objektivt och utan påverkan från intressenter (se Vetenskapsrådet, 2011), visar en studie om den svenska polisen att denna offentliga organisations strävan att stärka sitt anseende som välfungerande kan påverka hur forskning genomförs och presenteras (Holgersson och Wieslander, 2019). I denna rapport studerar vi Brå, en myndighet som i stor utsträckning används för att studera och producera kunskap kring frågor som är viktiga för rättsväsendet i allmänhet och polisorganisationen i synnerhet (Brå, 2019a). Brå lyder under justitiedepartementet, får uppdrag från samma departement och nyttjas i stor utsträckning på olika sätt av Polismyndigheten.

Brås uppdrag att studera det nationella polisarbetet formulerades under slutet av 1990-talet efter dåvarande rikspolischefens beslut om att polisforskningen av effektivitetsskäl inte längre skulle bedrivas av Polishögskolan<sup>3</sup>. På grund av Brås dominans för polisforskningen kommer rapporten att ha ett särskilt fokus just på detta slags forskning.

Journalister har granskat Brås verksamhet och publicerat uppgifter om att anställda larmat om vinklad forskning men också rädsla för ledningens repressalier (Aschberg, 2002). Kritik rörande

---

<sup>2</sup> Bias är en välkänd term inom forskning (se t.ex. Sica, 2016). Det kan förekomma genom snedvridning/skevhet i problemformulering, data eller resultat, och kan vara ett resultat av medvetna eller omedvetna överväganden och ställningstaganden. Med bias avser vi i denna rapport främst olika former av otillbörlig påverkan.

<sup>3</sup> Polishögskolans forskningsenhet lades ned och ett "forskningsförbud" infördes vid skolan. Eftersträvad ökad effektivitet i polisforskningen infann sig inte, utan antal publicerade rapporter sjönk när polisforskningen flyttades till Brå (Knutsson, 2010).

hur Brå tolkar och presenterar information har vid åtskilliga tillfällen också förts fram av media (t.ex. Abrahamsson 2009a; 2009b, Karnatz, 2019). Brås återkommande *Nationella trygghetsundersökning* (NTU) har varit föremål för omfattande kritik (Elefalk m.fl., 2019; SvD, 2019; Wålsten, 2019), där bland annat en ny mätmetod ifrågasattes. Den innebar att *”insamling av data ändrades från i huvudsak telefonintervjuer till post och webbenkäter, urvalet utökades och frågor omformulerades. Polisens lokalpolisområden som i regel består av flera kommuner valdes som minsta mätområde.”* Förändringen påstods göra kvaliteten på NTU så dålig att den i praktiken vilseleder politiker, medier och allmänhet (Elefalk m.fl., 2019; se även TT, 2019; Velasco, 2019).

Andra problem som framkommer i mediekritiken är att *”Brå har en närmast symbiotisk relation med polisbyråkrater på rikspolisstyrelsen”* i kombination med en tendens att uppfylla en beställares önskemål avseende resultat och hur resultaten presenteras (Abrahamsson, 2009c). Även Brås fortsatta existens har ifrågasatts:

*”Ja, vad vore mer naturligt för en regering som hyllar fri forskning än att överlåta den kvalificerade brottsforskningen åt universitetsvärlden? Varför inte samtidigt flytta över polisforskningen så att även den underkastats vetenskapens krav.”* (Abrahamsson, 2009c).

Ansvariga vid Brå har på olika sätt gått i svaromål mot kritiken. Bland annat avfärdade en chef vid Brå kritik mot en debattartikel som hen skrivit. Kritiken gick ut på att debattartikeln, som skrivits med anledning av att en Brå-rapport publicerades, inte återspeglade innehållet i rapporten på ett rättvisande sätt. Chefen svarade på kritiken och menade att det går att hävda att debattartikeln borde ha varit något av en kopia av det som stod i rapporten, men att *”jag som länge forskat kring organiserad brottslighet måste ändå ha frihet att lyfta fram vissa slutsatser i rapporten utan att beskyllas för att försöka vilseleda”* (Korsell, 2009). När det gäller den senaste kritiken mot Brås trygghetsundersökning och de förändrade mätmetoderna har Brå invänt mot kritiken med att *”Vi ändrade metod för att kunna möta polisens behov”*, att siffrorna är statistiskt säkerställda så långt det är möjligt och att det är ett problem att svarsfrekvensen sjunkit från 60 till 40 procent med den nya mätmetoden, men att det inte finns några *”alternativ om man vill ha resultat som är jämförbara över hela landet”* (Zeidler, 2019).

Sammanfattningsvis har Brå ifrågasatts i både traditionella och sociala medier. Befattningshavare vid Brå har i olika sammanhang gått i svaromål mot kritiken, men det saknas forskningsstudier som berör frågan vilken tilltro man bör fästa till yttranden och rapporter från Brå. Vid behandlingen av detta tema bör det beaktas att Brå styrs av det departement vars verksamhet Brå har som uppgift att studera och utvärdera.

## 1.2 Organiseringen av brottsförebyggande rådet

Brå etablerades år 1974 och hade som en av sina viktiga funktioner att bidra med kunskaper till kriminalpolitiken. Redan när första rapporten i Brås rapportserie<sup>4</sup> skulle publiceras framkom att organiseringen av Brå kunde innebära spänningar då det uppstod en diskussion

---

<sup>4</sup> Brå rapport 1975:1. Kühlhorn (1975).



om rapporten borde offentliggöras eller inte på grund av att den visade ett resultat som inte var önskat av politiker (Knutsson, 1990).

År 2004 presenterade regeringens särskilda utredare en rapport efter att ha genomfört en översyn av Brå (SOU 2004:18). Två alternativa former för Brås organisation presenterades. Ett utgick från att Brå skulle vara ett forsknings- och utvärderingsinstitut styrt av regeringen enbart på en strategisk nivå. Det andra syftade till att skapa en myndighet som skulle styras av regeringen på detaljnivå och som skulle få specifika direktiv angående vilka uppgifter som skulle utföras. Utredaren rekommenderade det första alternativet. Ett viktigt argument var att det andra skulle medföra en uppenbar risk för att Brås trovärdighet skulle ifrågasättas. Trots utredarens rekommendation valde regeringen alternativ två med uppdrag och styrning på detaljnivå av justitiedepartementet.

Det problematiska består i att Brås uppgift är att ge råd och bistå vid andra myndigheters utvecklingsarbete och samtidigt utvärdera dessa myndigheters verksamheter, och/eller hur regeringens kriminalpolitiska reformer påverkar dessa verksamheter. Närheten skapar utrymme för påverkan och genomslag av politiska egenintressen. Denna studie kan indikera om bedömningen av risken med alternativ två var riktig.

Ett dramatiskt exempel på vilka allvarliga konsekvenser det kan få med närhet mellan regering och myndighet är den grekiska skuldskrisen i början av 2010-talet. Att den grekiska ekonomiska statistiken hade manipulerats skapade stora problem för hela den Europeiska unionen. Den grekiska myndighet som ansvarade för hantering av statistik lydde under grekiska finansdepartementet. En tidigare grekisk finansminister konstaterade att ett av de största misstagen i sammanhanget var att låta statistikmyndigheten kontrolleras av finansdepartementet då detta arrangemang urholkade maktbalansen (Björklund, 2016).

### **1.3 Forskningsfråga**

Den övergripande forskningsfrågan som denna studie undersöker är: Innebär närheten till regering, justitiedepartement och Polismyndigheten att olika former av påverkan och styrningar kan få en negativ inverkan på tillförlitligheten i yttranden och rapporter från Brå?

### **1.4 Rapportens uppläggning**

Inledningsvis presenteras tidigare forskning (kap 2). Därefter beskrivs hur studien har genomförts (kap 3). I kapitel fyra presenteras och systematiseras den insamlade empirin, och i kapitel fem kategoriseras empirin utifrån annan forskning. I efterföljande kapitel (kap 6) diskuteras det som framkommit i studien och i det avslutade kapitlet (kap 7) presenteras studiens slutsatser.



## 2. Tidigare forskning

### 2.1 Bias som otillbörlig påverkan

Bias i forskning utgör en utmaning mot såväl vetenskaplig redlighet som kvalitet. Problemet med den typ av bias som är i fokus i denna studie och som utgörs av otillbörlig påverkan, har uppmärksammats inom skilda branscher i olika länder. I många böcker, rapporter, recensioner och kommentarer har det beskrivits hur tobaks-, kemikalie- och läkemedelsföretag har påverkat forskningen (se Nestle, 2018; Oreskes och Conway, 2010; Wertz, m.fl., 2011). White och Bero (2010) fann att liknande strategier för att manipulera forskning används av företag inom fem skilda branscher, där tobaks- och läkemedelsbranscherna var två av dem. Flera forskare har visat att företag *“selectively fund research that supports industry objectives, manipulate research questions to obtain desired results, and suppress research with unfavourable results”* (Nestle, 2018, s. 24; se även t.ex. Oreskes och Conway, 2010).

Nestle (2018) hävdade att tobaksindustrin har skapat en modell som nu används av andra branscher för hur forskning kan nyttjas för att stärka en produkts eller företags varumärke. Till exempel är det väl känt att företag inom alkoholindustrin använder samma metoder som företag i tobaksbranschen för att manipulera forskning (Nestle, 2018; se även t.ex. Adams, 2016; Room, 2016).

En forskare som studerade hur företag manipulerar forskning pekade på att sociologer under mitten av 1980-talet insåg att de kunde förutse forskningsresultaten om de visste vem som betalat för studien, där resultaten av studier om läkemedelssäkerhet och tobaksforskning korrelerade statistiskt med finansieringskällorna (Krimsky, 2013). Nestle uppmärksammade samma fenomen inom forskning som sponsrats av matindustrin liksom vid flera andra företagsfinansierade studier (Nestle, 2018; se också till exempel Aki och Khamis, 2019; Sacksa m.fl., 2018). Nestle konstaterade att: *“... it is much easier to find industry-funded studies with results favourable to the sponsor’s interests than those with unfavourable results”* (Nestle, 2018, s. 35). Hon ger flera exempel på detta. Ett utgår från hennes analys av 168 studier som finansierats av livsmedelsindustrin. 156 av dem gynnade sponsorns intressen medan endast tolv stycken inte gjorde det (Nestle, 2018). Walton (1996) har också konkretiserat detta genom forskning som undersökte om sötningsmedlet Aspartam var hälsovådligt eller inte. Samtliga 74 studier som finansierades av NutraSweet, som tillverkar Aspartam, fastslog att produkten var ofarlig. Resultatet avvek mycket från 92 oberoende studier där 90 procent ifrågasatte användningen av sötningsmedlet ur en säkerhetsaspekt. Ett annat exempel gäller forskning om fettersättningen Olestra. 80 procent av studierna som sponsrades av livsmedelsföretag fastslog att Olestra var säkert att använda. Bland artiklar i vilka det uttrycktes tvivel om Olestra finansierades 89 procent av organisationer som var oberoende till livsmedelsbranschen (Levina m.fl., 2003).

Genom att granska mer än 200 studier om hur intag av sockerhaltiga drycker påverkar hälsan, fann Lesser m.fl. (2007) att det var åtta gånger mer troligt att industrifinansierad forskning resulterade i gynnsamma slutsatser än att de inte gjorde det. Annan forskning konfirmerade dessa iakttagelser gällande sambandet mellan positiva slutsatser och huruvida forskningen var industrifinansierad (Bes-Rastrollo m.fl., 2013; Massougboji et.al, 2014; Vartanian, Schwartz och Brownell, 2007). En slutsats forskare dragit är: *“This industry seems to be manipulating*

*contemporary scientific processes to create controversy and advance their business interests at the expense of the public's health*" (Schillinger m.fl., 2016, s. 897). Den här sortens kritik har kopplats till olika typer av industrifinansierad forskning (Aki och Khamis, 2019; Nestle, 2018; Oreskes och Conway, 2010).

För att förklara hur finansiering kan ge upphov till bias, har forskare som studerat industrifinansierad forskning identifierat olika steg där bias kan förekomma (t.ex. Aki och Khamis, 2019; Nestle, 2018; Odiernam.fl., 2014). Uppdelningen skiljer sig något åt mellan dem, men skulle kunna sammanfattas som en process bestående av följande steg:

- Forskningsfråga/agenda
- Planering av studie/Design av studie/val av metod/-er
- Genomförande
- Presentation av forskningsresultat

Dessa forskare menar att forskare medvetet eller omedvetet kan bidra med bias i samtliga steg. Nestle (2018) påpekade att kvaliteten i branschfinansierade studier vanligtvis inte utgör ett problem. Istället uppkommer de flesta bias oftast vid formuleringen av forskningsfrågan och vid presentationen av resultaten (exempelvis tolkning av neutrala resultat som positiva). Hennes slutsats får stöd i andra studier (t.ex. Odierna m.fl., 2010; 2014). Titt som tätt upptäcks nya skandaler som ett resultat av vilseledande forskning. När denna artikel skrevs avslöjades i media att producenterna av ett av de vanligaste bekämpningsmedlen (Klorfyrofos), som har använts i 20 år, både kände till och hade dolt de negativa effekterna av det (Ennart, 2019, som hänvisar till Mie, Rudén och Grandjean, 2018). I en annan artikel i media gavs ett stort antal exempel på forskningsfusk inom andra industrifinansierade branscher (Bojs, 2019).

Studier om bias vid industrifinansierad forskning har mestadels baserats på en kvantitativ design med möjligheten att jämföra studier med olika finansiärer. För vår studie finns inte denna möjlighet eftersom studierna så gott som undantagslöst endast utförs av en enda organisation – Brå. Därmed finns inte möjligheten att jämföra eventuella olikheter i utfall, utan vi hänvisas till en annan uppläggning med i huvudsak kvalitativa data. Studien kan dock bidra genom att beskriva och förklara på vilket sätt bias kan uppstå i denna typ av forskning. Undersökningen kan också lämna ett bidrag genom att en annan typ av organisation undersöks än vad som traditionellt sett varit fallet; istället för att fokusera på kommersiella organisationer är denna studie inriktad på att studera forskning i en organisation finansierad av staten.

## 2.2 Legitimitetsbyggande i organisationer

Organisationer måste leva upp till många slags förväntningar. Det gäller inte minst för offentliga organisationer där det ofta finns många motstridiga mål (se t.ex. Lipsky, 1980). För att skapa en upplevelse hos externa aktörer av att verksamheten fungerar på ett tillfredsställande sätt är det vanligt att organisationer riktar in sig på legitimitetsbyggande aktiviteter. Detta är ett välkänt fenomen och många forskare har över tid belyst denna typ av aktiviteter (se t.ex. Alvesson, 2013a; 2013b; DiMaggio, 1983; Meyer och Rowan, 1977). Det kan handla om omorganisationer, nya ledarstilar, policydokument, nya arbetssätt och målsättningar som har ett begränsat inflytande på den faktiska verksamhet, men som syftar

till att skapa en positiv bild av den aktuella organisationen (Meyer och Rowan, 1977). Dessa slags ageranden brukar benämnas som skyltfönsteraktiviteter. De tonar ned en organisations faktiska förmåga till förmån för retorik och strategier att stärka organisationens anseende (se t.ex. Alvesson, 2013a; 2013b). Den stora ökningen av antalet kommunikatörer inom offentlig sektor i Sverige anses vara en effekt av en sådan strävan (Forsell och Ivarsson Westerberg, 2014).

Aktiviteter som syftar till att stärka en organisations bild av att vara effektiv och välfungerande kan ge positiva effekter för en organisation, och organisationsforskning har ofta belyst denna aspekt (Rennstam, 2013). Men det finns också en baksida då problem riskerar att kvarstå i organisationer och att verksamheten inte utvecklas på önskvärt sätt eftersom problemen undertrycks (se t.ex. Alvesson, 2013a; 2013b; Eterno och Silverman, 2012; Holgersson, 2014; 2015; Holgersson och Wieslander, 2017; Rennstam, 2013; Ydén, 2008).

En organisations strävan att försvara och stärka sitt anseende riskerar att påverka interaktionen med forskare. I rapportens inledning hänvisar vi till forskning som visar att en sådan strävan kan skapa dilemman för forskare (Holgersson, 2015; Holgersson och Melin, 2015; Holgersson och Wieslander, 2019). Forskning indikerar till exempel att en sådan strävan från Polismyndighetens sida kan påverka hur studier genomförs och presenteras.

Holgersson och Wieslander (2019) identifierade således förekomsten av ett repressivt forskningsklimat som inte medgav kritisk granskning av polisen. De forskare som hade kommit med kritik upplevde att det fanns en risk att framtida forskning skulle försvåras genom bland annat försämrad finansiering, svårigheter att få anställning samt problem med att få tillgång till forskningsfältet.

Studien pekar på att forskare kan reagera på olika sätt då de ställs inför denna typ av situation. En del väljer att agera på ett sätt som främjar forskarens egen karriärutveckling eller framtida möjligheter att kunna bedriva forskning om polisverksamhet. Det kan innebära att de i rapporter tonar ner kritik, att de legitimerar polisens arbete genom att ställa sig som garant för en god effekt av en viss arbetsmetod, eller åtminstone som garant för att polisen är på väg i rätt riktning (Holgersson och Wieslander, 2019). Det finns även exempel på polisforskare som av forskningsetiska skäl valt att konfrontera och kritisera den högsta polisledningen (Knutsson, 2015).



### 3. Metod

I detta kapitel beskrivs först datainsamlingsprocessen och därefter hur analysen gått till. I slutet av kapitlet berörs etiska överväganden som påverkat studiens utformning.

För att svara på forskningsfrågan har vi valt att samla in data på olika sätt (s.k. "*mixed methods*", se Bryman och Bell, 2015). En del av datainsamlingen avsåg kvantitativa data, medan huvuddelen av empirin utgörs av kvalitativa data, främst från intervjuer av personer med olika anknytning till Brå. Dessa intervjuer utgörs av tidigare anställda vid Brå, nuvarande anställda vid Brå, tidigare generaldirektörer vid Brå, tidigare rikspolischefer och tidigare justitieministrar, samt personer i Brås insynsråd och dess vetenskapliga råd, vars uppgifter är att "*bistå myndigheten med råd och vägledning*" (e-brev, oktober 2019).

Vid analysen av empirin har vi försökt identifiera likheter och skillnader i den kvalitativa informationen. Vi har använt annan forskning som en teoretisk referensram vid analysen av empirin; ett tillvägagångssätt som benämns "*reflexive research approach*" (Alvesson och Skoldberg, 2010; Bryman och Bell, 2015). Framförallt har vi lutat oss mot forskning kring legitimitetsbyggande i bland annat offentliga organisationer (t.ex. Meyer och Rowan, 1977; Alvesson, 2013b) och studier rörande bias vid industrifinansierad forskning (t.ex. Nestle, 2018; Odierna m.fl., 2014).

#### 3.1 Data och datainsamlingsprocess

*Intervjuer med tidigare anställda vid Brå:* Vi begärde och fick en lista över anställda och tidigare anställda som de senaste åren varit forskare/utredare vid någon av de fyra enheter som publicerar rapporter med anknytning till polisiär verksamhet (62 namn). Vi bad om kontaktinformation till tidigare anställda vid Brå, och fick svaret att Brå inte kan tillhandahålla sådan information. Detta påverkade vår plan för datainsamling. Vi lyckades dock komma i kontakt med 15 före detta anställda som under olika perioder arbetat vid Brå. Tre av dessa 15 ville inte bli intervjuade, eller så var det inte möjligt att hitta ett passande intervjudatum under datainsamlingsperioden. Slutligen intervjuades 11 tidigare anställda (benämns FE-FE11) mellan maj 2017 och oktober 2019.

*Intervjuer med nuvarande anställda vid Brå:* Vi lyckades få kontakt med 18 nuvarande anställda vid Brå, varav tolv intervjuades (E1-E12). En intervju hölls i början av februari 2019 och en oktober 2019. Resterande hölls under en vecka i månadsskiftet februari/mars 2019 då vi försökte intervju så många Brå-anställda som möjligt. Vissa skeenden under denna datainsamling är intressanta för denna studies forskningsfråga och beskrivs längre fram.

*Intervjuer med tidigare generaldirektörer vid Brå, tidigare rikspolischefer och tidigare justitieministrar:* Vi försökte komma i kontakt med och intervju så många som möjligt som innehåft dessa positioner. Vi lyckades intervju två tidigare generaldirektörer vid Brå (GD1-GD2), sex tidigare rikspolischefer (C1-C6) och tre tidigare justitieministrar (M1-M3). Intervjuerna genomfördes i augusti och september 2019.

