



Polisens arbete med medborgarlöften

Fallstudier från fyra områden i Sverige

Polisens arbete med medborgarlöften

Fallstudier från fyra områden i Sverige

Rapport 2018:14

Brå – kunskapscentrum för rättsväsendet

Myndigheten Brå verkar för att brottsligheten minskar och tryggheten ökar i samhället. Det gör vi genom att ta fram fakta och sprida kunskap om brottslighet, brottsbekämpning och brottsförebyggande arbete, till i första hand regeringen och myndigheter inom rättsväsendet.

Publikationen finns som pdf på www.bra.se. På begäran kan Brå ta fram ett alternativt format. Frågor om alternativa format skickas till tillgangligt@bra.se

Vid citat eller användande av tabeller, figurer och diagram ska källan Brå anges. För att återge bilder, fotografier och illustrationer krävs upphovspersonens tillstånd.

ISBN 978-91-88599-04-9
URN:NBN:SE:BRA-792
ISSN 1100-6676

© Brottsförebyggande rådet 2018
Författare: Anna Horgby, Jon Lundgren, Emma Patel och Emy Bäcklin
Produktion: Ordförrådet AB
Omslag: Lotta Sjöberg
Tryck: E-print AB

Brottsförebyggande rådet, Box 1386, 111 93 Stockholm
Telefon 08-527 58 400, e-post info@bra.se, www.bra.se

Denna rapport kan beställas hos Norstedts Juridik, 106 47 Stockholm
Telefon 08-598 191 90, e-post kundservice@nj.se
Webbadress: www.nj.se/offentligapublikationer

Förord

I samband med att polisen ombildades till en polismyndighet introducerades medborgarlöften i syfte att komma närmare medborgarna. Bakgrunden till detta var att man såg ett ökat behov att ta tillvara på medarbetares, medborgares och andra samhällsaktörers kunskap i det brottsförebyggande och trygghetskapande arbetet. Medborgarlöftesmodellen bygger på att polisen, i samverkan med kommunala aktörer, för en dialog med medborgare och medarbetare om lokala problem.

I samband med att den nya modellen implementerades inledde Brå en utvärdering av arbetet och dess effekter. Utvärderingen beskriver hur arbetet med medborgarlöften har fungerat i fyra utvalda områden och identifierar vad som har fungerat bra liksom mindre bra. Rapporten vänder sig främst till Polismyndigheten, men även till andra som arbetar med medborgarlöften och lokalt brottsförebyggande arbete. Förhoppningen är att studien kan ge en vägledning om hur arbetet med medborgarlöften kan utvecklas och förbättras i framtiden.

Rapporten är skriven av Anna Horgby, Jon Lundgren, Emma Patel och Emy Bäcklin, samtliga utredare på Brå. I arbetet med undersökningen deltog även Sara Jonsson, Max Persson, Nina Törnqvist, Joanna Carlestål, Linnea Littmann och Joaquim Filipsson-Lillo. Rapporten har slutligen genomgått vetenskaplig granskning av Jerzy Sarnecki, professor i kriminologi vid Stockholms universitet samt Anna-Karin Ivert, universitetslektor vid Malmö universitet.

Brå vill rikta ett varmt tack till de personer som intervjuats, besvarat studiens olika enkäter eller på annat sätt bidragit med sina kunskaper och erfarenheter.

Stockholm i december 2018

Erik Wennerström
Generaldirektör

Anna Hansson
Enhetschef

Innehåll

| | |
|--|----|
| Sammanfattning | 6 |
| Brås bedömning | 13 |
| Inledning | 15 |
| Medborgarlöften i Sverige | 16 |
| Brås utvärdering | 19 |
| Metod och material | 20 |
| Disposition | 23 |
| Bakgrund – teorier bakom modellen | 24 |
| Del 1 – Utvärdering av medborgarlöftesprocessen | 30 |
| Samverkan mellan polis och kommun | 31 |
| Medarbetardialoger | 35 |
| Medborgardialoger | 42 |
| Lokala läges- och problembilder och orsaksanalys | 50 |
| Formulering av medborgarlöften | 53 |
| Genomförande – operativt arbete utifrån medborgarlöften | 58 |
| Uppföljning av medborgarlöftena | 64 |
| Kommunikation | 67 |
| Fortsatt implementering | 74 |
| Kort summering av arbetet med medborgarlöftena i de fyra studerade områdena | 76 |
| Andra erfarenheter av arbetet med medborgarlöften | 78 |

| | |
|---|------------|
| Del 2 – Uppföljning av målen med medborgarlöftena | 84 |
| Delaktighet | 86 |
| Förtroende för polisen..... | 89 |
| Trygghet..... | 92 |
| Förebyggande av brott | 94 |
| Del 3 – Slutsatser och rekommendationer | 99 |
| Små förändringar i delaktighet, förtroende, trygghet och brottslighet..... | 99 |
| Flera implementeringsproblem | 101 |
| Brås rekommendationer | 104 |
| Referenser | 108 |
| Internetkällor | 116 |
| Bilagor | 117 |
| Bilaga 1. Metod och material | 118 |
| Bilaga 2. Polisens och kommunernas organisation för det brottsförebyggande arbetet | 134 |

Sammanfattning¹

I samband med att polisen ombildades till en Polismyndighet, beslutades att polisen skulle börja arbeta med så kallade medborgarlöften. Dessa är en utveckling av och en integrerad del i den samverkansprocess som polis och kommun arbetat utifrån sedan flera år tillbaka. Medborgarlöftesmodellen innebär att polisen i högre utsträckning än tidigare engagerar och involverar medborgares, medarbetares och andra samhällsaktörers upplevelser, erfarenheter och kunskaper, och låter det avspeglas i polisens verksamhet och i det brottsförebyggande och trygghetsskapande arbetet. Arbetssättet ska utmynna i ett dokument – medborgarlöftet – som beskriver vilka åtgärder polisen och dess samverkansparter lovar att vidta för att komma åt identifierade lokala problem.

Brå har följt arbetet med medborgarlöften i fyra utvalda områden, och utvärderat hur det har fungerat. Syftet med utvärderingen är att ge polisen en bild av arbetet med medborgarlöften och en vägledning i hur detta arbete kan utvecklas och förbättras i framtiden. Därtill syftar studien till att identifiera om arbetet i de studerade områdena har lett till några förändringar i riktning mot de mål som polisen har satt upp för medborgarlöftena: att medborgarna känner sig delaktigare, att förtroendet för polisen ökar, att tryggheten ökar samt att fler brott förebyggs.

Målgrupp för rapporten är Polismyndighetens ledning samt de som arbetar med medborgarlöften och lokalt brottsförebyggande arbete.

Metod och material

För att besvara studiens frågeställningar görs dels en utvärdering av medborgarlöftesprocessen, dels en uppföljning av målen med medborgarlöften i de fyra utvalda områdena. Processutvärderingen utgår från polisens metodstöd för arbetet med medborgarlöften och bygger på en rad olika datainsamlingsmetoder:

¹ En engelsk version av denna sammanfattning finns på Brås webbplats, www.bra.se. Klicka där på fliken *Publikationer*, och skriv sedan in rapportnumret i sökfältet.

- Intervjuer med poliser på olika positioner, kommunanställda och medborgare.
- Deltagande observationer av olika moment i arbetet med medborgarlöften.
- Genomgång av dokumentation som använts i arbetet med medborgarlöften.
- Genomgång av medier och sociala medier.
- Enkätundersökningar med medborgare som deltagit i medborgardialoger, med poliser i yttre tjänst och med landets samtliga kommunpoliser.

Uppföljningen av målen gjordes främst genom en för- och en eftermätning med medborgare hösten 2016 respektive hösten 2017 i de studerade områdena. Mätningen kompletterades med en lokal enkätundersökning av ett enskilt medborgarlöfte på ett torg i ett av de studerade områdena, samt med statistik över anmälda brott i de studerade områdena.

Vad innebär medborgarlöftesmodellen?

Medborgarlöftesmodellen grundar sig på forskning om problemorienterat polisarbete och *community policing* – lokalt polisarbete nära medborgarna. Forskningen har visat att arbetsätten – om de implementeras väl – ökar medborgarnas känsla av trygghet, förtroende för polisen och goda relationer med polisen, samt har dämpande effekt på brottslighet och ordningsstörningar. Enligt arbetsmodellen med medborgarlöften ska polisen

- initiera samverkan med kommunen och andra lokala aktörer samt upprätta en samverkansöverenskommelse
- ha dialoger med sina medarbetare om *vad* som är problemet i området och *hur* detta kan lösas
- ha dialoger med medborgare i lokalsamhället
- ta fram en lokal lägesbild samt en gemensam lägesbild med kommunen
- beskriva och analysera de identifierade problemen
- planera vilka aktiviteter som ska genomföras och formulera ett medborgarlöfte
- genomföra de utlovade aktiviteterna i medborgarlöftet
- följa upp vilket arbete som gjorts, dess kvalitet och effekter
- kommunicera ut löftena och återkoppla arbetet till medarbetarna och medborgarna.

Arbetet med medborgarlöften i de fyra områdena påbörjades ...

I de studerade områdena var samverkan med kommunerna trögstartad, men den förbättrades efter hand. I tre av områdena gjorde polisen och kommunen gemensamma medborgardialoger, lägesbilder, orsaksanalyser, medborgarlöften, kommunikationsinsatser och uppföljningar. I samtliga områden fick medborgardialogerna en bra spridning med hänsyn till kön och ålder, och präglades av lyssnande och ödmjukhet från polisens sida. Medborgarlöftena inkluderade aktiviteter som involverade medborgarna, och stor hänsyn togs till medborgarnas bild i formuleringen av löftena. Polisen höll i samtliga områden dialoger med sina medarbetare om vad som upplevdes vara problem i områdena, och medarbetarna fick bidra med sina kunskaper och erfarenheter. I två områden hade också kommunen medarbetardialoger. På det stora hela följdes därmed modellen och metodstödet.

... men kantades av flera svårigheter

Arbetet med medborgarlöften är nytt. Det är därför inte förvånande att det uppstått en rad implementeringsproblem. Problemen handlar främst om bristfällig information och återkoppling till medborgare och medarbetare. Därutöver har vissa delar i modellen hoppats över och arbetet har ofta varit osystematiskt och saknat analyser. Nedan sammanfattas implementeringsproblemen uppdelat på de olika momenten i modellen. Fokus är på det som är nytt med medborgarlöftena: medarbetardialog, medborgardialog, löftesformulering, operativt arbete med medborgarlöftena och kommunikation.

Medarbetardialoger inom polisen

Flera områden höll inte medarbetardialoger om *hur* polisen kan arbeta med de identifierade problemen. Dialogerna var ofta enkla och saknade i flera fall underlag, såsom lägesbilder och resultat från medborgardialoger. Många diskussioner saknade resonemang om orsaken till problemen, formulering av mål och hur arbetet kunde följas upp. Gruppcheferna, som höll i dialogerna, var inte tillräckligt informerade om dialogens syfte och genomförande, vilket medförde att medarbetarna inte alltid förstod att de deltagit i en medarbetardialog.

Medborgardialoger med lokalbefolkningen

Form och målgrupp för medborgardialogerna valdes ofta utan målgruppsanalys eller analys av lokala förutsättningar, och det var en relativt liten andel av medborgarna som nåddes under dialogerna. Syftet med dialogerna och hur de skulle genomföras förmedlades ofta inte till de deltagande poliserna och kommunrepresentanterna,

som under dialogerna därmed inte heller tydliggjorde hur medborgarna kunde påverka polisens arbete. Istället för att vara en faktisk dialog mellan medborgaren och polisen eller kommunrepresentanten karaktäriserades dialogerna snarare av envägskommunikation, där medborgarnas bild av problemen inventerades.

Formulering av medborgarlöftena

Medborgarlöftena var generellt sett vaga, ospecificerade och svåra att mäta. De utgick sällan från befintliga samverkansöverenskommelser, eftersom dessa oftast inte reglerade vad polis och kommun skulle samverka om. Polisens medarbetare var oftast inte delaktiga i valet av aktiviteter eller formulerandet av medborgarlöftena. Det medförde att poliserna ibland fick omtolka löftena för att dessa skulle passa in i den operativa verksamheten.

Operativt arbete med medborgarlöftena

Polisen arbetade mindre med medborgarlöftena än planerat och dokumentationen av arbetet var i underkant. Mest medborgarlöftesarbete utfördes av områdespoliserna. Dessa kunde dock endast i ett område arbeta relativt fredat med medborgarlöftena och annat brottsförebyggande arbete. Gruppchefer i den ingripande verksamheten styrde oftast inte medarbetarna till att arbeta med medborgarlöftena. I kommunerna ingick nästan allt arbete med medborgarlöften i den reguljära verksamheten och skulle ha utförts även utan löftena.

Återkoppling och kommunikation till medborgare och medarbetare

Utöver själva medborgarlöftet återkopplades sällan resultatet från medarbetar- och medborgardialogerna till medarbetarna respektive medborgarna. Inte heller återkopplades i någon större utsträckning hur polisen arbetat med medborgarlöftet och vilka effekter arbetet fått. Kommunikationen fokuserade på själva medborgarlöftet. Få kommunikationsinsatser gjordes efter att löftet skrivits på. Oftast involverades inte kommunikatörer i arbetet, men när det skedde ökade kännedomen om medborgarlöftena mest bland medborgarna. Medan områdespoliserna hade god kännedom om löftena, hade ingripandepoliserna begränsad kännedom om dem och om arbetssättet. Ingripandepoliserna uppgav att de inte pratar med medborgarna om medborgarlöftena.

Övrigt arbete med medborgarlöftena

Kommunpoliserna, som beskrivs som en drivkraft i arbetet med medborgarlöften, har inget personalansvar och en stor arbetsbörda. De fick sällan hjälp av underrättelse- eller analysenheter att ta fram statistikunderlag och göra analyser, utan fick göra det själva.

Övriga implementeringsproblem i arbetet inkluderade bland annat bristfällig dokumentation och därmed uppföljning. Det

saknades ofta skriftlig dokumentation av polisens och kommunens gemensamma lägesbilder, orsaksanalyser och kommunikationsplaner.

Upplevelser av medborgarlöftesarbetet

Medborgarna var positiva till medborgarlöftena

Medborgare som deltagit i de medborgardialoger som observerats av Brå var positiva till medborgarlöftena. Många var positivt överraskade av att polisen och kommunen tog sig tid att lyssna, och framhöll att det var ett bra initiativ. De upplevde att poliserna var inlyssnande och respektfulla. Medborgarna upplevde att de fick bättre kunskaper och i högre grad kunde påverka polisens arbete efter dialoger som karaktäriserades av mer tvåvägskommunikation (till exempel längre möten och intervjuer i trappuppgångar) än efter kortare dialoger på exempelvis offentliga platser.

Polisens medarbetare var till en början skeptiska

Många ingripandepoliser var initialt skeptiska till medarbetardialogerna, vilket kan kopplas till bristande kunskap om och förståelse för syftet med medborgarlöftena. Poliserna trodde exempelvis att de skulle behöva arbeta med åtgärder för att minska medborgarnas otrygghet som inte svarade mot vad de ansåg var de ”verkliga problemen” i områdena. Attityden blev dock efter hand mer positiv till både medarbetardialogerna och medborgarlöftena. De var också mer positiva till medborgarlöftena när de involverats i löftesformuleringen och när löftena passade in i deras problembild. Generellt sett ville medarbetarna dock ha mer återkoppling om medborgarlöftesarbetet och dess effekter.

Medborgarlöftena upplevdes inte vara prioriterade

Enligt medarbetarna har medborgarlöftena låg status i lokalpolisområdena. Ingripandepoliserna och områdespoliserna upplevde att de inte hade tillräckligt med resurser för att arbeta med löftena i den utsträckning som det var tänkt. Flera områdespoliser ansåg att brottsförebyggande arbete och arbete med medborgarlöften inte prioriteras i lokalpolisområdet. Kommunpoliserna upplevde å sin sida att intresset uppifrån för deras arbete hade falnat efter att medborgarlöften skulle finnas i samtliga kommuner i landet. De upplevde att Polismyndigheten inte efterfrågade uppföljning.

Kommunpoliserna och kommunrepresentanterna tyckte att arbetet var komplicerat

Kommunpoliserna och kommunrepresentanterna upplevde flera moment i arbetet med medborgarlöftena som komplicerat. De tyckte bland annat att resultaten av medborgardialogerna var

svåra att sammanställa, att orsaksanalysen var svår och tidskrävande och att effektuppföljningar var svåra att göra. Också förankring av arbetssättet och kommunikation till medborgarna upplevdes vara svårt. De var också osäkra på hur de skulle inkludera medborgarnas upplevelser i lägesbilden och väga medborgarnas bild mot polisens problembild i formulerandet av medborgarlöftena. Kommunpoliserna uttryckte att de kände sig ensamma i arbetet med medborgarlöftena och i genomförandet av analyser.

Kommunrepresentanterna blev mer positiva efter hand

Vissa kommunala företrädare var till en början irriterade över att polisen dikterade villkoren för medborgarlöftena. Flera kommunrepresentanter förstod inte syftet med att ha både medborgarlöften och samverkansöverenskommelser. De framhöll däremot att det var positivt att det nu fanns en funktion inom polisen som de kunde samverka med – kommunpolisen – och inställningen till löftena blev mer positiv efter hand. Kunskapen om medborgarlöftena var dock låg inom de kommunala förvaltningarna.

Uppföljning av målen med medborgarlöftena

Vid tidpunkten för eftermätningen i befolkningen, hösten 2017, hade polisen och kommunerna endast arbetat med medborgarlöften under cirka sex månaders tid. Samtidigt är målen med medborgarlöftena långsiktiga. Det innebär att möjligheterna att se några effekter under den studerade perioden är förhållandevis svaga, vilket också beror på att endast lite operativt arbete med löftena genomfördes och att arbetet i låg grad kommunicerades ut till medborgarna. Detta sammantaget medförde att poliser som deltog i utvärderingen var tveksamma till om medborgarlöftesarbetet under den studerade perioden fått önskad effekt.

Delaktighet – kännedomen om löftena ökade något

Kännedomen om medborgarlöftena ökade med sex procentenheter mellan hösten 2016 och hösten 2017 bland dem som svarat på medborgarenkäten. Bland kvinnor ökade även andelen som svarade att de känner till vad polisen arbetar med och hur synpunkter kan framföras. Den andel som upplever att de kan påverka polisens arbete var däremot i stort sett oförändrad mellan mättillfällena. De som kände till polisens arbete med medborgarlöftena upplevde dock i högre utsträckning att de kunde påverka polisens arbete jämfört med de som inte hade hört talas om löftena. Denna uppfattning var också vanlig bland dem som svarat på Brås enkät i samband med att de deltagit i en medborgardialog.

Förtroendet för polisen ökade något bland kvinnor

Förtroendet för polisen ökade något mellan 2016 och 2017. Ökningen gällde dock endast kvinnor. Andelen som upplever att polisen är bra på att hantera olika problem och som upplever att polisen delar ens egna värderingar ökade också bland kvinnor. Förtroendet för polisen var högre bland dem som kände till medborgarlöftena än bland dem som inte gjorde det. Förtroendet för polisens sätt att bedriva sitt arbete på torget ökade bland äldre personer, enligt den lokala torgmätningen.

Tryggheten var oförändrad mellan mätillfällena

Upplevelsen av trygghet och oron för att utsättas för brott var i stort sätt oförändrad mellan mätningarna 2016 och 2017. Detta gällde oavsett om man kände till medborgarlöftena eller inte. Däremot framkom vissa skillnader i oron att utsättas för brott mellan de studerade områdena. I ett område minskade oron att utsättas för brott, medan oron i de andra områdena ökade eller var oförändrad. Också i den lokala torgmätningen minskade oron att utsättas för brott. Förändringen var dock endast statistiskt signifikant bland kvinnor.

Upplevelsen av brottslighet ökade i tre områden

Upplevelsen av de brott och ordningsstörningar som identifierades i respektive medborgarlöfte ökade eller var oförändrad i tre av de studerade områdena mellan 2016 och 2017. I dessa områden ökade också antalet anmälda brott inom de flesta av de studerade brottstyperna. I ett område minskade istället upplevelsen av vissa ordningsproblem och brott, enligt både medborgarenkäten och torgmätningen.

Liknande bild i forskningen och i andra jämförelser

Den här utvärderingen bygger på resultat från de fyra geografiska områden som ingår i studien och resultatet är därför inte representativt för hur medborgarlöftesprocessen fungerar överlag i landet.

När resultaten från processutvärderingen jämförs med den nationella kommunpolisenkäten och andra erfarenheter av medborgarlöftesarbetet, framträder dock likheter, bland annat gällande kvalitetsbrister i efterlevnaden av medborgarlöftesmodellen, svårigheter med intern och extern kommunikation och upplevelsen av resursbrist bland medarbetarna.

Många av de identifierade problemen återfinns även i forskningen. Också uppföljningen av målen går i linje med forskningen, som tyder på att arbete nära medborgarna främst har effekt på delaktighet och förtroende för polisen, det vill säga de områden där svagt positiva förändringar kan urskiljas även i denna utvärdering.

Brås bedömning

Medborgarlöftena är en ny och omfattande arbetsmodell, vilket innebär att det tar tid att implementera den, liksom att få effekter av arbetet. Brå kan konstatera att flera framsteg har gjorts under tiden för utvärderingen i de fyra studerade områdena. Som beskrivits ovan har arbetet dock präglats av en hel del implementeringsproblem och svårigheter framförallt vad gäller prioriteringar och förankring. Till detta kan läggas att arbetet än så länge har medfört ytterst små förändringar i medborgarnas känsla av delaktighet, förtroende för polisen och trygghet. Några noterbara förändringar av brottsligheten i de fyra studerade områdena har inte heller registrerats.

Rekommendationer

För att medborgarlöftesmodellen ska kunna implementeras fullt ut och i förlängningen leda till de eftersträvade effekterna finns flera saker som polisen och kommunerna behöver jobba med att förbättra. Mot denna bakgrund och utifrån resultaten från de fyra studerade områdena har Brå ett antal rekommendationer för det fortsatta arbetet med medborgarlöften. Dessa förslag presenteras nedan.

Tydliggör prioriteringen av medborgarlöftena

Ska arbetet med medborgarlöften fortsätta att prioriteras och permanentas bör prioriteringen av medborgarlöftena vara tydlig och långsiktig på alla nivåer inom polisen. För att uppnå detta måste arbetet ännu tydligare knytas till ordinarie verksamhetsprocesser. En viktig aspekt blir att värna om kommunpoliserna. Det kan exempelvis göras genom att myndigheten visar fortsatt intresse för deras arbete genom att efterfråga kontinuerliga uppföljningar och att lokalpolisområdena uppmuntras att freda kommunpoliserna och områdespoliserna.

Stärk kunskapen om och förståelsen för löftena

Flera av bristerna i genomförandet, liksom de negativa attityderna inom poliskåren, skulle troligtvis kunna avhjälpas genom stärkt kunskap om och ökad förståelse för syftet med medborgarlöftena, liksom för hur medborgarnas och polisernas problembilder kan kombineras.

Kommunpolisernas kunskap skulle kunna stärkas dels genom att de vidareutbildas i analys och metod, dels genom att analysgrupper binds till kommunpoliserna. Medarbetarnas kunskap och förståelse skulle kunna öka genom att förankringen bland gruppcheferna förbättras, så att dessa kan sprida sin kunskap till sina grupper. Dessutom skulle medarbetarna i högre utsträckning kunna involveras i processen – särskilt i aktivitetsplaneringen och

löftesformuleringen. Resultatet av arbetet skulle också i högre utsträckning behöva återkopplas till medarbetarna.