*Intervjuer med personer i insynsrådet och det vetenskapliga rådet vid Brå:* Vi försökte under fyra veckor (oktober/november 2019) intervju så många som möjligt som ingick i dessa råd, sammanlagt 15 personer. Vi lyckades få kontakt med åtta av dem, varav slutligen tre

intervjuades (R1-R3). Fem avböjde att bli intervjuade. Även här uppvisades beteenden som är intressanta för studiens forskningsfråga. Detta beskrivs längre fram.

*Hur intervjuerna genomfördes:* Av de sammanlagt 37 intervjuerna gjordes 35 via telefon och två vid personliga möten. Ingen intervjumall användes. I stället var intervjuerna ostrukturerade där de intervjuades berättelser styrde hur intervjuerna utvecklades och vilka frågor som ställdes. Intervjuerna utgick från det övergripande temat om de uppfattade att det kunde finnas en utmaning knuten till genomförandet av oberoende studier i Brås regi och presentation av resultat från sådana studier. När det gällde intervjuer med personer i insynsrådet och det vetenskapliga rådet var fokus på hur arbetet bedrevs i respektive råd. Tidsomfånget per intervju varierade från tio minuter till tre timmar. Detta berodde huvudsakligen på om och hur mycket erfarenhet den intervjuade hade av förhållanden med relevans för intervjuens tema.

De flesta intervjuer spelades inte in med tanke på att detta skulle kunna hämma villigheten att tala om känsliga ämnen. Några av intervjupersonerna beskrev att de kände att de kunde uttrycka sig fritt oavsett inspelning, och dessa intervjuer spelades in efter samtycke från den intervjuade. Vid resterande intervjuer fördes stödanteckningar där formuleringar ibland nedtecknades ordagrant. Samtliga intervjuer renskrevs direkt efter intervjun och skickades till intervjupersonen som fick möjlighet att lämna synpunkter på texten. Vi klargjorde för de intervjuade att de kunde ta bort, förändra eller komplettera den renskrivna intervjutexten på det vis de önskade. Även om de sagt en viss sak under intervjun kunde detta tas bort eller förändras om den intervjuade så önskade. Skälet till detta tillvägagångssätt var att minska risken för att intervjupersonerna skulle uppleva en rädsla och vara återhållsamma i sina berättelser. Vi hävdar att denna metod är fördelaktig i en situation då intervjuade kan uppleva att de befinner sig i en utsatt position och därför vill undvika att lämna känslig information. I en del fall önskade intervjupersoner att delar skulle strykas när de tagit del av den renskrivna intervjun.

*Sökning på internet:* Vi gjorde en sökning på internet med hjälp av Googles sökmotor för att identifiera forskare som officiellt yttrat sig i kritiska ordalag om polisen. Vi klassificerade typen av kritik och räknade hur många gånger olika forskare hade förekommit i sådana sammanhang (se Holgersson och Wieslander, 2019). Dessutom utförde vi ytterligare en sökning på internet, också med hjälp av Googles sökmotor, för att se om någon av de 62 anställda på listan som vi fått från Brå hade uttryckt sig i media i sammanhang då polisen nämnts under de senaste fem åren (2012-2017) med hjälp av sökordet "polis" och personens namn. Vi kategoriserade och räknade träffarna oavsett om artikeln i fråga innehöll kritiska synpunkter eller ej. Datumerna då artiklarna publicerades registrerades. Liknande uttalanden som publicerats samtidigt i olika former av media räknades som ett fall. Vi klassificerade utsagorna i fyra kategorier: "kritik mot polisen", "nedtoning av problem eller kritik som riktats mot polisen", "positiva budskap som kan bidra till att stärka polisens varumärke" och "övrigt".

*Information med anknytning till rekryteringsprocess vid Brå och forskare/organisationer som har fått ekonomiskt stöd från Brå:* Datamaterialet inkluderar e-brev som utväxlades mellan Brå och en sökande i samband med en rekryteringsprocess 2016, samt andra allmänna handlingar såsom e-brev i slutet av 2016 och början av 2017. Det inkluderar e-brev med



bifogade ljudfiler från två telefonsamtal med den tjänsteman som ansvarade för rekryteringsprocessen vid Brå, en ljudfil från en anställningsintervju 2016 och e-brevkorrespondens mellan en av författarna till denna rapport och fem personer som inte erbjöds anställning vid Brå i samband med en anställningsprocess. Två av dessa e-brevkonversationer kompletterades med frågor per telefon. Vi begärde också ut, och fick, 20 CV:n för forskare som hade anställts vid Brå under senare år (begärdes ut december 2017). I samband med detta begärde vi också ut och fick information om vilka forskare/organisationer som fått ekonomiskt stöd av Brå under de senaste fem åren (2013-2017).

*Rapporter och media:* Vi har tagit del av Brås hemsida där rapporter publiceras, men även av rapporter i pappersform som inte finns publicerade på hemsidan. Vi har också tagit del av olika uttalanden i media som Brå-anställda gjort och information som publicerats på Brås internetsidor. En intervju (O1) genomfördes i oktober 2019 med en person som uttalat sig om en Brå-rapport på sociala medier. En annan intervju (O2) genomfördes i november 2019 med en person som hade ingått i en referensgrupp till en Brå-rapport som blev föremål för en djupare analys under denna studie. Denna person hade även granskat andra Brå-rapporter.

*Arbetet i insynsrådet och det vetenskapliga rådet vid Brå:* Mötesprotokoll under tre år begärdes ut (2017–2019). Mötesprotokoll från insynsrådet erhöles. Möten i det vetenskapliga rådet hade inte protokollförts.

*Reaktioner under vår datainsamlingsprocess:* E-brevtrafik begärdes ut för vissa befattningshavare vid Brå och två andra offentliga organisationer för att undersöka eventuella reaktioner på den datainsamling som genomfördes i samband med denna studie.

### 3.2 Analysprocess

Ursprungligen var tanken att som teoretisk referensram tillämpa en kategorisering utifrån tidigare forskning (redovisat i kapitel 2) med forskningsprocess uppdelad i fyra steg – forskningsfråga/agenda, design av studie, genomförande av studie och presentation av studien och dess resultat.

Av intervjuerna framgick emellertid att olika förhållanden ofta kunde placeras i mer än ett av de fyra stegen. För att uppnå god överskådlighet av materialet och att det skulle komma till sin rätt, bedömde vi dessutom att det kunde vara lämpligt att först presentera empirin i ett antal teman där olika utsagor åskådliggjordes, och därefter ta utgångspunkt i den teoretiska referensramen.

Två av dessa teman – *"Inbyggd spänning"* och *"Förutsättningarna att bedriva forskning"* – visade sig därutöver svåra att placera i den teoretiska referensramens fyra steg. Kanske beror detta på att förhållandet i den aktuella organisationen ingår i en form av politiskt sammanhang som skiljer sig från organisationer inom industrisektorn där den teoretiska referensramen har sitt ursprung. Ramen vidgades därför och empirin belystes även utifrån vad som framkommit vid forskning om legitimitetsskapande aktiviteter i organisationer. Dessa studier har bedrivits både i offentlig och privat sektor vilket underlättar applicering av denna forskning på det aktuella studieobjektet. Den teoretiska referensramen behövde även vidgas till att omfatta andra mer övergripande slutsatser som dragits i samband med studier kring bias vid industrifinansierad forskning.

### 3.3 Etiska överväganden

De allmänna handlingarna, rapporter och artiklar i media som vi använt oss av var alla fritt tillgängliga, och det var inte nödvändigt att inhämta samtycke för att använda detta material. Samtliga deltagare som intervjuades informerades om syftet med studien och måste ge samtycke till att innehållet i intervjutexterna skulle kunna komma att publiceras, givetvis under anonymitet. För att intervjupersonerna skulle påverkas så lite som möjligt ville vi hålla information om studien så kort som möjligt. I vissa fall efterfrågades en skriftlig beskrivning. Vi skrev då ett e-brev som innehöll samma information som lämnats vid den muntliga beskrivningen. Både vid den muntliga och skriftliga redovisningen innan respektive intervju genomfördes gavs möjligheter för intervjupersonen att ställa kompletterande frågor kring studiens syfte m.m. De intervjuade erbjöds möjlighet att läsa de utskrivna intervjuerna och ändra eller ta tillbaka sina uttalanden. En intervjuperson önskade ta del av den färdiga forskningsrapporten för att ge samtycke till att använda citat för publicering.

Organisationen som studeras är känd. Ibland är personer med stort inflytande så synliga och välkända att det inte är möjligt att fullt ut hemlighålla deras identiteter (Pettigrew, 1997). Av etiska skäl har vi medvetet undvikit att skriva namn på personer som har omnämnts i intervjuerna. Vi har också strävat efter att undvika att ange referenser som underlättar att specifika uttalanden eller rapporter kan identifieras. Detta är negativt för transparensen, men var nödvändigt för att försvåra att kritik skulle kunna riktas mot enskilda personer –något som enligt vår bedömning väger tyngre. Vi bedömde att det var viktigare att inte lämna ut enskilda personer än att underlätta för Brå att kunna gå i försvar mot olika utsagor. Brå och andra kan självklart invända mot allmänna slutsatser i studien även om många identifierbara detaljer har utelämnats.

## 4. Resultat

Resultaten presenteras i åtta olika teman där empiri från olika datainsamlingsmetoder och källor presenteras inom respektive tema. Det första temat *"Inbyggd spänning"* ska ses som en övergripande kategori som behandlar risken för att det kan uppstå påverkan. Det kan existera en spänning utan att det behöver ge någon påtaglig effekt. De efterföljande avsnitten berör därefter olika konkretiseringar av faktorer som kan påverka tillförlitligheten i rapporter och olika yttranden.

### 4.1 Inbyggd spänning

Reaktioner och yttranden vid intervjuer har indikerat att en studie av detta slag är välbehövlig. En före detta anställd vid Brå ansåg till exempel att:

*"Det är en viktig fråga att lyfta fram hur Brå agerar/har agerat eftersom många utgår från att resultaten från Brå är objektiva forskningsresultat."* (intervju FE6 maj 2017).

Flera före detta anställda framförde att det finns en inbyggd spänning i det faktum att Brå både är en myndighet som lyder under justitiedepartementet, och därmed är föremål för politisk styrning, men samtidigt ska fungera likt en fristående forskningsinstitution (t.ex. FE1, FE2, FE5). Även en nuvarande anställd (E12) och intervjupersoner som haft andra roller berörde detta dilemma, bland annat före detta justitieministrar (M1, M3), en före detta generaldirektör (GD2) och två före detta rikspolischefer (C1, C4). Flera som intervjuats har pekat på att den spänning som kan uppstå mellan en förvaltningsmyndighet och departementen inte är en unik företeelse för Brå (t.ex. FE8, C4, GD2).

En före detta justitieminister uppgav att det:

*"givetvis finns en spänning inbyggd när Brå har ett intresse av att göra en uppdragsgivare nöjd och samtidigt vara objektiv och tydligt lyfta fram förhållanden som kanske inte är tilltalande för uppdragsgivaren."* (M1, augusti 2019)

En före detta anställd vid Brå menade att det är viktigt att vara medveten om att ideologiska ställningstaganden var en bärande del av myndighetsutövningen under den tidsålder som rådde när Brå skapades. Det fanns starka krafter som ogillade resultat som påvisade sanningar och samband som inte stämde med de politiskt etablerade uppfattningarna. Denna person menade att: *"Detta ligger fortfarande i Brås dna. Det fanns sådant som inte fick diskuteras eller beforskas."* (intervju FE4, augusti 2019). Påståenden som ligger i linje med detta har framkommit vid flera intervjuer (t.ex. FE11, C1, C4). En före detta rikspolischef beskrev att Brå har haft ett *"lite förgyllande sätt"* att beskriva vissa förhållanden, där man *"nästan kunde förutsäga vad Brå skulle komma fram till när de gjorde en studie."* (intervju C1, september 2019). En annan före detta rikspolischef uttryckte att det är *"uppenbart att det finns ett beroendeförhållande vad gäller Brås relation till justitiedepartementet."* (intervju C4, september 2019). Andra före detta rikspolischefer förde dock fram helt andra uppfattningar (C3, C5). En påtalade att *"Rent teoretisk kan man uppfatta att det existerar ett problem med politisk påverkan, men så är inte fallet."* (intervju C5, september 2019). En annan före detta

rikspolischef såg det inte som något allvarligt problem att det kan uppstå spänningar av att vara en myndighet och bedriva forskning. Han pekade på att huvuduppgiften för Brå är att vara ett serviceorgan till regeringen och framförde att:

*”Det är möjligt att någon enskild forskare från universitetet kan se det som ett problem att man inte får göra precis vad man vill när man är på Brå, men det får man faktiskt inte göra på universitetet heller, bl.a. eftersom man har en finansiär till den forskning man bedriver. Ibland har det varit tal om att det funnits en spänning mellan Brå och departementet, men i det ögonblick regeringen säger att Brå ska titta på en fråga så gör Brå detta.” (Intervju C6, oktober 2019).*

Vid intervjuer med nuvarande anställda vid Brå uppgav merparten (9 av 12) inledningsvis att de inte upplevde en spänning mellan att vara en myndighet och samtidigt förväntas bedriva forskning. Studiens frågeställning beskrevs av en intervjuperson (E6) som en ickefråga. En nuvarande anställd uttryckte dock att det *”absolut finns en spänning på Brå att vara en myndighet och samtidigt genomföra forskningsstudier.”* (intervju E12, oktober 2019). Men senare under intervjuerna utvecklade även flera andra nuvarande anställda resonemang som pekade på att det finns en spänning mellan att vara en myndighet och att ha rollen som ett forskningsinstitut (t.ex. E8, E9, E10, E11). Bland annat uppgavs att de ekonomiska styrmedlen fick ett starkt genomslag på vilka studier som bedrevs. Därigenom påverkades Brås arbete gällande vilken fråga som för tillfället var politiskt intressant (E9), snarare än vad som var mest angeläget att studera ur andra aspekter. Det uttrycktes också en oro på vilket sätt ett annat politiskt styre i landet skulle påverka förväntningarna på de anställda vid Brå och vilka studier det skulle resultera i.

Rådsmedlemmar berättade om spänningen som kan uppstå då forskning och politiska agendor bryts mot varandra. En intervjuperson (R1) konstaterade först att Brå äger en stor och tung forskningsdel och tillade: *”Brå har och har haft, vill jag påstå, en stark autonomi gentemot politiska agendor”*. Intervjupersonen anförde även att Brå kan utsättas för påtryckningar och nämnde ett fall då hen menade att organisationen stått stadig inför sådant: *”Men jag ser det som att Brå lyckats bra med att slå ifrån sig krav på att utreda invandring och brottslighet.”* (intervju R1, november 2019). En annan rådsmedlem (R2)<sup>5</sup> påpekade att vetenskapliga råd kan vara betydelsefulla om en myndighet inte klarar av att upprätthålla en tillräcklig vetenskaplig höjd:

*”Om vi fyller en viktig funktion får Brå avgöra, det är svårt att själva bestämma det. Vi gör vårt bästa och ger så goda råd vi kan.*

*Tidigare var jag sekreterare i Statistiska centralbyråns råd och jag har hunnit fundera en del på vad råd tillför och landa i att de fyller en funktion som man inte tänker på. Om myndighet som ska vila på vetenskaplig grund, om de villar bort sig kan man inte räkna med att GD får höra det inifrån organisationen. Rådet har en viktig funktion att då signalera att detta [är] inte är vetenskapligt.” (intervju R2, oktober 2019).*

---

<sup>5</sup> Text/citat rörande R2 utökad sedan den första upplagan av rapporten (se förord).

Avslutningsvis kan nämnas att en före detta justitieminister uppfattade att politiken numera är mer känslostyrd vilket medför att politikerna är mindre benägna att ta till sig vetenskapliga rön: *"Så spänningen mellan politiker och Brå är sannolikt större nu än den varit tidigare."* (intervju M3, september 2019).

#### 4.2 Politisk styrning och påverkan

Av intervjuerna framgår att styrning och påverkan kan ta olika former. Det kan handla om transparent politisk styrning som ligger i linje med regeringens befogenheter att styra förvaltningsmyndigheter via regleringsbrev, budgetar och de direkta beställningar som Brå får av departementen att undersöka en viss fråga. Flera som intervjuats pekar på att politikerna har stor inverkan på vilka förhållanden och faktorer Brå i olika sammanhang betonar, eftersom departementet formulerar huvuddelen av de frågeställningar som Brå studerar (bl.a. C1, C4, GD1, M3). En före detta anställd beskrev att vilka ämnesområden som studeras har betydelse och styr på ett sätt *"världsbilden"* (FE7). En före detta justitieminister ansåg att utfärdande av *"strama"* direktiv är en metod för att styra vad Brås anställda utreder och hur de gör det (M3). Men denna situation beskrevs av flera som att den inte alltid präglades av envägskommunikation i den form att departementet dikterar villkor som Brå ska följa (GD1, E9, FE9). En generaldirektör beskrev hur en dialog kunde mynna ut i en situation då *"göra-som-man-vill-forskning"* försvårades och departementet därmed hjälpte generaldirektören att *"styra upp"* verksamheten (intervju GD1, september 2019).

Flera intervjupersoner nämnde också förekomsten av andra former av politisk styrning (GD2, FE5, FE6). En före detta anställd berättade exempelvis att hen tillsammans med generaldirektören blev uppkallad till justitiedepartementet för ett samtal med krav om att en rapport skulle *"rättas"*. Rapporten bestod av en utvärdering av ett regeringsförslag, med slutsatsen att förslagen var skadliga. Den intervjuade insåg att slutsatserna skulle vara politiskt impopulära, men hade ändå skrivit dessa (intervju FE4, augusti 2019). Andra före detta anställda har pekat på att det varit tydligt att det funnits politiska skäl till att de utsatts för press att ändra innehåll i rapporter även om dessa forskare inte kallats till departementet (FE1, FE4, FE5, FE8). En anställd berättade bland annat att en generaldirektör uttryckte *"det finns en verklighet och en politisk verklighet"* när generaldirektören krävde att en anställd skulle ändra i en rapport (intervju FE1, augusti 2019).

En annan före detta anställd uppgav att generaldirektören vid ett annat tillfälle var väldigt bestämd och krävt olika förändringar, bland annat omskrivning av slutsatserna i en rapport. Den anställde motsatte sig detta, vilket resulterade i att en kortversion av rapporten offentliggjordes där forskarens namn inte nämndes och att någon rapport överhuvudtaget inte publicerades (intervju FE5, augusti 2019). Ytterligare en före detta anställd berättade om liknande erfarenheter. Personen arbetade med en rapport som berörde ett ämne som vissa politiker uppfattade som kontroversiellt. Då forskaren presenterade sina rön uttalade en minister vid ett möte med rapportförfattaren ett önskemål om att rapporten inte skulle komma ut och om så ändå blev fallet att *"Brå skulle ta hand om diskussionen som säkerligen skulle följa."* (intervju FE11, september 2019). I slutändan gavs en anpassad kortversion av rapporten ut.

Det framgår av intervjuer att anpassning av innehåll i rapporter gått till på olika sätt. En före detta anställd gjorde följande sammanfattning:

*"Om det var så att resultat inte gillades så blev det censur, tillrättaläggande av resultat, nedtoning av resultat och att man lyfte fram andra delar av en studie som inte var så känsliga eller kunde visa på ett positivt resultat." (intervju FE6, maj 2017).*

En före detta anställd berättade att en rapport som hen arbetade med blev censurerad på ett omfattande sätt. Som skäl till att ändra en text angav en chef att det fanns metodologiska brister som gjorde resultaten osäkra. Intervjupersonen uppgav dock att hen hade haft två *"väldigt duktiga"* statistiker engagerade i arbetet med rapporten. Det var därför inte sannolikt att resultaten var dåligt underbyggda. Intervjupersonen påpekade att frågeställningen som behandlades i rapporten var en *"het potatis"* och precis som i många andra fall anpassades resultaten vid känsliga frågor (FE6).