I kombination med ökad användning av kommunikatörer för den externa kommunikationen, skulle dessa insatser troligtvis i sin tur medföra mer och bättre information till medborgarna om medborgarlöftena. Polisen skulle också med fördel kunna satsa på att förbättra kommunikationen med kommunerna, för att motivera dem att arbeta med löftena.

Gör vissa förtydliganden i metodstödet

Polisens metodstöd skulle kunna förtydligas på vissa punkter, för att bättre fungera som ett stöd i implementeringen av medborgarlöftena. Bland annat skulle skillnaden mellan medborgarlöftena och samverkansöverenskommelserna kunna tydliggöras, liksom fördelarna med att arbeta nära medborgarna. Det skulle därtill kunna ges exempel på hur medborgarnas upplevelser kan kombineras med det problemorienterade arbetssättet, hur medborgarna kan involveras i löftena och på vilket sätt medborgardialogerna kan användas i analysstadiet av medborgarlöftesprocessen.

Överväg en mer anpassad ambitionsnivå

Enligt forskningen bör medborgarlöftesarbetet få flera positiva effekter. Arbetet tar dock mycket tid och resurser i anspråk, samtidigt som problemen och förutsättningarna ser olika ut i olika områden. Polisen kan därför överväga om ambitionsnivån och periodiciteten i medborgarlöftesarbetet skulle kunna varieras beroende på de lokala förutsättningarna och på vad man huvudsakligen vill uppnå.

Fortsätt uppföljningen och utvärderingen av arbetet

Medborgarlöftena är ett nytt och omfattande arbetssätt, vilket tar tid att implementera. Brå rekommenderar därför polisen att möjliggöra fortsatta uppföljningar och utvärderingar av arbetet, för att säkerställa att arbetet på lång sikt får de önskade effekterna. Brå vill i detta sammanhang understryka vikten av att målen i medborgarlöftena går att följa upp.

Inledning

Medborgarlöften är en del av polisens styrmodell och syftar till ett effektivare lokalt brottsförebyggande och trygghetsskapande arbete. Det är dels en modell av en arbetsprocess, dels ett dokument med utlovade åtgärder. Modellen är en utökning av polisens tidigare samverkansprocess tillsammans med kommunen och andra samverkansparter, och innebär att polisen i högre utsträckning än tidigare engagerar och involverar medborgares,² medarbetares och andra samhällsaktörers upplevelser, erfarenheter och kunskaper i sin verksamhet och i det brottsförebyggande och trygghetsskapande arbetet. Resultatet av arbetsättet är ett dokument – medborgarlöftet – som beskriver de åtgärder som polisen och dess samverkande aktörer på lokal nivå lovar att vidta för att komma åt de problem som lyfts upp av medborgarna och medarbetarna. Både medborgarlöftet och arbetet med löfterna ska kommuniceras ut till medborgarna.³

Målet med polisens arbete med medborgarlöften är att

- 1) öka medborgarnas och lokalsamhällets delaktighet i det brottsförebyggande och trygghetsskapande arbetet
- 2) stärka förtroendet för polisen
- 3) öka tryggheten
- 4) förebygga brott.

Den svenska polisens arbete med medborgarlöften bör ses mot bakgrund av den omfattande ombildningen av polisen till en polismyndighet som startade den 1 januari 2015. Samtidigt som ombildningen är en centraliseringsreform, beslutades att en stor del av polisens verksamhet ska bedrivas på lokalpolisområdesnivå och styras av lokala problem- och lägesbilder.⁴ Arbetet ska utföras nära medborgarna som dels ska ges ökat utrymme att komma

² Med medborgare avses i denna rapport *alla personer som bor och vistas i ett område* (Polismyndigheten 2016c). Definitionen, som används av Polismyndigheten, är med andra ord bredare än den juridiska definitionen av medborgare.

³ Polismyndigheten 2016a, Ju 2012:16.

⁴ Ju 2012:16/2014/147.

med synpunkter på polisens verksamhet, dels få ökade möjligheter att påverka polisens prioriteringar.⁵ Dessutom ska polisen på ett bättre sätt ta vara på medarbetares, kommuners och andra samverkansparters kunskap i det brottsförebyggande arbetet.⁶

Medborgarlöften i Sverige

Medborgarlöften – en utveckling av samverkansprocessen

Arbetsmodellen med medborgarlöften är en utveckling av och en integrerad del i den samverkansprocess som polis och kommun arbetat utifrån sedan flera år tillbaka. Samverkansprocessen beskriver samverkan mellan polis och kommun och andra samverkanspartner. Centralt för processen är ett systematiskt och strukturerat arbetssätt – ett så kallat kunskapsbaserat eller problemorienterat arbetssätt – som utgår från en lokal lägesbild och som formaliseras med hjälp av samverkansöverenskommelser.⁷ Rikspolisstyrelsen tog initiativ till att förstärka samverkan kring det problemorienterade arbetssättet 2008, då de publicerade den nationella handlingsplanen ”Samverkan polis och kommun – för en lokalt förankrad polisverksamhet i hela landet”.⁸

Enligt en utvärdering av Brå bidrog arbetet med överenskommelserna bland annat till förbättrad samverkan mellan polis och kommun, förbättrad kvalitet på de brottsförebyggande insatserna och ett mer strukturerat arbetssätt med gemensamma problembilder, mål och uppföljningar. Däremot saknades ofta orsaksanalyser, och kvaliteten på uppföljningarna varierade. De största svårigheterna upplevdes vara att avsätta tillräckligt med resurser för att arbeta med samverkansöverenskommelserna och att hålla överenskommelserna levande.⁹ Samverkansprocessen bygger på fem steg: initiering av samverkan, egna föreberedelser, gemensamma föreberedelser, genomförande och uppföljning. Brå, Polismyndigheten och Sveriges kommuner och landsting (SKL) har tagit fram en bok där samverkansmodellen beskrivs utförligt.¹⁰ Boken reviderades 2016, med anledning av polisens omorganisation och införandet av medborgarlöftena.¹¹

Utvecklingen av samverkansprocessen till att inbegripa lokala medborgarlöften påbörjades 2014. Genomförandekommittén för den nya Polismyndigheten i samverkan med polisregionerna höll

⁵ Polismyndigheten 2016b.

⁶ Ju 2012:16.

⁷ Brå m.fl. 2011, Brå m.fl. 2016.

⁸ RPS 2008, Brå 2013:5.

⁹ Brå 2013:5.

¹⁰ Brå m.fl. 2011.

¹¹ Brå m.fl. 2016.

då dialoger med medborgare på sju orter i Sverige. Dessa medborgardialoger kom att fokusera på hur befolkningen och andra samhällsaktörers relationer till polisen kunde utvecklas och hur medborgares synpunkter kunde inkluderas i samverkansprocessen.¹² De nya elementen i processen blev att

- 1) polis och kommun tillsammans skulle hålla medborgardialoger
- 2) dialoger skulle hållas med medarbetare inom polisen, för att de i högre utsträckning skulle involveras i processen
- 3) löften till medborgarna skulle skapas
- 4) polisen och kommunen skulle kommunicera till medborgarna hur deras synpunkter tagits tillvara.¹³

Syftet med de nya elementen i processen är att komplettera det lokala brottsförebyggande arbetet med ett tydligare fokus på trygghet och medborgerligt förtroende, genom att ge medborgarna och polisens medarbetare större möjlighet att påverka det lokala arbetet. Arbetet med medborgarlöften kallas idag ”polisens nationella modell för medborgarlöften”.¹⁴

Implementering av medborgarlöften

För att utveckla ett stöd för hur den nya modellen skulle kunna bli en del av Polismyndighetens ordinarie verksamhetsplanering och implementeras i hela Sverige, genomfördes ett pilotprojekt med tolv kommuner och en stadsdel från samtliga sju polisregioner i Sverige. Pilotprojektet utmynnade i rekommendationer till en process för det fortsatta arbetet med medborgarlöften som både beaktade samverkansprocessen och polisens verksamhetsplaneringsprocess. Rekommendationerna överfördes till rikspolischefens kansli den 1 januari 2015.¹⁵ Utvecklingscentrum Syd (UC Syd) inom polisens nationella operativa avdelning (NOA) fick i uppdrag att implementera medborgarlöftesmodellen. Därtill utsågs sju regionalt införandeansvariga för medborgarlöftena (RIFA) som skulle fungera som ett regionalt stöd till lokalpolisområdena.¹⁶

Polismyndigheten satte upp målet att det skulle finnas medborgarlöften för samtliga kommuner vid årsskiftet 2016/2017, och man inrättade en ny funktion med fokus på samverkan – kommunpolis. Genomförandekommittén beslutade att det skulle finnas minst en kommunpolis i varje lokalpolisområde, som skulle ”vara en motor” i den brottsförebyggande och trygghetskska-

¹² Ju 2012:16/2014/51.

¹³ Brå 2016a.

¹⁴ Polismyndigheten 2016a.

¹⁵ Ju 2012:16.

¹⁶ Polismyndigheten 2016d.

pande samverkan med kommunen och andra aktörer och se till att samverkansöverenskommelser och medborgarlöften följdes.¹⁷ På vissa håll i landet fanns även lokalt införandeansvariga (LIFA) som fungerade som en länk mellan RIFA och kommunpoliserna.

Medborgarlöftesmodellen

Medborgarlöftesmodellen beskrivs på ett övergripande plan i den reviderade utgåvan av den ovan nämnda samverkansboken.¹⁸ Med stöd av representanter från polisregionerna, Polismyndighetens kommunikationsavdelning, Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) samt Brottsförebyggande rådet (Brå) tog Utvecklingscentrum Syd fram ett metodstöd som mer i detalj beskriver hur arbetet utifrån modellen ska bedrivas inom polisen.¹⁹ Nedan redogörs kortfattat för hela modellen, så som den beskrivs i metodstödet.

Samverkan initieras

Polisen och kommunen inleder en dialog, fattar beslut om att samverka och skapar strukturer för samverkan.

Medarbetardialoger

Medarbetardialogerna syftar till att inom polisen öka medarbetarnas delaktighet i framtagandet av lokala lägesbilder och i beslutsunderlagen som ligger till grund för de aktiviteter som ska genomföras. Dialogerna ska genomföras i två omgångar, där medarbetarna först får beskriva sin bild av den lokala brottsligheten och tryggheten – vad som är problemet/problemen – och under senare dialoger får diskutera hur dessa problem kan lösas genom att ta fram en aktivitetsplan.

Medborgardialoger

Polis och kommun ska hålla dialoger med medborgarna för att diskutera hur de upplever brottslighet och trygghet i området där de bor. Syftet är att få medborgarnas bild av den lokala brottsligheten och tryggheten, stärka relationen mellan medborgarna och polisen, samt öka medborgarnas förtroende för och delaktighet i polisens verksamhet.

Lokal lägesbild

Den lokala lägesbilden ska tydliggöra vilka problem som är vanligast, och beskriva utvecklingen av brottslighet och trygghet över tid, risken för utsatthet och vilka möjligheter som finns att lösa olika problem. Lägesbilden kan exempelvis bygga på brottsstatistik, trygghetsmätningar och medarbetarnas kunskaper. Kommun och polis tar i detta steg fram var sin lokal lägesbild.

¹⁷ Ju 2012:16/2013/4.

¹⁸ Brå m.fl. 2016.

¹⁹ Polismyndigheten 2016a.

Gemensam lägesbild

Polisen och kommunen slår samman sina lägesbilder med medborgarnas lägesbild, och gemensamma fokusområden fastställs för samverkan i stort och för medborgarlöftena specifikt.

Problembeskrivning och orsaksanalys

De identifierade problemen beskrivs och orsakerna till dem analyseras av polis och kommun. Syftet med problembeskrivningen och orsaksanalysen är att ta reda på varför problem uppstår och sätta in rätt aktiviteter för att komma till bukt med problemen.

Samverkansöverenskommelse

En samverkansöverenskommelse som beskriver vad polisen och kommunen ska samverka kring arbetas fram och skrivs på av lokalpolisområdeschefen och beslutsfattare i kommunen, samt eventuellt övriga relevanta lokala aktörer. En första övergripande samverkansöverenskommelse tas fram vid initieringen av samverkan. Överenskommelsen kompletteras senare i processen med bland annat den gemensamma lägesbilden, fokusområden, problembeskrivning och orsaksanalys.

Aktivitetsplanering, löftesformulering och genomförande

Utifrån problembeskrivning och orsaksanalys planerar polisen och kommunen vilka aktiviteter som ska genomföras. Aktiviteterna ska vara kunskapsbaserade och planeras av medarbetarna (under exempelvis medarbetardialoger). Något eller några fokusområden blir föremål för medborgarlöften som formuleras, undertecknas och kommuniceras. Därefter ska aktiviteterna i medborgarlöftena genomföras.

Uppföljning

Uppföljningen ska ge en bild av vad som har gjorts, vilken kvalitet arbetet har haft, samt om möjligt vilken effekt som uppnåtts. För att man ska kunna göra en uppföljning måste arbetet ha dokumenterats ordentligt.

Återkoppling och kommunikation

Kommunikation ska genomsyra hela processen med medborgarlöftena. För att skapa engagemang för löftena ska polis och kommun återkoppla genomförda aktiviteter internt inom myndigheterna och till allmänheten.

Brås utvärdering

I samband med att UC Syd utsågs som ansvarig för implementeringen av medborgarlöftena kom Polismyndigheten och Brå överens om att Brå skulle utvärdera polisens arbete med medborgarlöften. Fokus skulle ligga på hur polisen tillämpar det metod-

stöd som tagits fram för medborgarlöftesmodellen, men även möjliga effekter av arbetet med medborgarlöftena i de studerade områdena. Utvärderingen genomfördes i form av en fallstudie i fyra geografiska områden – tre kommuner och en stadsdel – och bygger därför på hur arbetet med medborgarlöften fungerat i dessa områden.

Arbetet med utvärderingen startade i september 2016. Polisen har även fått två delrapporteringar av Brå under studiens gång.

Syfte och frågeställningar

Syftet med utvärderingen var att ta reda på hur arbetet med medborgarlöften fungerat i praktiken i de områden som studerats. Tanken är att kunna ge polisen en bild av arbetet med medborgarlöften och en vägledning i hur detta arbete kan utvecklas och förbättras i framtiden. Förhoppningen är också att studien ska kunna leda till ett förbättrat lokalt brottsförebyggande arbete generellt.

I utvärderingen har också ingått att försöka identifiera om arbetet har lett till några förändringar i de studerade områdena vad gäller de mål som polisen har satt upp med medborgarlöftena.

Studien försöker besvara följande frågeställningar:

- 1) I vilken utsträckning arbetar polis och kommun i de fyra utvalda områdena enligt medborgarlöftesmodellen?
- 2) Vilka svårigheter och framgångsfaktorer kan identifieras i arbetet med medborgarlöften?
- 3) Leder arbetet med medborgarlöften till
 - en ökad känsla av delaktighet hos medborgare?
 - ett ökat förtroende för polisen?
 - en ökad trygghet?
 - att fler brott förebyggs?
- 4) Hur upplever berörda kommunanställda, medborgare och polisanställda arbetet med medborgarlöften?

Rapporten vänder sig dels till Polismyndighetens ledning, dels till de aktörer som arbetar med medborgarlöften och lokalt brottsförebyggande arbete. Dessa aktörer inkluderar bland annat kommunpoliser, lokalpolisområdeschefer, kommunala aktörer samt länsstyrelsernas samordnare för det brottsförebyggande arbetet.

Metod och material

För att besvara studiens syfte och frågeställningar görs dels en utvärdering av medborgarlöftesprocessen, dels en uppföljning av målen med medborgarlöften i de fyra utvalda områdena. Projek-

tet har olika metodologiska ansatser och utgår från både kvalitativa och kvantitativa datainsamlingsmetoder:

- 1) *Intervjuer* med poliser, kommunanställda och medborgare.
- 2) *Deltagande observationer* under medarbetardialoger, medborgardialoger, samverkansmöten, operativt arbete med medborgarlöfena samt på regionala ledningscentraler.
- 3) *Genomgång av dokumentation* som använts i arbetet med medborgarlöfena.
- 4) *Genomgång av medier och sociala medier* – genomgång av de studerade områdenas kommunikation av medborgarlöfena i medier och sociala medier.
- 5) *Enkätundersökningar* – enkäter till medborgare och poliser i de studerade områdena (se tabell 1 nedan).²⁰
- 6) *Brottsstatistik* – statistik över anmälda brott i de studerade områdena.

Tabell 1. Enkätundersökningar som använts i studien.

| Enkät | Beskrivning | Tidpunkt | Antal utlämnade/utskickade | Svarsfrekvens (antal svarande) |
|---------------------------------|---|--|--------------------------------|--|
| Medarbetar-enkät | Enkäter till områdespoliser och ingripandepoliser ²¹ i de fyra studerade områdena. | Hösten 2017 | Cirka 190 | Cirka 78 procent (149) |
| Medborgar-dialogenkät | Enkäter till medborgare som deltagit i en medborgardialog. | Löpande under hösten 2016 – våren 2017 | Cirka 145 | Cirka 80 procent (118) |
| Medborgar-enkät | Enkäter till medborgare i de fyra studerade områdena. ²² | 1) hösten 2016 2) hösten 2017 | 1) 8 000 2) 8 000 | 1) 45 procent (3 596) 2) 40 procent (3 208) |
| Torgmätning | Studie av ett enskilt medborgarlöfte på ett torg i ett av de studerade områdena. | 1) våren 2017 2) hösten 2017 | 1) cirka 880 2) cirka 1 030 | 1) cirka 34 procent (300) 2) cirka 29 procent (300) |
| Kommun-polisenkät ²³ | Enkät till samtliga kommunpoliser i Sverige. | 1) våren 2017 2) våren 2018 | 1) 195 2) 181 | 1) 83 procent (162) 2) 86 procent (156) |

Processutvärderingen bygger till stor del på intervjuer med poliser som på olika sätt arbetat med medborgarlöfena i de studerade

²⁰ Enkäterna finns att ladda ner på Brås webbplats, www.bra.se.

²¹ Områdespoliser arbetar huvudsakligen med brottsförebyggande arbete, medan ingripandepoliserna främst arbetar med den reaktiva verksamheten. Mer om lokalpolisområdenas organisation finns i bilaga 2.

²² Vid båda tillfällena gjordes ett slumpmässigt urval bland befolkningen i de studerade områdena av undersökningsföretaget Sifo.

²³ Enkäten skickades ut inom ramen för Brås uppdrag att årligen beskriva det brottsförebyggande arbetet i Sverige i en årsrapport (Ju 0062/17).

områdena, på intervjuer med kommunrepresentanter som varit ansvariga för medborgarlöftesarbetet inom kommunerna och på intervjuer med medborgare som deltagit i medborgardialoger. Intervjuerna kompletteras med observationer av medarbetar- och medborgardialoger, samverkansmöten, operativt polisarbete och observationer på polisens regionala ledingscentraler. Utvärderingen av processen grundar sig också på medarbetarenkäten, medborgardialogenkäten och medborgarenkäten, samt på en genomgång av relevant underlag och dokumentation i medborgarlöftesprocessen och av medier och sociala medier. Därtill görs i slutet av processutvärderingen en övergripande jämförelse med resultatet från kommunpolisenkäten, intervjuer med regionpolischefer och regionalt införandeansvariga för medborgarlöftena, samt med övriga erfarenheter av arbetet med medborgarlöften.

Uppföljningen av målen med medborgarlöften gjordes genom en enkätundersökning i form av en för- och eftermätning som skickades ut till medborgare i de fyra studerade områdena (medborgarenkäten), samt en mer lokal för- och eftermätning i ett av de studerade områdena (torgmätningen). För- och eftermätningarna kompletteras med brottsstatistik, intervjuer, medarbetarenkäten och medborgardialogenkäten.

Avgränsningar, begränsningar och generaliserbarhet

Rapporten bygger på resultat från de fyra geografiska områden som ingår i studien och resultaten är därför inte representativa för hur medborgarlöftesprocessen fungerar överlag i landet. Områdena består av tre mindre kommuner och en stadsdel i en storstad. Folkmängden i områdena varierar från cirka 9 000 till 16 000 invånare. Alla områden har olika förutsättningar utifrån geografiska och socioekonomiska förhållanden. Områdena ingår i lokalpolisområden som varierar till karaktär och omfattar olika antal kommuner eller stadsdelar. Dessutom varierar det i områdena hur polisens arbete är organiserat liksom hur dess samverkan med kommunerna och andra viktiga aktörer ser ut. Tanken var att områdena skulle ha bästa möjliga förutsättningar och vara motiverade att arbeta med medborgarlöftena. Områdena fick själva anmäla intresse om att delta i studien och valdes ut av UC Syd utifrån ett antal kriterier. De blev erbjudna stöd från UC Syd under arbetets gång och fick tre månaders dispens för införandet av medborgarlöften. Däremot hade inget av de studerade områdena något utvecklat samverkansarbete med kommunerna, vilket medförde att de i det avseendet hade sämre förutsättningar än andra områden i landet.

Sammantaget innebär detta att arbetet med medborgarlöftena i de studerade områdena inte kan generaliseras till landets samtliga kommuner och att resultatet inte kan användas för att dra

slutsatser om hur medborgarlöftesarbetet fungerat i landet som helhet. Inte heller kan graden av medborgarlöftenas måluppfyllelse generaliseras till landet i stort. Däremot kan övriga områden och kommuner dra lärdom av de svårigheter och framgångsfaktorer som identifierats i arbetet med medborgarlöften i de fyra studerade områdena. Resultatet kan även säga något om möjligheterna att uppfylla de mål som polisen har satt upp för medborgarlöften. Det ska dock betonas att tiden för utvärderingen är kort och att polisen därmed haft kort tid på sig att implementera arbetssättet och uppnå målen. Materialet kan likväl användas som underlag för andra åtgärder, kartläggningar och utvärderingar på nationell nivå.

Ett långre metodkapitel, där datakällorna och insamlingsmetoderna presenteras och materialets begränsningar diskuteras mer ingående, finns i bilaga 1.

Disposition

Efter rapportens inledande kapitel följer ett bakgrundskapitel där medborgarlöftesmodellens teoretiska grundpelare beskrivs. Därefter är rapporten uppdelad i tre delar.

Den första delen utgår från medborgarlöftesmodellens alla steg och fokuserar på hur de studerade områdena arbetat enligt medborgarlöftesmodellen. Denna del fokuserar på frågeställning ett, två och fyra – alltså i vilken utsträckning de studerade områdena arbetat enligt medborgarlöftesmodellen, svårigheter och framgångsfaktorer som kan identifieras i arbetet med medborgarlöften, samt hur arbetet upplevs av poliser, kommunanställda och medborgare.

Den andra delen fokuserar på frågeställning tre och utgår från polisens mål med medborgarlöften. I denna del presenteras resultaten från medborgarundersökningarna.

Den avslutande delen innehåller Brås slutsatser och rekommendationer.

Bakgrund – teorier bakom modellen

Det här kapitlet syftar till att sätta medborgarlöftesmodellen i ett teoretiskt sammanhang och beskriver modellens teoretiska utgångspunkt. Grundpelarna bakom arbetet med medborgarlöften bygger framför allt på teorierna om *community policing* (COP) och problemorienterat polisarbete (POP).²⁴ I kapitlet görs således en genomgång av rapporter och forskning med koppling till medborgarlöften, problemorienterat polisarbete och *community policing*.

Den teoretiska grunden för utvecklingen av polismetoderna lades på 1980-talet av Herman Goldstein. Goldstein argumenterade för att det behövdes en mer proaktiv inriktning på det polisiära arbetet för att lösa olika sociala och beteenderelaterade problem. Idén om att polisen borde arbeta mer brottsförebyggande, istället för att enbart svara på larm, vidgade synen på polisarbete som sådant, eftersom polisens arbetsuppgifter därmed ansågs omfatta mer än brott.²⁵

Problemorienterat polisarbete

Ett problemorienterat förhållningssätt, POP, handlar om själva processen för att uppnå ökad effektivitet.²⁶ En central utgångspunkt är att ett problem har vissa underliggande orsaker. Polisen bör därför rikta sina insatser mot dessa underliggande orsaker för att på så sätt minska kriminaliteten och öka tryggheten i lokalsamhället.²⁷ ”Problem” ska enligt Goldstein förstås som händelser och incidenter som har vissa gemensamma drag och som är av intresse för polisen (och för allmänheten).²⁸ Genom att

²⁴ Polismyndigheten 2016a.

²⁵ Brå 2011:13, Development Services Group 2010, Goldstein 1979, 1987, Scott 2000, Tilley 2010, Weisburd m.fl. 2010, Weisburd & Majmundar 2017.

²⁶ Scott 2010, Scott & Kirby 2012.

²⁷ Goldstein 1979, 1990, Scott 2000, Weisburd m.fl. 2010.

²⁸ Porter 2013, Scott 2000.

fokusera på platser, personer eller typer av brott som frekvent återkommer är förhoppningen att polisens arbete ska bli mer effektivt.²⁹ Den svenska polisen menar i enlighet med denna uppfattning att en implementering av POP i den svenska polisorganisationen handlar om att införa riktade åtgärder i syfte att förebygga problem som identifierats som återkommande.³⁰

Problemorienterat polisarbete i praktiken

Under 1980-talet utvecklade John Eck och William Spelman Goldsteins idéer och utarbetade SARA-modellen som en hjälp för att praktiskt implementera problemorienterat polisarbete. Arbetsmodellen är numera en central arbetsmetod i det problemorienterade arbetssättet och bygger på fyra steg som polisen ska följa när de tillämpar POP:

- 1) *Scanning*: Identifiera och prioritera problem som polisen kan arbeta med.
- 2) *Analysis*: Beskriva de identifierade problemen och använda multipla datakällor för att hitta och analysera underliggande orsaker.
- 3) *Response*: Utveckla och genomföra åtgärder mot de identifierade problemen med utgångspunkt i analysen av de bakomliggande orsakerna.
- 4) *Assessment*: Utvärdera huruvida de planerade åtgärderna har genomförts och hur väl de uppfyllt den avsedda effekten.³¹

Om polisen arbetar effektivt och ändamålsenligt för att lösa de problem som identifierats bör det i slutändan leda till att dessa problem minskar, enligt modellen.³² Det är vanligt att implementeringen av SARA-modellen brister vad gäller analys- och utvärderingsfasen. I dessa fall är arbetet inte att betrakta som problemorienterat i dess ursprungliga bemärkelse eftersom det kräver att samtliga moment i SARA-modellen tillämpas fullt ut.³³ För att implementeringen ska lyckas krävs, enligt Brown och Scott, internt och externt stöd, ledarskap, kommunikation, resurser och bemanning.³⁴

Effekter av att arbeta utifrån POP

Mängden evidensbaserad forskning om POP är anmärkningsvärt liten med tanke på hur uppmärksam och omskriven metoden har varit de senaste decennierna. Weisburd m.fl. har gjort

²⁹ Tilley 2010.

³⁰ Polismyndigheten 2016c.

³¹ Eck & Spelman 1987.

³² Clarke & Eck 2005, Greene 2000, Weisburd m.fl. 2010.

³³ Knutsson & Søvik 2005:1.

³⁴ Brown och Scott 2007, jfr. Brå 2016a, Brå 2018c, Goldstein 2003, Knutsson & Søvik 2005:1, Scott & Kirby 2012.

en systematisk genomgång av studier som utvärderat effekterna av POP-insatser i relation till minskning av brottslighet och ordningsstörningar. Överlag finner de att POP har gett svagt positiva resultat och menar att implementeringsproblem kan vara orsaken till att studierna inte visar på starkare positiva effekter. De fann att POP har en svag men statistiskt signifikant effekt på brottslighet och ordningsstörningar i positiv riktning,³⁵ positiva effekter på medborgares trygghetskänslor³⁶ och på förtroende för polisen.³⁷ Däremot fann de inga positiva effekter på kollektiv förmåga i områdena – alltså i vilken utsträckning boende har möjlighet att tillsammans hantera lokala problem. Kollektiv förmåga handlar på ett övergripande plan om de boendes delaktighet i lokalsamhället, liksom om den informella sociala kontrollen i området.³⁸

Community policing

Community policing, COP, bygger på arbetssätet *community engagement in policing*, som började användas i Storbritannien på 1990-talet, och förenklat kan beskrivas som en process som möjliggör medborgares och andra samhällsaktörers delaktighet i polisens verksamhet. Ett centralt inslag i teorin är betonandet av en decentraliserad polisorganisation som jobbar närmare lokalsamhället. Förespråkare för perspektivet menar att informell social kontroll har större betydelse än polisens formella reaktiva arbete och argumenterar därför för att invånare och aktörer utanför polis och rättsväsende ska involveras i det brottspreventiva arbetet. Tanken är att den informella sociala kontrollen ökar om medborgare blir mer delaktiga i polisens arbete eftersom de då får ett större intresse för att upprätthålla ordning i sitt lokalområde.³⁹

Community policing i praktiken

Den gemensamma nämnaren för arbetsmetoder som utgår från *community policing* är att polisen inte enbart bör reagera på brott som redan skett utan även fokusera på att förebygga kriminalitet och öka befolkningens trygghet.⁴⁰ Utgångspunkten i arbetsmetoden kan sägas vara följande:

³⁵ Se bl.a. Braga m.fl. 1999, Mazerolle m.fl. 2000 och Weisburd & Green 1995 i Weisburd m.fl. 2012.

³⁶ Se bl.a. Baker och Wolfer 2003 i Weisburd m.fl. 2012.

³⁷ Se bl.a. Tuffin m.fl. 2006 i Weisburd m.fl. 2012.

³⁸ Weisburd m.fl. 2012.

³⁹ Brå 2016a, Myhill 2012, Skogan 2006b.

⁴⁰ Se bl.a. Brå 2016a, Development Services Group 2010, Forrest m.fl. 2005, Kyle & Schafer 2016, Mackenzie & Henry 2009, Ratcliffe 2008, Skogan 2006a, Weisburd & Eck 2004.

- Ett lokalt förankrat arbetssätt.
- Fokus på bakomliggande orsaker till kriminalitet och prioritering av förebyggande snarare än reaktiva arbetsmetoder.
- Samverkan med lokala aktörer och invånare både vad gäller problembeskrivningar och utvecklande av åtgärder.
- Betonandet av en bred polisfunktion som går utöver traditionellt polisiära åtaganden i sitt övergripande fokus på trygghet och ökad livskvalitet.

För att implementeringen av COP ska lyckas krävs bland annat att polisorganisationen är engagerad, kunnig och införstådd med metoden och accepterar att det krävs omfattande omorganiseringar för att realisera den. Community engagement måste vara en del av kärnverksamheten och polisen måste vara beredd att verkligen låta medborgarna delta i den förebyggande processen. Därutöver behövs tillräckliga resurser, samt god kommunikation mellan polisen, medborgarna och andra aktörer. Polisen bör heller inte underskatta betydelsen av tidigare problematiska relationer med medborgare, till exempel i särskilt utsatta områden.⁴¹

Effekter av att arbeta utifrån COP

Generellt sett är det svårt att utvärdera effekter av arbetssätt som community policing, eftersom man ofta sätter in många åtgärder och det sällan går att säga vilken komponent i arbetssättet som ger en viss effekt.⁴² Efter att ha gått igenom en stor mängd forskningsstudier om COP från främst Storbritannien och USA drar Andy Myhill dock slutsatsen att det finns starka belägg för att lokalsamhällets förtroende för polisen och relationerna mellan polisen och lokalsamhället förbättras genom COP. Enligt Myhill finns det visst stöd – om än inte lika starkt som när det gäller förtroende för polisen – för att COP leder till en ökad känsla av trygghet och minskade ordningsstörningar.⁴³ Gill m.fl. drog liknande slutsatser i en systematisk metastudie av COP:s effekter. De kunde visa på positiva effekter på medborgares nöjdhet, upplevelse av ordningsstörningar och förtroende för polisen, men menade – i motsats till Myhill – att begränsade effekter uppvisats när det gällde effekter på medborgarnas oro för brott.⁴⁴ Det finns inte heller, enligt forskningen, några säkra belägg för att COP fungerar brottsförebyggande, även om det finns indikationer på att så kan vara fallet.⁴⁵

⁴¹ Bain m.fl. 2014, Brå 2016:20, Bullock 2010, Flanagan 2008, Myhill 2012, Rix m.fl. 2009, Socialstyrelsen 2012.

⁴² Brå 2016a.

⁴³ Myhill 2012.

⁴⁴ Gill m.fl. 2014.

⁴⁵ Gill m.fl. 2014, Grekul & Thue 2013, Myhill 2012.

Likheter och skillnader mellan community policing och problemorienterat polisarbete

Community policing och problemorienterat polisarbete har vissa gemensamma drag. Båda arbetsmetoderna bygger på att samhället och lokalinvånarna involveras i processen att definiera problem och åtgärder. POP är emellertid inte beroende av att medborgarna är delaktiga i arbetet med de identifierade problemen i samma utsträckning som COP. Vidare fokuserar båda metoderna på den underliggande orsaken till ett visst problem snarare än att arbeta reaktivt när problemet redan har inträffat.⁴⁶ Forskningen om båda arbetssätten betonar även vikten av att arbetssättet implementeras väl inom polisen och lyfter upp flera potentiella problem med implementeringen.⁴⁷ Samtidigt understryks att implementering tar tid och att man inte kan förvänta sig effekter förrän efter flera år.⁴⁸

Brå har dessutom problematiserat kombinationen av de båda arbetsmodellerna och menar att implementeringen kan vara problematisk, eftersom lokalinvånarnas problembild inte alltid överensstämmer med den problembild som framkommer genom problemorienterat polisarbete.⁴⁹

Internationella erfarenheter av effekter av kombinerat POP- och COP-arbete

På senare tid finns ett handfull internationella exempel där COP och POP har kombinerats. Till exempel har arbetet med *neighbourhood policing* i England och Wales inslag från både POP och COP. Även polisen i New York har tagit efter konceptet med *neighbourhood policing*. I en förstudie av arbetet i England och Wales kunde Quinton och Morris se vissa positiva effekter på förtroendet för polisen, medborgarnas upplevelser av brottsligheten och oro för brott.⁵⁰ Samtidigt uppmärksammas i forskningen flera implementeringsproblem och svårigheter kopplade till i vilken grad polisen låter medborgarna vara delaktiga i arbetet.⁵¹

Ett annat exempel där POP och COP har kombinerats finns i Israel, där polisen utgår från trygghetsundersökningar i befolkningen och kriminalstatistik för att identifiera vilka problem de bör arbeta mot på lokal nivå. Arbetet håller just nu på att

⁴⁶ Clarke & Eck 2005, Cops Office 2014, Greene 2000, Myhill 2012, Quinet m.fl. 2003, Ratcliffe 2008, Scott 2000.

⁴⁷ Se bl.a. Bain m.fl. 2014, Brown & Scott 2007, Brå 2016:20, Bullock 2010, Flanagan 2008, Knutsson & Søvik 2005:1, Myhill 2012, Rix m.fl. 2009.

⁴⁸ Jfr Socialstyrelsen 2012, Statskontoret 2018:18.

⁴⁹ Brå 2016a.

⁵⁰ Quinton och Morris 2008.

⁵¹ Brå 2016a, Fisher & Ritchie 2015, Simmonds 2014.

utvärderas, men förstudier tyder på att arbetet har fått positiva effekter.⁵²

Effekter av COP och POP ur ett nordiskt perspektiv

Eftersom en majoritet av de studier som har gjorts om effekter av COP och POP är brittiska eller amerikanska, väcks frågan om resultaten kan överföras till andra kontexter. Till exempel kan resultaten problematiseras ur ett nordiskt perspektiv, där forskning visat att en synlig polis inte alltid uppfattas som en trygghetsmarkör utan ofta förknippas med att något farligt är på gång.⁵³ Ett annat exempel är Kääriäinenens enkätstudie bland finländska medborgare, som visade att polisens bemötande inte verkade ha någon effekt på förtroendet. Enligt Kääriäinen skulle medborgarnas höga förtroende för polisen i de nordiska länderna snarare kunna förklaras med generellt högt förtroende för samhällets institutioner än med hur polisen har agerat i mötet med medborgarna.⁵⁴

⁵² Laufman-Gavri & Hasisi 2018.

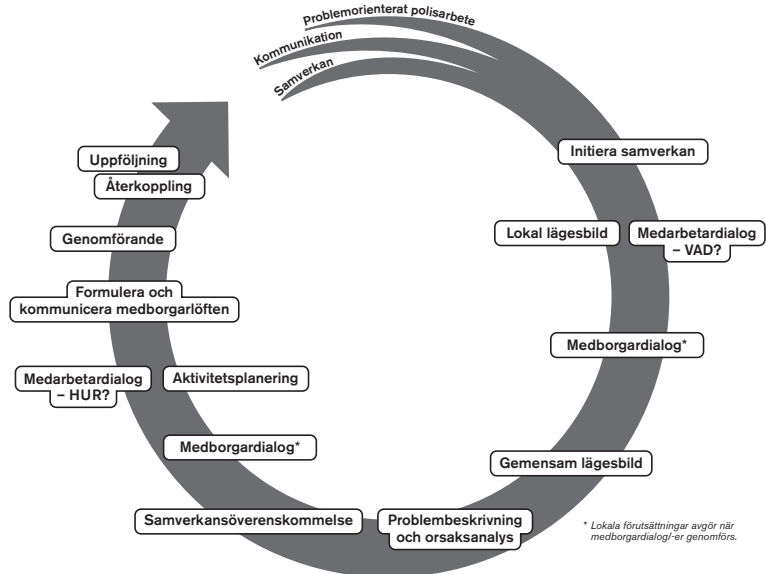
⁵³ Holmberg 2004 i Kääriäinen 2008, se även Brå 2011:13, Millie 2010.

⁵⁴ Kääriäinen 2008.

Del 1 – Utvärdering av medborgarlöftesprocessen

Enligt polisens metodstöd för medborgarlöftena ska medborgarlöftesarbetet läggas upp enligt ett kunskapsbaserat arbetssätt och bygga på samverkan, kommunikation och problemorienterat polisarbete i kombination med grundtankarna från *community engagement in policing*.⁵⁵ Figur 1 nedan visar de olika delmomenten i modellen. Kapitlen i den här delen utgår, i den mån det är möjligt, från modellen såsom den beskrivs i figur 1. Delmomenten går ofta in i varandra, eftersom de är tätt sammankopplade och eftersom modellen är dynamisk och delmomenten ska anpassas utifrån de lokala förutsättningarna.

Figur 1. Medborgarlöftesmodellen.



Källa: Polismyndigheten 2016a.

⁵⁵ Läs mer om modellens grundpelare i rapportens bakgrundskapitel.

Flera av momenten ingår sedan tidigare i den samverkansprocess som styrts polisens och kommunens samverkansarbete sedan 2010. Störst fokus i den här delen är därför på de nya elementen i modellen – medarbetardialog, medborgardialog, formulering och kommunikering av medborgarlöften samt genomförande av det operativa arbetet. Även andra delar av samverkansprocessen kommer dock att beskrivas, för att polisens och kommunernas arbete med medborgarlöftena ska sättas i ett sammanhang. Resultaten kommer inte att redovisas på områdesnivå förutom i vissa fall. Syftet är snarare att ge en helhetsbild av vad som har fungerat bra respektive mindre bra i medborgarlöftesarbetet i de studerade områdena, och hur medarbetare, medborgare och samverkanspartner överlag har upplevt arbetet.

Polisens metodstöd utgör grunden för hur processen utvärderas. Metodstödet för medborgarlöftena vänder sig i första hand till kommunpolis och lokalpolisområdeschefer men också till kommunikatörer och kommunala aktörer.⁵⁶ Det är alltså i huvudsak polisens arbete med medborgarlöften som står i fokus, men även kommunernas arbete redovisas i viss utsträckning.

Varje kapitel inleds med en kort beskrivning av syftet med delmomentet och hur polisen ska arbeta enligt modellen. Därefter följer en sammanfattning av de resultat som redovisas i kapitlet. Till sist redovisas hur momentet genomfördes och berörda aktörers erfarenheter och synpunkter på genomförandet.

Samverkan mellan polis och kommun

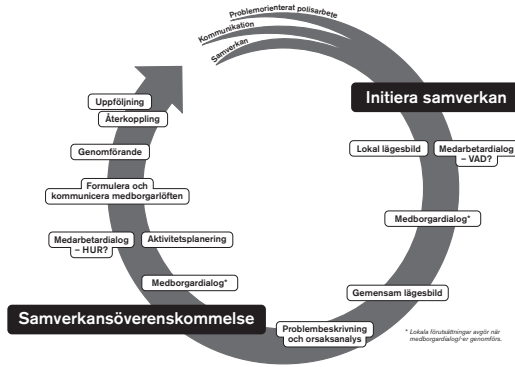
Det första steget i medborgarlöftesmodellen, liksom i samverkansprocessen, är att polisen, kommunen och eventuellt andra lokala aktörer initierar samverkan. Detta görs genom att parterna påbörjar en dialog, att beslut tas om att de ska samverka i en övergripande samverkansöverenskommelse och att struktur och förutsättningar för detta skapas. Denna struktur fördjupas sedan under den pågående processen. Syftet med samverkan är att uppnå ett effektivare trygghetsskapande och brottsförebyggande arbete genom att polis, kommun och andra aktörer i lokalsamhället samordnar sina insatser.⁵⁷

Det här kapitlet beskriver kortfattat hur samverkansarbetet, inklusive initieringen av samverkan och upprättandet av samverkansöverenskommelser, har fungerat i de studerade områdena. Kapitlet bygger på intervjuer med poliser och kommunrepresentanter samt på en genomgång av samverkansdokument.

⁵⁶ Polismyndigheten 2016a.

⁵⁷ Jfr Brå 2016a.

Figur 2. Medborgarlöftesmodellen – med fokus på samverkan.



Källa:
Polismyndigheten 2016a.

Samverkan enligt medborgarlöftesmodellen

Enligt polisens metodstöd för medborgarlöften bör en rad förutsättningar för arbetet säkerställas vid initieringen av samverkan.⁵⁸ I detta stadium ska även arbetet med samverkansöverenskommelserna påbörjas.⁵⁹

Sammanfattning av hur samverkan fungerat

Fungerat bra

- Samverkan mellan polis och kommun förbättrades efter hand i de områden där kommunen deltog i medborgarlöftesarbetet.
- Polisen och kommunerna följde i stora drag metodstödet rekommendationer för samverkan, bland annat vad gäller att avsätta resurser och tydliggöra roller.

Fungerat mindre bra

- Samverkansarbetet var trögstartat på grund av avsaknad av tidigare fungerande samverkan, minskad polisen närvaro i kommunerna och skepsis inom kommunerna till de polis-initierade medborgarlöften.
- I ett av de studerade områdena valde kommunen att inte delta i arbetet med medborgarlöften.
- Samverkansöverenskommelserna fastställde att polis och kommun skulle samverka och oftast hur detta skulle gå till. Däremot reglerade överenskommelserna inte vilka problem polisen och kommunen skulle samverka kring.

⁵⁸ T.ex. att samverkan överensstämmer med styrdokument och verksamhetsmål, att tidsramar sätts upp, att resurser avsätts, att roller klargörs, att styrgrupp och samordnare utses, att polisen och kommunen kompetenssäkras med stödteam och att de påbörjar en kommunikationsplan.

⁵⁹ Jfr Brå m.fl. 2016.

Upplevelser av samverkan

- Kommunpolisfunktionen var uppskattad av kommunerna.
- Vissa kommunrepresentanter var till en början irriterade över att polisen dikterade villkoren för medborgarlöftena.

Samverkan – genomförande

Samverkan mellan polisen och kommunen genomfördes främst genom kommunpoliserna och representanter för kommunerna i de studerade områdena. I alla områden fanns också någon form av styrgrupp för samverkan kring brottsförebyggande frågor. Vilka funktioner inom polisen och kommunen som utgjorde styrgrupperna skiljde sig dock åt en hel del.⁶⁰

Hur har samverkan fungerat?*Tidigare haltade samverkan i de studerade områdena*

I alla fyra områden i Brås studie kan samverkan mellan polis och kommun beskrivas som omstartad. För några år sedan fanns i områdena ett aktivt samverkansarbete i brottsförebyggande arbete, men av olika skäl stagnerade det strategiska samverkansarbetet. Ofta berodde detta, enligt intervjuade kommunrepresentanter, på brist på resurser inom polisen. Kommunala företrädare kritiserade polisen för att inte ha varit tillräckligt närvarande i deras område och ibland svåra att få tag på i samverkansfrågor. Samtidigt nämnde intervjuade poliser att även kommunen på vissa håll haft svalt intresse i samverkansfrågor och att nyckelpersoner inom kommunerna slutat på sina poster. Under 2015–2016 hade inget av områdena någon riktig organisation för brottsförebyggande arbete,⁶¹ även om enskilda medarbetare från polis och kommun fortsatte att samarbeta i specifika frågor.

(Åter)initieringen av samverkan var trögstartad ...

I samband med polisens omorganisation 2015 och införandet av medborgarlöften ökade kraven på lokalpolisområdena att samverka med kommunerna.⁶² Mot bakgrund av detta initierades samverkan mellan polis och kommun på nytt i de fyra studerade områdena under 2016–2017, och nya organisationer för det brottsförebyggande arbetet skapades. Inom kommunerna fanns det vid den tidpunkten inga utsedda samordnare för det brottsförebyggande arbetet, så i tre av områdena fick kommunpoliserna till en början samverka med högre chefer inom kommunerna.

⁶⁰ Se bilaga 2 för mer information om hur samverkan organiserades.

⁶¹ Se bilaga 1 metod, för en diskussion om hur detta kan ha påverkat Brås utvärdering av medborgarlöften.

⁶² Ju 2012:16/2014/51, Ju 2012:16/2013/13.

Samordnare anställdes dock i flera av områdena medan utvärderingen pågick.⁶³

I ett område beslutade kommunen att inte teckna något medborgarlöfte med polisen, vilket av en kommunrepresentant förklarades med att arbetet med medborgarlöften är framtaget av polisen och inte ingår i kommunens styrsystem. Beslutet medförde att polisen fick genomföra medborgarlöftesarbetet utan kommunen. I det området är det därmed enbart polisens arbete med medborgarlöftena som kunnat utvärderas.

Inte heller i de övriga tre områdena var samverkan friktionsfri. I ett av områdena, där kommunpolitikerna upplevt att polisen dragit ner sina resurser, blev processen att få till stånd ett medborgarlöfte långdragen. Efter många olika väндor – bland annat godkändes inte det första utkastet till medborgarlöfte av kommunstyrelsen – undertecknades ett löfte våren 2017. Polisens metodstöd följdes dock i stora drag i de tre områdena och i takt med att arbetet fortskred. Två saker som emellertid ofta saknades i de studerade områdena var kommunikationsplaner samt stödteam med exempelvis controller och lokala underrättelse-samordnare.