En hänvisning just till metodologiska brister som skäl till att ändra texter som är politisk känsliga återkommer i andra intervjuer. En annan före detta anställd (FE8) berättade att en kollega vid Brå gjorde en omfattande enkätundersökning kring effekten av ett projekt som departement och regeringen investerat mycket pengar i. Studien visade att satsningen inte hade någon betydelse. Det var istället andra faktorer som påverkade. Resultatet gick stick i stäv med departementets och regeringens intentioner. Det blev ett omfattande tryck på författaren. Generaldirektören tog hjälp av enhetschefer där man ifrågasatte resultatet och kom fram till att man inte kunde gå ut med studiens resultat med hänvisning till statistiska svagheter.

En annan före detta anställd (FE10) berättade att hen haft det fritt på Brå, men menade att det beror på vilken chef man har och om ämnet man skriver om är politiskt känsligt. Den före detta anställda uppgav att texterna *"friserades"* lite av vissa chefer, men intervjupersonen hade känslan att det mer var språkliga förändringar. Intervjupersonen uppgav visserligen att en rapport hen skrivit som berörde ett lite känsligt område blev stoppad från att publiceras, men menade att en möjlig tolkning av detta var att rapportens format inte passade som en Brå-rapport.

Huruvida man som anställd känner sig utsatt för press, för att frågan som studeras är känslig, kan bero på hur den anställde väljer att agera. En före detta anställd uppgav att hen inte hade upplevt att hen hade blivit bromsad i de aktiviteter hen arbetade med, men *"då höll jag mig till vissa spelregler"*. Den anställda framförde att som medarbetare ger man ut någonting i Brås namn, vilket gör att man inte kan gå emot en intern riktlinje för mycket. Intervjupersonen uppgav att det inte kommer någon *"tjänsteman från justitiedepartementet och säger att den där slutsatsen kan ni inte dra"*, men däremot är det någon som initialt säger att *"ni ska titta på det här, men inte på det här."* (intervju FE7, augusti 2019).

Exakt hur den politiska påverkan och styrningen av chefer/generaldirektörer uppkommit verkar många gånger vara svårt att fastställa. En före detta anställd uppgav:

*”Jag känner till många exempel där chefer/generaldirektören lagt sig i rapporter på grund av att resultat inte varit önskvärda. Det kan ha berott på att politiker satt en press eller att myndighetschef vet vad departementet tänker, tycker och vill.” (intervju FE8, september 2019).*

Politikers påverkan kan ta sig olika former. Förutom direkta direktiv kan det vara subtila signaler där det av de frågor som ställs och olika kommentarer vid dialoger mellan ett departement och en myndighetschef är lätt att förstå vilken den politiska viljan är (C1, C5). Även yttranden i media kan sätta press och skapa en rädd och ängslig myndighet (C1, GD2). Flera av de som intervjuats och som har erfarenheter av att vara myndighetschefer menade att om man är oerfaren är det lättare att bli påverkad och styrd. Det kan yttra sig i en ambition att vara departementet och ministrar till lags och att man därigenom har svårare att stå emot olika former av tryck (GD2, C1, C5). En före detta generaldirektör vid Brå sa att:

*”Är man inte tillräckligt stark som generaldirektör mot departementen så kan det sippra ned i organisationen att anställda får en styrning av underliggande chefer att inte skriva vissa saker och ändra i rapporter.” (intervju GD2, september 2019).*

Flera före detta anställda vid Brå som arbetat under olika generaldirektörer pekade på att det har varit skillnader i hur generaldirektörer och chefer lagt sig i innehållet i rapporter (FE1, FE2, FE5, FE8). En före detta generaldirektör visste att det under andra perioder än när hen var generaldirektör förekommit att vissa chefer vikt ner sig för en extern press och ändrat i rapporter *”även om de själva aldrig skulle tillstå detta.”* (intervju GD2, september 2019). En annan före detta generaldirektör vid Brå uppgav att:

*”[...] mig veterligen har det aldrig förekommit påverkan att vissa saker inte ska skrivas. Däremot kan det finnas enskilda tjänstemän på Brå som vill hårdra saker i sådan grad att man inte kan skriva på detta sätt. Det handlar inte om att man försöker stoppa att fakta kommer fram utan att stoppa gissningslekar.” (intervju GD1, september 2019).*

Den typ av politisk styrning och påverkan som beskrivs ovan berördes av tidigare anställda oavsett om de hade haft erfarenhet av att arbeta på Brå helt nyligen eller om erfarenheterna låg längre tillbaka i tiden. En nuvarande anställd beskrev förhållanden på liknande sätt som tidigare anställda (E12), men i övrigt förekom inte beskrivningar av den typ av påverkan som beskrivs av tidigare anställda.

För att tolka den stora skillnaden i utsagor mellan anställda och före detta anställda bör nämnas att flera intervjupersoner innan intervjuerna påbörjades uttryckte stor oro för att deras identiteter skulle röjas. När intervjuer väl genomfördes kände sig en del av de nuvarande anställda hämmade och en anställd som uttryckte sig kritiskt och som gav exempel på politisk styrning och påverkan, strök efter genomläsning i stort sett all intervjutext. Som tidigare nämnts indikerar annan information under datainsamlingens gång att studiens forskningsfråga uppfattades som känslig. Det ska inte tolkas så att alla anställda har en uppfattning de inte vågar framföra, men det är möjligt att en del inte känt sig tillräckligt trygga för att fritt redovisa sin uppfattning.

### 4.3 Ideologier, egna agendor och vänskapsband

En faktor som framkommit vid intervjuer var att det kan vara svårt att veta om det är politisk styrning eller vissa personers ideologiska uppfattning som legat bakom en strävan att ändra i vissa rapporter och göra vissa yttranden (FE6, FE8, FE9). En före detta anställd (FE8) hade i en rapport som var under framtagande skrivit att det kunde finnas psykologiska och psykiatriska förklaringar till en viss individs utveckling av brottslighet. Att komma med något sådant var "ett rött skynke" för intervjupersonens närmsta chef, som hade en stark ideologisk övertygelse. Chefen sa på ett tydligt sätt att man inte kunde skriva något sådant. Intervjupersonen uppgav även att generaldirektören agerade på ett liknande sätt i det aktuella fallet.

Vid intervjuer har framkommit att det inte bara behöver vara generaldirektörens intresse och i förlängningen enhetschefernas intresse att vara till lags som gjort att resultat anpassats för att göra olika uppdragsgivare nöjda. Ett annat skäl kan ha varit att Brå inte önskade att utsättas för allmän kritik som kunde följa av att vissa resultat publicerades i media, och att det även fanns vissa personer med en egen agenda och uppfattning som påverkade resultaten och den information som fördes ut kring dessa (FE8, FE6). En nuvarande anställd berättade att:

*"Det är mycket lågt i tak på Brå. Diskussioner och kritisk reflektion är bannlyst. När man skrivit något så får man synpunkter på detta. Det är extremt långt ifrån hur olika uppfattningar skulle hanteras inom akademien [...]. Det finns några personer på Brå som går igenom alla texter, framförallt en. Saker ska uttryckas på ett visst sätt och man är ängslig och vill ta bort saker i texter. Och å gud ja, för den som drabbas, drabbar det hårt [...] Man är inne och petar i allt och på detaljnivå." (Intervjuperson E12, oktober 2019)*

Flera som intervjuats har pekat på den starka kopplingen som hela tiden funnits mellan den kriminologiska institutionen vid Stockholms universitet och Brå (t.ex. GD2, FE8, C1, FE5). Vi har kunnat konstatera att nyckelpersoner som namngivits har haft en sådan anknytning. Dessutom styrks denna relation av en genomgång av vilka personer som sitter i det vetenskapliga rådet, vilka som har genomfört granskningar av vetenskapliga rapporter samt vilka som rekryteras till att arbeta vid Brå.

Kritik mot den inställning som finns bland tongivande kriminologer på denna institution bl.a. vad gäller synen på effekten av straff har inte bara förekommit vid intervjuer med före detta anställda utan även förts fram i media (t.ex. Berggren, 2019a; 2019b). Berggren förespråkar en uppgörelse med den Stockholmsbaserade kriminalpolitiska ideologi som fått ett stort genomslag i Sverige och "som länge skymt sikten, både för vad som hänt i Sverige och vad som kan och bör göras." (Berggren, 2019a).

Vi har inte för avsikt att ta ställning i denna fråga, men det som framkommit vid datainsamlingen är att vänskapsband och en likartad ideologisk uppfattning ger intryck av att kunna påverka innehåll i rapporter och olika utsagor. Ur den aspekten är de starka banden mellan Brå och den kriminologiska institutionen vid Stockholms universitet intressant att beakta med tanke på studiens forskningsfråga.



Analys av empirin ger också vid handen att det kan vara svårt att veta om det är politiker som påverkat eller om det är generaldirektörens eller andra nyckelpersoners egna övertygelser som legat i linje med departementets och regeringens önskan som gjort att de lagt sig i rapporter eller yttranden. En intervjuperson (FE8) nämnde att en generaldirektör tenderade att främja personer med likartade värderingar som hen och handplockade sådana personer till nyckelpositioner vid Brå. Generaldirektören umgicks bland annat privat med en nyckelperson som hen hade rekryterat och vars ideologiska värderingar hen delade.

En nuvarande anställd berättade att:

*”Efter att jag anställdes på Brå tog det mig en kort tid för att förstå att det är en stor utmaning att arbeta på Brå. Som anställd på Brå ska man skriva och tycka på ett visst sätt. Brå är extremt toppstyrt. Det är några personer på Brå som styr med järnhand. Om man skulle vara lite hård så skulle man kunna likna det vid en sekt. Jag tror inte att de egentligen själva förstår vad de skapat för kultur.”*  
(Intervju E12, oktober 2019)

En före detta anställd (FE9) som nyligen arbetat vid Brå pekade på att när det gäller kontakterna med departementet finns en rundgång som inte syns, med nära band mellan vissa personer på grund av att de tidigare arbetat på samma arbetsplats. Den intervjuade menade att det finns en informell maktstruktur på Brå med förbindelser till departementet och som leder arbetet vid Brå i den riktning som informellt har fastslagits. Den intervjuade uppfattade att det verkade vara svårt att göra något åt denna informella struktur och hänvisade till ett yttrande från en annan anställd som sagt att det var dags att göra något åt de gamla strukturerna. Denna intervjuperson var inte ensam om att föra fram sådana påpekanden.

#### 4.4 Tystnadskultur vid Brå

Data från olika källor indikerar att det förekommer en tystnadskultur vid Brå. Med tystnadskultur avses i denna studie normer som skapar tystnad bland anställda där dessa inte vågar föra fram vissa synpunkter, frågor eller kritik, antingen internt eller externt (Wieslander 2018).

Ryktet om studien verkade få snabb spridning hos Brå, vilket gav intryck att påverka datainsamlingen bland anställda. Förutom att yttranden ströks på ett annat sätt och i vidare omfattning än vid andra intervjuer, uppfattade vi att forskningsfrågan internt definierades som känslig vid Brå. Bland annat uppgavs att det tema som studien behandlar kunde vara så pass känsligt att det fanns en risk för olika negativa konsekvenser vid deltagande som intervjuperson i studien (e-brev, september 2019). En annan intressant faktor är att tre anställda ville fråga överordnad chef för att få tillåtelse att anonymt bli intervjuade. En nuvarande anställd uttryckte att:

*”Det är överhuvudtaget mycket känsligt att titta under täcket på Brå och frågeställningen är en bomb.”* (intervju E12 oktober 2019).

Efter de första inledande intervjuerna blev det snabbt svårare att genomföra intervjuer, och flera anställda som tillfrågades avböjde att medverka. Exempelvis uttryckte en anställd att hen inte gillade forskningsfrågan och därför inte ville bli intervjuad. Efter skriftväxling i vilken bland

annat studien beskrevs ville en anställd inte medverka, eftersom det inte fanns en offentlig beskrivning av studien som var tillgänglig för bland annat Brå. De problem och tveksamheter som uttrycktes av nuvarande anställda i samband med datainsamlingen skilde sig markant från andra intervjupersoner i studien. Det gällde både de helt utan forskningserfarenhet och de seniora forskare som inte längre arbetade vid Brå. Personer som ingick i Brås vetenskapliga råd respektive Brås insynsråd visade dock upp ett liknande förhållningssätt som anställda vid Brå. Det var svårt att få till stånd intervjuer. En sade att hen aldrig ställer upp på anonyma intervjuer och att all hens lojalitet låg hos det vetenskapliga rådet. En person avböjde en medverkan på grund av att den första beskrivningen av studien hen erhöll per e-brev borde ha varit fylligare. Hen erbjöds därför en mer utförlig beskrivning, men svarade inte på detta erbjudande. En person bokade upp tid för intervju men skrev samma dag som intervjun skulle hållas att hen tänkt över helgen och kommit fram till att hen inte vill medverka. En annan ställde sig också först positiv till en medverkan, men avböjde senare på grund av studiens frågeställning.

Intervjupersonernas syn på Brås verksamhet skiljer sig åt beroende på i vilket förhållande de stod till Brå vid intervjutillfället. Bland före detta anställda var det åtskilligt fler som berättar om händelser som tyder på att studierna vid Brå påverkas utifrån jämfört med de som befann sig i en beroendeställning till Brå. Det gäller även för de som nyligen slutat vid Brå. En anställd uttryckte att den slutna kulturen sitter i väggarna och ansåg att det är *"anmärkningsvärt att en myndighet som Brå får ha en så stängd miljö."* och framförde *"Jag tycker det är kusligt. Det är ändå skattepengar vi pratar om."* (intervju E12, oktober 2019).

#### 4.5 Polisens möjligheter att påverka och den nära relationen till Polismyndigheten

En före detta rikspolischef (C4) uttryckte att Brå har en fördel genom att vara accepterad och en del av den statliga förvaltningen, men att det kanske påverkar de anställdas sätt att uttrycka sig så att eventuell kritik blir mildare. Han kunde se en tydlig skillnad när Riksrevisionsverket studerat polisen där kritiken varit skarpare och tydligare jämfört med Brås kritik. Rikspolischefen uttryckte att det har hänt att han ställt sig frågan om det varit Brå som skrivit en rapport eller om det varit Polismyndigheten. Han uppfattade att anställda vid Brå som studerat polisverksamheten i vissa fall kommit för nära forskningsobjektet, vilket gett intryck av att ha påverkat innehållet i rapporter. En person (O2) som anlätades som granskare av en Brå-rapport framförde att rapporten mer eller mindre gick att uppfatta som en försvarsskrift för polisen. Granskaren fick sedan en förklaring från Brå som gick ut på att det kanske hade blivit så på vissa ställen i den text som skulle granskas för *"att en hel del kritik som riktas mot polisen i media inte är så välgrundad"* (intervju O2, november 2019).

En före detta generaldirektör vid Brå (GD1) framförde att om någon vid Brå upptäcker något som inte fungerar inom polisen och vederbörande har arbetat med polisfrågor har hen en förståelse för hur komplexa saker är. De förstår att saker inte kan fungera till hundra procent hela tiden och det kan göra att Brås rapporter är skrivna på ett *"lite snällare sätt"*. Generaldirektören fortsatte: *"Inte så att man undanhåller fakta, utan att man ser till att skapa en större förståelse för att det är på ett visst sätt."* Denna generaldirektör sa vidare att polisen aldrig har försökt *"påverka vårt sätt att uttrycka oss för att mildra kritik däremot kan de*

*komma med synpunkter på vad vi skriver och försöka lämna en förklaring till att ett visst förhållande råder.” (intervju GD1, september 2019).*

Vid intervjuer har det framkommit att Polismyndigheten kan styra och påverka innehållet i rapporter eftersom de ges möjlighet att lämna synpunkter på rapportutkast. En rikspolischef uppgav att:

*”När Brå utför forskning på uppdrag så skickar de rapporten för synpunkter till beställaren. Jag har visserligen som rikspolischef aldrig utnyttjat möjligheten så där jättemycket men det finns som beställare möjligheter att påverka vad Brå skriver. Får man en rapport från Brå som polisen inte tycker om så vill jag påstå att Brå inte är beredda att ändra rapporten på ett sådant sätt att de kommer fram till ett motsatt resultat, men det finns möjlighet att påverka formuleringar och annat som exempelvis kan mjuka upp kritik genom att de tonar ned allvaret och omfattningen på problem.” (intervju C1, september 2019)*

En före detta generaldirektör vid Brå berättade att:

*”Jag vet att det förekommit att Brå ändrat rapporter för att tillgodose polisens önskemål och det har förekommit att det blivit mycket ändringar när polisen har fått säga sitt. Skälet har varit att man på Brå varit mån om relationerna med polisen.” (intervju GD2, september 2019)*

En före detta anställd uppgav känslan av att det skapas *”ett stort tryck på att vissa saker inte skrivs i och med att det är ett så stort politiskt intresse kring frågor som gäller polisen.”* (intervju FE8, september 2019). En annan före detta anställd (FE9) framförde att man från Brås sida är försiktig med kritik mot polisen och att det märks då man tittar noggrant på rapporterna.

Vid intervjuer har det framkommit att Polismyndigheten inte bara kan påverka så att Brå mildrar kritiken i rapporter utan att myndigheten även kan påverka Brå på annat sätt. En före detta rikspolischef (C4) framförde att Brå påverkades av vad polisen ansåg var intressanta studieobjekt. Han menade att det *”inte är någon egentlig kritik, utan mer ett konstaterande.”* (intervju C4, september 2019). En annan rikspolischef (C3) sa att forskningen inte alltid gav svar på de frågor som polisen var intresserad av och att det därför fördes resonemang med bland annat generaldirektören om inte Brå kunde tillgodose dessa önskemål. Intervjupersonen framförde vidare att det absolut inte handlade om att påverka resultat, utan handlade om *”den kommunikativa delen.”* En före detta rikspolischef (C4) menade att det är en fara att bygga forskning på data som är inhämtade från polisen, eftersom polisanställda som lämnar information kan ha en agenda att föra fram vissa saker. Hans uppfattning var att Polismyndigheten därigenom haft en ganska stor möjlighet att påverka Brås rapporter.

En nuvarande anställd berättade att Brå skickade frågor för sakgranskning till Polismyndigheten i samband med att Brå skulle genomföra en studie. Intervjupersonen beskrev att frågorna på något sätt nådde högsta polisedningen som *”hörde av sig till vår generaldirektör och framförde att de ville ha andra frågor i enkäten till de anställda.”* (intervju E11, februari 2019). Brå drog då tillbaka den webenkät som Polismyndigheten skulle hjälpa till

med. Eftersom Polismyndigheten lagt sig i vilka frågor som skulle ställas i enkäten gjordes bedömningen vid Brå att det därför kunde bli svårt att publicera vissa resultat som Polismyndigheten inte ville skulle komma ut. Datainsamlingen genomfördes därför på annat sätt, utan inblandning från Polismyndigheten om vilka frågor som skulle ställas.

Samma intervjuperson berättade vidare att poliser ibland är nyfikna och vill få reda på resultat innan en studie har redovisats till regeringen, men att man från Brås sida hänvisar till att rapportering först sker till regeringen. Det kan komma signaler från Polismyndigheten att man hoppas på vissa resultat men hen fick inte intrycket av att det syftat till att försöka påverka vad Brå skrev. Den intervjuade uppgav också att det *"förekommit att högre chefer inom polisen har uttryckt en ilska över våra slutsatser när vi presenterat dessa för dem"* och att vissa frågor verkar vara känsligare än andra (intervju E11, februari 2019). Dessa iakttagna reaktioner ligger i linje med slutsatser i en vetenskaplig artikel som berör Polismyndigheten som mottagare och beställare av forskning (Holgerson och Wieslander, 2019).