... men blev generellt sett bättre efter hand

Det fanns initialt en stor förhoppning om att samverkan mellan polisen och kommunen skulle bli bättre i och med medborgarlöftena. Att samverkan faktiskt blivit bättre på grund av medborgarlöftesarbetet underströks i senare intervjuer. Poliser menade att medborgarlöftesarbetet medfört att kommunerna i högre utsträckning involverats i det brottsförebyggande arbetet. Områdespoliserna⁶⁴ nämnde också att deras samarbete med olika förvaltningar, exempelvis med socialtjänsten, förbättrats. En bidragande orsak till den förbättrade samverkan beskrivs i intervjuer vara att det skapats ingångar till både polisen och kommunen i och med medborgarlöftesarbetet. I det område där kommunen valde att inte delta i medborgarlöftesarbetet uppnåddes heller ingen förbättrad samverkan mellan polis och kommun.

Samverkansöverenskommelserna styr inte innehållet i samverkan

När samverkan mellan polisen och kommunerna återinitierades 2016 blev en av de första uppgifterna för kommunpoliserna och kommunernas samordnare att skapa nya samverkansöverenskommelser. I tre av områdena skrevs samverkansöverenskommelser på under hösten 2016. Det fjärde området hade inte haft

⁶³ Se bilaga 2 för kommunernas organisationer för brottsförebyggande arbete i samverkan med polisen i de fyra studerade områdena.

⁶⁴ Se bilaga 2 för en beskrivning av områdespolisernas funktion.

någon samverkansöverenskommelse på några år, och tog inte fram någon ny överenskommelse förrän efter att medborgarlöftet skrivits på.

I tre av områdena bestod samverkansöverenskommelserna av ett kort dokument där det konstaterades att polisen och kommunen skulle samverka för att öka tryggheten och förebygga brottsligheten. Dokumenten inkluderade bland annat – väldigt kortfattat – hur samverkan skulle organiseras, dokumenteras och följas upp. Det nämndes även att medborgarlöften skulle undertecknas och att åtgärder för samverkan skulle specificeras i åtgärdsplaner eller handlingsplaner. Övriga delar var dock bristfälliga: det saknades orsaksanalys, mål och kompletterande dokument i samtliga överenskommelser, och några överenskommelser saknade tidsramar och uppgift om vilka områden som polisen och kommunen prioriterade att samverka kring. Handlings- eller åtgärdsplanerna togs i de flesta fall fram långt efter att medborgarlöftena undertecknats. Endast i det område där kommunen inte var med i medborgarlöftet utarbetades en mer omfattande samverkansöverenskommelse.

Synpunkter och erfarenheter av samverkan

Kommunala representanter initialt skeptiska till medborgarlöftena

Kommunrepresentanterna uppfattade det som positivt att det nu fanns utsedda personer inom polisen – kommunpoliserna – att samverka med. Vissa kommunrepresentanter var dock skeptiska till själva medborgarlöftena till en början. Särskilt fanns det en irritation över att polisen ”dikterade” villkoren för samverkan med en modell som kommunerna inte hade kunnat påverka. På ett par håll upplevde kommunala företrädare också att polisen förväntade sig att kommunen skulle ta ett huvudansvar för medborgarlöftesarbetet redan från början – trots att polisen initierat arbetet. Även flera intervjupersoner inom polisen tyckte att initieringen av medborgarlöftesarbetet kändes underlig, eftersom kommunerna rakt av förväntades ”köpa” en modell som tagits fram av polisen.

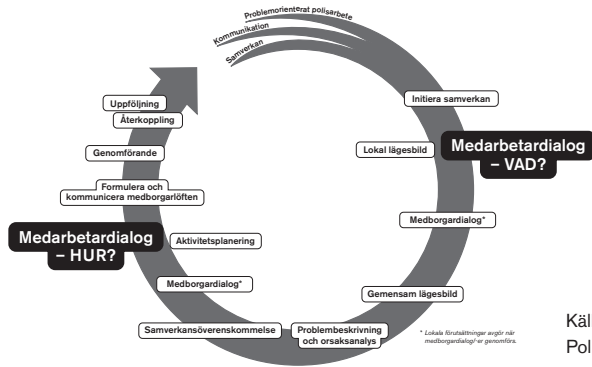
Efter hand kom de kommuner i studien som deltog i medborgarlöftesarbetet att se mer positivt på medborgarlöftesmodellen. Även om det i flera fall fanns brister i samverkan mellan polisen och kommunen, upplevdes samverkan därmed generellt sett som något positivt.

Medarbetardialoger

Syftet med medarbetardialogerna är att få medarbetarna mer delaktiga, i verksamheten generellt och i processen med medborgarlöftet specifikt. Medarbetardialogerna utgör vidare ett viktigt

underlag till polisens lokala lägesbild och för att kunna ta fram medborgarlöften.

Figur 3. Medborgarlöftesmodellen – med fokus på medarbetardialoger.



Källa:
Polismyndigheten 2016a.

Kapitlet utgår från observationer av genomförda medarbetardialoger, en enkät som delades ut till samtliga ingripandepoliser och områdespoliser i de fyra studerade områdena under hösten 2017,⁶⁵ samt intervjuer med poliser på olika nivåer. I två av områdena genomförde även kommunerna medarbetardialoger, vilket berörs kort i slutet av kapitlet. Den delen baseras på intervjuer med kommunrepresentanter och kommunpoliser.

Medarbetardialoger enligt medborgarlöftesmodellen

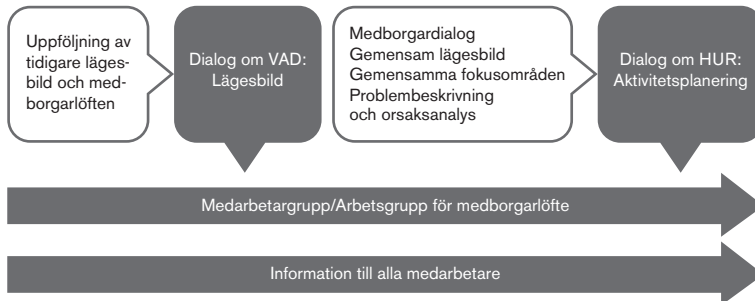
Eftersom polisens metodstöd endast reglerar polisens verksamhet specificeras endast att polisen ska ha medarbetardialoger och inte att kommunen också kan ha dialoger med sina medarbetare. Dialogerna ska ledas av gruppcheferna och äga rum i grupper där medarbetarna, utifrån sin kompetens och erfarenhet, bidrar med sin kunskap till lokala lägesbilder och aktivitetsplaner.

Dialoger ska hållas både om *vad* som är problemet i en aktuell kommun och *hur* polisen kan arbeta med dessa problem. De olika dialogerna bör göras vid två olika tillfällen. Under ”vad-dialogen” föreslås bland annat att gruppcheferna ger information om polisens styrmodell och verksamhetsidé, medborgarlöftesmodellen och medarbetarnas roll i arbetet med medborgarlöften, samt en uppföljning av tidigare lägesbild. Med hjälp av detta underlag får medarbetarna vara med och identifiera lokala problem, ta fram en lokal lägesbild, prioritera fokusområden och diskutera problemens orsaker. Under ”hur-dialogen” får medarbetarna sedan,

⁶⁵ Sammanlagt lämnades enkäten ut till cirka 190 ingripandepoliser och områdespoliser. Av dessa svarade 149 poliser på enkäten. Mer om enkäten finns i bilaga 1 metod. Mer om områdespolisernas och ingripandepolisernas funktioner finns i bilaga 2.

med hjälp av relevant underlag (se figur 4), vara med i att ta fram aktiviteter, mål och uppföljning för medborgarlöftena.

Figur 4. Medarbetardialogens syfte och innehåll.



Källa: Polismyndigheten 2016a.

I rutan nedan listas kvalitetskriterier som finns i polisens metodstöd för genomförandet av medarbetardialogerna. Det här kapitlet utgår till stor del från dessa kriterier.

| Kvalitetskriterier för genomförandet av medarbetardialogerna | | |
|--|--|---|
| Kriterier för vad-dialog | Kriterier för hur-dialog | Övergripande kriterier |
| a) Alla medarbetare erbjuds möjlighet att delta i dialogen | a) Arbetsgruppen får tillgång till relevant underlag | a) Struktur och tydligt syfte |
| b) Medarbetarna formulerar och ger uttryck för sin kunskap och erfarenhet inom ramen för de lokala lägesbilderna | b) Aktiviteterna kopplas till relevanta prestationer och mål som går att följa upp | b) Reflektion med fokus på utveckling av verksamheten |
| c) Resultatet av dialogen återkopplas till berörda medarbetare | c) Aktiviteterna bedöms rimliga att genomföra | c) Återkoppling |
| | d) Resultatet av dialogen återkopplas till berörda medarbetare | |

Sammanfattning av medarbetardialoger

Fungerat bra

- De flesta medarbetare fick delta i ”vad”-dialogerna, bidra till lägesbilden och framföra sina åsikter.

Fungerat mindre bra

- Flera områden höll inte ”hur”-dialoger i enlighet med medborgarlöftesmodellen.
- Gruppcheferna, som höll i dialogerna, var inte tillräckligt informerade om dialogens syfte och genomförande.

- Dialogerna var ofta enkla och saknade i flera fall underlag, diskussioner utifrån orsaksanalys, framtagande av mål och uppföljning.
- Resultatet från medarbetardialogerna återkopplades sällan till medarbetarna.
- Medarbetarna förstod inte alltid att de deltagit i en medarbetardialog.

Upplevelser av medarbetardialogerna

- De flesta medarbetare som svarat att de deltagit i en medarbetardialog var positiva till dialogerna och upplevde att syftet framgick. I tre områden upplevde medarbetarna också att det framgick hur de kunde påverka processen.
- Hälften av polisens medarbetare kände sig mer delaktiga till följd av medarbetardialogen.
- Många ingripandepoliser var initialt skeptiska till medarbetardialogerna, men attityden blev mer positiv efter hand.
- Poliser och kommunrepresentanter var positiva till att kommunerna höll medarbetardialoger.

Medarbetardialogernas genomförande

Formen för medarbetardialogerna varierade något i de fyra områdena. Vanligast var att medarbetardialogerna skedde i samband med ordinarie arbetsplatsträffar och leddes av gruppcheferna. I ett område hölls vad- och hur-dialogerna istället under två heldagar för samtliga anställda i lokalpolisområdet. I detta fall koordinerades dagarna av kommunpoliser i lokalpolisområdet, men enskilda gruppövningar hölls av gruppchefer. Kommunernas dialoger genomfördes i form av möten med nyckelpersoner inom de kommunala förvaltningarna.

Hur har medarbetardialogerna fungerat?

Medarbetarna fick delta i vad-dialogerna och bidra till lägesbilden

Medarbetardialoger med fokus på *vad* som är problemet genomfördes i samtliga fyra områden. Så gott som alla arbetsgrupper med områdespoliser och ingripandepoliser (IG-poliser) – med något undantag – erbjöds att närvara. Tre av områdena i studien tog även med utredargrupper i sina medarbetardialoger. Även övrig personal deltog i ett av områdena. Medarbetare från andra grupper, såsom utredare och receptionspersonal, upplevdes i många fall ha tillfört något extra, eftersom de träffar många människor och har delvis andra kunskaper än poliser i yttre tjänst.

Enligt Brås observationer fick medarbetarna möjlighet att framföra sina åsikter under dialogerna, då samtalsledarna oftast var lyhörda och medarbetarna för det mesta delades upp i smågrupper. De allra flesta IG- och områdespoliserna svarade på medarbetarenkäten tyckte också att samtalsledarna lyssnat på dem. Överlag har medarbetarna därmed fått bidra till de lokala lägesbilderna under vad-dialogerna. Ofta handlade vad-dialogerna just om informationsinhämtning från medarbetarna, medan medarbetarna fick mindre information om dialogens syfte och roll. Orsakerna bakom de identifierade problemen diskuterades endast i begränsad omfattning.

Hur-dialogerna följde inte metodstödet rekommendationer

Hur-dialoger genomfördes i två av de studerade områdena. I ett område hölls dock hur-dialogerna innan medborgardialogerna och en gemensam problembild tagits fram med kommunen. I ett tredje område hade man istället för hur-dialoger en pågående diskussion i arbetsgrupperna om hur man skulle arbeta med medborgarlöften. Ett område hade inga hur-dialoger över huvud taget, vilket kritiserades i intervjuerna:

”Först får medarbetarna tycka till om medborgarlöften och ta fram lokala lägesbilder, och sedan hör man inget mer om det innan medborgarlöftet är påskrivet och klart. Det vore kanske en idé för att få ytterligare med den yttre personalen på tåget att man skickar tillbaka bollen igen på remiss efter att medborgarna har fått tycka till och att man säger att så här tänkte vi formulera medborgarlöftet, vad tycker ni om det? Då kanske vi skulle kunna få tycka till igen om det då, så att det blir lättare för oss att verka.” (Polis)

Under hur-dialogerna saknades ofta en diskussion om orsaker till problemen och när val av aktiviteter diskuterades gick de inte närmare in på varför dessa åtgärder valdes eller om de skulle vara rimliga att genomföra. I stället verkade medarbetarna många gånger välja åtgärder utifrån vad de brukade arbeta med. Målet för arbetet och uppföljningen av det diskuterades oftast inte heller under hur-dialogerna. Under de hur-dialoger som genomfördes, innan lägesbilder tagits fram och medborgardialoger utförts, saknades dessutom relevanta underlag (bl.a. lägesbilder, resultat från medborgardialoger och styrdokument).

Gruppcheferna viktiga för dialogens kvalitet

I medarbetarenkäten uppgav 84 procent av medarbetarna att gruppchefen signalerade att dialogen var viktig. Enligt observationerna varierade dock engagemanget under medarbetardialogerna. Drivande gruppchefer fick igång engagerade diskussioner i sina medarbetardialoger. I grupper där gruppcheferna föreföll

mer oengagerade och mindre insatta, intog medarbetarna istället en mer avvaktande, konfliktsökande eller skämtsam hållning till medarbetardialogen. Enligt intervjuerna var en bidragande orsak till att gruppcheferna var oinsatta i medarbetardialogernas syfte att de inte fick med sig tillräckligt bra information från kommunpoliserna. Kommunpoliserna fick därmed inte heller tillbaka ett tillräckligt bra underlag från gruppcheferna, vilket påverkade kvaliteten i dokumentationen av medarbetardialogerna.

Svag återkoppling från medarbetardialogerna

Enligt intervjuerna fick medarbetarna i de fyra områdena ingen återkoppling från dialogtillfällena. I medarbetarenkäten svarade en tredjedel att de fått återkoppling på vad som framkom i medarbetardialogerna i deras lokalpolisområde. Det varierade dock mellan områdena, från två tredjedelar till sex procent. Skillnaden kan bero på att några poliser tolkade de färdigformulerade löf-tena som en slags återkoppling på medarbetardialogerna.

Många förstod inte att de deltagit i en medarbetardialog

Knappt hälften av de poliser som svarat på medarbetarenkäten uppgav att de deltagit i en eller flera medarbetardialoger. Det är betydligt färre än vad som rimligtvis borde vara fallet. Att poliserna inte förstod att de deltagit i en medarbetardialog skulle kunna bero på att ordet ”medarbetardialog” inte använts så mycket i flera av de dialoger som Brå observerade, att även andra former av lägesbilder diskuterades, eller på att begreppet medarbetardialog inte var tillräckligt väl etablerat inom polisorganisationen.

Synpunkter och erfarenheter av medarbetardialogerna

Medarbetarna tyckte att syftet med dialogen framgick

Av de poliser som i medarbetarenkäten svarat att de deltagit i en medarbetardialog tyckte de flesta – sju av tio – att dialogen som helhet var ganska eller mycket bra.⁶⁶ Trots att knapphändig information gavs om dialogernas syfte i de observerade dialogerna, tyckte 80 procent att det framgick på ett tydligt sätt varför medarbetardialogen hållits. I tre av områdena upplevde de allra flesta även att det framgick på ett tydligt sätt hur medarbetarna kunde påverka medborgarlöftesarbetet genom dialogerna. I det fjärde området – där det också fanns många medarbetare som inte förstod att de deltagit i en medarbetardialog – var det endast 40 procent som instämde i att det framgick hur medarbetarna kunde påverka medborgarlöftesarbetet genom dialogen.

⁶⁶ Frågan gällde den senaste dialog de svarande deltagit i.

Hälften av medarbetarna kände sig mer delaktiga efter dialogerna

Drygt hälften av poliserna i medarbetarenkäten som svarat att de deltagit i en medarbetardialog uppgav att de kände sig mer delaktiga i lokalpolisområdets medborgarlöftesarbete tack vare dialogen. Det varierade dock en del mellan områdena och återspeglade en allmän nöjdhet hos medarbetarna med hur medarbetardialogerna utförts och återkopplats. En lägre grad av delaktighet verkar därför ha att göra med dålig återkoppling av resultaten av dialogerna, att hur-dialogen (aktivitetsplaneringen) ibland hoppades över och att syftet med dialogerna inte framgick för medarbetarna.

Attityden till medarbetardialogerna blev mer positiv efter hand

I intervjumaterialet och under observationerna framkom blandade attityder till medarbetardialogerna. Några intervjuade IG- och områdespoliser påpekade att det var bra att medarbetardialogerna gav "vanliga" poliser en möjlighet att påverka sitt arbete. Andra tyckte att dialogerna var slöseri med tid:

"Men jag kände att de fick så himla mycket tid till något som är lägst prioritet. Och vi har så mycket andra saker som vi borde jobba med. Så det var väldigt provocerande att de fick så mycket tid till något som vi ändå inte kommer att kunna jobba med. Jag blev skitförbannad faktiskt. När man satt där och lade ner en hel förmiddag och sen så skulle vi dela upp grupper på eftermiddagen igen, och då känner man bara att tänk vad mycket skit vi lägger ner på det här, på den här uppgiften och sitter i hur många arbetstimmar som helst och så läser man att vi inte utreder ens våldtäkter för att det inte finns tid. Och så ska vi sitta i de här grupperna och man tänker bara, "my lord"." (Ingripandepolis)

Denna, mer renodlat negativa attityd framfördes främst i intervjuer med IG-poliser i ett tidigt skede i projektet, i områden där resursläget upplevdes vara svårast. Vissa IG-poliser förstod inte heller varför de skulle delta i medarbetardialoger om brottsförebyggande arbete, som de menade sköttes av områdespoliser. I Brås medarbetarenkät framkommer det att relativt nyanställda poliser⁶⁷ var något mer positiva till medborgarlöftesreformen och i högre utsträckning svarade att medborgarlöftesarbetet engagerade dem. Flera poliser som arbetat ett längre tag gav istället uttryck för en slags trötthet och uppgivenhet inför försöken att inkludera medarbetarna i processen: *"sådana här möten har vi alltid haft, men det leder aldrig till någonting"*.

⁶⁷ Poliser som arbetat i upp till två år som polis.

Bilden från medarbetarenkäten och senare intervjuer vittnar dock om att attityden till medborgarlöftesarbetet generellt sett bland medarbetarna blivit mer positiv med tiden. I intervjuer som genomfördes senare i processen framhöll flera poliser att det främst handlade om en initial skepsis mot medborgarlöftena. Denna skepsis kan ha haft sin grund i okunskap om medborgarlöftesmodellen, men var också, enligt vissa, ett led i en generell misstro mot allt som hade med Polismyndighetens omorganisation att göra.

Medarbetardialogerna svårare än kommunpoliserna förväntat sig

Flera av kommunpoliserna var självkritiska när det gällde hur medarbetardialogerna genomfördes. Dialogerna krävde mer tid och planering än vad både de själva och andra förstått från början. Kommunpoliserna tyckte att de själva borde ha arbetat mer med att förankra medarbetardialogerna och medborgarlöftesarbetet hos gruppcheferna och medarbetarna. En kommunpolis påpekade att det hade varit bra om hen deltagit mer under själva dialogerna för att öka delaktigheten och förståelsen för medborgarlöftesarbetet. Flera kommunpoliser var även kritiska till kommunikationen mellan dem själva och gruppcheferna kring medarbetardialogerna – både när det gällde upplägg och resultat av dialogerna. Kommunpoliserna betonade därför att de till nästa omgång medarbetardialoger bland annat skulle lägga mer tid på att förankra dialogerna hos gruppcheferna.

Kommunernas dialoger upplevdes positivt

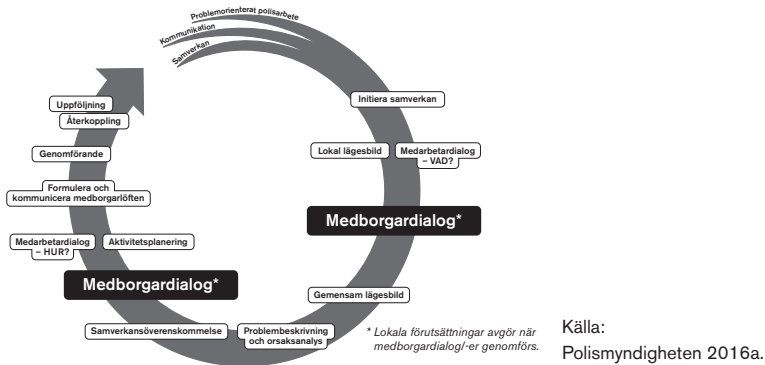
De medarbetardialoger som hölls av kommunala företrädare hade form av ”vad-dialoger” där fokus var att få en bild av medarbetarnas lägesbild. Att ”hur-dialoger” inte genomförts förklaras med brist på tid. Brå har inte observerat kommunernas dialoger och kan inte bedöma kvaliteten. I intervjuerna med poliser och kommunrepresentanter framkom dock enbart positiva åsikter om att kommunen haft medarbetardialog.

Medborgardialoger

Medborgardialogerna syftar till att få en bättre bild av den lokala (o)tryggheten genom att medborgarna får dela med sig av sina upplevelser av den lokala problembilden, men också att stärka relationerna mellan medborgare och polis samt att öka medborgarnas förtroende för polisen.

Det här kapitlet baseras på intervjuer med poliser, kommunrepresentanter och medborgare, samt på observationer av genomförda medborgardialoger. I samband med observationerna gjordes även

Figur 5. Medborgarlöftesmodellen – med fokus på medborgardialoger.



en enkätstudie med medborgare som deltagit i medborgardialogerna.⁶⁸

Medborgardialoger enligt medborgarlöftesmodellen

Innan medborgardialogerna ska genomföras bör, enligt metodstödet, ansvariga personer inom polis och kommun utses. Därtill gäller det att tydliggöra syfte, mål, eventuella avgränsningar samt dialogernas roll i medborgarlöftesprocessen. I metodstödet betonas vikten av att göra en målgruppsanalys, för att nå de som inte brukar få komma till tals och ”ge fler medborgare möjlighet att delta i dialogen”. Frågorna bör engagera, vara öppna och formuleras så att de kan dokumenteras och analyseras. Utöver detta ska medborgarnas påverkansmöjlighet på dialogerna och grad av delaktighet vara tydlig. Innan dialogens avslut ska polisen och kommunen dessutom informera medborgarna om den fortsatta processen med medborgarlöften. Det finns ett antal kvalitetskriterier för genomförandet av medborgardialogerna, vilka illustreras i rutan nedan. Det här kapitlet utgår till stor del från dessa kriterier samt från övriga rekommendationer i metodstödet.

Kvalitetskriterier för genomförandet av medborgardialoger

- Ämnen som tas upp för dialog ska medborgarna kunna påverka.
- Dialogen präglas av tvåvägskommunikation, ett öppet och aktivt lyssnande samt strävar efter jämlika maktförhållanden mellan polis, kommun och medborgare.
- Formen för medborgardialog är anpassad utifrån målgrupp och frågans art.
- Resultatet av dialogen återkopplas till medborgare, medarbetare och samverkanspartner.

⁶⁸ Sammanlagt observerades dialoger med 111 personer på offentliga platser, vid företagsbesök och i trappuppgångar. Därtill observerades två skolbesök och ett möte med äldre. I samband med dessa dialoger besvarades 118 enkäter. Mer om detta finns i bilaga 1 metod.