#### 4.6 Olika praxis angående ansvar för rapporters innehåll och kvalitet

Redan när första rapporten i Brås rapportserie<sup>6</sup> skulle publiceras uppstod en diskussion om rapporten borde offentliggöras eller inte på grund av att den visade ett resultat som inte var önskat av politiker (Knutsson, 1990). Författaren till rapporten stod dock på sig och det slutade med att rapporten publicerades *"med en rejäl brasklapp i ett förord"* om att publiceringen inneburit att Brå enbart tagit ställning till forskningens kvalitet, men inte till forskarens slutsatser (se Knutsson, 1990 s. 109-110). Detta gav upphov till en sedvana vid Brå som gällde rapporter i forskares namn, där det i en textruta i omslagets insida upplystes att: *"Rådets styrelse har inte tagit ställning till innehållet. De åsikter som framförs är författarens egna"*.<sup>7</sup>

Denna praxis varade under lång tid innan en ny ordning etablerades. "Friskrivningsrutan" försvann och rapportförfattarnas namn anges inte längre på omslaget utan framgår i förordet undertecknat av ledningen samt vid copyrightangivelsen. Konsekvent i senare rapporter vid hänvisning i texter anges endast Brottsförebyggande rådet följt av årtal och rapportnummer (t.ex. Brottsförebyggande rådet, 2019:nr), och i referenslistor uppges de åberopade rapporterna utan angivande av författarnamn (t.ex. Brottsförebyggande rådet, Brå (2019) Titel, Rapport 2019:nr). För Brå-rapporter från den tidigare ordningen anges dock referenser på ett i forskningssammanhang sedvanligt sätt. Skillnaden kan uppfattas som obetydlig, men är starkt betydelsebärande. Med sitt namn fastslår forskaren att hen är ansvarig för rapportens innehåll och dess kvalitet. I spåren av Brås nuvarande praxis uppstår en osäkerhet om det är forskarna som uttalar sig eller om det är "Brå" som på något sätt uttrycker sig. Detta är en central punkt för denna studie och dess forskningsfråga.

#### 4.7 Tillförlitligheten i Brås rapporter och yttranden från Brå

Att det finns svårigheter att bedöma Brås rapporter och yttranden utifrån tillförlitlighet har framkommit på olika sätt i datamaterialet. En nuvarande anställd framförde exempelvis att:

---

<sup>6</sup> Brå rapport 1975:1. Kühlhorn (1975).

<sup>7</sup> se t.ex. Kühlhorn, 1975, omslagets insida.

*”Det förekommer forskning inom andra myndigheter, men på det sätt som forskningen bedrivs på i Brå och den politiska och ideologiska påverkan som finns är risken för snedvridna tolkningar hög. Alltid när Brå kommer ut med rapporter eller gör yttranden brukar jag fundera på vilken tvättmaskin de gått igenom.” (Intervju E12, oktober 2019)*

Det har under datainsamlingen framgått att det förekommit otillbörlig påverkan vid framtagandet av vissa rapporter och att även andra faktorer påverkar tillförlitligheten på yttranden och rapporter från Brå i negativ riktning. Det går dock inte att generellt avfärda alla yttranden och rapporter från Brå som otillförlitliga även om det handlar om politiskt känsliga frågor. En före detta anställd (FE8), som framförde att hen kände till många exempel på att chefer/generaldirektörer lagt sig i rapporter på grund av att resultat inte varit önskvärda, nämnde även att det är viktigt att beakta att när resultat från Brå-studier legat i linje med departementets och regeringens önskemål behöver det inte handla om att man har varit *”lydiga”*. Det kan vara vetenskapligt välgrundat.

Det är ur flera aspekter problematiskt att bedöma värdet av olika former av utsagor från Brå. Nedan följer en fördjupad analys kring frågor som rör tillförlitligheten i Brås rapporter och yttranden från Brå.

#### 4.7.1 Brister i kvalitetsgranskning

Innan en rapport publiceras av Brå kan den bli föremål för en extern granskning. I årsredovisningen för år 2017 påtalas att:

*”Till Brå hör också ett vetenskapligt råd med sju ledande företrädare för det akademiska fältet. Ledamöterna informeras om Brås produktion och engageras för att ge råd och att vetenskapligt granska rapporter, alternativt rekommendera andra experter som kan bistå myndigheten med granskning.” (Brå 2018b, sidan 6).*

Av Brås hemsida framgår att det år 2017 publicerades 49 skrifter av olika slag. I årsredovisningen framförs att: *”Under året genomfördes sammanlagt 28 vetenskapliga rapportgranskningar, varav elva genomfördes av ledamöterna själva”* (Brå, 2018b, sidan 6). Det är lätt att få intrycket att över hälften av publikationerna som getts ut under detta år har granskats. Det visade sig dock efter en fördjupning i denna fråga att Brå inte baserar sin redovisning på antalet skrifter som granskats, utan på hur många personer som under året varit involverade som granskare av någon publikation. I en rapport (2017:5) var det tio personer som utfört granskningsarbetet och flera andra skrifter hade granskats av mer än en person. Hur många publikationer som är granskade och av vem framgår inte av årsredovisningen. Vid e-brevväxling med registrator på Brå hänvisade denna till att det var lätt att ta reda på vilka personer som granskat respektive rapport eftersom granskarna alltid omnämns i förorden (e-brev, november 2019). Det visade sig emellertid att det inte gick att följa denna instruktion för att identifiera de personer som granskat de skrifter utgivna av Brå under ett visst år. Detta på grund av att vissa skrifter saknade förord.

Av Brås hemsida framgår att det år 2018 publicerades 58 skrifter av olika slag. I årsredovisningen framgår att det genomförts 23 vetenskapliga rapportgranskningar under detta år. Som en tidigare reaktion på en begäran att ta del av allmänna handlingar hade Brå lämnat ut information om att 14 av Brås publikationer granskades under år 2018 och uppgifter

om vem som granskat dessa (e-brev, november 2019). Det innebär att mindre än en fjärdedel av de skrifter som presenteras på Brås hemsida under detta år hade varit föremål för en vetenskaplig granskning. År 2017 och år 2019 har en liknande fördelning.

Vilka synpunkter som externa granskare har haft på en rapport presenteras inte. De externa granskarna kan uppfattas vara en garant för en rapports kvalitet. En granskare får läsa och komma med synpunkter på utkast av en rapport, men får inte information om i vilken grad olika synpunkter har beaktats i samband med den slutliga produkten. En intervjuperson<sup>8</sup> berättade att hen, i egenskap av granskare, vid två tillfällen har kunnat konstatera att de synpunkter som lämnats på ett utkast inte fått önskvärt genomslag i slutprodukten. Intervjupersonen uppfattade att man som granskare utgjorde ett slags alibi åt Brå för rapporternas vetenskapliga kvalitet. Utöver extern granskning av rapporter finns det ett vetenskapligt råd vid Brå. Enskilda medlemmar som ingår i detta råd kan utses att vara externa granskare av vissa rapporter. Men genom intervjuer och av en utbegärd skriftlig inbjudan till möten framgår att detta råd inte arbetar med att säkerställa kvaliteten i enskilda rapporter och yttranden från Brå. Det vetenskapliga rådet sammankallas en gång per år. Under detta trettimmars möte berörs mestadels övergripande frågor.

#### 4.7.2 Innehållet och sättet att uttrycka sig i Brå-rapporter

Det går att hitta Brå-rapporter med tydlig kritik. Men liksom flera intervjuer indikerar, ger kritik som förekommer i dessa rapporter många gånger intrycket av att vara mjukare formulerad jämfört med jämförbara granskningar utförda av Riksrevisionsverket och forskningsrapporter från universitet. En före detta anställd beskrev att som forskare vid Brå *”kan man inte själv gå till angrepp på andra myndigheter på samma sätt som om man är en forskare på ett universitet”* (intervju FE7, augusti 2019). Intervjupersonen menade att från Brås sida vill man inte att forskare är för vassa i sin kritik utan att kritiken först förankras uppåt i organisationen. Denna person uttryckte vidare att detta var en självklarhet, eftersom Brå är en myndighet och att hen är en tjänsteman på denna myndighet. Anställda ger ut rapporter i Brås namn och måste vara överens med sin chef om hur olika förhållanden beskrivs. Intervjupersonen konstaterade att vissa generaldirektörer har varit mer konflikträdna i förhållande till andra aktörer, medan andra generaldirektörer varit mindre konflikträdna.

Under datainsamlingen har vi funnit ett antal specifika Brå-rapporter som det finns anledning att ta upp utifrån studiens tema om tillförlitlighet. Nedan presenteras fem rapportexempel som åskådliggör olika aspekter av problem med tillförlitligheten i rapporter som presenteras på Brås hemsida. Huvuddelen av exemplen rör den negativa effekten av olika former av påtryckningar, men vissa exempel berör också andra aspekter som påverkar tillförlitligheten. En sådan aspekt är bristande forskningserfarenhet/ kompetens hos de som tar fram rapporterna. En annan är förhärskande synsätt och tillvägagångssätt vid studier.

1. Ett exempel<sup>9</sup> är en rapport om våldsbrottslighet som uppfattades som känslig eftersom den pekade på att en nyckelperson vid Brå i en tidigare publicerad rapport hade jämfört vissa sjukvårdsdata över tid, trots att det vid datakällan uppgavs att en sådan

---

<sup>8</sup> För att försvåra identifiering specificeras inte intervjupersonen med bokstav och nummer.

<sup>9</sup> Informationen nedan är hämtad från personer med djup insikt i processen, vilket inkluderar en av rapportförfattarna som varit i direktkontakt med författaren till den studie som exemplet gäller.

jämförelse inte gick att göra, och utifrån denna jämförelse konkluderat att våldsbrottsligheten minskat.

Den efterföljande metodstudien, som hade ett annat upplägg än studien där sjukvårdsdata använts på ett felaktigt sätt, visade istället på en ökning av de grova våldsbrotten. Publiceringen av denna studie förhalades med tanke på dess politiskt känsliga resultat så att den inte skulle sammanfalla med tidpunkten för ett allmänt val. Extern press ledde så småningom till att rapporten publicerades ett annat år. Offentliggörandet skedde dock inte som tryckt rapport utan enbart på Brås hemsida. Studien hade även ett tillagt förord formulerat av befattningshavare vid Brå, där det står att studien inte kan användas för att dra slutsatser om hur sjukvårdsdata ska användas, och inte heller huruvida våldsbrottsligheten gått upp eller ned.

2. Ett annat exempel som nämnts under intervjuer är en Brå-utvärdering som granskades av media som avslöjade att de data som presenterades inte kunde verifieras. Enligt uppgifterna i rapporten skulle det finnas utförlig statistik gällande drygt 100 personer. Statistik som bland annat skulle visa hur länge personerna befunnit sig i en viss krets av människor, vilken brottslighet de blivit dömda för, vad de haft för missbruk och vilken ställning de haft i sammanhanget. Dessa data visade sig dock bygga på den projektansvariges egna påståenden utan någon stödande dokumentation. Detta förhållande ledde till flera kritiska artiklar i media. Av innehållet i rapporten framgår att den mediala kritiken var relevant på flera sätt, bland annat vad gäller urval och den statistik som slutsatserna i rapporten bygger på. Brå tog dock inte avstånd från rapporten efter att kritiken kommit fram i offentlighetens ljus, och utvärderingen är fortfarande möjlig att ladda ned från Brås hemsida. Läsare kan således få intrycket att det finns forskningsbelägg för att den utvärderade åtgärden är effektiv.
3. Ett annat exempel som nämnts vid flera intervjuer gäller en rapport som behandlade ett politiskt känsligt ämne. Åtskilliga anställda uttryckte en frustration över att en nyckelperson vid Brå ändrade slutsatser och undertryckte känsliga resultat i rapporten. Under datainsamlingen till denna rapport uttryckte nyckelpersonen, i samband med en debatt i media, att en ny studie kring detta tema var obehövlig eftersom de data som tidigare rapport bygger på fortfarande var giltiga. Detta trots att det skett omfattande förändringar (av kontext, demografiskt landskap, lagar etc) som är centrala för att kunna dra slutsatser kring den aktuella frågan.<sup>10</sup>
4. En ytterligare rapport vars tillförlitlighet inte bara ifrågasatts under intervjuer utan även i media är den nationella trygghetsundersökningen<sup>11</sup>. I den rapport som gäller för år 2007 framgår under avsnittet "*Jämförbarhet med tidigare NTU (2006)*" att de två datainsamlingarna skiljer sig åt och att "*jämförelser bör göras med försiktighet.*" (Brå, 2008, sidan 22). Senare görs dock jämförelser (t.ex. Brå, 2018a; Brå 2019d) med år 2006 utan att denna omständighet nämns. Dessutom genomfördes ytterligare en

---

<sup>10</sup> Liksom på åtskilliga andra ställen i denna studie har vi här valt att presentera uppgifter knapphändigt för att skydda källor och/eller befattningshavare som annars skulle riskera att drabbas av kritik.

<sup>11</sup> Vi har valt att specificera att det är NTU det handlar om eftersom frågan kring bristande tillförlitlighet inte ska uppfattas som riktad mot de som författat olika NTU-rapporter utan mot NTU-undersökningen i ett vidare mer övergripande perspektiv.

förändring av insamlingsmetod år 2018, där NTU-numera genomförs enbart med post- och webbenkäter. Detta nämns kort i respektive NTU-rapport (Brå, 2018a, s. 29; Brå 2019b, s. 27), men i förhållande till innehållet i den kritik som riktas mot tillförlitligheten och jämförbarheten i trygghetsundersökningarna får denna och andra omständigheter ett litet utrymme. Siffrorna från NTU-undersökningarna med olika diagram och tabeller ger ett precist intryck. Forskning har pekat på att det kan vara en fara med denna typ av utdata från IT-system eftersom den ger ett vederhäftigt intryck, och uppgifterna lätt kan uppfattas vara mer tillförlitliga än de i realiteten är (Holgersson, 2015). Någon analys av den nationella trygghetsundersökningen görs inte inom ramen för denna rapport, mer än ett konstaterande att dess siffror tillmäts en stor betydelse i olika sammanhang.

5. Ett exempel på en rapport som ifrågasatts av intervjupersoner, men där kritiken inte rönt någon medial uppmärksamhet, gäller en bibliografi som saknar ett stort antal forskningsreferenser trots att det anges att genomgången skulle vara täckande. Det framgår av rapporten att det knutits ett antal experter till uppdraget för att säkerställa sammanställningens relevans, ändamålsenlighet och legitimitet. En person (O2) som ingick i denna expertgrupp framförde att hen riktat skarp kritik mot arbetsprocessen, men att synpunkterna inte fick några effekter. Personen uppfattade att de som utförde arbetet verkade okunniga vad gäller polisforskning och källsökning. Hen gjorde därför själv tidigt en litteratursökning inklusive presentation av texterna kring den fråga som det var tänkt att rapporten skulle behandla. Detta dokument omfattade knappt 300 titlar. Hen märkte dock att de som tog fram rapporten inte använt sig av denna föreslagna lista då omkring hälften av referenserna inklusive flera avhandlingar inte fanns med i den publicerade rapporten från Brå. I slutet av rapportskrivandet hade det dessutom visat sig att de inte ens kände till en för Norden central tidskrift för polisforskning, berättade intervjupersonen.

När vi utifrån de urvalskriterier som anges i rapporten gjorde en sökning hittades betydligt fler forskningsstudier än de som presenteras i bibliografin. Det saknas bland annat fem rapporter som getts ut inom ramen för Polismyndighetens utvärderingsfunktion. En intervjuperson<sup>12</sup> framförde att dessa rapporter kännetecknas av att de inte gillades av polisedningen. Vidare, för de rapporter som finns medtagna i bibliografin och som ingår i Polismyndighetens utvärderingsfunktionens rapportserie, anges inte författarnamn. Detta trots att de är publicerade med namn och därmed formellt skall hänvisas till enligt konvention. Vidare kunde vi konstatera att forskare som publicerat texter utifrån urvalskriterierna inte nämndes alls i genomgången. Det var också svårt att finna någon logik i att vissa forskningsrapporter eller vetenskapliga artiklar från en forskare fanns upptagna i bibliografin, men inte andra från samma författare.

#### 4.7.3 Yttranden i pressmeddelanden och i media

En före detta rikspolischef (C4) menade att det är lätt att uppfatta att Brå yttrar sig på ett sätt som är politiskt tilltalande för regeringen genom att uttalandena är i linje med vad politiker förväntar sig. Om exempelvis brottsligheten går upp uttrycks det gärna på ett sätt som låter

---

<sup>12</sup> För att försvåra identifiering anges inte referensnummer till intervjuperson.



bra (t.ex. förtroendet ökar, förbättrad anmälningsbenägenhet), om den skulle gå ned är det också bra (minskad verklig brottslighet). Utifrån olika yttranden från Brå framträder på ett tydligt sätt, enligt denna rikspolischef, att myndigheten verkar ha intentionen att uttrycka sig på ett sätt som är behagligt för regeringen samt för andra myndigheter – särskilt Polismyndigheten. Ett flertal yttrande från Brå ger stöd för denna rikspolischefs iakttagelser.

Ett exempel på detta är när en generaldirektör vid Brå yttrade sig om en utvärdering som Polismyndigheten beställt. Generaldirektören förmedlade att det var en självklarhet att projektet var lyckat, där den egentliga frågan var om, och i sådana fall hur, projektet skulle kunna få en större spridning till andra geografiska områden. Yttranden gjordes dock innan Brå hade påbörjat utvärderingen av projektet.

Ett annat exempel är ett pressmeddelande från Brå med anledning av publiceringen av en Brå-rapport som rörde polisens verksamhet. Pressmeddelandet innehöll ett precist påstående om utfallet av en insats inom polisen. Påståendet bidrog till att polisens aktivitet uppfattades som positiv, men i rapporten gick det inte att återfinna det påstådda utfallet. Det nämndes nämligen inte i rapporten och data som kunde användas för att komma fram till påståendet presenterades heller inte.

Ett ytterligare exempel är när två anställda vid Brå skrev en gästkolumn i en officiell skrift som publiceras av polisen där det påstods att ett projekt varit framgångsrikt, men rapporten som de hade skrivit och som gästkolumnens tema utgick ifrån, gav inte stöd för en sådan slutsats. Dessutom framgick att dessa anställda inte hade bemödat sig med att kontrollera riktigheten i information från polisen, som de presenterat i sin rapport. De hade oreflekterat utgått från att vissa utsagor från myndigheten var korrekta och rättvisande, trots att vi kan konstatera att det var enkelt att få fram statistik som visade att uppgifterna som de publicerade i rapporten var felaktiga.

Vid intervjuer (t.ex. FE1) har det framförts att Brå kan agera på ett sätt som underlättar för externa aktörer att använda rapportresultat i eget syfte. Ett exempel på detta är att Brå numera ofta bara presenterar rådata vilket ger mottagaren möjlighet att göra egna tolkningar baserade på materialet. Det har hänt att Brå gått ut och dementerat tolkningar av resultat av studier och även gått i polemik mot andra typer av påståenden som ligger inom Brås kunskapsfält, men det är svårt att hitta fall när Brå gjort det när det gäller yttranden från Polismyndigheten. En nuvarande anställd berättade att Polismyndigheten gått ut med sina egna resultat *"innan vi är klara med en utvärdering och utan att de vetat våra slutsatser. De har då förmedlat en väldigt positiv bild av den pågående aktiviteten."* (intervju E11, februari 2019).

Att risken är liten för att Brå går ut och dementerar eller ifrågasätter olika utsagor från Polismyndigheten ökar förutsättningar för Polismyndigheten att kunna presentera tillrättalagd information för att stärka sitt anseende.

I en annan forskningsstudie gjordes en Google-sökning för att hitta artiklar där forskare hade uttalat sig på ett sätt som kunde sägas utmana polisens anseende (Holgersson och Wieslander, 2019). Sökningen gav nästan 1 000 träffar, men det var bara en artikel där anställda vid Brå hade kommit med sådan kritik. Kritiken gällde en metod som polisen använde sig av för tjugo

år sedan. Utifrån denna sökning och analys av kritiska artiklar på internet blev det tydligt att det var en mycket stor skillnad i omfattning på kritik mot polisen mellan anställda vid Brå i jämförelse med andra forskare, trots det faktum att Brå de senaste tre decennierna varit den största aktören för forskningen om polisen.

Vi gjorde också en analys av yttranden i de länkar vi fann när vi med Googles sökmotor försökte hitta de yttranden om polisen i media som gjorts av någon av de 62 personer på listan över anställda vid Brå under åren 2013-2017. Denna genomgång visade varför vi hittat så få kritiska yttranden av Bråanställda vid den mer generella sökningen. Synpunkter riktade mot polisorganisation var sällan formulerade så att man direkt riktade kritik mot polisen genom att peka på att något var bristfälligt. De var istället vanligen formulerade på ett sätt som väckte förhoppningar om att det fanns goda möjligheter för att polisens verksamhet skulle kunna utvecklas. Kritiken förmedlades på ett försiktigt sätt ofta följt av ett positivt budskap, till exempel att ett förändringsarbete hade påbörjats för att komma tillrätta med ett bristande förhållande.

Vid sökningen på de 62 namnen fann vi 25 yttranden där Brå-anställda kritiserade polisen, men bara två av dessa kunde sägas utmana Polismyndighetens strävan att stärka och försvara sitt renommé. Vid samma sökning hittade vi 32 yttranden som underlättade polisens legitimitetsskapande aktiviteter genom att uttalandena innehöll positiva budskap eller innebar ett försvar mot eller nedtoning av kritik som riktats mot polisen. Vidare fann vi 21 fall där anställda vid Brå hade tonat ned betydelsen av en ökning av antalet anmälda brott och förklarat det med att polisen förändrat sitt sätt att arbeta, till exempel en fokusering på en viss typ av kriminalitet. En ökad vilja hos allmänheten att anmäla brott var en annan hypotes som användes som förklaring. Det sågs ibland som positivt, inte minst från Polismyndighetens sida vad gällde polisens bidrag till denna utveckling.

En nedgång av den anmälda brottsligheten kan tolkas som att polisen har lyckats med att förebygga brott. Polismyndigheten, men det gäller även Brå, går sällan ut med information som talar emot en sådan förklaring. En nedgång kan emellertid bero på en minskad anmälningsbenägenhet och att polisen minskat omfattningen av vissa aktiviteter. Vi kunde dock bara hitta ett fall där någon av de 62 anställda hade lämnat en sådan förklaring till en brottsnedgång. Det enda fallet där en sådan kommentar förekom gällde en brottsnedgång i ett mycket begränsat geografiskt område, där frågan var ställd av en journalist på en liten lokal tidning.

När det gäller olika former av officiella yttranden från Brå är uttrycket "*Brå anser att....*" vanligt förekommande. Uttrycket kan skapa en osäkerhet om det grundar sig i vad forskare kommit fram till i en studie eller om det är ett myndighetsuttalande som tar hänsyn till andra faktorer.

## 4.8 Förutsättningar att bedriva forskning

### 4.8.1 Möjligheterna att anamma ett kritiskt förhållningssätt

En före detta generaldirektör (GD1) förklarade att det är viktigt att ha klart för sig betydelsen av begreppen forskning, utredning och utvecklingsarbete. Denna menade att huvuddelen av Brås verksamhet handlar om utredning och utvecklingsarbete även om det förekommer rent

forskningsarbete. Generaldirektören poängterade att lojaliteten hos medarbetarna ska vara inriktad på att utföra myndighetens uppdrag - inte på den egna karriären.

En tidigare anställd vid Brå (FE2) berättade att i början när denne var anställd vid Brå kunde den presenterade empirin och resultaten användas i mera vetenskapliga artiklar parallellt med framtagning av Brå-rapporterna. Intervjupersonen sa att det numera hade förändrats och det hade inträtt ren censur. Det som den nya generaldirektören inte tyckte om släpptes inte längre fram i rapporterna. Rapporterna beskrevs därigenom bli mindre kontroversiella och samtidigt mindre betydelsefulla. En nuvarande anställd vid Brå (E11) som intervjuats uppfattar inte att något mörkas, men uppgav att varje ord vägs mer noggrant när det rör frågor som är känsliga. Intervjupersonen pekade på att det finns en kvalitetsgranskningsprocess och att en viktig faktor att ta hänsyn till är att Brå inte har någon kontroll över hur andra väljer att presentera det som framgår i rapporter (E11).

En före detta anställd (FE7) pekade på att det finns personer vid Brå som inte har ett tillräckligt kritiskt förhållningssätt till de metoder som används. Intervjupersonen menade att Brå är en liten myndighet och en tongivande person som är verbal kan få stort inflytande över hur anställda tar sig an en fråga. Att anställda väljer att gå tillväga på ett visst sätt ska inte nödvändigtvis tolkas som att det beror på politik eller att de har en viss ideologi, utan det kan bero på att de inte vill eller har förmågan att ifrågasätta egna paradigmer angående hur man producerar kunskap. Ett återkommande tema som framkom under studien är att rådande paradigmer och synsätt påverkar tillvägagångssätt i studier. Det kan även gälla forskare verksamma i andra organisationer än Brå. Att anställda kan ha investerat mycket i ett specifikt tillvägagångssätt och att det är detta tillvägagångssätt som de kan, var något som lyftes fram av en före detta anställd (FE7). Den nationella trygghetsundersökningen (NTU) vid Brå nämndes som ett sådant exempel. En före detta rikspolischef (C4) menade att NTU har varit något av ett politiskt rättesnöre som politiker ofta har hänvisat till som någon slags given sanning, men han poängterade att tillförlitligheten på NTU starkt kan ifrågasättas. Han berättade att NTU är något av ett skötebarn för Brå och att det tog ett tag innan han förstod att *"NTU inte var den bibel som den skulle vara."* (intervju C4, september 2019).

#### 4.8.2 Personalsammansättning vid Brå

Av de 20 personer vid Brå som vi fick ut CV för hade hälften utbildningsnivån kandidatexamen. En person hade inte tagit en kandidatexamen, men gått andra typer av utbildningar som skulle kunna sägas motsvara en sådan utbildningsnivå. Fyra hade masterexamen, en hade licentiatexamen och fyra hade disputerat. 15 av 20 var kvinnor.

Nuvarande anställda och före detta anställda har framfört att de som anställda/utredare vid Brå är mer styrda jämfört med att bedriva forskning på ett av universiteten (t.ex. E1, E8, E12, FE9). Av intervjuer framgår att en fundamental förändring skedde när Brå gick från att ha inriktning som ett forskningsinstitut till en mer renodlad myndighet (t.ex. FE1, FE2, FE5). En tidigare anställd påstod att devisen numera lyder *"att man forskar på universitet och utreder på myndigheter"*. Intervjupersonen menade att det vid Brå *"inte längre finns en fungerande forskarmiljö"*. När intervjupersonen började fanns det forskare med olika bakgrund vid Brå vilket beskrevs vara: *"fruktbart och ledde till många bra diskussioner och reflektioner."*

(intervju FE1, augusti 2019) Personalsammansättningen hos Brå ändrades dock när förutsättningarna att bedriva forskning vid Brå ändrades. Det blev färre med forskarutbildning och det blev en likriktning på de som anställdes, menade intervjupersonen. Docenter och professor var inte önskvärda när friheten att själv forma frågeställningar ändrades, ansåg den tidigare anställda. Denna uppfattning får stöd av annan data som presenteras nedan. En annan tidigare anställd (FE6) påpekade att det blev ett problem när utredare med forskningskompetens plötsligt blev underställda en starkt styrande chef.

I intervjuer med före detta anställda framkommer en strävan att rekrytera medarbetare som har goda förutsättningar att fungera som lydiga handläggare på en myndighet, framför personer som anammat en forskarroll (t.ex. FE3, FE5, FE8, FE9). En intervjuperson (FE3) uppgav att projektanställningarna avlöste varandra när hen arbetade som utredare och en annan före detta anställd (FE9) uttryckte att det verkar finnas ett önskemål att anställa *”unga tjejer”* som är lättstyrda framför *”självständiga forskare, docenter och professorer”* eftersom *”Det är svårare att handskas med kompetenta personer som inte vill bli styrda.”* (intervju FE9, september 2019) Denna intervjuperson beskrev att anställda sedan leds in i att bara lyssna på ledningen, och vidare att krav om snabb produktion pressar dem och gör dem ännu lättare att leda. En intervjuperson (O2) som anlitas som granskare och ingått i expertgrupp vid Brå menar, att Brå gör anspråk på att deras rapporter ska hålla vetenskaplig standard, men att rapporterna åtminstone i sin preliminära version ofta hade en svag vetenskaplig kvalitet och föreföll skrivna av författare med begränsad forskningskompetens.

#### 4.8.3 En rekryteringsprocess

Med tanke på vad som framgått vid intervjuer hade det varit önskvärt att kunna studera hur processer sett ut när personer, som valt att ge kritiska synpunkter på polisen eller andra nära samarbetspartner till Brå, har sökt ekonomiska medel eller anställning hos Brå. En strävan att samla in sådan empiri visade sig dock inte vara möjlig på grund av Brås bristande transparens och sätt att efterleva offentlighetsprincipen. Vi har därför bara lyckats få inblick i en sådan process genom att en av artikelförfattarna som är känd för att våga uttrycka sig kritiskt om polisen (S4 i texten nedan), sökte en tjänst vid Brå. Det skedde innan det fanns någon tanke att genomföra denna studie. Även om det inte går att dra generella slutsatser enbart utifrån ett enskilt fall var det som utspelade sig under processen intressant med tanke på vad som framkommit vid intervjuer. Vi tog fram både en kort sammanfattande beskrivning av processen och en mer utförlig beskrivning. Vi uppfattade att det fanns en nackdel med att presentera en omfångsmässigt längre beskrivning av processen, då det riskerar att uppfattas som att vi fäster mer vikt vid händelsen än som är fallet. Samtidigt kom vi fram till att det fanns en nackdel om vi inte redovisade grunden för våra summeringar och slutsatser i och med att processen berörde en av oss författare. Vi bedömde att det senare vägde över och av transparens skull valde vi därför den mer deskriptiva beskrivningen av händelsen.

Det fanns likheter i hur flera personer som sökt den aktuella tjänsten uppfattade processen. Person S1 uppfattade till exempel att befattningshavare vid Brå hade varit väldigt positiva till hen efter den första intervjun och rekryteringsprocessen fortsatte med fler intervjuer. Förhållningssättet ändrades dock efter att Brå kontaktat de referenspersoner som den

sökande uppgivit. S1 uppfattade att när man vid Brå fick klart för sig att S1 hade en stark integritet och vågat föra fram kritik mot polisen trots att hen var anställd av Polismyndigheten, ändrades atmosfären och de intervjufrågor som ställdes hade enbart ett fokus på den sökandes syn på lojalitet. S1 uppfattade att Brå såg det som viktigt att rekrytera anställda som kunde acceptera att slutsatser och annan text i rapporter som de skrivit kan bli ändrade och tas bort innan publicering av rapporterna (e-brev och muntlig kontakt med S1, november 2016).

S2 uppgav att hen utgick från att det var positivt att under anställningsintervjun framhålla förmågan till kritisk reflektion. Hen framförde därför att hen uppfattade att det kunde vara problematiskt om Polismyndigheten finansierade en utvärdering som Brå skulle göra eftersom det riskerade bli en partisk rapport med syftet att skapa en tilltalande bild av polisens förmåga för att parera kritiken att det var en organisation i kris. Med tanke på den förändrade atmosfären efter detta kände S2 att dennes antagande var felaktigt (e-brev och muntlig kontakt med S2, december 2016 och oktober 2019). Det S3 förmedlade om sina iakttagelser under rekryteringsprocessen gav intrycket att Brå var mån om att ha en god relation till Polismyndigheten och att man såg innehållet i S3:s tidigare textproduktion som ett problem där S3 kanske själv vid sidan av arbetet vid Brå skulle *"publicera något om polisen som kunde skapa konflikter med BRÅ"* (e-brev, december 2016)

S4 hade ett CV som överensstämde mycket bra med den kravprofil som fanns för den utlysta tjänsten. Enligt lagen om offentlig anställning (LOA 1994:260) måste den mest kvalificerade kandidaten för en utlyst tjänst erbjudas tjänsten. I och med att S4 inte fick någon kallelse till en intervju skrev S4 till Brå och ställde en fråga om läget i rekryteringsprocessen. En nyckelperson vid Brå svarade *"[...] Vi har sökt dig med anledning av din ansökan, men tyvärr inte lyckats nå dig."* (e-brev, augusti 2016). I ansökningshandlingen fanns ett flertal kontaktuppgifter såsom e-postadress som Brå inte använt sig av i sina uppgivna kontaktförsök med S4.

S4 valde att utförligt dokumentera hela processen kring den aktuella tjänstetillsättningen i syfte att ha underlag för ett eventuellt kommande överklagande till statens överklagandenämnd. S4 ringde upp den som skrivit svarsbrev på Brå. Denne frågade om S4 verkligen ville fortsätta anställningsprocessen och medverka i en intervju eftersom anställningen inte var så intressant med tanke på S4:s bakgrund. Befattningshavaren underströk att lönen dessutom var låg (ljudinspelning, augusti 2016). S4 ville dock inte återkalla sin ansökan och önskade bli kallad till intervju.

Vid intervjun uppgav en nyckelperson vid Brå att Brå måste fråga Polismyndigheten hur de skulle ställa sig till om S4 skulle få en tjänst vid Brå. Befattningshavaren menade att Brå inte hade något att invända mot kvaliteten på S4:s forskning, men att det fanns en risk att en anställning av S4 skulle få negativ inverkan på Polismyndighetens uppfattning om Brås objektivitet vid studier av polisverksamhet. Under intervjun ställdes ett flertal frågor om S4:s förmåga att acceptera krav om att ändra texter och det betonades att Brå inte genomför oberoende forskning genom att formulera egna frågeställningar (ljudinspelning, september 2016).

När det gått en månad efter intervjun skrev S4 och frågade om anställningsprocessen. S4 fick svaret att man försökt att nå S4 och att tjänsten tillsatts internt på grund av att man sett över sin organisation (e-brev, oktober 2016). Den påstådda organisationsförändringen visade sig dock inte ha påverkat en annan tjänstetillsättning på samma enhet som genomfördes parallellt. En jurist på den fackliga organisation S4 tillhörde tog kontakt med den befattningshavare som skrivit e-brev om att tjänst tillsatts internt, men fick svaret att inget fått den utlysta tjänsten, utan att rekryteringen avbrutits och att det skett en intern omplacering (e-brev, november 2016). S4 fick dock ett e-brev vidarebefordrat från annan sökande till den aktuella tjänsten där Brå skrivit: *"Tyvärr måste vi meddela att vi beslutat att erbjuda annan kandidat tjänsten"* där det också skedde en hänvisning till rätten att överklaga beslutet till statens överklagandenämnd (e-brev, oktober, 2016). S4 skrev till Brå och begärde ut alla e-brev som hade skickats till de som sökt den aktuella tjänsten. Brå svarade att det inte skickats några e-brev till de som sökt tjänsterna (e-brev, oktober, 2016).

Tolv veckor efter att Brå avbrutit ovan beskrivna tjänstetillsättning påbörjades en ny tjänstetillsättning på den aktuella enheten. Kravprofilen hade ändrats och stämde inte längre lika bra med S4:s CV. En person som S4 tillfrågade tog kontakt med Brå och ställde frågor kring den utannonserade tjänsten samt även om den tidigare avbrutna rekryteringsprocessen som gällde samma tjänst. Den befattningshavare som skrivit e-brev om att den avbrutna rekryteringsprocessen berodde på en översyn av organisationen uppgav nu i telefonsamtal att tjänstetillsättningen hade avbrutits på grund av avsaknaden av passande kandidater för tjänsten (ljudinspelning, mars 2017).

#### 4.8.4 Förutsättningar och villkor som påverkar möjligheten att bedriva forskning

En genomgång (utfördes januari 2018) av bakgrund (CV), publikationer och eventuella yttranden i media för de personer som anställdes av Brå under de senaste åren och av forskare som erhållit finansiering av Brå de senaste fem åren. Denna genomgång indikerar att det kan vara en fördel att ha en låg profil vad gäller omfattningen och sättet att uttrycka kritik. Det som framkommit vid intervjuer och det som hände under ovan beskrivna tjänstetillsättning stärker en sådan iakttagelse.

Studiens data pekar mot att det finns olika förutsättningar och villkor som påverkar forskares möjlighet att bedriva forskning vid Brå (jfr. Holgersson och Wieslander, 2019). Några intervjuer beskriver hur integriteten och en forskares motstånd att ändra i rapporter har resulterat i att de fått avsluta sin tjänst vid Brå, antingen självmant eller på uppmaning av Brå. Andra förutsättningar för att bedriva forskning som nämns är olika typer av anpassningar, som att rikta forskningsfrågan dit pengarna finns, styra resultaten eller ge avkall på sin integritet.

En före detta rikspolischef ansåg att det är problematiskt att Brå är så dominant i polisforskningen och har en så stark knytning till regeringen. Han menade att: *"Det kan påverka vad andra forskare väljer att studera."* (intervju C4, september 2019) En annan före detta rikspolischef drog liknande slutsatser om effekten av att Brå är en så central aktör för polisforskningen. Han menade att för en forskare kan det vara lockande att leta upp frågor som det finns pengar i och levererar ett resultat som beställaren vill ha. Det var uppenbart att det kan vara en nackdel att sticka ut som forskare och han beskrev vidare att *"situationen är sådan att det kan gynna att det uppstår en slags korruption bland forskare."* (intervju C1,

september 2019). En före detta generaldirektör (GD1) vid Brå ansåg att den mänskliga naturen gör att det finns människor utan integritet. GD1 beskrev att detta givetvis också gäller inom forskarvärlden men sa dock att *"jag kan själv inte peka på några exempel på detta kopplat till Brås forskning eller till forskning om polisen eller inom kriminologisk forskning."* (intervju GD1, september 2019).

Som tidigare framgått har flera exempel förmedlats om situationer där chefer vid Brå, inklusive generaldirektörer, krävt att anställda ska ändra slutsatser i rapporter och att där de anställda gjort detta. Fall har också nämnts när anställda vägrat. En tidigare anställd (FE8) vid Brå som blev utsatt för hårt tryck, både av sin chef och av generaldirektören, att ändra centrala slutsatser i en rapport berättade att hen vägrade. Intervjupersonen berättade att det efteråt framhölls att *"om jag skulle vara så samarbetsovillig så skulle det vara svårt att hitta arbetsuppgifter för mig på Brå"*. Personen i fråga hade en stabil forskningsbakgrund att stå på och menade att: *"För de som inte hade en sådan grund och blev utsatt för denna makt och pondus så var det naturligt att man ändrade på ett stycke illa kvickt."* (intervju FE8, september 2019).

Även vid intervju med en annan tidigare (FE5) anställd framgår att hen vägrade att göra om slutsatser i en rapport på det sätt generaldirektören krävde. I tillägg till intervjun visade den intervjuade ett skriftligt svar som skickats till generaldirektören med anledning av detta krav. Forskarens rapport blev inte publicerad av Brå. Generaldirektören var överhuvudtaget inte intresserad av personens tjänster och hen fick sluta.

En annan före detta anställd (FE4) som berättade att det fanns sådant på Brå som inte fick diskuteras eller beforskas uppgav att hen själv inte utmanade detta. Intervjupersonen berättade att det var några utredare som försökte, men att dessa försök slogs ned. Försöken beskrevs inte ge upphov till diskussioner, utan snarare i fördömanden.

En före detta generaldirektör (GD2) vid Brå menade att det inte är lyckat att myndigheter finansierar forskning direkt utan ansåg att det ska ligga på forskningsråd. Om man inte utlyser forskningspengar i konkurrens finns nämligen en risk att beslut om vem som får forskning inte blir prövat efter korrekta kriterier. Denna framförda risk får stöd av det som framgår i en studie om forskares erfarenheter av vilka effekter det kan få att komma med kritik mot polisen (Holgersson och Wieslander, 2019). Det som utspelade sig med anledning av att regeringen år 2009 gav rikspolisstyrelsen i uppdrag att både genomföra och lägga ut externa utvärderingar av polisverksamhet, är ett tydligt exempel på vad som kan hända om en myndighetsledning inte gillar vissa forskningsresultat. I sitt svar till regeringsuppdraget angav Polismyndigheten att man ämnade upprätta en särskild funktion med kvalificerade forskare som både skulle genomföra och efter rikspolisstyrelsens önskemål beställa utvärderingar. Detta eftersom även att beställa forskning är en kvalificerad uppgift. För transparensen och som garantier för kvaliteten skulle ett råd med universitetsprofessorer upprättas, liksom en särskild rapportserie där rapporter endast fick publiceras efter att de granskats av rådet. Publicering skulle ske i forskarnas namn, men med angivelse i omslaget att styrelsen inte tagit ställning till resultaten (Rikspolisstyrelsen, 2010).

Funktionen leddes initialt av en professor i polisforskning. Den upphörde dock ganska snabbt att fungera efter sin intention eftersom polisledningen inte ville att en studie skulle slutföras, men inte kunde ge något skäl till detta. Rådet fick inte informeras och funktionens ledare belades med munkavel. Detta resulterade i att professorer i rådet avgick, att ledaren slutade och att polisen, i strid mot vad man uppgivit till regeringen, helt tog över styrningen (Knutsson, 2015). Tjänstemän vid styrelsen försökte även stoppa rapporter (Knutsson, 2017).