Sammanfattning av medborgardialoger

Fungerat bra

- Enligt Brås observationer präglades dialogerna av ett öppet och aktivt lyssnande.
- Polisen och kommunrepresentanterna var överlag ödmjuka i sitt bemötande av medborgarna.
- Dialogerna hade en bra spridning sett till kön och ålder.

Fungerat mindre bra

- Syftet med dialogen förmedlades ofta inte till de poliser och kommunanställda som höll i dialogerna.
- Form och målgrupp för dialogerna valdes ofta utan målgruppsanalys eller analys av lokala förutsättningar.
- Dialogerna nådde relativt få medborgare.
- En stor del av dialogerna karaktäriserades inte av tvåvägskommunikation.
- Hur medborgarna kunde påverka polisens arbete genom dialogerna tydliggjordes ofta inte under dialogerna.
- Vad som framkommit i dialogerna återkopplades inte till medborgarna mer än genom själva löftet.

Upplevelser av medborgardialogerna

- Medborgare som deltog i medborgardialoger var positiva till att polisen och kommunen höll medborgardialoger.
- Medborgarna upplevde att poliserna som höll i dialogerna var inlyssnande och respektfulla.
- Polis och kommun upplevde att resultaten av dialogerna var svåra att sammanställa.
- Polis och kommun upplevde att samverkan i genomförandet av dialogerna var en framgång.

Medborgardialogernas genomförande

Medborgardialoger kan utföras på olika sätt. De fyra områdena hade medborgardialoger med sammanlagt mellan 90 och 350 personer per område.⁶⁹ Nedan listas de olika typer av medborgardialoger som användes i de studerade områdena och ungefär hur många medborgare som nåddes i respektive område.

Kommunpoliserna var huvudansvariga för medborgardialogerna i samtliga fyra områden. Områdespoliser, gruppchefer eller polisvolontärer involverades också i arbetet i flera av områdena.

⁶⁹ Folkmängden i de studerade områdena varierade mellan cirka 9 000 och 16 000 personer. Se tabell 6 i bilaga 1 metod.

Arbetet med medborgardialogerna genomfördes till stor del i samverkan med de kommunala samordnarna i de tre områden där kommunerna medverkade i medborgarlöftena.

Tabell 2. Typer av medborgardialoger i de studerade områdena.

| Område | Enkät boende | Webb-enkät | Offentlig plats ⁷⁰ | Möte med äldre | Företagsbesök | Skolbesök | Trappupp-gång ⁷¹ | Totalt antal (cirka) |
|-----------------|--------------|------------|-------------------------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------------------|----------------------|
| A | X | X | | | X ⁷² | | | 90 |
| B | | | X ⁷³ | X ⁷⁴ | | X ⁷⁵ | | 350 |
| C ⁷⁶ | | | X | | X | X ⁷⁷ | X | 270 |
| D | | X | X ⁷⁸ | | | | | 280 |

Hur har medborgardialogerna fungerat?

Bristfällig information om medborgardialogens syften

Endast vid ett av de observerade tillfällena gav kommunpolisen övriga deltagare mer utförlig information om medborgardialogens syfte innan dialogen genomfördes. Under observationerna och i intervjuerna framgår det att medarbetarna ofta inte förställt att medborgardialogerna utöver att bidra till lägesbilden även syftar till att stärka relationerna mellan polisen och medborgarna och till att öka medborgarnas förtroende för polisen. I intervjuerna visade det sig även att medarbetarna ofta trodde att medborgardialogerna skulle väga tungt i löftesformuleringen, även om så inte var fallet.

Målgrupper valdes ofta utan målgruppsanalys

Trots att polisens metodstöd avråder från att ha ”alla” som målgrupp gick man i flera områden ut brett i medborgardialog-

⁷⁰ Dialoger på offentliga platser genomfördes genom att polis och kommun stod utanför exempelvis en mataffär eller på ett torg och ställde frågor till förbipasserande.

⁷¹ Trappupp-gångsdialoger genomfördes i flerfamiljshus i socialt utsatta områden, genom att polisen knackade dörr.

⁷² Dialogen utgick från en enkät med fritextsvar. Företagarna fick i de flesta fall själva fylla i enkäten.

⁷³ Dialogerna genomfördes genom att polis och kommun muntligen ställde två relativt öppna frågor om problem, otrygghet och prioriteringar.

⁷⁴ Dialogen var ett öppet samtal mellan polis, kommun och en mindre grupp medborgare om problem, otrygghet och prioriteringar, samt en individuell övning där medborgarna fick fylla i en enkät.

⁷⁵ Dialogerna genomfördes i smågrupper genom att polisen muntligen ställde ett antal relativt öppna frågor om problem, otrygghet och prioriteringar, samt genom att eleverna individuellt fick fylla i en enkät.

⁷⁶ Dialogerna genomfördes genom att polisen muntligen ställde ett antal relativt öppna frågor om problem, otrygghet och prioriteringar.

⁷⁷ Dialogen genomfördes i smågrupper.

⁷⁸ Dialogen utgick från en enkät med framför allt fasta svarsalternativ. Medborgarna fick i de flesta fall själva fylla i enkäten.

gera. Flera underströk att de ville få en spridning på dialogerna vad gällde bland annat ålder och kön, för att på så sätt få en mer representativ lägesbild eller bättre kunna prioritera problemområden. I två områden valde kommunpoliserna att göra geografiska avgränsningar till områden där de ansåg att det var särskilt angeläget att ha dialog. I de andra områdena fanns det inte några specifika områden som ansågs prioriterade, utan där var fokus istället på att få en geografisk spridning på dialogerna.

Metoder som användes för att nå brett omfattade enkäter som skickades till kommuninvånare, enkäter på kommunernas webbplatser och dialoger på offentliga platser. För att kompensera för underrepresentation av vissa grupper riktades medborgardialoger i tre områden även till specifika grupper, såsom yngre eller äldre personer, företagare (som inte nödvändigtvis bor i området) och resurssvaga personer. Det gjordes dock ofta utan någon analys av hur målgruppen bäst kunde nås eller om det hade varit bättre att nå ut till andra målgrupper för att uppnå syftet med dialogen. Istället framhölls i intervjuer att polis och kommun i hög grad återanvände de typer av dialoger som de hade sett fungera i andra kommuner.

Dialogerna nådde få

Polis och kommun hade dialoger med en liten andel av invånarna.⁷⁹ De flesta medborgare nåddes genom dialoger på offentliga platser. Få personer svarade på enkäterna och på mötet som polisen och kommunen bjöd in till var uppslutningen mycket begränsad. Också trappuppgångsdialogerna och företagsbesöken nådde få personer, vilket kan förklaras med att dessa dialoger tog lång tid att genomföra.

De personer som deltog i medborgardialogerna valdes ofta utan systematik. Enligt polisens och kommunernas sammanställningar och Brås observationer fick dialogerna dock en relativt bra spridning vad gäller kön och ålder. Däremot finns inte underlag för att bedöma om polisen missade andra grupper som hade varit relevanta att ha medborgardialoger med.

Trygghetsfrågor engagerade medborgarna mest

I två områden användes öppna frågeställningar som fokuserade på trygghet. I dessa dialoger ställde polis och kommun i flera fall ledande följdfrågor. En anledning till detta kan ha varit att många av poliserna ifrågasatte medborgarnas förmåga att ge en rättvisande lägesbild av problemen i området, och att de därför försökte ”styra” medborgarna att ta upp sådant som passade in i deras egen lägesbild. Två områden utgick istället från enkäter

⁷⁹ Folkmängd specificeras i bilaga 1, metod.

med frågor om problem som identifierats i medarbetardialogerna eller i den lokala lägesbilden.

Både poliser och medborgare upplevde att frågor om trygghet engagerade medborgarna mest:

”Ja, det är nog trygghet. Det var nog utlösande, det var ganska tidigt, något som triggade igång att prata om det som händer här.” (Medborgare)

Under observationerna och i enkätstudien med medborgare som deltagit i en dialog framkom att medborgarna hade svårare att svara på frågor om problem och polisens prioriteringar. Trygghetsfrågor fungerade å andra sidan sämre på barn och ungdomar, som hade svårt att förstå begreppets innebörd och som intog en försvarsställning till sitt bostadsområde.

Envägskommunikation mer än tvåvägskommunikation

Istället för att karaktäriseras av tvåvägskommunikation, där både polis eller kommunrepresentant och medborgare fick ge sin bild av problemen, handlade merparten av medborgardialogerna snarare om att polisen försökte inventera medborgarnas bild. Under trappuppgångsdialogerna, skolbesöken och på mötet med äldre hade medborgarna dock större möjlighet att ställa frågor, samtidigt som poliserna och kommunrepresentanterna kunde svara, kommentera, ställa följdfrågor och utveckla det medborgarna förde fram. Ju mindre grupperna var, desto större möjlighet fanns till fördjupade diskussioner.

Möjligheten att påverka tydliggjordes inte för medborgarna

Informationen till medborgarna om medborgardialogerna och den fortsatta processen var generellt sett kortfattad, särskilt i dialoger på offentliga platser eller när dialogen var koncentrerad till en enkät. Under dessa dialoger tydliggjordes inte heller, enligt Brås observationer, på vilket sätt medborgarna kunde påverka polisens arbete genom dialogerna eller hur dialogresultatet skulle tas omhand.

Uniformen – en tydlig (makt)symbol

Enligt flera intervjuade poliser bidrar polisuniformen till att skapa ojämlika maktförhållanden mellan dem själva och medborgarna. Under observationerna på offentliga platser kunde Brå notera att de allra flesta medborgare stannade när polisen frågade, medan flera tackade nej till kommunrepresentanterna och till polisvolontärerna. En intervjuad polis berättar:

”Man förklarar ’hej, jag är polis, har du tid med några frågor?’ Törs man svara nej när det är en polis säger så? För jag såg att när kommunen frågade så sa många ’nej jag vill inte’ men till mig tackade dom aldrig nej ... Dom har inte en

uniform som det står polis på, jag tror det handlar om det.”
(Polis)

Både poliser och kommunrepresentanter beskrev emellertid även uniformen som ett varumärke som både lockar intresse och tydliggör vem det är som frågar. Kommunrepresentanter såg det därför som en framgångsfaktor att polisen deltog i medborgardialogen. För att få bättre effekt önskade intervjuade poliser därför att även kommunrepresentanter skulle ha på sig västar eller liknande, precis som polisvolontärer har.

Polisen hade ett ödmjukt förhållningssätt

Bilden från Brås observationer är att polisen och kommunrepresentanterna intog ett ödmjukt och självkritiskt förhållningssätt i dialogerna med medborgarna. Under dialogerna upplevdes medborgarna därför prata relativt fritt, även om vissa medborgare fick mer utrymme än andra. Nästan alla som efter dialoger som genomfördes i grupp svarade på medborgardialogenkäten uppgav att det fanns goda möjligheter att framföra sina åsikter.⁸⁰

Medborgardialogerna återkopplades endast genom medborgarlöftet

Medborgardialogerna återkopplades till medborgarna främst genom själva medborgarlöftet. Det var även själva löftet som medierapporteringen fokuserade på. Endast i ett område skrev lokala tidningar om vad som framkommit i dialogerna, i samband med rapporteringen om att löftet skrivits under.

I flera områden deltog områdespoliserna i sammanställningen av medborgardialogerna, och de fick därmed ta del av resultatet från dialogerna. Däremot gjordes sällan någon återkoppling till övriga medarbetare inom polisen, utöver det färdigformulerade medborgarlöftet. I ett område fick medarbetarna dock information om vad som framkommit i medborgardialogerna under hur-delen i medarbetardialogen.

Synpunkter och erfarenheter av medborgardialogerna

Medborgarna uppskattade medborgardialogerna

Nästan alla medborgare som svarade på Brås enkät i samband med medborgardialogen tyckte att samtalet med polisen eller kommunrepresentanten som helhet var bra. Intervjuade medborgare från samtliga områden sade att de var positivt överraskade av att polisen gick ut för att lyssna på dem, och framhöll att det var ett bra initiativ. *”Det var lite oj, wow, faktiskt att staten lägger ner tid på polisen och att polisen kan lägga ner tid på*

⁸⁰ Sammanlagt 54 personer svarade på medborgardialogenkäten efter att ha deltagit i en medborgardialog i grupp (möte med äldre, skolbesök).

folket då”, förklarade en intervjuad medborgare. Några personer underströk att det var positivt att se polisen i andra sammanhang än när det handlar om brott. Flera påtalade i Brås enkät att de gick från medborgardialogen med känslan av att polisen vill förbättra sitt arbete.

Även i observationsanteckningarna beskrivs stämningen mellan polis och medborgare som övervägande positiva. Intervjuade poliser och kommunrepresentanter uttryckte förvåning över att det var så många som ville delta i medborgardialogerna, och att medborgarna var tillmötesgående och tog sig tid att svara på frågor.

Polisen upplevdes vara inlyssnande och respektfulla

Av de medborgare som svarat på medborgardialogenkäten var det överlag många som upplevt att polisen lyssnade på deras åsikter. Mest positiva var de medborgare som fått möjlighet att muntligen framföra sina synpunkter till poliserna. I princip alla som svarade på enkäten uppgav även att polisen eller kommunrepresentanten bemötte dem respektfullt.

Mer information innebär bättre kunskap om polisen

De flesta medborgare som deltagit i en dialog på offentlig plats ansåg inte att de fått bättre kunskaper om polisen. Däremot svarade betydligt fler av de företagare och skolungdomar som fått besök av polisen att de fått bättre kunskaper om polisens arbete. Enkätsvaren varierade även beroende på vilken polis medborgaren hade pratat med. De medborgare som pratat med poliser som, enligt Brås observationer, i särskilt stor utsträckning informerade medborgarna om medborgarlöftesarbetet, ansåg i betydligt högre utsträckning att de fått bättre kunskaper om polisens arbete jämfört med de som pratat med andra poliser i samma område.

Mer dialog verkar ha medfört högre påverkansgrad

Fler medborgare som deltagit i dialoger med högre grad av tvåvägskommunikation svarade i medborgardialogenkäten att de upplevde stora möjligheter att påverka polisens arbete, jämfört med de som deltagit i dialoger som karaktäriserades av envägs-kommunikation. Ungefär två tredjedelar av de som svarade på enkäten efter en trappuppgångsdialog eller ett skolbesök uppgav att de upplevde sig ha stora möjligheter att påverka polisens arbete. Det kan jämföras med endast en fjärdedel av de som efter en dialog på offentlig plats svarat på enkäten. Detta indikerar att graden av samtal under dialogerna påverkar medborgarnas upplevelse av i vilken mån de kan påverka polisens arbete. För den upplevda påverkansgraden verkar dock även ålder spela en avgörande roll; yngre upplevde en hög påverkansmöjlighet

medan äldre upplevde att de hade små möjligheter att påverka polisens arbete.

Dialogresultaten upplevdes vara svåra att sammanställa

Både poliser och kommunrepresentanter tyckte att sammanställningen av dialogerna var svårare och mer tidskrävande än vad de hade förväntat sig. Att dialogerna medförde ett stort och spretigt datamaterial möttes av viss förvåning hos de inblandade. Brist på tid och kunskap för sammanställningen medförde att analysen i många fall inte blev, som en intervjuad polis uttryckte det, ”tillräckligt väl genomarbetad”. I ett område innebar det exempelvis att de lade en del av medborgarnas övriga synpunkter åt sidan.

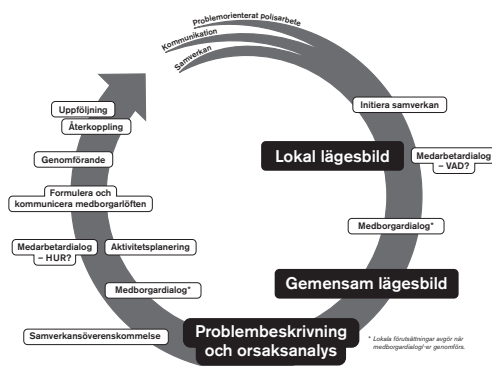
Samverkan upplevdes vara en framgång

Polisen beskrivs som den drivande parten i medborgardialogerna, och samverkan mellan polis och kommun var i de flesta fall inte friktionsfri. Trots detta upplevdes samverkan i arbetet med medborgardialogerna vara en framgång, enligt intervjuerna.

Lokala läges- och problembilder och orsaksanalys

En av grundbultarna i medborgarlöftesmodellen är utgångspunkten i lokala läges- och problembilder. Det är även sedan tidigare en av grundtankarna i samverkansprocessen. Syftet med läges- och problembilderna är att de ska beskriva de lokala förhållandena vad gäller problem och utsatthet för brott, hur detta förändrats över tid, samt vad som bör prioriteras.

Figur 6. Medborgarlöftesmodellen – med fokus på lokala läges- och problembilder och orsaksanalys.



Källa:
Polismyndigheten 2016a.

Det här kapitlet utgår från intervjuer med poliser och kommunrepresentanter samt olika typer av dokumentation, såsom underlag till lägesbilder.

Lokala läges- och problembilder och orsaksanalys enligt medborgarlöftesmodellen

Både polis och kommun ska kartlägga problem genom egna lokala lägesbilder, innan en gemensam lägesbild tas fram. Som ett led i framtagandet av den gemensamma lägesbilden ska polis och kommun tillsammans ta fram en problembild och en orsaksanalys som belyser bakomliggande orsaker till problemet.⁸¹

Sammanfattning av lägesbilder, problembeskrivning och orsaksanalys

Fungerat bra

- Medarbetar- och medborgardialogerna inkluderades i lägesbilderna.

Fungerat mindre bra

- Kommunpoliserna fick sällan hjälp av underrättelse- eller analysenheter att ta fram underlag och göra analyser.
- Endast ett område tog fram en skriftlig gemensam lägesbild. Inget av områdena dokumenterade orsaksanalysen skriftligt.

Upplevelser av lägesbilder och analys

- Kommunpoliserna och kommunsamordnarna var osäkra på hur de skulle inkludera medborgarnas upplevelser i lägesbilden.
- Kommunpoliserna och kommunsamordnarna upplevde orsaksanalysen som komplicerad och tidskrävande.

Genomförandet av läges- och problembilder och orsaksanalys

Polisens lokala lägesbilder byggde främst på statistik över antalet anmälda brott, samt på resultatet från medarbetardialogerna. Ett område inkluderade dessutom en lokal trygghetsmätning. Kommunernas lokala lägesbilder baserades främst på befintliga rapporter, såsom drog- och alkoholvaneundersökningar bland skolelever. De kommuner som genomfört medarbetardialoger inkluderade också resultaten från dessa i lägesbilden.

Samtliga gemensamma lägesbilder och orsaksanalyser byggde på polisens och kommunernas respektive lägesbilder och på sammanställningar av medborgardialogerna. Att medarbetar- och medborgardialogerna inkluderats i de lokala lägesbilderna var

⁸¹ Hur framtagandet av lägesbilder och orsaksanalyser ska gå till beskrivs mer utförligt i *Samverkan i lokalt brottsförebyggande arbete (Brå m.fl. 2016)*.

nytt. Tidigare byggde lägesbilderna främst på befintligt material, såsom anmälningssstatistik, underrättelser, händelserapporter och kommunala drogvaneundersökningar.⁸²

Hur har arbetet med lägesbilder fungerat?

Kommunpoliserna fick själva ta fram statistik

I intervjuerna framkom att kommunpoliserna och lokalpolisområdescheferna initialt hade höga förväntningar på att underrättelseverksamheten (UND) eller verksamhetsstyrning och analys (VSA) skulle kunna bidra med information till polisens lokala lägesbild. Underlaget levde dock ofta inte upp till förväntningarna, utan var ofta för allmänt hållet. I realiteten var det därför bara ett område som använde sig av underrättelse- och analysavdelningarnas information. I de andra områdena lade kommunpoliserna istället själva ned mycket tid på att ta fram statistik och annat underlag till lägesbilden, vilket de själva tyckte var problematiskt, eftersom de inte ansåg sig ha den kunskap som krävdes.

Lägesbilder och orsaksanalyser var oftast muntliga

Endast i ett område upprättades en skriftlig gemensam lägesbild som bifogades i samverkansöverenskommelsen. I de andra områdena kom kommunpolisen och kommunsamordnaren överens om muntliga gemensamma lägesbilder. I två områden sammanställdes inte heller polisens och kommunens egna lägesbilder i skrift. Ingen av orsaksanalyserna dokumenterades skriftligt. Att lägesbilder och orsaksanalyser inte nedtecknades förklarades ofta med tidsbrist.

Medarbetarnas synpunkter och erfarenheter av läges- och problembilderna och orsaksanalysen

Osäkerhet i hur medborgardialogerna ska inkluderas i lägesbilden

Medborgardialogerna ska, enligt modellen, stärka den lokala lägesbilden. Flera av kommunpoliserna och kommunrepresentanterna uppgav dock att de var osäkra på hur de skulle inkludera medborgarnas bild i den gemensamma lägesbilden, särskilt då medborgarnas oro och otrygghetskänslor inte alltid stämde överens med statistiken. Detta illustreras av en kommunpolis i citatet nedan:

”När man tittar på vad vi tycker och vad [medborgarna] tycker och vad statistiken visar – det harmoniserar liksom inte riktigt. Tycker inte jag. Det har det egentligen inte gjorts någonstans. Och framförallt inte när man får in vad medborgarna tycker, då är statistiken rätt oduglig egentligen.”
(Kommunpolis)

⁸² Brå 2013:5, jfr Brå 2005:15, Brå & RPS 2010.

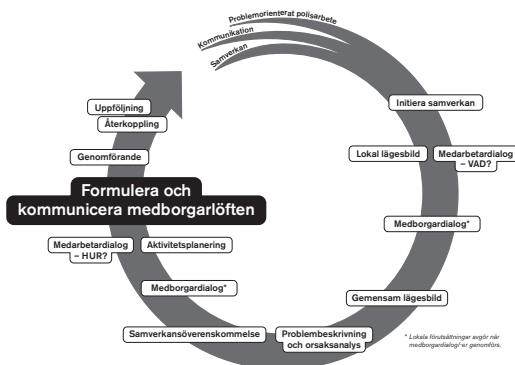
Orsaksanalysen upplevdes som svår

Orsaksanalysen upplevdes som komplicerad och tidskrävande. Kommunpoliserna och kommunrepresentanterna betonade att de inte är analytiker och att de saknar kunskap för att utföra orsaksanalys. Flera kommunpoliser uttryckte en viss besvikelse över att de inte hade erbjudits hjälp med analysen. Intervjupersoner från både polisen och kommunerna beskrev orsaksanalysen som ”väldigt lekmanamässig”, ”lite oproffsig” eller ”inte tillräckligt djup”. Detta stämmer överens med Brås bild, efter observationer av medarbetardialoger och samverkansmöten mellan polis och kommun.

Formulering av medborgarlöften

En av de sista stapparna i medborgarlöftesprocessen är formuleringen av själva medborgarlöftet. Medborgarlöftet är det dokument där de samverkande aktörerna specificerar vad de lovar att utföra för att hantera de lokala problem ”som de som bor och verkar i ett område upplever viktigt för att de ska känna sig trygga och säkra”. Ett medborgarlöfte kan avse aktiviteter under hela verksamhetsåret eller en kortare tidsperiod.

Figur 7. Medborgarlöftesmodellen – med fokus på medborgarlöften.



Källa:
Polismyndigheten 2016a.

Kapitlet utgår från intervjuer, påskrivna medborgarlöften och annan dokumentation, samt från enkäten till ingripande- och områdespoliser i de fyra studerade områdena.