## 5. Bias i forskningsprocesser

I detta avsnitt relaterar vi studiens resultat till tidigare forskning. Inledningsvis utgår vi från forskning kring bias vid industriforskning för att öka förståelsen för de iakttagelser vi gjort. Därefter kommer empirin att belysas med hjälp av forskning om legitimitetsskapande i organisationer med ett fokus på studier av offentliga organisationer. Slutligen för vi ett resonemang kring hur vi tolkar förekomsten av bias och vilka aspekter inom en myndighet som kan främja risken för bias.

### 5.1 Bias vid industriforskning

Vi följer systematiseringen beskriven i avsnitt 3.2 med en redovisning i enlighet med de faser i forskningsprocessen som framkommit i den industrifinansierade forskningen nämligen: forskningsfråga/agenda, design av studie, genomförande av studie och presentation av studien och dess resultat.

För att minska upprepningar har vi valt att hålla redovisningen kort. I vissa fall har vi dock fördjupat resonemang genom att ta med mer information från intervjuer och annan datainsamling än som presenterats i föregående kapitel.

#### 5.1.1 Bias i forskningsfråga/agenda

Hur en forskningsfråga formuleras och bakomliggande agendor till att vissa studier genomförs har vid industrifinansierad forskning visat sig vara ett viktigt skäl till att bias uppstår (se t.ex. Nestle, 2018). Av data framgår att agendor vid justitiedepartementet och andra externa aktörer styrt Brås arbete och att dessa aktörer med få undantag bestämmer frågeställningarna för Brås studier, vilket är i överensstämmelse med Brås underordnade ställning (t.ex. C1, C4, GD1, M3, FE7). Vid någon intervju har det framkommit att formulering av frågor för kommande studier kan ske i samspel med justitiedepartementet (GD1, C6) och att Brå i vissa fall kan formulera egna frågor (GD1), men även de som framfört sådana ståndpunkter menar att andra än befattningshavare vid Brå i huvudsak bestämmer de frågeställningar som Brås studier ska ha.

#### 5.1.2 Bias i planering av studie/design av studie/val av metod/-er

Även om en beställare av en forskningsstudie formellt sett inte definierar något annat än själva forskningsfrågan kan en mycket snäv och detaljerad sådan påverka uppläggningsen av en forskningsstudie (se avsnitt 4.1). Vår studie pekar på att det dock verkar vara ovanligt att finansiärer försöker påverka själva designen och val av metoder för att svara på en viss fråga, vilket ligger i linje med de slutsatser som dragits kring industrifinansierad forskning (se t.ex. Nestle, 2018). Vid någon enstaka intervju har det framgått att en extern aktör lade sig i rena metodfrågor och det gällde de frågor som skulle ställas till anställda genom en webbenkät. De som svarade för studien vid Brå motsatte sig dessa krav (E11).

Vid vissa intervjuer har det framgått att det finns personer med ett stort inflytande på Brå som kan påverka uppläggningsen av studier och de metoder som väljs. Detta kan, men behöver inte, vila på en politisk eller ideologisk grund, utan kan bero på att man inte har viljan eller förmågan att ifrågasätta valt tillvägagångssätt (FE7, FE11). Att anställda umgås i samma kretsar och under lång tid sysslar med liknande fenomen kan medföra en slags normalisering, där man blir en del av en kultur som kan göra det svårt att ifrågasätta antaganden och rådande ideologier.

Detta kan i sin tur påverka tillvägagångssätt vid forskningsstudier. Den nationella trygghetsundersökningen nämns som en studie där vald metod kan ifrågasättas framhållits att det finns mycket prestige kring denna studie vid Brå, och att metoden försvaras in absurdum (FE7, C4).

### 5.1.3 Bias i genomförande av forskningsstudie

Likt iakttagelser i samband med studier om bias i industriforskning, finns det få indikationer på att det vid genomförande av studier vid Brå förekommer den typ av snedvridning som exempelvis avser censurering av data eller selektiv dataanvändning. Det är bara vid någon enstaka intervju som intervjupersoner pekat på att det i vissa fall kan ha förekommit något sådant (C4 och GD1). I dessa fall handlar det om en i forskningssammanhang välkänd faktor som brukar benämnas *"going native"* (se t.ex. Bryman and Bell, 2015) och som innebär att en nära samverkan och interaktion med forskningsobjektet, i det här fallet polisen, kan påverka möjligheten till nödvändig distans.

### 5.1.4 Bias vid presentation av resultat

Av intervjuer har det framgått att Brå är måna om att ha goda relationer med Polismyndigheten (se t.ex. GD2). Det kan därför vara fördelaktigt för forskare att inte agera på ett sätt som utmanar polisens strävan att värna sitt renommé, vilket också framgått vid tidigare forskning (Holgersson och Wieslander, 2019). Brå används i stor utsträckning för att studera frågor som är viktiga för polisorganisationen, dels via uppdrag från justitiedepartementet, dels på direkta uppdrag från polisorganisationen. Polismyndigheten anlitar också externa forskare direkt.

Både intervjuer (t.ex. FE6, FE9, E11, E12, C4, GD2) och annan empiri (analys av yttranden i media av anställda vid Brå) indikerar att risken för bias är hög vid presentation av vissa resultat som är politiskt känsliga eller som starkt går emot agendan hos en beställare av en studie. Här finns tydliga paralleller till det som iakttagits om bias vid industriforskning beträffande sättet att hantera oönskade resultat och hur dessa resultat förmedlas. Vissa forskare väljer att agera på ett sätt som gynnar dem själva och är beredda att åsidosätta grundläggande förhållningssätt som är viktiga vid forskning (se t.ex. Oreskes och Conway, 2010).

## 5.2 Legitimitetskapande i organisationer

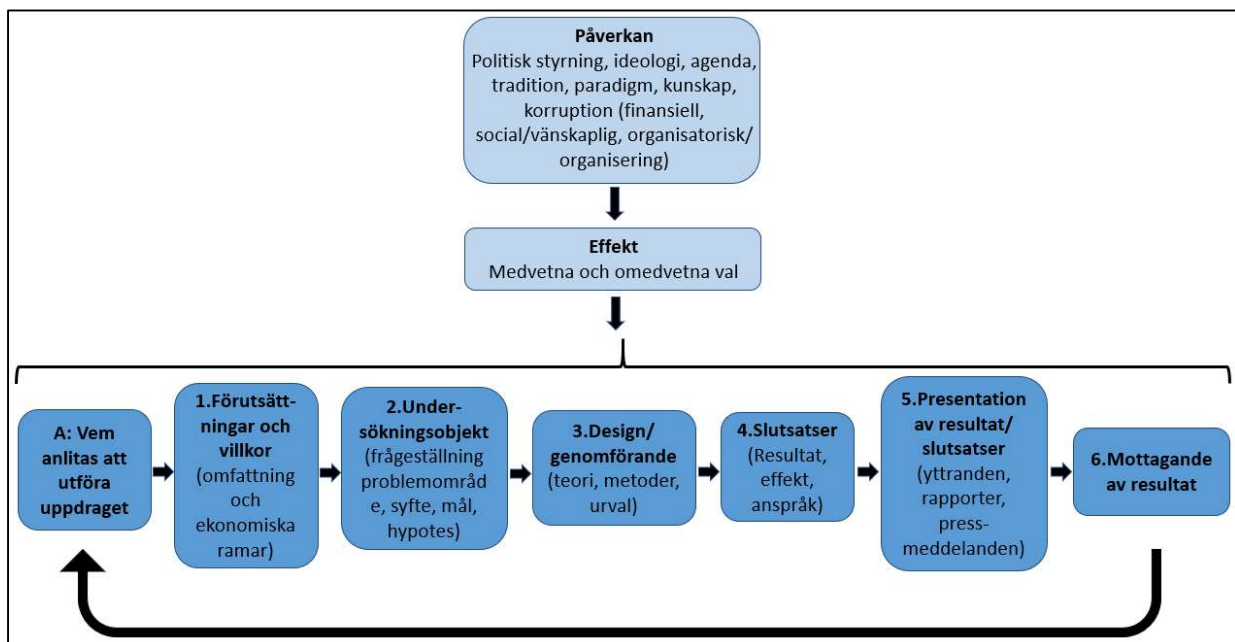
Polismyndigheten beställer studier och olika tjänster av Brå. Att polisen kan hänvisa till att en fråga utreds av Brå eller att det pågår ett utvecklingsprojekt i samarbete med Brå kan ge en bild av en alert organisation. En tidigare generaldirektör vid Brå framförde att: *"Brå kan komma med en rapport som är bra, men polisen har ofta svårt att styra upp detta så att det blir verkstad av rapporten"* (intervju GD1, september 2019). Att Polismyndigheten flitigt anlitar Brå, men har svårt att implementera de förslag som läggs fram i rapporter från Brå, kan vara en indikation på att det primära för polisen är att visa att det pågår utvecklingsaktiviteter och inte att påverka innehållet i verksamheten. Det faktum att det är en liten risk att Brå i media framhåller implementeringsproblem underlättar en sådan strategi.

För Polismyndigheten blir också Brå en bra samarbetspartner i och med att Brå kan få inblick i polisens verksamhet utan att lägga sig i polisens yttranden för att försvara och stärka sin bild som en effektiv organisation. Det är uppenbart att en del anställda vid Brå har en så pass stor inblick i vissa frågor att de skulle kunna gå i polemik mot olika påståenden som polisen för ut.

Med tanke på vad som framkommit vid andra studier (se t.ex. Holgersson, 2015; Holgersson och Wieslander, 2019) skulle det kunna medföra nackdelar för Brå att kritisera polisen på ett sätt som utmanade polisen. Brå skulle bland annat kunna få svårare att få tillgång till data och kritik skulle kunna påverka Polismyndighetens intresse att anlita Brå. Brå interagerar i många olika utvecklingsprocesser inom polisen och förväntas samtidigt att utvärdera polisens verksamhet på ett oberoende sätt. Att så starkt involveras i olika utvecklingsprocesser och samtidigt genomföra utvärderingar som hänger samman med dessa kan vara en stor utmaning (se t.ex. Holgersson och Melin, 2014). Det kräver en hög grad av självständighet och oberoende hos dem som utför sådana studier. Utifrån ett flertal intervjuer (t.ex. FE7 och FE9) och även utifrån annan empiri (t.ex. vissa anställdas beteenden i samband med vår datainsamling) föreligger knappast sådant oberoende och den integritet som ett sådant förhållningssätt förutsätter.

### 5.3 Bias i myndighetsforskning

Våra resultat som avser myndighetsforskning överensstämmer i stort med resultat från industrifinansierad forskning. Vi menar därutöver att bias kan förekomma i än mer subtila former än de som tidigare lyfts fram i industrifinansierad forskning. Detta som ett resultat av medvetna eller omedvetna överväganden och ställningstaganden. Figur 1 åskådliggör schematiskt för möjlig förekomst av bias i olika moment i en forskningsprocess som omfattar mer än själva genomförandet eller resultatredovisningen av en studie.



Figur 1: Schematisk skiss över moment i forskningsprocessen där bias kan förekomma

Vår studie indikerar att olika former av bias förekommit vid forsknings- och utredningsverksamhet som bedrivs vid Brå. Bias kan vara resultat av politisk styrning, ideologiska strömningar, metodologival, enskilda individers eller andra organisationers agenda. Det kan också vara resultat av en etablerad kultur inom en myndighets verksamhet. En ytterligare form av påverkan kan ske genom olika typer av korruption. Den kan bestå i att bidrag för forskning tilldelas personer, inte för att vederbörande är den mest lämpade att

bedriva forskningen eller för att forskningsplanen håller god kvalitet, utan på basis av andra faktorer. En sådan faktor, och som kan utgöra en form av korruption, är den som baseras på lojalitet. Det kan ske genom vänskapsband, eller genom andra former av lojalitets- eller maktrelationer. En myndighets organisering av sin verksamhet, olika rutiner eller normer kan också påverka kvalitet. Exempelvis det sätt och den omfattning som rapporter granskas.

Vi har fått tydliga signaler om att faktorer som nämnts ovan haft inflytande på anställda som påverkat hela forskningsprocesser eller olika delar i dessa. Vi har identifierat olika moment eller delar av forskningsprocessen där denna påverkan kan ske, nämligen; *studiernas förutsättningar och villkor; undersökningsobjekt; design/genomförande; slutsatser; presentation av resultat/slutsatser; samt vid mottagande av resultat*. På så vis breddar och nyanserar studien tidigare forskning som gjorts vid företagsfinansierad forskning.

I moment 1 som fokuserar *förutsättningar och villkor* för forskningen omfattar den styrning som sker genom att Brå som myndighet tilldelas uppdrag och ansvar för en stor del av de studier som omfattar brottslighet och polisens verksamhet. Det handlar också om på vilka grunder uppdrag formuleras, och om finansiering styr uppdragets utformning. En uppdragsgivare och beställare av uppdraget kan ges möjlighet att påverka de villkor under vilka uppdraget ska genomföras. Dessutom kan detta ske genom sanktionerade beslut (tex i regleringsbrev).

I moment 2, som avser undersökningsobjektet, kan forskningsprocessen bland annat styras och påverkas av olika hypoteser och de frågor som ställs upp. Här pekar våra resultat mot att det finns forskningsfrågor eller undersökningsobjekt som på förhand anses känsliga, eller där delar av en fråga anses känslig, vilket påverkar utformningen av hur studien går till. Moment 2 tillsammans med moment 5 är de steg där vi funnit att risken för bias är som störst, vilket ligger i linje med de slutsatser som dragits gällande industriforskning.

I det tredje momentet – design och genomförande – kan bias uppstå på flera sätt. Det kan handla om vilka teorier och metoder som tillämpas och om de är adekvata för att studera undersökningsobjektet. Det kan också handla om skäl för urval, om påverkan har skett i hur intervjuer, observationer eller hur enkäter ska formuleras eller brukas. Fabricering av data kan exempelvis ske genom utelämnande av data, selektiv fokusering till viss typ av data, eller censurering av data. Det var mindre framträdande i denna studie, men förekom.

Det fjärde momentet i figuren rör slutsatser, vilket till viss del hör samman med vilken typ av data som en studie genererat. Bias eller olämplig påverkan i denna del kan uppstå när vissa resultat redan på förhand beställts, vilket inte nämnts ofta i intervjuerna. Däremot var det vanligare att intervjupersoner berörde frågan om vilka specifika resultat som poängterats i olika Brå-rapporter. Det handlade om vad som förts fram som centrala resultat, om resultaten är missvisande eller rättvisande, om det är rimliga konsekvenser eller effekter som poängterats, och om anspråken är legitima och riktiga. Ett identifierat sätt är censurering av slutsatser eller delar av dessa. Ytterligare en aspekt som kan påverka en rapporters slutsatser är om en studie har blivit granskad av forskarsamhället. Våra resultat visar att det vid myndighetsforskning är relevant att ställa frågor om på vilka grunder externa granskare har valts ut och deras inflytande på slutrapporter.

Som ett femte moment i forskningsprocessen kommer presentation av resultat/slutsatser. Påverkan kan ske genom hur resultat publiceras offentligt och vilka delar av en studies resultat som presenteras. Vad fokuseras och vad utelämnas när en studies resultat ska offentliggöras? Vår studie indikerar att det finns en stor risk för snedvridning i hur resultat offentliggörs och förs fram beroende på vad som undersöks och vem som är beställare av uppdraget. Här går det att dra tydliga paralleller till de slutsatser som dragit kring bias vid industriforskning där den bild som förmedlas av resultatet av en studie blir missvisande genom att positiva effekter överbetonas och negativa resultat undertrycks. Det är också relevant att beakta vem som har publiceringsansvar och vem som äger en publikation. Om det är en myndighet som står för en rapport eller om enskilda utredare/forskare gör det medför olika konsekvenser. Med sitt namn fastslår forskaren att hen är ansvarig för rapportens innehåll och dess kvalitet. Beträffande Brås nuvarande praxis uppstår en osäkerhet om det är forskarna som uttalar sig eller om det är "Brå" som på något sätt uttrycker sig.

Ett sjätte moment behandlar mottagandet av resultat. Denna punkt kan uppfattas som fristående från en forskningsprocess, men utifrån studiens data har vi identifierat den som en viktig del. Vi baserar denna slutsats på olika yttranden som påtalar vikten att hålla sig väl med den organisation som studeras. Att ha i beaktande hur exempelvis Polismyndigheten kan reagera på en studie som riskerar att påvisa negativa eller kritiska resultat, kan få konsekvenser för vad som studeras (del 2), på vilket sätt det studeras (del 3), och så vidare.

I förlängningen kan det få konsekvenser också för vad vi identifierat som en ytterligare central aspekt i figuren ovan, nämligen vem som tilldelas uppdrag eller framtida finansiering för att genomföra ett uppdrag (del A i tabellen). Här blir det återigen relevant att beakta tillsättningen, exempelvis om det förekommer vänskapskorruption eller om utföraren har fått uppdraget på grund av mer sakliga skäl. Att anlitas för att utföra olika uppdrag kan generera effekter för såväl den egna karriären som på ett personligt plan (t.ex. i form av lön, finansiering, status, expertis eller inflytande).

### 5.3.1 Kulturer som kan främja risken för bias

Vid analysen av intervjudata har vi identifierat något som vi benämner som Brås blinda fläck. Den innebär försvarande påståenden att det inte förekommer bias samtidigt som effekten av politisk styrning inte ifrågasätts alls. Den politiska styrningen ses som något självklart och att organiseringen av Brå inte medför risk för bias. Ett generellt mönster vid intervjuer av de före detta generaldirektörerna och nuvarande anställda vid Brå är att majoriteten avvisar förekomsten av bias i processen att ta fram kunskap, samtidigt som de hänvisar till det naturliga i att Brå tilldelas utredningsuppdrag eftersom det rör sig om en myndighet. Det hela kan exemplifieras med en intervju med en anställd:

*"Jag tolkar inte tendenser att vi i framtiden blir styrda mer eller mindre av departementet eller regering. Samtidigt ser jag inte problemet. Vi står under ett departement. Fri forskning finns ju också, den sker på universiteten. Det vi forskar om kan ha tydlig koppling till vad det behövs kunskap om i dag. Det skulle däremot vara problematiskt om resultaten styrdes, något sådant finns inte." (E1, februari 2019)*

I flera intervjuer sker kontrasterande jämförelser till *"fri forskning"* på universiteten och att det innebär något annat än de studier Brå genomför. Trots att intervjupersoner definierar denna skillnad kan de samtidigt ge uttryck för att de inte uppfattar att risken för bias skulle vara större vid Brå jämfört med studier som bedrivs av forskare som tillhör andra organisationer. Likaså är det intressant att en del anställda uppgivit att det inte finns någon inbyggd spänning i det faktum att Brå är en myndighet som tillika förväntas genomföra olika former av studier och att de samtidigt anmärker att denna studies tema kan vara så pass känsligt på Brå att det finns risk att deltagande som intervjuperson skulle kunna få konsekvenser.

En anställd ansåg att frågeställningen för denna studie *"är en bomb"*, och att risken för bias är hög på grund av det sätt på vilket studier bedrivs och den politiska och ideologiska påverkan som finns. Att det under studien förekom att anställda meddelade att de måste fråga överordnad om de kan ställa upp på en anonym intervju kan indikera en låg grad av självständighet hos de anställda, likväl som det kan vara en signal om de anställdas kompetens i forskningsetik. I sig åskådliggör beteendet risken för bias i deras processer på ett tydligare sätt än vad som framkommer i flera av intervjuerna. Dessutom kan tilläggas att det var en anställd som efter genomläsning av intervjutext strök alla uttalanden avseende bias vid studier som genomförs vid Brå.

Några intervjupersoner som pekat på risken för bias har dock menat att det skulle vara ett individproblem – inte en bias som har att göra med Brås organisatoriska struktur. En annan tendens är att de som hänvisat till risken för bias pekat på bristande integritet hos enskilda – själva menar de att de varit tillräckligt starka att stå emot ett tryck. Det var särskilt tydligt vid intervjuerna med myndighetscheferna, vilka förde fram att andra mindre erfarna och svaga myndighetschefer skulle kunna riskera att falla till föga för ett politiskt tryck, men inte de själva. Vid analys av enskilda intervjuades citat framkom ett mönster i att de nekar till att det förekommer bias, samtidigt som det framhålls att sådana förekommer, till exempel i följande citat från GD1: *"man [Brå] skriver på ett lite snällare sätt."* (intervju GD1, september 2019).