Formulering av medborgarlöften enligt medborgarlöftesmodellen

Medborgarlöftena bör enligt polisens metodstöd innehålla syfte, gemensam lägesbild, fokusområde, tillvägagångssätt, aktiviteter, tidsram, eftersträvarade effekter och en plan för återkoppling till medborgarna. Dessutom ska det finnas en aktivitetsplan med

tidsplan, resursplan, plan för uppföljning och kommunikationsplan för arbetet med medborgarlöftena, som inte offentliggörs.

Polisens metodstöd rekommenderar polisen och kommunen att använda sig av SMART-modellen när målen i löftena formuleras, dvs. att målen ska vara specifika, mätbara, accepterade, realistiska och tidssatta.⁸³ Det innebär bland annat att löftena ska vara tydliga och konkreta, att målen ska kunna följas upp och att de anpassas till tillgängliga resurser.⁸⁴ Därtill specificerar polisens metodstöd ett antal kvalitetskriterier för genomförandet av medborgarlöftena, vilka illustreras i rutan nedan.

Kvalitetskriterier för genomförandet av medborgarlöften

Medborgarlöftena ska ...

- a) i så hög grad som möjligt *involvera* medborgare
- b) utgå från kunskaper framtagna från medarbetar- och medborgardialoger där medborgarnas upplevelser av otrygghet prioriteras
- c) utgå från samverkansöverenskommelse (i möjligaste mån)
- d) tas fram utifrån en gemensam lägesbild, problembeskrivning, orsaksanalys och aktivitetsplanering
- e) kommuniceras utifrån målgruppens behov.⁸⁵

Sammanfattning av formulering av medborgarlöften

Fungerat bra

- Medborgarlöftena inkluderar aktiviteter som involverar medborgarna, t.ex. trygghetsvandringar och grannsamverkan.
- Stor hänsyn togs till medborgardialogerna i löftesformuleringen.

Fungerat mindre bra

- Tre områdens medborgarlöften var ospecificerade och svåra att mäta.
- I tre av områdena var poliser i yttre tjänst inte delaktiga i löftesformuleringen. I flera fall omtolkades därför löftena i efterhand av poliserna.
- Endast i ett område utgick medborgarlöftena från samverkansöverenskommelsen.

⁸³ För mer detaljer om SMART-modellen, se *Samverkan för lokalt brottsförebyggande arbete (Brå m.fl. 2016)*, framtagen av Brå, Polismyndigheten och Sveriges Kommuner och Landsting.

⁸⁴ Genomförandekommitténs projektrapport rekommenderar dessutom att polisen och kommunen endast inkluderar ett till tre löften och formulerar dem så att de ska gå att uppfylla (Ju 2012:16).

⁸⁵ Detta kvalitetskriterium diskuteras i kapitlet Kommunikation.

Upplevelser av löftesformulering

- Kommunpolis och lokalpolisområdeschefer var till en början osäkra på hur de skulle väga medborgarnas bild mot polisens.
- Polisens medarbetare var mer positiva till medborgarlöftena när de involverats i löftesformuleringen eller när löftena passade in i deras problembild.

Löftesformuleringens genomförande

I tre områden formulerades medborgarlöftena av kommunpolisen och kommunsamordnaren, som därefter diskuterade förslagen inom sina respektive organisationer. I ett område formulerade kommunpolisen medborgarlöftet tillsammans med områdespoliserna. Löftena skrevs under i mars eller i april 2017 av lokalpolisområdet och kommunala företrädare.⁸⁶ För att Brå skulle ha möjlighet att utvärdera hela arbetsprocessen skulle löftena endast gälla för 2017. I två av områdena undertecknades dock ettåriga löften, det vill säga till mars 2018. Tabell 3 nedan visar vilka medborgarlöften som utlovades i de studerade områdena. Som framgår i tabellen hade områdena mellan tre och sex löften vardera.

Tabell 3. Aktiviteter i medborgarlöftena i de studerade områdena.

| Löfte | Område |
|---|---------|
| Ökad polisiär närvaro/synlighet för ökad trygghet eller tillgänglighet | A, B, D |
| Genomföra hastighetskontroller/rattfyllerikontroller | B, D |
| Driva grannsamverkan/bjuda in till informationsträff om båt- och grannsamverkan | A, D |
| Ökat antal riktade insatser mot brottsaktiva | A |
| Se över belysning och buskage | A |
| Möjliggöra fler aktiviteter kvällstid | A |
| Fördjupa samarbetet mellan olika förvaltningar runt brottsförebyggande arbete och tidiga insatser | A |
| Genomföra informationsinsatser i skolor | B |
| Genomföra trygghetsvandringar för att öka tryggheten och se över belysningen | B |
| Skapa forum för bättre lägesbild av skadegörelse/klotter | B |
| Minska toleransnivån beträffande överträdelse av alkoholförbudet | C |
| Ökad polisiär närvaro för att förhindra droghandel och andra brott som följer i dess spår | C |
| Följa brottsutvecklingen och vidta åtgärder vid avvikelser | C |
| Genomföra insatser för att förhindra och begränsa narkotikabrott bland ungdomar | D |

⁸⁶ Förutom i det område där kommunen inte deltog i medborgarlöftet.

Hur har arbetet med löftesformulering fungerat?

I samtliga områden innehåller medborgarlöftena syftet med löftena, fokusområden som ingår, hur medborgarlöftet har tagits fram samt föreslagna aktiviteter. Två av löftena inkluderar en kort beskrivning av hur de ska följas upp och två innehåller en beskrivning av hur medborgarna kan följa arbetet och resultaten. Vilka effekter som eftersträvas framgår i tre områden. Inget av områdena har bifogat någon aktivitetsplan.

Löftena är vaga och ospecificerade

I tre områden är aktiviteterna ospecifika och vaga. I det fjärde området är aktiviteterna mer konkreta, men flera intervjuade poliser ansåg att målen var alltför lågt satta. Generellt sett baseras aktiviteterna i medborgarlöftena snarare på åtgärder man redan arbetat med än på orsaksanalys, forskning och beprövade erfarenheter.

Löftena inkluderar aktiviteter som involverar medborgarna

Tre områdens löften uttrycker specifikt att syftet med löftet är att öka medborgarnas trygghet. Samtliga områdens löften inkluderar även någon typ av aktivitet som de facto involverar medborgarna, såsom grann- och båtsamverkan eller trygghetsvandringar. I ett område involverades medborgarna dessutom i processen som ledde fram till framtagandet av löftet genom att polisvolontärer fick vara med i genomförandet av medborgardialoger.

Medborgarnas otrygghet vägde tungt i löftesformuleringen

Kommunpoliserna och kommunsamordnarna underströk att de tagit hänsyn till både medborgar- och medarbetardialogerna samt statistik och andra underlag när de formulerade löftena. I tre områden menade kommunpoliserna att medborgarnas röster vägde tyngst. Ett tecken på detta var att löftena till stor del handlade om trygghetsskapande åtgärder, såsom polisiär närvaro och förbättrad belysning. I ett område lyfte intervjupersoner inom polisen emellertid fram att medborgardialogernas roll är att *komplettera* polisens bild. Områdets medborgarlöfte inkluderade endast aktiviteter som syftade till att åtgärda problem som också tagits upp i lägesbilderna och medarbetardialogerna.

Löftena utgick inte från samverkansöverenskommelserna

Eftersom tre av områdenas samverkansöverenskommelser inte specificerade vad polis och kommun skulle samverka kring, kan medborgarlöftena i dessa områden inte sägas *utgå* från samverkansöverenskommelsen. I det fjärde området återfinns däremot den identifierade problembilden och de prioriterade fokusområdena som beskrivs i medborgarlöftet i samverkansöverenskommelsen.

Löften omformulerades i efterhand för att passa verksamheten

I ett område var polisens medarbetare med i framtagandet av aktiviteter och mål i medborgarlöftet. Det visade sig dock att övriga områden endast diskuterade detta på chefsnivå innan beslut om löfterna togs. I dessa fall anmärkte flera intervjuade poliser i yttre tjänst på att medborgarlöfterna inte var anpassade till det operativa arbetet. Områdespoliser i två områden har därför omtolkat aktiviteterna. Exempelvis har geografiskt avgränsade områden utvidgats till att även inkludera andra områden med samma problematik. I intervjuer som gjordes i ett senare skede i projektet lyfte poliser i ett område fram att processen kommer att utgå från områdespolisernas arbete framöver:

”Det är viktigt att de är med och att de känner att de är med på det som görs med medborgarlöftet. De kommer nästan få ha ett veto på att det här tycker vi inte ska vara med.” (Polis)

Medarbetarnas synpunkter och erfarenheter av löftesformulering

Osäkerhet om hur prioriteringar ska göras

Flera kommunpoliser och lokalpolisområdeschefer visade initialt en oro för vad som skulle hända om medborgarnas och medarbetarnas bilder inte stämde överens. De ansåg att det inte var helt tydligt hur prioriteringar skulle göras om bilderna skiljde sig åt, men betonade samtidigt att det var viktigt att initialt fokusera på det som medborgarna lyfte fram som problem.

Enklare att förankra löften där medarbetarna involverats i löftesformuleringen

I de områden där man i högre grad lyssnat på och involverat medarbetarna i formulandet av löfterna tyckte poliserna, enligt medarbetarenkäten, att löfterna täckte in de problemområden som de ansåg var mest angelägna att arbeta mot. I dessa områden var acceptansen för medborgarlöfterna högre bland medarbetarna. Flera poliser berättade även att de först var skeptiska till medborgarlöfterna men att de blivit mer positivt inställda till medborgarlöftesreformen när löfterna hamnade ”rätt”:

”Men jag har ändå ändrat åsikt när man fick se vad det blev för medborgarlöften, för att det går ju mycket i linje med det vi ska göra.” (Polis)

Medarbetarenkäten rymde en fråga om vad som bör väga tyngst i löftesformuleringen, och i tre av områdena var de som svarade ”polisens bild av brottslighet och trygghet eller brottsstatistik” ungefär lika många som de som svarade ”medborgarnas upplevelser av brottslighet och trygghet”. I det fjärde området tyckte tre fjärdelar av medarbetarna att polisens bild eller brottsstatistik

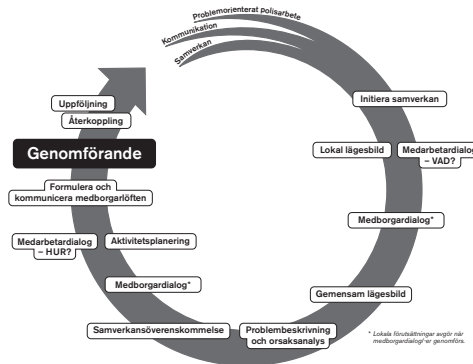
bör väga tyngst i löftesformuleringen. Det framkom i intervjuerna att poliserna i området tidigare upplevt att man inte lyssnat på medarbetarna i formuleringen av löftena och att det resulterat i löften som, enligt medarbetarna, hamnat ”fel”:

”Och så är det lite att ja, de upplever en otrygghet, men om man kollar på anmälningarna så är det inte en otrygghet i det området, så det är väl bra om ni åker dit och gör något i det området. Och då känner vi lite att varför ska vi göra det? De själva säger att det inte är något problem. Det är bara att de som bor där upplever att det är ett problem, men det är inte där det faktiskt händer. Då blir det lite kontraproduktivt. Då vill man inte hålla på med medborgarlöften.” (Polis)

Genomförande – operativt arbete utifrån medborgarlöften

När planeringsprocessen är färdig ska löftena genomföras och det operativa arbetet med medborgarlöftena inleds. Det kan vara enstaka insatser som sker då och då, eller arbete i den dagliga linjeverksamheten med exempelvis polisenärvaro på en geografisk plats eller trafikkontroller.⁸⁷

Figur 8. Medborgarlöftesmodellen – med fokus på genomförande.



Källa:
Polismyndigheten 2016a.

Det här kapitlet utgår från intervjuer med poliser och kommunrepresentanter, medarbetarenkäten till ingripande- och områdespoliser, observationer av det operativa medborgarlöftesarbetet samt dokumentation av genomfört medborgarlöftesarbete. Hur kommunerna har arbetat med medborgarlöftena tas upp sist i kapitlet.

⁸⁷ Polismyndigheten 2016a.

Genomförande enligt medborgarlöftesmodellen

Det är främst områdespoliserna och ingripandepoliserna (IG-poliser), som förväntas utföra det operativa medborgarlöftesarbetet. I metodstödet definieras dock inte hur områdespoliserna respektive IG-poliserna ska prioritera medborgarlöftesarbetet i förhållande till andra arbetsuppgifter. För att arbetet med medborgarlöften ska gå att följas upp och för att kunna identifiera framgångsfaktorer i arbetet ska det dokumenteras i en aktivitetsplan eller i systemet PUM-A.

Sammanfattning av operativt arbete utifrån medborgarlöften

Fungerat bra

- Där områdespoliserna fick arbeta fredat genomfördes betydligt mer medborgarlöftesarbete.
- Medborgarlöftesarbete prioriterades i högre utsträckning av IG-poliser där löftet inriktade sig på en problembild som poliserna ansåg vara angelägen att arbeta mot.

Fungerat mindre bra

- Polisen arbetade mindre med medborgarlöftena än planerat.
- Gruppchefer i den ingripande verksamheten styrde oftast inte medarbetarna till att arbeta med medborgarlöftena.
- Det dokumenterade medborgarlöftesarbetet var i underkant på grund av bristfällig inrapportering.
- Kommunerna lade lite tid på operativt medborgarlöftesarbete.

Upplevelser av det operativa arbetet

- IG-poliserna upplevde att de inte hade tillräckligt med resurser för att arbeta med löftena i den utsträckning det var tänkt.
- I två områden ansåg områdespoliserna att det brottsförebyggande arbetet och arbetet med medborgarlöften inte prioriteras i lokalpolisområdet.

Det operativa medborgarlöftesarbetets genomförande

Resursen för det operativa medborgarlöftesarbetet bestod generellt sett av en kommunpolis, ett fåtal områdespoliserna och en större grupp IG-poliser.⁸⁸ Antalet IG-poliser i områdena varierade mellan 20 och 75 personer, beroende på bland annat lokalpolisområdets storlek. Endast i ett område fanns två områdespoliserna

⁸⁸ En schematisk bild över lokalpolisområdenas organisation finns i bilaga 2.

som kunde arbeta relativt fredat med medborgarlöftena under hela den period som medborgarlöftet gällde. Ett område saknade helt områdespolis, medan områdespoliserna i de övriga två områdena arbetade en stor del av sin tid inom den ingripande eller utredande verksamheten.⁸⁹ Tabellen nedan visar på ett ungefär hur resursfördelningen såg ut i de studerade områdena.

Tabell 4. Resurser för det operativa arbetet (ungefärligt antal).

| Område | Ingripandepoliser | Områdespolis | Övriga |
|--------|-------------------|-------------------------------|--------------------------------------|
| A | Cirka 20 | 2 | 1 kommunpolis |
| B | Cirka 75 | 0–2 (varierat i perioder) | 1 kommunpolis |
| C | Cirka 50 | 0–5 (varierat i perioder) | 1 kommunpolis |
| D | Cirka 40 | 0 | 3 kommunpolis, mobilt poliskontor |

Kommunpoliserna ska generellt sett inte arbeta operativt, men utförde några av de medborgarlöften som handlade om mer strategiskt samverkansarbete. I området som inte hade områdespolis gjorde lokalpolisområdet tre kommunpolis dock ett antal gemensamma operativa insatser.

Hur har det operativa genomförandet fungerat?

Områdespoliserna utförde merparten av medborgarlöftesarbetet

I de tre områden som hade områdespolis var det främst dessa som utförde det operativa medborgarlöftesarbetet. Hälften av områdespoliserna och en fjärdedel av IG-poliserna angav i medarbetarenkäten att de arbetat med medborgarlöftena minst en gång varje vecka. Områdespoliserna lade dessutom ner betydligt mer tid på medborgarlöftena än IG-poliserna.

Mindre medborgarlöftesarbete än beräknat

Betydligt mindre tid än planerat lades ned på medborgarlöftesarbetet (se tabell 5 nedan). I två av områdena uppgav endast cirka hälften av de ingripande- och områdespoliserna som svarat på medarbetarenkäten att de någon gång hade arbetat operativt med medborgarlöftena.⁹⁰ I genomsnitt hade dessa poliserna arbetat med löftena cirka en timme i veckan. I ett tredje område uppgav nio av tio att de någon gång arbetat med medborgarlöftena. Även dessa poliserna hade arbetat drygt en timme i veckan med löftena.

⁸⁹ Detta varierade något under den studerade perioden. Områdespoliserna kunde till exempel arbeta relativt fredat under ett par månader, för att under nästkommande månader i princip enbart arbeta i ingripande verksamheten. I ett område anställdes under hösten 2017 två områdespoliserna, som därefter kunde arbeta mer fredat.

⁹⁰ Siffrorna gäller för arbetet under hösten 2017.

I området där två områdespoliserna fick arbeta relativt fredat med brottsförebyggande arbete uppgav all personal att de arbetat med medborgarlöftena, varav hälften att de utfört medborgarlöftesarbete varje vecka. De två områdespoliserna i detta område uppgav att de i princip lade ner all sin tid på medborgarlöftesarbete.

Tabell 5. Andel svarande som uppgav att de någon gång utfört operativt medborgarlöftesarbete i de studerade områdena samt medelvärde för antal timmar per vecka som dessa uppskattade att de hade arbetat med medborgarlöftena.⁹¹

| Område | Andel (antal) som utfört medborgarlöftesarbete | Antal timmar/vecka per person |
|------------|--|-------------------------------|
| A (n = 19) | 100 (19) | 8,9 |
| B (n = 53) | 41,5 (22) | 1,0 |
| C (n = 40) | 87,5 (35) | 1,4 |
| D (n = 37) | 51,4 (19) | 1,1 |

Källa: Medarbetarenkäten.

IG-poliserna prioriterade medborgarlöftesarbete när det uppfattades vara angeläget

Många IG-poliser uttryckte i intervjuer att medborgarlöftena inte var något som de prioriterade, eftersom det fanns andra saker som de ansåg var viktigare att arbeta med. I de två områden där flest medarbetare uppgav att de arbetat med medborgarlöftesarbete sammanföll medborgarlöftena med en problembild som IG-poliserna såg som angelägen och som de ändå brukade arbeta emot. *”Då blir det roligare att jobba mot det när man vet att det faktiskt är en problembild bakom det”* konstaterade en intervjuad polis.

I de andra områdena fanns det dock också geografiska hinder som gjorde att IG-patrullerna inte prioriterade medborgarlöftena. Båda områdena är mindre orter som ligger lite avsides i lokalpolisområdet, och IG-poliserna prioriterade hellre grövre brottslighet i mer urbana områden.

Svag styrning av medborgarlöftesarbetet

Många gruppchefer beskrevs som relativt passiva när det gällde att styra sina medarbetare i medborgarlöftesarbetet. Flera gruppchefer tog upp vikten av att låta poliserna i yttre tjänst få arbeta egeninitierat för att skapa engagemang i arbetet. *”Vi jobbar ju mycket mot medarbetardrivet, vi gruppchefer ska inte styra arbetet för mycket”* förklarade en gruppchef. Samtidigt betonade flera av intervjupersonerna att gruppchefernas roll är avgörande för om medborgarlöftesarbetet ska få ett ordentligt genomslag.

⁹¹ Sifforna gäller de svarande som någon gång har arbetat med medborgarlöftesarbete under hösten 2017.

Medan engagerade gruppchefer lyckades sprida sitt engagemang för medborgarlöftena, nedprioriterades arbetet i grupper med ointresserade gruppchefer.

Svårt att få poliserna att dokumentera medborgarlöftesarbetet

Hur de studerade områdena valde att dokumentera det operativa medborgarlöftesarbetet skiljde sig åt. Endast ett av studerade områdena har dock använt systemet PUM-A för dokumentationen av medborgarlöftena, vilket är det som metodstödet rekommenderar. De andra områdena har istället använt sig av en separat Excel-fil, en app eller en så kallad relationskod i polisens system STORM.

Samtliga områden har haft svårt att få främst IG-poliserna att dokumentera vad de jobbat med i de olika systemen. I de tre områden där andra system än PUM-A användes bedömdes antalet timmar vara kraftigt underrapporterat. Intervjuade poliser menade att de inte tänkte på att det var medborgarlöften de arbetade med och därför glömde att dokumentera arbetet som medborgarlöftesarbete. Dokumentation av medborgarlöftesarbete beskrivs inte heller vara något som prioriterades – särskilt inte som det ofta innebar dubbelarbete. En intervjuperson i det fjärde området, där PUM-A användes, gav sin bild av hur man får medarbetarna att dokumentera arbetet med medborgarlöftena:

”Det är också en utbildningsfråga, där man måste sätta sig med någon eller några i varje turlag så att de får se att det inte är så svårt. Det ligger mycket på gruppcheferna, är de inte positiva så kommer det inte att fungera. Det är ju egentligen inte svårt.” (Polis)

Medarbetarnas synpunkter och erfarenheter av genomförandet

Resursbrist förklaring till lite medborgarlöftesarbete

Att IG-poliserna i tre av de studerade områdena i väldigt liten utsträckning arbetade med medborgarlöftena uppgavs i intervjuerna främst bero på den allmänna resursbristen i lokalpolisområdena. Endast mellan två och elva procent av IG- och områdespoliserna uppgav i medarbetarenkäten att de har tillräckligt med resurser för att kunna utföra ett bra medborgarlöftesarbete i lokalpolisområdet. Områdena beskrivs i intervjuer som mycket högt belastade när det gäller prioriterade jobb från den regionala ledningscentralen (RLC). Den ingripande verksamheten uppgavs ha lite tid över för medborgarlöftesarbetet, samtidigt som de saknade fredade områdespoliser. Också i det fjärde området – som hade relativt fredade områdespoliser och där mer tid lades ned på medborgarlöftena – menade dock intervjuade IG-poliser

att det skulle behövas mer resurser i ingripandeverksamheten för att de skulle kunna lägga vad de ansåg var tillräckligt med tid på medborgarlöftena.

Områdespoliserna upplevde att medborgarlöftena inte prioriterades

Områdespoliserna i två av områdena förmedlade en stor frustration över att de inte kände att brottsförebyggande arbete prioriterades och inte kunde lägga så mycket tid de ville på medborgarlöftena. De vittnade om att de ofta blev inkallade på andra – mindre prioriterade – uppdrag av regionledningscentralerna (RLC) när de arbetade med medborgarlöftena:

”Den här bitterheten blir en väldigt stor del i det för att vi i grund och botten är väldigt engagerade och vill göra ett bra jobb och känner att vi inte kan göra ett bra jobb när vi blir tagna i anspråk för annat hela tiden.” (Områdespolis)

I intervjuer som utfördes en bit in i medborgarlöftesarbetet menade dock vissa att områdespoliserna fick arbeta fredat i högre utsträckning än tidigare, vilket skulle kunna bero på att förståelsen för brottsförebyggande arbete ökat hos RLC. Anställda på de regionala ledningscentralerna menade samtidigt att de inte fått någon information om hur de skulle prioritera medborgarlöftesarbete, men underströk att prioriteringen beror på vad medborgarlöftena inkluderar.

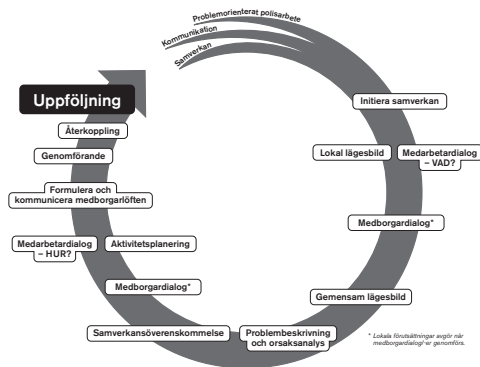
Kommunerna planerade inte om sitt arbete efter medborgarlöftena

Arbetet med medborgarlöften har endast inneburit små förändringar i kommunernas verksamheter. Nästan alla medborgarlöften i de tre områden där kommunerna var med i arbetet omfattade, enligt intervjumaterialet, insatser som ingick i den reguljära verksamheten och skulle ha skett även utan löftena. Det gäller till exempel kommunens arbete med ungdomar med narkotikaproblem och grannsamverkan. De flesta insatser har inte heller krävt några extra resurser, utan har ingått i den kommunala löpande verksamheten och har utförts av bland andra socialtjänsten, skolor och fastighetsförvaltningen. Det är bara en kommun som på ett noterbart sätt planerat om sin verksamhet utifrån medborgarlöftena genom att lova att ”fler aktiviteter kvällstid förläggs i kommunens verksamhetsfastigheter”. I andra fall har små justeringar i kommunens arbetsformer gjorts, som när två av kommunerna skapade nya forum och samarbetsformer för brottsförebyggande arbete. Hur mycket tid som lagts ner på medborgarlöftena är dock svårt att säga, eftersom kommunerna inte har dokumenterat tidsåtgången.

Uppföljning av medborgarlöftena

Uppföljning är avgörande i ett kunskapsbaserat arbetssätt för att kunna förbättra pågående arbete och dokumentera erfarenheter av genomförda aktiviteter. Ett ytterligare syfte med uppföljningen av medborgarlöftena är att möjliggöra återkopplingen av medborgarlöftesarbetet till medborgare och medarbetare.

Figur 9. Medborgarlöftesmodellen – med fokus på uppföljning.



Källa:
Polismyndigheten 2016a.

Kapitlet utgår från intervjuer med poliser och kommunrepresentanter, från uppföljningar och annan dokumentation samt från en genomgång av medier och sociala medier.

Uppföljning enligt medborgarlöftesmodellen

Metodstödet rekommenderar polisen att göra en uppföljning som kombinerar följande tre delar:

- 1) En resurs- och aktivitetsuppföljning som fastställer om aktiviteter genomförts och målen med aktiviteterna uppfyllts. I denna del av uppföljningen bör även resurser som ekonomi, personal och tid kartläggas.
- 2) En prestationsuppföljning för att mäta kvaliteten på det genomförda arbetet. Polisen rekommenderas att utgå från kvalitetskriterierna för medborgardialog, medarbetardialog och löftesformulering.
- 3) En effektuppföljning för att bedöma på vilket sätt medborgarlöftena har haft någon inverkan på det identifierade problemet.

Uppföljningen ska dokumenteras i aktivitetsplanen eller i systemet PUM-A. Hur aktiviteterna genomförs ska även återkopplas till medarbetare och medborgare.

Sammanfattning av uppföljning

Fungerat bra

- Medborgarlöftesarbetet följdes i de flesta fall upp i slutliga skriftliga uppföljningar.
- Ett område återkopplade arbetet med medborgarlöften till medborgare. I området specificerades också aktiviteterna i löftet, vilket gjorde dem möjliga att mäta.

Fungerat mindre bra

- Kvaliteten på medborgarlöftesarbetet följdes inte upp.
- Det är svårt att veta om aktivitetsmålen uppfyllts i tre av områdena, på grund av otillräcklig inrapportering av medborgarlöftesarbetet och avsaknad av jämförbara utgångsvärden.
- Hur polisen arbetat med medborgarlöftena och vilka effekter arbetet fått återkopplades inte i någon större utsträckning till medborgarna i tre av områdena.

Upplevelser av uppföljning

- Effekttuppföljning upplevdes vara svårt.
- Uppföljning upplevdes inte vara efterfrågat från Polismyndigheten.

Uppföljningarnas genomförande

Tre av områdena gjorde en skriftlig slutlig uppföljning efter att medborgarlöftena avslutats. I de områden där kommunerna deltagit i medborgarlöftesarbetet gjordes denna gemensamt av polisen och representanter för kommunerna, i samband med att nya löften skapades. De slutliga uppföljningarna inkluderade uppföljning av aktiviteter och i två fall uppföljning av effekter. Det fjärde området följde också upp hur medborgarlöftesarbetet gått, men resultaten presenterades endast muntligt.

Hur har uppföljningarna fungerat?

Svårt att veta om aktivitetsmålen uppnåts i tre av områdena

Endast ett område hade specificerat hur mycket resurser eller tid de planerade att lägga ner på medborgarlöftesarbetet. I övriga områden medförde den bristande dokumenteringen av medborgarlöftesarbetet (vilken beskrevs i föregående kapitel) svårigheter att fastställa hur många resurstimmar som lagts ner på medborgarlöftena. Dessa områden hade dessutom inte angett vad en ökning av exempelvis polisiär närvaro skulle innebära. Det fanns

inte heller några jämförelsevärden från motsvarande period året innan. Citatet nedan illustrerar svårigheten:

”Vi hade ju inget utgångsvärde, visste ju inte hur många timmar vi gått innan, men vi har haft mer fokus så har vetat att vi gjort mer än tidigare, men det blir mellan tummen och pek fingret ... vi hade ju inte någon aning om något, mer än om vår uppfattning. Och det i sig är en svårighet – att inte veta vad vi hade innan. Skulle vi göra det igen, så skulle vi ju veta vad vi hade att utgå från. Så därför blir uppföljningen lite svår.” (Polis)

Prestationsuppföljningar gjordes inte

Inget av de studerade områdena gjorde någon prestationsuppföljning – alltså en uppföljning av medborgarlöftesarbetets kvalitet.

Effektuppföljningarna var bristfälliga

I ett av områdena försökte man följa upp effekter av arbetet genom att titta på brottsstatistik och genom att jämföra svaren i de nya medborgardialogerna med fjolårets. I ett annat område försökte man mäta effekter med hjälp av brottsstatistik och med hjälp av medarbetarnas uppfattningar om förändringar i lägesbilden. Det övergripande målet i det här området var dock effekter på medborgarnas trygghet, vilket är svårt att mäta utan att tillfråga medborgarna.

Uppföljningarna återkopplas endast sporadiskt

I tre områden gjordes ingen särskild insats för att kommunicera uppföljningarna externt till medborgarna. Istället var kommunikationen ofta slumpmässig. Till exempel kontaktades medierna i ett område efter en lyckad insats, medan områdespoliserna i ett annat område nämnde att de arbetade utifrån medborgarlöftena i en intervju med en lokal tidning. Det område som hade specificerat antalet aktiviteter i medborgarlöftet lade dock ut ett Youtubeklipp på Facebook och polisens webbplats, där de berättade hur de arbetat med löftena och i vilken mån de levt upp till dem.

Också den interna återkopplingen var knapphändig. Två av områdenas kommunpoliserna tog upp uppföljningarna i lokalpolisområdets ledningsgrupp. Ett tredje område höll i slutet av hösten 2017 konferensdagar med all personal i lokalpolisområdet, och under dessa gav kommunpoliserna en aktuell bild av hur arbetet med medborgarlöften gått dittills.

Synpunkter och erfarenheter av uppföljningen

Effektuppföljning upplevdes som svårt

Att följa upp effekter av arbetet upplevdes som svårt, både av dem som gjort ett försök att följa upp effekter och dem som lagt

det åt sidan. ”Det är ju jättekomplicerat att mäta, det där med trygghet” konstaterade en kommunpolis. Flera intervjupersoner menade att det är särskilt svårt när ingen förmätning eller lokal trygghetsundersökning gjorts. Även statistik är svårt att använda för att mäta effekter, underströk intervjupersoner och menade att de inte hade verktyg för att på ett bra sätt analysera statistiken. Flera kommunpoliser och kommunrepresentanter poängterade dessutom att processen är för kort för att de ska hinna följa upp arbetet och kunna mäta några effekter.

Uppföljning upplevdes inte vara efterfrågat uppifrån

I två av de studerade områdena menade kommunpoliser och lokalpolisområdeschefer att det inte hade funnits någon efterfrågan på uppföljning av medborgarlöftena från Polismyndigheten. En kommunpolis uttryckte sig närmast uppgivet:

”Nej, jag skulle nog kunna säga att intresset för vårt arbete har dött inom myndigheten. Alla nivåer uppåt. De låg på väldigt mycket och hade samordnare och RIFA⁹² men de är inte intresserade längre upplever jag ... man förväntar sig nog att någon är intresserad av vad man tar fram, det påverkar ju verksamheten”. (Kommunpolis)

I de andra områdena berättade lokalpolisområdeschefer och kommunpoliser att de sporadiskt fått frågor om uppföljning från de regionalt införandeansvariga. Också i dessa områden gav intervjupersoner dock uttryck för att trycket uppifrån och efterfrågan på återkoppling försvunnit efter att medborgarlöftena skulle vara införda i samtliga kommuner vid årsskiftet 2016/2017.

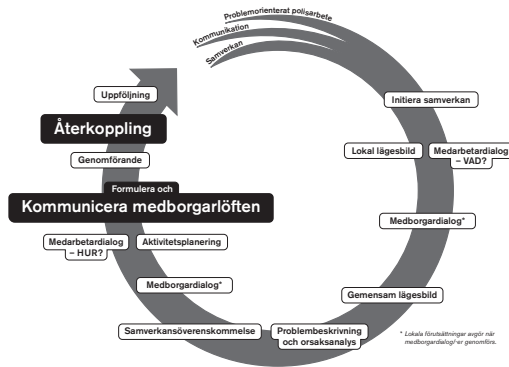
Kommunikation

Kommunikation är en av grundbultarna i medborgarlöftesprocessen. I polisens metodstöd understryks att extern kommunikation – att göra arbetet med medborgarlöftena känt för medborgarna – är viktigt för att man ska få förväntade effekter. Den interna kommunikationen – förankringen av medborgarlöftesarbetet bland medarbetarna och samverkansparterna – är i sin tur väsentlig för medarbetarnas förståelse för medborgarlöftesmodellen, liksom för att de ska känna till, kunna och vilja arbeta med medborgarlöftena.⁹³

⁹² RIFA: Regionalt införandeansvariga för medborgarlöftena.

⁹³ Intern kommunikation och förankring är, enligt tidigare forskning, viktig för medarbetarnas motivation att arbeta utifrån ett nytt arbetssätt (se bl.a. Brå 2011:20, Brå 2016a, Jacobsen & Thorsvik 2002).

Figur 10. Medborgarlöftesmodellen – med fokus på kommunikation.



Källa:
Polismyndigheten 2016a.

Det här kapitlet bygger på insamlat material från de studerade områdena, en genomgång av medier och sociala medier, intervjuer med kommunikatörer, poliser och kommunrepresentanter, samt medarbetarenkäten till poliser i yttre tjänst. Dessutom inkluderas svar från medborgarenkäten som skickades ut till medborgare i de fyra studerade områdena hösten 2016 och hösten 2017.⁹⁴

Kommunikation enligt medborgarlöftesmodellen

Intern och extern kommunikation och återkoppling ska göras genom hela processen. För att ”nä fram till rätt personer med rätt budskap på ett effektivt, ändamålsenligt och professionellt sätt” rekommenderar metodstödet att en kommunikationsplan upprättas. Metodstödet råder dessutom polisen och kommunen att tidigt i processen kontakta sina respektive kommunikatörer så att dessa kan hjälpa till i kommunikationsinsatserna.

Sammanfattning av kommunikationen

Fungerat bra

- Kännedomen om medborgarlöftena bland medborgarna ökade något mellan hösten 2016 och hösten 2017.
- Kännedomen ökade mest där kommunikatörer involverats i arbetet.
- Områdespoliserna hade god kännedom om innehållet i löftena.

⁹⁴ Medborgarenkäten skickades ut till sammanlagt 8 000 personer hösten 2016 och till 8 000 personer hösten 2017. Sammanlagt svarade 3 596 personer hösten 2016 och 3 208 personer hösten 2017. Mer om enkäten finns i bilaga 1 metod.

Fungerat mindre bra

- Kommunikatörer involverades i liten grad i medborgarlöftesarbetet.
- Det var svårt att få medierna att rapportera om det löpande medborgarlöftesarbetet.
- Ingripandepoliserna hade låg kunskap om löftenas innehåll och pratade sällan med medborgarna om medborgarlöftena.
- Få kommunikationsinsatser – både internt och externt – gjordes efter att medborgarlöftena skrivits på.

Upplevelser av kommunikation

- Kommunpoliserna och kommunsamordnarna upplevde det som svårt både att förankra arbetssättet och att sprida information om arbetet med medborgarlöftena.
- Kommunikatörer önskar högre grad av involvering i kommunikationen av medborgarlöftena.
- Medarbetarna föredrar muntlig information om medborgarlöftena från gruppchefen eller kommunpolisen.
- Medarbetarna vill ha mer återkoppling om medborgarlöftesarbetet och dess effekter.

Genomförandet av kommunikationen

Både den externa och den interna kommunikationen fokuserade på själva medborgarlöftet. Medborgarna informerades genom att löftena lades upp på polisens och kommunernas webbplatser, och för ett av områdena även på Facebook,⁹⁵ genom att affischer med löftena sattes upp i polisens receptioner, samt genom att medierna bjöds in till pressträffar i samband med påskriften av löftena. Därtill förannonserades ofta att medborgardialoger skulle hållas.

Den interna kommunikationen inom polisen handlade främst om att göra medborgarlöftena kända för medarbetarna. Kommunikationen utfördes främst av kommunpoliserna, men även av gruppcheferna för områdespoliser och ingripandepoliser. Information om medborgarlöftena har också spridits genom affischer i polishusen, på polisens webbplats och intranät, samt via e-post och appar. I de flesta fall fick medarbetarna också någon form av information inför att medborgarlöftesarbetet skulle påbörjas i lokalpolisområdena. Däremot fick medarbetarna lite information om hur det fortlöpande medborgarlöftesarbetet fortskred. Främst bestod detta i att kommunpoliserna ibland tog fram uppgifter på

⁹⁵ När denna studie genomfördes var arbetet med flera av de lokala Facebooksidorna i startgroparna.

hur de låg till med medborgarlöftena och påminde gruppchefer och medarbetare att arbeta med löftena. Ett område redovisade dock hur mycket medarbetarna arbetade med löftena i veckovisa mejl till personalen.

Hur har kommunikationen fungerat?

Lite involvering av kommunikatörer

I tre av fyra områden var kommunikatörerna knappt involverade i medborgarlöftesarbetets initiala skede. Kommunikationsplanerna var i dessa områden knapphändiga och inte skriftliga. Senare i processen tog ett av områdena hjälp av en kommunikatör för att sprida löftet internt och externt.

I ett område fanns en kommunikationsplan för lokalpolisområdet som inkluderade medborgarlöftet. I detta område var polisens kommunikatör – åtminstone initialt – involverad i medborgarlöftesarbetet och deltog bland annat i flera möten med kommunpolisen och kommunrepresentanter.

Enligt intervjuade kommunikatörer inom polisen beror deras medverkan på hur mottagliga kommunpoliserna var till att få hjälp från dem. En kommunikatör menade att kommunpoliserna i polisområdet inte brukade fråga om hjälp särskilt ofta. ”Det är det att man inte tycker att man behöver hjälp av kommunikation, att poliserna kör racet själva” menade kommunikatören.

Lågt intresse hos medierna för det pågående löftesarbetet

Enligt kommunpoliserna och kommunikatörerna var själva löftet det enda som intresserade medierna, medan det var svårt att få lokaltidningar intresserade av att skriva om det löpande arbetet med löftena.

Förannonserade medborgardialoger lockar redan engagerade

Ofta förannonserade polisen att medborgardialoger skulle hållas. Enligt kommunpoliserna lockade detta till sig personer som generellt sett är engagerade och som även i andra sammanhang gör sin röst hörd. Oannonserade dialoger nådde istället de som just då råkade befinna sig på platsen, menade kommunpoliserna.

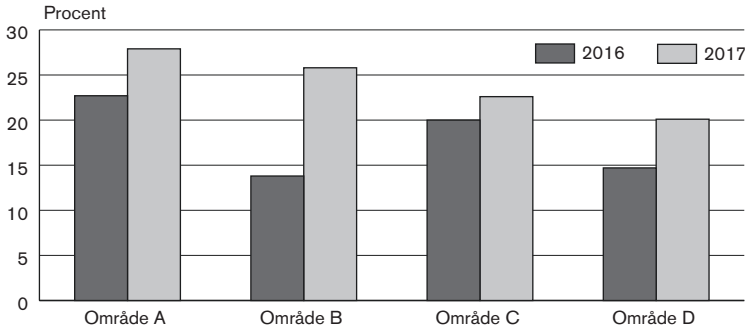
Fler medborgare kände till löftena hösten 2017 än hösten 2016

Hösten 2017 – när områdena arbetat med medborgarlöftena under cirka ett halvårs tid – uppgav knappt en fjärdedel av de cirka 3 200 svarande i medborgarenkäten att de hört talas om polisens arbete med medborgarlöftena. Det är en ökning med 6 procentenheter jämfört med 2016.⁹⁶ Ökningen var störst i de

⁹⁶ Skillnaden är statistiskt signifikant. Skillnaden är även statistiskt signifikant i område A, B och D.

områden som i något skede involverat kommunikatörer i kommunikationsarbetet.

Figur 11. Andel svarande som uppgett att de hört talas om polisens arbete med medborgarlöftena. Uppdelat på område.



Källa: Medborgarenkäten.

Värt att notera är också att ökningen endast gällde personer med svensk bakgrund, där kännedomen ökade från 16 till 24 procent. Hos personer med utländsk bakgrund sågs ingen ökning.⁹⁷ Kännedomen var dock högre bland personer med utländsk bakgrund än bland personer med svensk bakgrund både 2016 och 2017. Skillnaderna mellan könen var små, men däremot förekom skillnader kopplade till ålder. En högre andel äldre än yngre personer uppgav att de hört talas om polisens arbete med medborgarlöftena. Detta skulle kunna bero på att det främst var via medierna som löftena kommunicerades ut, och att äldre personer i högre utsträckning än yngre använder sig av dagstidningar.⁹⁸ Detta skulle även kunna förklara varför kännedomen om löftena ökade hos personer med svensk bakgrund, men inte hos personer med utländsk bakgrund. Materialet ger dock inget svar på varför kännedomen vid båda mätillfällena var högre bland personer med utländsk bakgrund.

Medierna främsta informationskällan

Av de medborgare som kände till medborgarlöftena vid mätningen 2017, uppgav två tredjedelar att de hört eller läst om medborgarlöftena i medierna (tv, radio, tidningar, webb). Knappt en fjärdedel svarade att de hört eller läst om löftena på andra sätt, såsom att de pratat med poliser eller kommunrepresentanter eller deltagit i medborgardialoger. Det var 13 procent som svarade att de hört eller läst om löftena i sociala medier (Facebook, Twitter osv.).⁹⁹

⁹⁷ Personer med utländsk bakgrund definieras här som personer som är födda utomlands eller som har två föräldrar som är födda utomlands, medan personer med svensk bakgrund omfattar personer som är födda i Sverige och har minst en förälder som är född i Sverige.

⁹⁸ Mediebarometern 2018, jfr Arpfors m.fl. i Ivert & Mellgren 2017.

⁹⁹ Alternativen var inte varandra uteslutande, vilket innebär att några respondenter svarat att de hört talas om medborgarlöftena på fler än ett sätt.

Ingripandepoliser pratar inte om medborgarlöftena

Det var främst kommunpoliserna och till viss del även kommunsamordnarna och områdespoliserna som pratade om medborgarlöftena när de mötte folk. ”Jag försöker att sprida det vid varje möte man har, även om det bara är en minut” konstaterade en kommunpolis. IG-poliserna pratade däremot nästan aldrig om löftena med invånarna, enligt medarbetarenkäten.¹⁰⁰ Samtidigt lyfte flera IG-poliser fram att medborgarlöftena har inneburit att de i högre utsträckning har arbetat med synlighet på specifika platser. Detta har, i sin tur, medfört att de i högre utsträckning pratat med folk – dock inte om medborgarlöftena.

Olika god kännedom om medborgarlöften bland IG-poliser respektive områdespolis

Områdespolisernas kännedom om medborgarlöftena var relativt god enligt medarbetarenkäten. De flesta kände till samtliga för dem relevanta löften, och många kände till samtliga medborgarlöften i området. IG-poliserna däremot kände främst till de löften som de var ansvariga för att utföra. Enligt intervjuerna hade de dessutom i flera fall bristande kännedom om de olika komponenterna i medborgarlöftesmodellen.

Att områdespoliserna hade bättre kunskap om löftena kan tänkas bero på att de i högre utsträckning än IG-poliserna arbetade operativt med löftena. Enligt intervjuerna och medarbetarenkäten hade de även ett större intresse för löftena och engagemang för brottsförebyggande arbete jämfört med IG-poliserna.

Högre kännedom där medarbetarna fått mer information

Variationen i medarbetarnas kännedom om löftena var stor mellan områdena. I ett område uppgav alla medarbetare i medarbetarenkäten att de kände till åtminstone ett löfte. I ett annat område uppgav hälften av medarbetarna att de inte kände till ett enda löfte. En förklaring till denna skillnad är i vilken mån medborgarlöftena kommunicerades ut till personalen. I de två områden där flest poliser kände till löftena svarade tre fjärdedelar att de fått tillräckligt med information om löftena för att kunna arbeta utifrån dem på ett bra sätt. I områdena med lägre kännedom om löftena svarade istället en majoritet att de *inte* fått tillräckligt med information. Den varierande kännedomen påverkades troligen även av antalet aktiviteter i löftena, hur många kommuners löften medarbetarna var tvungna att komma ihåg och i vilken grad medarbetarna arbetade operativt med löftena.

¹⁰⁰ Av IG-poliserna i medarbetarenkäten svarade 90 procent att påståendet om att de brukade prata med invånarna om medborgarlöftena stämde dåligt, varav en majoritet svarade att det stämde mycket dåligt.

Medarbetarnas synpunkter och erfarenheter av kommunikationen

Kommunikation och förankring upplevs som svårt

Att förankra arbetssättet beskrevs av flera kommunpoliser som en utmaning. Särskilt svår upplevdes förankringen av medborgarlöftesmodellen bland utredare och andra medarbetare som inte nödvändigtvis arbetar direkt med löftena, men som samtidigt kan beröras av dem. Kommunpoliser och kommunrepresentanter tyckte även att det var svårt att hitta bra kanaler för att nå ut till alla poliser, kommunanställda och invånare med vad som görs med medborgarlöftena. De brottades exempelvis med hur de skulle få ut information till nyanställda poliser och till invånare som inte pratar svenska.

Kommunikatörerna önskar ökad medverkan

Intervjuade kommunikatörer uttryckte en önskan om att fler skulle ta stöd av dem. De påpekade även att om de kom in i medborgarlöftesprocessen i ett tidigare skede skulle det bli lättare att kommunicera och återkoppla medborgarlöftena. För att underlätta deras medverkan betonade de att det är bra om kommunikationsplanerna inkluderar tidsplaner och aktivitetsplaner för kommunikationsinsatser. Kommunikatörerna underströk även att sociala medier skulle kunna användas i högre utsträckning i den externa kommunikationen.

Muntlig information från gruppchefen mest önskad

Enligt Polismyndighetens nya styrmodell bör information om medborgarlöftena gå via gruppcheferna. Samtidigt visar intervju-materialet att medarbetarna främst fått information från kommunpoliserna. En förklaring kan vara att rollerna var oklara. Enligt intervjuade gruppchefer beror det på att återkopplingen de själva fick om medborgarlöftena var bristfällig. I takt med att gruppcheferna började förstå vad medborgarlöftena handlade om blev de dock bättre ambassadörer för medborgarlöftena, enligt kommunpoliser och lokalpolisområdeschefer.