Vid intervjuer med nuvarande anställda och tidigare generaldirektörer vid Brå framgår att det i regleringsbrev m.m. från regeringens sida styrs vilken typ av studier som ska bedrivas av Brå. De anställda pekar på en indirekt styrning av studier, men att den inte anses som problematisk i dagsläget. Vad politisk styrning däremot *skulle kunna* leda till nämns av en anställd:

*"[...] en diskussion där vi pratade om etiska dilemman. Där någon tog upp framtidsscenarioet att Sverige skulle få en auktoritär regering som vill att Brå kartlägger brott bland judar och romer."* (Intervju, E3, februari 2019)

Att politisk styrning normaliserats inom Brå med en begränsad kritisk reflektion kring nuvarande frihetsgrad i att studera olika frågor går att urskilja i de många citat som å ena sidan pekar på politisk styrning, men där en eventuell problematik med detta ses som en *"icke-fråga"* (t.ex. E6). Noterbart är att det också finns en nyfikenhet bland anställda på vilket sätt de politiska valen och de efterföljande regleringsbreven kommer att påverka hur direktiven och uppdragen utformas framgent. En intressant aspekt på ett förhållningssätt till politisk styrning framkom vid en intervju med en före detta anställd. Personen hade haft skarpa invändningar mot ett förslag, där denna pekade på att politisk styrning skulle kunna åsidosätta

rättssäkerheten, men möttes av argumentet att *"i välfärdsstaten behöver man inte vara rädd för staten."* (intervju FE4, september 2019).

En stor del av polisforskningen genomförs utan att uppdragen har konkurrensutsatts. En rådsmedlem i Brå pekade på att: *"Gransknings- och ansökningsförfarandet betyder väldigt mycket för att forskningen ska vara så fri som möjligt"* (intervju R3, november 2019) En före detta generaldirektör (GD2) vid Brå ansåg att om man inte utlyser forskningspengar i konkurrens finns en risk att beslut om vem som får anslag inte blir prövat efter korrekta kriterier. Hen menade att om en myndighetschef vill ha en fråga belyst ska denna *"ta den person som är bäst lämpad att studera denna fråga och inte den forskare som tycker som en själv"*. Den före detta generaldirektören varnade för att det finns *"en risk för att myndighetschefer anlitar forskare som delar den egna synen på en fråga"* (intervju GD2, september 2019)

En svensk forskare berörde ovanstående tema redan på 1990-talet och beskrev att beslutsfattare ofta kan vara mer intresserade av att använda sig av forskningsresultat för att *"legitimerade redan intagna hållningar."* (Knutsson 1990, s. 110) Han argumenterar för att det kan resultera i en konflikt mellan forskare å ena sidan och byråkrater och politiker å den andra sidan, i och med att forskare förväntas tillhandahålla vissa önskvärda resultat. Knutsson hänvisar till begreppet *"beställningsforskning"* som används inom forskarvärlden och skriver att:

*"Om dessa önskade resultat uteblir, kan forskaren bli utsatt för mer eller mindre subtila påtryckningar om att ändra sina slutsatser, eller också försöker man se till att resultaten inte blir offentliga. Forskaren blir dessutom impopulär och kan få problem med nya uppdrag"* (Knutsson, 1990, s. 111).

Även i nyligen publicerad forskning berörs problematiken med att forskare kan lockas att agera på ett sätt som uppfattas positivt av uppdragsgivaren men som är i strid med viktiga forskningsetiska principer (Holgersson och Wieslander, 2019). Likväl återfinns sådana resonemang bland denna studies intervjupersoner. En före detta rikspolischef (C1) beskrev exempelvis att situationen är sådan att *"det kan gynna att det uppstår en slags korruption bland forskare"*. Statskontoret (2018) för fram begreppet *"frestelsekultur"* som används inom korruptionsforskning och pekar på vikten av att förebygga och motverka korruption eftersom det får så stora konsekvenser. En hänvisning från Statskontoret sker till en rapport av Brottsförebyggande rådet (Brå, 2014; 2017), där man identifierat fyra kulturer som kan öka risken för korruption. En av dessa benämns *"blindhetens kultur"* och med det menas att korruption uppfattas som något som inte kan finnas i den egna organisationen. En annan benämns som *"tyst arbetskultur"*, där anställda som trotsar normerna riskerar att frysas ut eller förbises vid tjänstetillsättningar. Det vi identifierat som en blind fläck hos Brås egna chefer och anställda, kan betraktas i ljuset av Brås definierade riskfaktor för korruption genom *"blindhetens kultur"*. Likaså indikerar den samlade empirin att det finns förhållanden i kulturen vid Brå som överensstämmer med det som Brå definierar som en *"tyst arbetskultur"*. Exempelvis uttryckte en nuvarande anställd (E12) explicit att det är mycket lågt i tak på Brå och att det råder en tystnadskultur. Den anställda framhöll att det gäller allt från löner till politiskt känsliga frågor och gav under intervjun flera exempel på detta. Ett exempel var att en nyckelperson vid Brå ställt sig upp då kommande löner presenterades och sagt att om någon inte var nöjd med lönen och *"tar det till facken finns en risk att denna person blir nollad och*

*inte får någon löneökning alls'. Det var ett förtäckt hot som skickade ett tydligt budskap."*  
(intervju E12, oktober 2019)

Problemen med en tystnadskultur vid Brå och vad den kan ge för konsekvenser framträder exempelvis genom att det kan få negativa effekter för anställda om de trotsar direktiv att ändra slutsatser i rapporter (FE8, FE5 och FE4), rädslan att yttra sig, samt oegentligheter vid tjänstetillsättningar (FE2 och FE8). I Statskontorets rapport *"En kultur mot korruption"* (2018, s. 6) framhålls vikten av att bara värdera de objektiva meriterna vid en rekrytering, där det *"[f]ör statlig anställning gäller att förtjänst och skicklighet ska ligga till grund för en anställning"*. Både en del intervjuer och den i rapporten beskrivna anställningsprocessen indikerar att så inte är fallet. Kombinationen av *"blindhetens kultur"* och *"tyst arbetskultur"* i en organisation kan öka risken för korruption. Statskontoret (2018, s. 6) pekar på att den breda definitionen av korruptionsbegreppet innebär *"ett sluttande plan mellan vad som är lagligt och olagligt med betydande gråzoner."* Korruption omfattar också handlingar som är olämpliga även om de inte är olagliga (Statskontoret, 2018). Beteenden vid Brå som har identifierats i denna studie skulle kunna definieras som korruption, som exempelvis när rapporter och yttrande anpassas för egen eller andras vinning.



## 6. Diskussion

Statskontoret (2018, s. 5) framhåller att en *"förutsättning för tilliten till myndigheterna och samhället i stort är att vi som statsanställda agerar och uppfattas som rättvisa och objektiva."* Statskontoret poängterar att intressekonflikter ska undvikas och att personlig vinning, egna värderingar och intressen måste lämna plats för det som är objektivt (Statskontoret, 2018). Som framgår av denna rapport finns en mängd faktorer som kan erodera tilliten till Brå och i förlängningen andra myndigheter. Vår uppfattning är att det därför är viktigt att diskutera de frågor som belyses i denna rapport.

### 6.1 Vikten av att värna om tillförlitlighet i rapporter och yttranden

Att forskning och utredningar kan ha brister och svagheter är inte unikt för Brå, men föreliggande undersökning indikerar att det finns likheter mellan industrifinansierad forskning och studier som utförs av Brå. Studier av industrifinansierad forskning har visat att det finns en betydande risk för bias och att det därför finns skäl att vara skeptisk till denna typ av forskning. Slentrianmässigt skall dock Brås studier inte kategoriseras som otillförlitliga, men i denna studie framgår att det kan vara svårt att avgöra vilka utsagor från Brå som är vederhäftiga och vilka som bör betraktas med försiktighet. Denna omständighet är problematisk ur flera aspekter.

För det första finns i vissa kretsar en historiskt grundad misstänksamhet mot Brå och denna myndighet har exempelvis i vissa sammanhang kallats för *"Bortförklarande rådet"*. Att det går att konstatera att det är svårt att bedöma tillförlitligheten på yttranden och rapporter från Brå förstärker möjligheten för olika aktörer att avfärda utsagor från Brå som inte stämmer överens med dessa aktörers synsätt och agendor. En bristande tillit kan därmed medföra att även välgrundade studier förkastas.

För det andra riskerar inte bara tilliten till Brå att erodera om objektiviteten och sakligheten ifrågasätts utan överspridningseffekter till andra myndigheter kan uppstå. En bristande tillförlitlighet i rapporter och yttranden kan användas av aktörer som strävar efter en instabilitet och polarisering av det svenska samhället.

För det tredje finns en risk att en bristande tillförlitlighet i olika utsagor kan få stora konsekvenser ur andra aspekter. Samtidigt som det verkar finnas en konspiratorisk inställning till Brå i vissa läger, finns hos andra en nästan obegränsad tillit till vad Brå framför. En av oss rapportförfattare har erfarenhet av att andra forskare i sina studier har utgått från att Brå-rapporter är täckande och välgrundade. En annan av oss rapportförfattare minns väl reaktionen från en nyhetschef: *"Står det Brå på rapporten?"*. I så fall var den ok, medan avhandlingar och rapporter från andra avsändare än Brå skulle, i mån av tid, granskas så kritiskt som möjligt. Offentliga personer har yttrat att de senaste årens brottsutveckling har överraskat dem. Med anledning av vad som redovisas i denna rapport finns det skäl att fråga sig om Brå effektivt nog har studerat och förmedlat kunskap om situationen. Likaså kan brister i Brås agerande påverka utvecklingen i andra myndigheter.

I rapporten framgår flera omständigheter som kan bidra till att öka tillförlitligheten i olika utsagor från Brå. Att exempelvis den Brå-utvärdering som enligt uppgift bygger på fiktiva data fortfarande går att ladda ned från Brås hemsida är ur en tillförlitlighetsaspekt inte lyckat. Den

bör tas bort. Likaså finns ett behov av att öka transparensen. Att det råder bristande transparens är ett återkommande tema i studiens data. Ett exempel är klagomål om att Brå vägrat och fortfarande vägrar att lämna ut information som gör det möjligt att bedöma kvaliteten på redovisningen av konstaterade fall av dödligt våld (inlägg på Facebook och intervju O1, oktober 2019). Ett annat exempel är att Brå endast sparar e-post loggar i åtta veckor<sup>13</sup>, vilket försvårar möjligheten till granskning. Ett tredje exempel är urvalet till granskare av rapporter och genomslaget av granskarnas synpunkter i rapporter.

## 6.2 Kvalitetsgranskning som bot mot bias?

Regeringen beslutade år 2011 att utreda och kartlägga den forskning och utveckling som bedrivs vid statliga myndigheter. En del i detta var att bedöma kvaliteten i myndighetsforskningen. Underlaget utgjordes av en enkät med 22 frågor som sändes till utvalda myndigheter och uppföljande frågor med vissa av dem via telefon (SOU 2012:20). Enligt utredaren sticker Brå och konjunkturinstitutet ut eftersom de har en så stark styrning av sin FoU från regeringen. Utredaren drog emellertid slutsatsen att kvalitetssäkringen håller en hög eller åtminstone tillfredsställande nivå vid så gott som alla myndigheter. Utredaren fann bland annat att Brå har en god kvalitetssäkring av sin forskning, även om hen fann att vid val av granskare var det otydligt vem som anses lämplig och vem som fattar detta beslut.

Ett motargument mot att det förekommer kvalitetsbrister i Brås studier på grund av bias är att rapporter som ges ut av Brå har gått igenom av minst en extern granskare. Mot det argumentet talar emellertid några omständigheter. För det första handlar det om urvalet av granskare. Att en disputerad forskare har granskat en rapport behöver inte betyda att denna person är lämpad. Personen kan ha en anknytning till Brå, ha samma ideologiska övertygelse eller en kunskapsprofil som innebär att vissa förhållanden inte problematiseras. Det kan nämnas att under år 2018 var exempelvis personer med anknytning till kriminologiska institutionen vid Stockholms universitet granskare i över hälften av de rapporter som Brå gav ut (8 av 14). I resterande sex rapporter var det fyra som hade granskats av någon som satt i Brås vetenskapliga råd.

Det är för det andra oklart i vilken grad en granskares synpunkter på rapporten har beaktats. En ordning skulle kunna vara att granskaren i särskilt förord ger kommentar till rapporten. Det skulle på ett annat sätt än som är fallet nu kunna göra att en läsare lättare kan värdera tillförlitligheten till en rapport. Det är dock inte säkert att en granskare gör ett bra arbete och den bristande transparensen vad gäller urval och övrig information kopplat till granskningsprocessen minskar möjligheten att motverka detta.

Det finns ett insynsråd och ett vetenskapligt råd vid Brå. Det finns likartade problem avseende urval till vetenskapliga rådet och insynsrådet, som för urval av dem som är externa granskare av rapporter. Det vetenskapliga rådet träffas tre timmar per år. Alla ledamöter är inte med vid mötena, men vilka som deltagit är oklart eftersom mötena inte protokollförs. Insynsrådet träffas i genomsnitt fyra gånger per år. Dessa möten protokollförs. Ibland är det få närvarande på dessa möten. Råden arbetar inte med att säkerställa kvaliteten i enskilda rapporter och yttranden från Brå, utan från protokollen och utskick om mötesagenda går det att konstatera

---

<sup>13</sup> 60 dagar (e-brev från registrator, oktober 2019).

att det är mer övergripande frågor som diskuteras vid rådens möten. En låg aktivitetsgrad i råden påverkar hur pass insatta ledamöterna kan vara i Brås verksamhet. En ledamot var exempelvis osäker på om Brå var en myndighet eller ej.

Insynsrådet består av nio ledamöter. För en ledamot anges inte organisationstillhörighet. För sju anges en myndighet (Kriminalvården, Polismyndigheten, Tullverket, Statskontoret, Domstolsverket, Åklagarmyndigheten respektive Brottsoffermyndighet). För en ledamot anges Socialdemokraterna (Brå, 2019b). Fyra av sex ledamöter i det vetenskapliga rådet (Brå, 2019c) är professorer/gästprofessorer på kriminologiska institutionen vid Stockholms universitet eller/och har arbetat vid Brå. Med tanke på kritik som riktas mot att Brå har en stark knytning till kriminologiska institutionen samt till det socialdemokratiska partiet, väcker nuvarande bemanning av råden frågor.

### 6.3 Brås starka koppling till Polismyndigheten

Både intervjuer och andra data pekar på att Brå har ett nära samarbete med polisen och medverkar bland i olika polisiära utvecklingsprojekt. Det är därför knappast uppseendeväckande att det som framkommit vid intervjuer - att Brå är mån om relationen med Polismyndigheten. Däremot ställer denna omständighet särskilda krav på anställda, nämligen att de måste ha tillräcklig kunskap och integritet att kunna agera som objektiva utvärderare och föra fram förhållanden på ett sakligt och rättvisande sätt. Intervjuer och annan information pekar på att dessa krav kan vara svåra att uppnå utifrån de anställdas förutsättningar, exempelvis de nyrekryterades bakgrund/kompetens eller den utbildning och stöd de får för att kunna värna om viktiga forskningsmässiga principer såsom integritet.

Intervjuer pekar på problem som kan slå tillbaka på Brå – dilemman välkända inom utvärderingsforskningen. Polismyndigheten kan till exempel förmedla en positiv bild av en verksamhet som utvärderas av Brå innan utvärdering är klar och därmed utan att veta Brås slutsatser. Om Brå inte kan ha en oberoende roll och föra fram kritiska och alternativa tolkningar mot ett sådant utspel kan en utebliven respons tolkas som att polisens påstående är korrekt. Liknande förhållande kan gälla andra utsagor från Polismyndigheten inom Brås kompetensfält, men som Brå lämnar okommenterade.

Polismyndigheten köper in olika tjänster av Brå, såsom olika former av utvärderingar, vilket kan vara av intresse med tanke på de paralleller som dras till industrifinansierad forskning i denna rapport. Men det finns även andra kopplingar mellan Polismyndigheten och Brå som bör nämnas. I Brås insynsråd sitter utvecklingschefen vid polisens nationella operativa avdelning. Denna höga polischef satt av något skäl även exempelvis med i expertrådet när Brå skulle göra en sammanställning av publicerad polisforskning i Sverige. Även en polismästare och fem andra polisanställda satt med i detta expertråd. Flera andra som ingick i expertrådet kan också definieras vara i en beroendeställning till Polismyndigheten. Dessa omständigheter är inte lyckade med tanke på den kritik som riktas mot att det i den tidigare nämnda sammanställningen av polisforskning saknades ett antal rapporter som kännetecknades av att de inte gillades av polisedningen.

Trots att Brå under de senaste tre decennierna varit den organisation som utfört mest forskning om polisens verksamhet har det sällan skett yttranden som utmanar

Polismyndighetens bemödanden att presentera sig som en väl fungerande organisation. Datainsamlingen i innevarande studie pekar på att det finns särskilda skäl att ifrågasätta tillförlitligheten när det gäller utsagor från Brå kopplat till Polismyndighetens verksamheter. Dessa slutsatser bör på intet sätt vara förvånande utifrån de risker som framkommer vid forskning om industrifinansierade studier. Brås starka ställning inom polisforskningen utgör i sammanhanget ett problem, eftersom alternativa studier och tolkningar är mycket begränsade i jämförelse med vad som är fallet med industrifinansierad forskning såsom exempelvis studier om tobak, livsmedel eller läkemedel. Det gör att Brås utsagor får stor betydelse som underlag för olika typer av beslut. Brås förhållningssätt gentemot polisen kan därför ha en negativ inverkan på möjligheterna att komma tillrätta med problem inom polisen som kan betraktas som systemfel.

I dagsläget har det varit lätt för polisen att kunna hänvisa till resursbrist som en förklaring till de flesta av sina tillkortakommanden (se t.ex. Holgersson, 2017; 2018a; 2018b; 2018c; 2019). Ofta kan det krävas att det skapas press för att en organisation ska ta tag i strukturella och mer övergripande problem. Att den centrala aktören för polisforskning (Brå) så sällan går i polemik mot olika utsagor från Polismyndigheten kan underlätta för polisen att kunna hävda att ett problem inte är så omfattande och allvarligt att det motiverar en mer genomgripande förändring. Politiker kan känna sig tillfreds med de beskrivningar och utspel som Polismyndigheten gör. Att en organisations strävan att skapa en tilltalande bild av sin verksamhet kan ha en negativ effekt för dess faktiska verksamhet är ett välkänt fenomen (se t.ex. Alvesson, 2013a; 2013b; Eterno och Silverman 2013; Holgersson, 2015).

## 7. Slutsatser

Brottsförebyggande rådet (Brå) är en myndighet som lyder under justitiedepartementet. Myndigheten får uppdrag av detta departement och myndigheten fyller en viktig roll som kunskapsproducent för rättsväsendet i allmänhet och för polisorganisationen i synnerhet. Precis som alla andra myndigheter ska Brå agera sakligt och objektivt. Brås saklighet och objektivitet har emellertid ifrågasatts i olika sammanhang. Det verkar råda en näst intill konspiratorisk inställning till Brå i vissa läger, medan tilliten till Brå hos andra verkar vara mer eller mindre obegränsad. Studien berör frågan vilken tilltro som kan fästas vid yttranden och rapporter från Brå. Olika yttranden och intervjupersoners/deltagares reaktioner under arbetets gång pekar på att det är känsligt att reflektera kring en sådan frågeställning. En anställd uttryckte exempelvis att:

*"Det är överhuvudtaget mycket känsligt att titta under täcket på Brå och frågeställningen är en bomb." (intervju E12 oktober 2019).*

Bias i forskning utgör en utmaning mot såväl tillförlitlighet som vetenskaplig redlighet och kvalitet. Denna studie pekar på likheter med forskning om bias i företagsfinansierad forskning. Vi menar att det kan vara relevant med sådana jämförelser eftersom myndigheters legitimitetsskapande aktiviteter har gått i en riktning som liknar det varumärkesarbete företag som säljer tjänster och produkter utför (se t.ex. Alvesson, 2013a). Inom företagsfinansierad forskning har problemet med bias och olika former av otillbörlig påverkan uppmärksamats inom skilda branscher (t.ex. Aki & Khamis, 2019; Mie, Rudén och Grandjean, 2018; Nestle, 2018; Odierna m.fl., 2014). Inte bara forskare som ägnar sig åt företagsfinansierad forskning riskerar att hamna i ett dilemma när de ska värna om sitt oberoende och samtidigt önskar vara tillmötesgående mot uppdragsgivaren. Även vid myndighetsfinansierad forskning kan problemet förekomma (Holgersson & Melin, 2014; Holgersson & Wieslander, 2019). Denna studie indikerar att nuvarande ordning och organisering av Brå kan medföra en risk för en slags korruption bland forskare, det vill säga att forskare för att få personlig vinning väljer att agera på ett sätt som inte är i linje med god vetenskaplig sed. I en rapport från Brå identifieras fyra kulturer som kan öka risken för korruption (Brå 2014; 2017). Utsagor i intervjuer och olika reaktioner med anledning av denna studie ger intrycket av att två av dessa utövar ett inflytande över Brå: *"blindhetens kultur"* och *"tyst arbetskultur"*.

Brås ställning som en myndighet under justitiedepartementet i kombination med uppgiften att utföra studier som rör detta departements kärnfrågor skapar i sig en spänning. Studien bekräftar relevansen av de farhågor som målades upp i översynen av Brå (SOU 2004:18) om att nuvarande val av organisationsform kunde medföra en uppenbar risk för att Brås trovärdighet skulle kunna ifrågasättas. Denna studie visar att risken för snedvridning är särskilt hög för forskningsstudier som är politiskt känsliga eller som starkt går emot agenda och föreställningar hos en beställare. Det finns tydliga likheter med vad som iakttagits om bias vid industriforskning; särskilt avseende en stark styrning vid formulering av forskningsfrågor och sättet att hantera obekväma resultat.

Studien pekar på att det inte finns anledning att slentrianmässigt kategorisera Brås studier och yttranden som otillförlitliga. Det gäller även studier vars resultat ligger i linje med regeringens eller andra beställares intressen. Det faktum att det finns en betydande risk för bias innebär

dock att situationen är problematisk. Det är svårt att veta vilka studier och yttranden från Brå som är vederhäftiga och vilka som bör betraktas med försiktighet. Ett grundläggande problem är att författarna själva inte står för innehållet i rapporterna och att bland annat uttrycket "*Brå anser att...*" i olika yttranden skapar en osäkerhet om det är de som genomfört en studie som uttalar sig eller om det är "Brå" som på något sätt uttrycker sig och om det är politiska intressen eller en beställares önskemål som kan utgöra en påverkansfaktor. Svårigheten att bedöma tillförlitligheten i Brås rapporter öppnar upp för en ytterligare problematik, nämligen en kritik mot Brå som inte har med vetenskaplig kvalitet att göra, utan som handlar om en politisk agenda att exempelvis skapa en instabilitet och polarisering av det svenska samhället.

Denna studie pekar på att man vid Brå är mån om att ha goda relationer med Polismyndigheten. Det är inte något uppseendeväckande eftersom Brå har ett nära samarbete med polisen och är involverat i olika utvecklingsprojekt vid Polismyndigheten, men det kan vara ett skäl till att Brås kritik vanligen uttrycks på ett försiktigt sätt och ofta följs av ett positivt budskap, till exempel att ett förändringsarbete påbörjats för att komma tillrätta med ett problem. Brå ifrågasätter sällan olika polisiära utspel i media, även när det kan finnas skäl för det. Det är av vikt att Brå strävar efter en oberoende roll och i höge grad vågar föra fram kritiska och alternativa tolkningar till utsagor från Polismyndigheten. Brås nuvarande agerande underlättar polisens legitimitetsskapande aktiviteter. Detta förhållande kan minska möjligheterna att komma tillrätta med viktiga förändringsbehov inom polisen, men kan också få en negativ inverkan på andra frågor kopplade till samhällsutvecklingen. Offentliga personer har till exempel yttrat att de senaste årens brottsutveckling har överraskat dem. Med tanke på att en av Brås viktigaste funktioner är att bidra med fakta och kunskap till kriminalpolitiken går det att ställa frågan om Brå effektivt nog har förmedlat kunskap om viktiga förhållanden i det svenska samhället.

Både intervjuer och vad som händer under datainsamlingen pekar på att det tycks råda en tystnadskultur inom Brå och det verkar finnas en strävan att anställa personer som uppfattas som lätta att styra. Att inte ha kritiserat polisen ger intrycket att vara fördelaktigt både för möjligheten till anställning vid Brå och för forskningsfinansiering.

Vissa nyckelpersoners ideologiska uppfattningar kan medföra bias, där kriminologiska institutionen vid Stockholms universitet har och har haft en stor inverkan på förhållningssätt och syn på forskning vid Brottsförebyggande rådet. Det har framförts att det finns en informell gammal maktstruktur vid Brå med starka personliga band till aktörer i andra organisationer. För att minska risken för bias och för Brås långsiktiga trovärdighet kan det vara viktigt att bryta upp dessa strukturer. Likaså är det angeläget att vidare undersöka och komma tillrätta med vad som kan identifieras som en tyst arbetskultur vid Brå. Vidare är det viktigt att Brå strävar efter en ökad grad av transparens.

## Referenser

- Abrahamsson, M. (2009a). Lurade Brå även Ask och Reinfeldt? Brottsförebyggande rådet. Ännu en konstighet. *SvD* 2 januari 2009. <https://www.svd.se/lurade-bra-aven-ask-och-reinfeldt/av/maria-abrahamsson> [Hämtad: 2019-11-08]
- Abrahamsson, M. (2009b). Så vilseledde Brå mp och Mediesverige. Brottsförebyggande rådet. Ännu en konstighet 2. *SvD* 13 januari 2009. <https://www.svd.se/sa-vilseledde-bra-mp-och-mediesverige/av/maria-abrahamsson> [Hämtad: 2019-11-08]
- Abrahamsson, M. (2009c). Börja skissa på vad som ska komma efter Brå. Brottsförebyggande rådet. Ännu en konstighet 5. *SvD* 29 januari 2009. <https://www.svd.se/borja-skissa-pa-vad-som-ska-komma-efter-bra/av/maria-abrahamsson> [Hämtad: 2019-11-08]
- Adams, P. (2016). *Moral Jeopardy: Risks of Accepting Money from the Alcohol, Tobacco and Gambling Industries (International Research Monographs in the Addictions)*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Akl, E. A., och Khamis, A. M. (2019). The intersections of industry with the health research enterprise. *Health research policy and systems*, 17(1), 53.
- Alvesson, M. (2013a): *Understanding organizational culture*. SAGE Publications.
- Alvesson, M. (2013b): *The Triumph of Emptiness: Consumption, Higher Education and Work Organization*. Oxford: Oxford University Press.
- Alvesson, M. och Sköldberg, K. (2010). *Reflexive Methodology New Vistas for Qualitative Research*. London: SAGE Publications Ltd.
- Aschberg, R. (2002). Locket på i Brå. *Aftonbladet* 11 april 2002. <https://www.aftonbladet.se/nyheter/a/OEGOP0/loket-pa-i-bra> [Hämtad: 2019-11-08]
- Berggren, C. (2019a). Dags att göra upp med Stockholmskriminologerna. *Kvartal* 10 oktober 2019. <https://kvartal.se/artiklar/dags-att-gora-upp-med-stockholmskriminologerna/> [Hämtad: 2019-11-12]
- Berggren, C. (2019b). Berggren: Vilken Sarnecki kan man lita på? *Kvartal* 3 november 2019. <https://kvartal.se/artiklar/christian-berggren-vilken-sarnecki-kan-man-lita-pa/> [Hämtad: 2019-11-12]
- Bes-Rastrollo, M., Schulze, M. B., Ruiz-Canela, M. och Martinez-Gonzalez, M. A. (2013). Financial conflicts of interest and reporting bias regarding the association between sugar-sweetened beverages and weight gain: a systematic review of systematic reviews. *PLoS medicine*, 10(12)
- Björklund, M. (2016). Hatad krisminister lever med livvakter. *DN* 25 november 2016. <https://www.dn.se/ekonomi/hatad-krisminister-lever-med-livvakter/> [Hämtad: 2019-11-08]
- Bojs, K. (2019). De höga klackarna håll inte vid närmare granskning. *DN* 27 oktober 2019. <https://www.dn.se/nyheter/vetenskap/karin-bojs-de-hoga-klackarna-holl-inte-vid-narmare-granskning/> [Hämtad: 2019-11-08]

- Bryman, A., och Bell, E. (2015). *Business Research Methods*. New York: Oxford University Press.
- Brå (2008). *Nationella trygghetsundersökningen 2007. Teknisk rapport*. Rapport 2008:5. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.
- Brå (2014). *Korruption i Myndighetsverige. Otillåten påverkan mot insider*. Brå rapport 2014:4. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.
- Brå (2017). *Att förebygga och hantera påverkansförsök. En handbok*. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.
- Brå (2018a). *Nationella trygghetsundersökningen 2006-2017. Regionala resultat*. Rapport 2018:3. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.
- Brå (2018b). *Årsredovisning 2017*. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.
- Brå (2019a). *Om brottsförebyggande rådet*. <https://www.bra.se/om-bra.html> [Hämtad: 2018-11-08]
- Brå (2019b). *Insynsrådet*. <https://www.bra.se/om-bra/organisation/insynsradet.html> [Hämtad: 2019-11-08]
- Brå (2019c). *Vetenskapliga rådet*. <https://www.bra.se/om-bra/organisation/vetenskapliga-radet.html> [Hämtad: 2019-11-08]
- Brå (2019d). *Nationella trygghetsundersökningen*. <https://www.bra.se/statistik/statistiska-undersokningar/nationella-trygghetsundersokningen.html> [Hämtad: 2019-11-08]
- DiMaggio, P. och Powell, W.W. (1983): The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. *American Sociological Review*, 48(2), 147-160.
- Elefalk, K., Hemmingsson, L., Lindström, P., Sahlin Lilja, H och Svartz, P. (2019). Trygghetsstudie från Brå riskerar att vilseleda. *SvD Debatt* 17 maj 2019. <https://www.svd.se/trygghetsstudie-fran-bra-riskerar-att-vilseleda> [Hämtad: 2019-11-08]
- Ennart, H. (2019). Skandal att medlets risker dolts i 20 år. *SvD* 9 augusti 2019. <https://www.svd.se/skandal-att-medlets-risker-dolts-i-20-ar> [Hämtad: 2019-11-08]
- Eterno, A. och Silverman, E. (2012). *The Crime Numbers Game: Management by manipulation*. New York: CRC Press
- Forsell, A. och Ivarsson Westerberg, A. (2014). *Administrationssamhället*. Lund: Studentlitteratur.
- Holgersson, S. (2014). *Polisen bakom kulisserna*. Linköping: IEI.
- Holgersson, S. (2015). How the use of ICT can contribute to a misleading picture of conditions – A five-step process. *Interdisciplinary Journal of Information, Knowledge, and Management*, 10, 193-215.



- Holgersson, S. (2017). *Polisens ledningscentraler*. CARER. Rapport 20:2017. Linköping: Linköpings universitet.
- Holgersson, S. (2018a). *Polisen utredningsverksamhet - En studie av polisens arbete med demokrati- och hatbrott på nätet*. CARER. Rapport 24:2018. Linköping: Linköpings universitet.
- Holgersson, S. (2018b). *Ursäkta, men vi är faktiskt POLISEN och vi står över lagen!* CARER. Rapport. Linköping: Linköpings universitet.
- Holgersson, S. (2018c). *Justitieministern: "Sätta hårt mot hårt" - En studie av polisens användning av våld och förmåga att hantera konflikter*. CARER. Rapport. Linköping: Linköpings universitet.
- Holgersson, S. (2019). *I demokratins yttersta gränsland - om behovet av dialog och dialogpoliskonceptet*. CARER. Rapport 28:2019. Linköping: Linköpings universitet.
- Holgersson, S. och Melin, U. (2014). Pragmatic Dilemmas in Action Research: Doing Action Research With or Without the Approval of Top Management? *Systemic Practice and Action Research*, 28(1), 1-17.
- Holgersson, S. och Wieslander, M. (2017). How aims of looking good may limit the possibilities of being good: The case of the Swedish Police. Presented at *The 33rd EGOS Colloquim, The Good Organization*, 6-8 July 2017, Copenhagen.
- Holgersson, S. och Wieslander, M. (2019). Conducting critical research on powerful organisations - challenges for research independence. *Nordic Journal of Studies in Policing*, 6(2), 136-155.
- Holmberg, L. (2015). Challenges to Nordic police research. I Granér R., & Kronkvist O. (Red) *The past the present and the future of police research. Proceedings from the fifth Nordic police research seminar* (s. 41-55). Växjö: Polisutbildningen, Linnéuniversitetet.
- Karnatz, A. (2019). Slutsatser på bräcklig grund. *Enköpingsposten* 3 juni 2019. <https://www.eposten.se/nyheter/slutsatser-pa-bracklig-grund-unt5322426.aspx> [Hämtad: 2019-11-08]
- Knutsson, J. (1990). Kriminologisk kunskap och kriminalpolitik. I Wiklund, G. (Red) *Nordiska kriminologer om 90-talets kriminalpolitik* (s. 104-115). Stockholm: Brottsförebyggande rådet. Sober förlag.
- Knutsson, J. (2010). *Den myndighetsanknutna polisforskningen – en kommenterad bibliografi*. Linneaus University Studies in Policing, 2-2010, Växjö: Linnéuniversitetet.
- Knutsson, J. (2015). Politics, promises and problems: The rise and fall of the Swedish police evaluation unit. I Cockbain E. och Knutsson, J. (Red) *Applied Police Research – challenges and opportunities. Crime Science Series no. 1* (s. 95-105). London: Routledge.

Knutsson, J. (2017). Advancing policing by using, producing and diffusing evidence. I Knutsson, J. and Tompson, L. (Red) *Advances in evidence based policing, Crime Science Series* s. 157-174). London: Routledge.

Korsell, L. (2009). Inte vilseledande att lyfta fram vissa slutsatser. *SvD Replik* 7 januari 2009. <https://www.svd.se/replik--inte-vilseledande-att-lyfta-fram-vissa-slutsatser> [Hämtad: 2019-11-09]

Krimsky, S. (2013). Do financial conflicts of interest bias research? An inquiry into the "funding effect" hypothesis. *Science, Technology, & Human Values*, 38(4), 566-587.

Kühlhorn E. (1975). *Kriminalvård i frihet – en preliminär utvärdering av ett försök i Sundsvall*. BRÅ rapport 1975:1. Stockholm: Liber förlag/Allmänna förlaget.

Lesser, L. I., Ebbeling, C. B., Goozner, M., Wypij, D., och Ludwig, D. S. (2007). Relationship between funding source and conclusion among nutrition-related scientific articles. *PLoS medicine*, 4(1), e5.

Levine, J., Gussow, J. D., Hastings, D. och Eccher, A. (2003). Authors' financial relationships with the food and beverage industry and their published positions on the fat substitute olestra. *American journal of public health*, 93(4), 664–669.

LOA 1994:260. *Lag (1994:260) om offentlig anställning*. Stockholm: Sveriges riksdag. [https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/lag-1994260-om-offentlig-anstallning\\_sfs-1994-260](https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/lag-1994260-om-offentlig-anstallning_sfs-1994-260) [Hämtad: 2019-11-09]

Massougbodji, J., Le Bodo, Y., Fratu, R., och De Wals, P. (2014). Reviews examining sugar-sweetened beverages and body weight: correlates of their quality and conclusions. *The American journal of clinical nutrition*, 99(5), 1096-1104.

Meyer J. och Rowan, B. (1977). Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony. *American Journal of Sociology*, 83(2), 340-363.

Mie, A., Rudén, C., och Grandjean, P. (2018). Safety of Safety Evaluation of Pesticides: developmental neurotoxicity of chlorpyrifos and chlorpyrifos-methyl. *Environmental Health*, 17(1), 77.

Nestle, M. (2018). *Unsavoury Truth. How food companies skew the science of what we eat*. New York, Basic Books.

Odierna, D. H., Forsyth, S. R., White, J., och Bero, L. A. (2013). The cycle of bias in health research: a framework and toolbox for critical appraisal training. *Accountability in research*, 20(2), 127–141.

Oreskes, N., och Conway, E. M. (2011). *Merchants of doubt: How a handful of scientists obscured the truth on issues from tobacco smoke to global warming*. Bloomsbury Publishing USA.

Pettigrew, A. M. (1997). What is a processual analysis? *Scandinavian Journal of Management*, 13(4), 337-348.

Rennstam, J. (2013). Branding in the sacrificial mode – A study of the consumptive side of brand value production. *Scandinavian Journal of Management*, 29(2), 123-134.

Rikspolisstyrelsen, (2010). *Delredovisning Kap 3, Regeringens uppdrag till Rikspolisstyrelsen att effektivisera polisverksamheten* (Ju 2009/9595/PO), Dnr STA-124-6566/09.

Room, R. (2016). Sources of funding as an influence on alcohol studies. *The International Journal of Alcohol and Drug Research*, 5(1), 15-16.

Sacks, G., Swinburn, B. A., Cameron, A. J., och Ruskin, G. (2018). How food companies influence evidence and opinion—straight from the horse’s mouth. *Critical Public Health*, 28(2), 253-256.

Schillinger, D., Tran, J., Mangurian, C., och Kearns, C. (2016). Do sugar-sweetened beverages cause obesity and diabetes? Industry and the manufacture of scientific controversy. *Annals of Internal Medicine*, 165(12), 895-897.

Sica, G. T. (2016). Bias in research studies. *Radiology*, 238(3), 780-789.

SOU 2004:18. *Brottsförebyggande kunskapsutveckling*. Stockholm: Sveriges riksdag. <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/statens-offentliga-utredningar/2004/02/sou-200418/> [Hämtad: 2019-11-09]

SOU 2012:20. *Kvalitetssäkring av forskning och utveckling vid statliga myndigheter*. Stockholm: Sveriges riksdag. <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/statens-offentliga-utredningar/2012/04/sou-201220/> [Hämtad: 2019-11-09]

Statskontoret (2018). *En kultur mot korruption*. Stockholm: Statskontoret.

SvD (2019). Podd: Har Brå något att lära oss? SvD 29 maj 2019. <https://www.svd.se/podd-har-bra-nagot-att-lara-oss> [Hämtad: 2019-11-09]

TT (2019). Råsop mot Brå för brottsmätning. I exempelvis *Aftonbladet* 17 maj 2019. <https://www.aftonbladet.se/nyheter/a/8mOzk1/rasop-mot-bra-for-brottsmatning> [Hämtad: 2019-11-09]

Vartanian, L. R., Schwartz, M. B. och Brownell, K. D. (2007). Effects of soft drink consumption on nutrition and health: a systematic review and meta-analysis. *American journal of public health*, 97(4), 667–675.

Velasco, D. (2019). Skarp kritik mot Brå. SR 18 maj 2019. <https://sverigesradio.se/sida/artikel.aspx?programid=83&artikel=7223129> [Hämtad: 2019-11-09]

Walton, R. (1996). *Survey Of Aspartame Studies: Correlation Of Outcome And Funding Sources*. <http://lightenyourtoxicload.com/wp-content/uploads/2014/07/Dr-Walton-survey-of-aspartame-studies.pdf> [Hämtad: 2019-11-09]

Wertz, M. S., Kyriss, T., Paranjape, S. och Glantz, S. A. (2011). The toxic effects of cigarette additives. Philip Morris' project mix reconsidered: An analysis of documents released through litigation. *PLoS Med*, 8(12).

White, J., och Bero, L. A. (2010). Corporate manipulation of research: strategies are similar across five industries. *Stan. L. & Pol'y Rev.*, 21, 105.

Wieslander, M. (2018). Learning the (hidden) silence policy within the police. *Studies in Continuing Education*, 41(3), 308-325. DOI:[10.1080/0158037X.2018.1497592](https://doi.org/10.1080/0158037X.2018.1497592)

Wålsten, L. (2019). Biffa upp BRÅ med bättre kompetens. *SvD* 8 oktober 2019. <https://www.svd.se/biffa-upp-bra-med-battre-kompetens> [Hämtad: 2019-11-09]

Ydén, K. (2008). *Kriget och karriärsystemet. Försvarsmaktens organiserande i fred*. Doktorsavhandling. Företagsekonomiska institutionen. Göteborg: Göteborgs universitet.

Zeidler, K. (2019). Brå försvarar kritiserad trygghetsenkät. *SR* 18 maj 2019. <https://www.svd.se/bra-forsvarar-kritiserad-trygghetsenkat> [Hämtad: 2019-11-09]