Enligt medarbetarenkäten ville hälften av medarbetarna ha information om medborgarlöftesarbetet muntligen via sin gruppchef eller kommunpolisen. Flest svarade att de ville ha information från gruppchefen. En tredjedel ville hellre ha informationen elektroniskt – via intranätet, e-post eller en app i telefonen.

Återkoppling och feedback skulle öka motivationen

IG-poliser och områdespoliser i samtliga områden saknade en löpande uppdatering av hur arbetet med medborgarlöftet gått, vilka effekter arbetet gett och vad medborgarna tyckte att det resulterat i. Flera poliser i yttre tjänst menade att återkoppling

skulle öka motivationen och vara en morot både för att arbeta mer och för att i högre utsträckning återrapportera arbetet. Resonemanget återspeglas i citatet nedan:

”Och sen en mer kontinuerlig uppföljning. Kanske efter ett halvår skulle det vara intressant från medborgarna – det behöver ju inte vara någon stor undersökning – men att kolla från medborgarna om de tycker att vi t.ex. varit mer synliga och det skulle nog kunna leda till att det blir ännu roligare att jobba mot det.” (Polis)

Fortsatt implementering

Efter att medborgarlöften införts i samtliga landets kommuner var tanken att arbetssättet skulle vara implementerat. Det särskilda projektet för införandet av medborgarlöften skulle avslutas och de regionalt införandeansvariga för medborgarlöften skulle fasas ut. I det här kapitlet diskuteras hur väl arbetsmodellen med medborgarlöften implementerats i de studerade områdena. Efter-som implementering inte är en del av medborgarlöftesmodellen är detta kapitel utformat på ett lite annat sätt än de föregående. Kapitlet utgår från intervjuer och medarbetarenkäten.

Sammanfattning av fortsatt implementering

- Kommunpoliserna upplever att medborgarlöftesmodellen följts, men i något komprimerad form.
- Chefer inom polisen understryker att implementeringen av medborgarlöftesmodellen tar tid och att man måste vara uthållig.
- Signalen från Polismyndighetens ledning och lokalpolisområdescheferna är att medborgarlöften ska fortsätta prioriteras.
- Medborgarlöften har låg status bland medarbetarna inom polisen.
- Medborgarlöftesarbetet är ännu inte förankrat i de kommunala förvaltningarna.
- Kommunpoliserna är en drivkraft i medborgarlöftesarbetet, men har inget personalansvar och stor arbetsbörda.

Medborgarlöftesmodellen i komprimerad form

Enligt kommunpoliserna har arbetet med medborgarlöften till stor del följt medborgarlöftesmodellens olika steg. En kommunsamordnare beskrev arbetet som *”by the book, men på kort tid och i komprimerad form”*. Tre av områdenas kommunpoliserna

svarade i kommunpolisenkäten 2017¹⁰¹ att medborgarlöftesarbetet överlag fungerat bra i lokalpolisområdet.

I intervjumaterialet framfördes dock både åsikter om att medborgarlöftesprocessen är för lång och att den är för kort. Kommunpolis och kommunala företrädare ansåg att de inte hade tid att genomföra alla moment i modellen, medan poliser i den operativa verksamheten tyckte att löftena var för oflexibla och inte tog hänsyn till förändringar i lägesbilden.

Medborgarlöftena ska prioriteras enligt chefer

Enligt regionpolischeferna och regionalt införandeansvariga för medborgarlöftena (RIFA) ligger ansvaret för implementeringen av medborgarlöftesmodellen sedan januari 2017 på lokalpolisområdesnivå. Implementeringen måste få tillåtas ta tid, underströk flera chefer inom polisen. För att implementeringen ska fortsätta krävs därför uthållighet.

Trots att lokalpolisområdeschefer upplevde ett falnande intresse för medborgarlöftena från nationellt håll menade de att löftena fortsatte att vara viktiga. Gruppchefer och kommunpolis i de studerade områdena underströk att deras chefer signalerade att medborgarlöften är något som de ska fortsätta att prioritera. Vidare svarade en klar majoritet av ingripandepoliserna och områdespoliserna i tre av områdena att lokalpolisområdeschefen signalerade att medborgarlöftesarbetet är viktigt.

Medborgarlöftena har låg status bland medarbetarna

Samtidigt som det signaleras att medborgarlöftena var viktiga har de, enligt medarbetarenkäten, inte någon hög status inom de studerade lokalpolisområdena. En majoritet av medarbetarna svarade att påståendet om att löftena har hög status inom lokalpolisområdet stämde ganska eller mycket dåligt. Samma bild framkom i intervjuerna.

Medborgarlöftena är ännu inte förankrade inom de kommunala förvaltningarna

Medborgarlöftesmodellen ska också förankras hos de samverkande kommunerna. Enligt polisens metodstöd är ”förankring på politisk/strategisk nivå central för arbetets legitimitet, resursäkring och långsiktighet”.¹⁰² För att medborgarlöftesarbetet ska bli bra måste man snabbt få med den högsta ledningen inom kommunen – både kommunstyrelsens ordförande och kom-

¹⁰¹ En enkät som skickades ut till landets samtliga kommunpolis våren 2017.

¹⁰² Polismyndigheten 2016a.

mundirektören – menade intervjupersoner inom de kommunala förvaltningarna i de studerade områdena. Den initiala informationen från polisen till kommunerna om medborgarlöftesarbetet var dock, enligt intervjuerna, i vissa fall otillräcklig. Kommunsamordnarna har inte heller gjort några omfattande insatser för att förankra medborgarlöftesarbetet internt bland sin personal. Intervjuerna vittnar om att det i flera kommuner främst är chefer och de som direkt är inblandade i medborgarlöftesarbetet som har fått information om och känner till löftena och arbetssättet. Kännedomen om medborgarlöftena bland den övriga personalen inom kommunerna är däremot bristfällig.

Kommunpoliserna avgörande för medborgarlöftesarbetet

Att ha en kompetent och drivande kommunpolis upplevs som en stark framgångsfaktor i medborgarlöftesarbetet, enligt intervjuerna. Kommunens samordnare, kommunpoliserna och lokalpolisområdeschefer är överlag mycket positivt inställda till kommunpolisfunktionen. Bland ingripandepoliserna märks dock en viss skepsis – flera uttrycker att de inte förstår kommunpolisens roll och nytta.

Kommunpoliserna i studien upplevde sig ha ett stort mandat att driva strategiska samverkansfrågor, inklusive arbetet med medborgarlöften. De beskrev samarbetet med lokalpolisområdeschefer som bra, men menade att samarbetet med gruppcheferna för områdespoliserna och ingripandepoliserna ibland fungerade något sämre. Det försvårade i vissa fall arbetet med medborgarlöftena, då kommunpoliserna är beroende av poliserna i yttre tjänst för att kunna genomföra exempelvis medborgardialoger och operativt medborgarlöftesarbete. Vidare hade kommunpoliserna ofta en stor arbetsbörda, med ansvar för många kommuners medborgarlöften. I några områden ansvarade de även för andra arbetsuppgifter som inte ingick i kommunpolisrollen. Det medförde att de kunde lägga ned begränsat med tid på varje medborgarlöfte.

Kort summering av arbetet med medborgarlöftena i de fyra studerade områdena

När det gäller de kvalitetskriterier som satts upp för medarbetardialog, medborgardialog och medborgarlöften har vissa kriterier till stor del uppfyllts, medan områdena haft större problem att uppfylla andra kriterier. Samma sak gäller för övriga rekommendationer i metodstödet. Nedan följer en kort summering utifrån syftet med modellens olika delar, kvalitetskriterierna samt övriga rekommendationer i metodstödet.

Medarbetardialoger

Enligt medarbetarenkäten medförde dialogerna att hälften av medarbetarna kände sig mer delaktiga i medborgarlöftesarbetet. Det varierade dock en del mellan områdena, där medarbetare som var mer nöjda med dialogens genomförande och återkoppling kände sig mer delaktiga.

I princip alla områdespoliser och ingripandepoliser i områdena har blivit erbjudna att delta i medarbetardialoger om *vad* som är problemet. Under dessa dialoger har de fått bidra med sina kunskaper och erfarenheter inom ramen för framtagandet av lokala lägesbilder. I de flesta områden ansåg medarbetarna att syftet med dialogen och hur de kunde påverka framgick.

Däremot genomförde endast ett område dialoger om *hur* polisen kan arbeta med de identifierade problemen enligt medborgarlöftesmodellen. Under både *vad*- och *hur*-dialogerna saknades ofta relevanta underlag, såsom lägesbilder, resultat från medborgardialoger och styrdokument. Aktiviteter diskuterades inte heller utifrån en orsaksanalys, mål togs inte fram och uppföljning berördes inte. Därtill återkopplades resultatet från dialogerna sällan till medarbetarna.

Medborgardialoger

En liten andel av områdenas medborgare deltog i en medborgardialog, men de som deltog representerade relativt väl områdenas befolkning med hänsyn till kön och ålder. Dialogerna fokuserade till stor del på medborgarnas upplevelser av trygghet och var uppskattade av medborgare som deltagit i en dialog. Därtill präglades dialogerna av ett öppet och aktivt lyssnande och polisen var överlag ödmjuk i sitt bemötande av medborgarna.

Däremot valdes form och målgrupp för dialogerna ofta utan målgruppsanalys eller analys av lokala förutsättningar. Under själva dialogerna tydliggjordes det sällan hur medborgarna kunde påverka polisens arbete genom dialogerna. Dialogerna karaktäriserades sällan av tvåvägskommunikation där även polisen gav sin bild, och resultaten från dialogerna återkopplades endast i liten utsträckning till medborgarna.

Löftesformulering

Medarbetardialogerna, medborgardialogerna och lägesbilderna låg till grund för medborgarlöftena, men störst hänsyn togs till medborgarnas upplevelser. I de flesta fall utgick löftena dock inte från samverkansöverenskommelserna eller från en väl genomförd orsaksanalys. Tre av områdenas löften var vaga och ospecifika. De saknade därutöver ofta aktivitetsplaner och kommunikationsplaner.

Operativt genomförande av medborgarlöftena

Överlag lade områdespoliserna och ingripandepoliserna lite tid på medborgarlöftesarbete. Hur stor andel av områdenas poliser som arbetade med medborgarlöftena och hur ofta de gjorde detta varierade dock en del mellan områdena. Bristfällig inrapportering av medborgarlöftesarbete medförde att det dokumenterade arbetet i de flesta fall var i underkant.

Kommunikation till medarbetare och medborgare

Kommunikatörer involverades i liten utsträckning i arbetet med medborgarlöften och kommunikationsplanerna var sällan skriftliga. Både den interna och externa kommunikationen fokuserade på att sprida information om de färdigformulerade löftena, medan mindre kommunicerades om hur områdena arbetade med löftena eller om syftet med medborgarlöften och de olika delarna i modellen. Medan områdespolisernas förståelse för och kunskap om löftena var relativt god, var det sämre hos ingripandepoliserna. Kännedomen om medborgarlöftena ökade något bland medborgarna mellan hösten 2016 och hösten 2017.

Övrigt samverkansarbete

Det övriga samverkansarbetet inkluderar element som också ingår i den övergripande samverkansprocessen mellan polis och kommun. Initieringen av samverkan var något trögstartad, men efter hand avsatte polis och kommun resurser och tydliggjorde roller. Kommunen i ett område valde att inte delta i arbetet med medborgarlöften. I de andra områdena togs lägesbilder, orsaksanalyser och uppföljningar fram gemensamt med kommunen. I samtliga områden inkluderade lokala lägesbilder resultaten från medarbetardialoger och medborgardialoger. Medborgarlöftesarbetet följdes i de flesta fall upp i slutliga skriftliga uppföljningar. Däremot följdes kvaliteten på medborgarlöftesarbetet inte upp och löpande uppföljningar gjordes sällan. Orsaksanalyser var inte skriftliga och gjordes inte i analysgrupper med bred kompetens.

Andra erfarenheter av arbetet med medborgarlöften

Som tidigare understrukits baseras den ovanstående delen på en studie av medborgarlöftesarbetet i de fyra studerade områdena. I det här kapitlet jämförs arbetet med medborgarlöftena i de fyra områdena med andra erfarenheter av medborgarlöftesarbetet. Kapitlet utgår i huvudsak från en enkät som skickades ut till samtliga cirka 200 kommunpoliser i Sverige våren 2017 och våren

2018, inom ramen för Brås uppdrag¹⁰³ att årligen beskriva det brottsförebyggande arbetet i Sverige i en årsrapport.¹⁰⁴ Enkäten kompletteras med intervjuer med regionalt införandeansvariga för medborgarlöftena (RIFA) i samtliga sju regioner i Sverige och regionpolischefer i de regioner som studerades. Också erfarenheter från polisens egna utvärderingar och andra undersökningar om medborgarlöftena är inkluderade i genomgången nedan. Eftersom medborgarlöftena är en ny arbetsmodell finns det dock än så länge knapphändigt med forskning och utvärderingar av arbetssättet. De studier som gjorts är framförallt en studentantologi från Malmö högskola samt ett antal studentuppsatser.¹⁰⁵ Dessa studier, liksom kommunpolisenkäten och intervjuerna med RIFA och regionpolischefer är antingen betydligt mer översiktliga eller mindre heltäckande än studien av medborgarlöftesarbetet i de fyra studerade områdena. Syftet är därför inte att på detaljnivå diskutera likheter och skillnader, utan snarare att undersöka om resultaten i denna studie på en övergripande nivå verkar ligga i linje med andra erfarenheter av medborgarlöftesarbetet.

Samverkan mellan polis och kommun

Enligt kommunpolisenkäten ansåg de flesta kommunpoliser, precis som i denna studie, att medborgarlöftesarbetet lett till bättre samverkan med kommunen. Flera kommunpoliser tog också upp att kommunerna inte alltid har utsedda samordnare för det brottsförebyggande arbetet och att kommunerna i vissa fall inte upplevs prioritera brottsförebyggande arbete. Flera RIFA påpekade att arbetet med medborgarlöftena sattes igång utan att arbetssättet hunnit förankras hos kommunerna. Det ledde, enligt en RIFA, till att både samverkan och intresset från kommunerna till att delta i medborgarlöftesarbetet i vissa fall påverkades negativt.

Troligtvis var den tidigare samverkan mellan polisen och kommunen dock bättre i många av landets kommuner än i de studerade områdena.¹⁰⁶ I områden där samverkansarbete varit väl etablerat under en längre tid upplever RIFA medborgarlöftena som mindre viktiga för det fortsatta samverkansarbetet mellan polis och kommun.

Medarbetardialoger

I likhet med de studerade områdena finns det stora variationer i kvaliteten på medarbetardialogerna, enligt RIFA-intervjuerna.

¹⁰³ Ju 0062/17.

¹⁰⁴ Svarsfrekvensen var 83 procent 2017 respektive 86 procent 2018.

Två årsrapporter har än så länge publicerats, se Brå 2017a och Brå 2018b.

¹⁰⁵ Ivert & Mellgren 2017.

¹⁰⁶ Läs mer om detta i bilaga 1 metod.

Flera RIFA berättar att det inte är ovanligt att det slarvas med medarbetardialogerna. Medarbetarna är inte alltid medvetna om att de har haft medarbetardialog, man har vad- och hur-dialoger på samma dag och man hastar igenom dialogerna. Att det varierar mycket kan dels bero på resursläget i lokalpolisområdena, men också på vilken tradition man har i lokalpolisområdet när det gäller att göra medarbetarna delaktiga i planeringen, enligt RIFA.

Medborgardialoger

Precis som i denna studie uppmärksammas både i Genomförandekommitténs rapport, i RIFA-intervjuerna och i en av studentuppsatserna att medborgardialoger som hålls genom möten som polisen och kommunen bjuder in till dels leder till dålig uppslutning, dels riskerar att locka till sig personer som även vanligtvis gör sin röst hörd.¹⁰⁷ I likhet med de studerade områdena lyfte också de regionalt införandeansvariga upp att medborgardialogerna kan medföra en komplex bild, som kan vara svår för kommunpolisen och kommunrepresentanten att få ihop när dialogerna analyseras.

Lägesbilder och orsaksanalys

Vad gäller lägesbilder och orsaksanalys verkar resultaten i denna studie stämma överens med hur det ser ut i resten av landet och hakar i den tidigare forskningen på området. Att polisen generellt sett tycker att det är svårt och är mindre bra på att analysera orsaker till problemen innan insatser sätts in, lyfts fram i flera rapporter om polisens brottsförebyggande arbete.¹⁰⁸ Också att det finns brister i dokumentationen av kartläggningar, problem-bilder och analyser har uppmärksammats tidigare.¹⁰⁹

I RIFA-intervjuerna framkommer bristen på stöd i analysarbetet, och att underrättelseenheterna (UND) inte har varit särskilt intresserade av att bidra med lokala lägesbilder, eftersom det inte har ingått i deras uppdrag. ”*Vi saknar en professionell, analytisk förmåga som kan stötta lokalpolisområdena i deras framtagande av lokala lägesbilder. Det är egentligen ett stort problem*”, konstaterade en RIFA.

Löftesformulering

Vissa av de svårigheter som uppmärksammats med löftesformuleringen i de studerade områdena tas också upp på andra håll.

¹⁰⁷ Ju 2012:16, Sjöblom 2018.

¹⁰⁸ Se bl.a. Brå 2013:5, Brå & RPS 2010, Ju 2012:16, Polismyndigheten 2016c, RiR 2010:23, RPS 2012:2, Sjöblom 2018.

¹⁰⁹ Se bl.a. RiR 2010:23.

Enligt Statskontoret och RIFA-intervjuerna har kvaliteten på löftena varierat stort över landet.¹¹⁰ Genomförandekommittén har tidigare konstaterat att specificering av målen ofta saknas, särskilt när ökad polisenärvaro utlovas i löftena.¹¹¹ RIFA och regionpolischefer understryker att fokus inledningsvis har varit att få fram medborgarlöften i samtliga kommuner, medan att höja kvaliteten på löftena blir nästa steg. I RIFA-intervjuerna framkommer också att samverkansöverenskommelserna och medborgarlöftena inte alltid har setts som två delar i samma process och att många kommuner därför inte har tagit hänsyn till överenskommelserna när löftena formulerats. Innehållet i löftena i de studerade områdena sticker inte heller ut ifall de jämförs med övriga löften runt om i landet, utan det var just åtgärder för ökad trygghet, ökad polisiär synlighet, trafik, narkotika och ungdomar som de flesta löften inriktade sig på.¹¹²

Operativt arbete med medborgarlöftena

Upplevelsen av resursbrist är inte unik för de studerade områdena. Både i Statskontorets rapport och i kommunpolisenkäterna framkommer en upplevelse av att det saknas resurser för medborgarlöftesarbetet.¹¹³ Många kommunpoliser tog upp att de saknade områdespoliser eller att dessa inte fick arbeta brottsförebyggande. Enligt Statskontoret har områdespoliserna inte fått den roll som det var tänkt, eftersom många fått arbeta med annat än brottsförebyggande arbete.¹¹⁴ Det ansträngda resursläget uppfattades av flera kommunpoliser leda till att kontinuiteten och uthålligheten åsidosattes. Resursbrist för brottsförebyggande arbete upplevdes även vara den största svårigheten i en tidigare Brå-undersökning av samverkansöverenskommelserna.¹¹⁵

Uppföljning

Liknande svårigheter med effektuppföljning som i denna studie noterades av andra kommunpoliser i kommunpolisenkäten 2017 samt i en av studentuppsatserna.¹¹⁶ Flera studentuppsatser understryker också att det finns brister i uppföljningen av medborgarlöftena.¹¹⁷

¹¹⁰ Statskontoret 2017:10.

¹¹¹ Ju 2012:16.

¹¹² Polismyndigheten 2016b, Larsson 2017.

¹¹³ Statskontoret 2017:120.

¹¹⁴ Statskontoret 2018:18.

¹¹⁵ Brå 2013:5, jfr Brå 2011:13.

¹¹⁶ Sjöblom 2018.

¹¹⁷ Ivert & Mellgren 2017, Sjöblom 2018.

Regionpolischefer och RIFA medgav att medborgarlöftena efter årsskiftet 2016/2017 tappade lite i fokus från myndighetens sida och att löftena under 2017 inte diskuterades nationellt i någon större utsträckning. Flera RIFA tog upp att det varken låg i RIFA-uppdraget eller hos någon annan att följa upp löftena. Enligt regionpolischeferna har de delegerat uppföljningen till lokalpolisområdena, vilket ligger i linje med den nya styrmodellen.

Kommunikation

Enligt kommunpoliserna som svarat på kommunpolisenkäten känner en majoritet av medborgarna inte till medborgarlöftena. Också Malmöstudenterna konstaterade att invånarnas kunskap om polisens arbete med medborgarlöften är låg, i de flesta av de undersökta stadsdelsområdena i Malmö. I antologin, liksom i en kandidatuppsats från Gävle högskola, fastställs att det ofta brister i kommunikationen av medborgarlöftena.¹¹⁸ Genomförandekommittén kunde, precis som den här studien, se att den externa spridningen av löftena var bättre där kommunikatörer använts.¹¹⁹ I vilken mån kommunikatörer har involverats varierar också i landet som helhet, enligt RIFA-intervjuerna.

Till skillnad från poliser och kommunikatörer i de studerade områdena, menade RIFA däremot att intresset för medborgarlöftena har varit stort från lokalmedierna – särskilt i små kommuner.

I kommunpolisenkätorna, RIFA-intervjuerna och Malmöuppsatserna uppmärksammas, precis som i denna studies områden, brister i den interna kommunikationen och svårigheter med att ”få med alla på tåget” och att förankra medborgarlöftesarbetet bland medarbetarna och gruppcheferna.¹²⁰

Implementering

Drygt två tredjedelar av de kommunpoliser som svarat på kommunpolisenkätorna menade att medborgarlöftesarbetet överlag fungerade bra i deras lokalpolisområde. Enligt RIFA är det dock troligtvis snarare regel än undantag att samverkansprocessen inte har följts till punkt och pricka. I studentuppsatser lyftes att polisens metodstöd ofta inte följs.¹²¹ Även en utvärdering från polisen och Statskontoret pekar på brister i implementeringen av medborgarlöftesmodellen och den nya styrmodellen.¹²²

¹¹⁸ Holm & Koivunen 2017, Ivert & Mellgren 2017.

¹¹⁹ Ju 2012:16.

¹²⁰ Ivert & Mellgren 2017.

¹²¹ Holm & Koivunen 2017, Ivert & Mellgren 2017.

¹²² Polismyndigheten 2016c, Statskontoret 2017:10.

Medborgarlöftenas låga status i de studerade områdena ligger i linje med både kommunpolisenkäten och tidigare forskning. I kommunpolisenkäten betonar flera kommunpoliser att brottsförebyggande arbete har låg status internt och att det saknas intresse för brottsförebyggande arbete inom polisorganisationen. Flertalet tidigare studier¹²³ om brottsförebyggande arbete understryker att brottsförebyggande arbete generellt har låg status inom polisen, vilket därmed inte verkar ha förändrats i och med införandet av medborgarlöften.

Statskontoret samt en av studentuppsatserna understryker kommunpolisernas roll i arbetet med att komma närmare medborgarna.¹²⁴ Det ligger också i linje med en tidigare Brå-studie om samverkan mellan polis och kommun, där vikten av bra samordnare inom båda organisationerna betonas.¹²⁵ Precis som i de studerade områdena vittnar dock flera RIFA om att det inte är ovanligt att kommunpoliserna åläggs extrauppgifter. Kommunpoliserna har ibland blivit ”isolerade öar” inom polisen, och vissa kommunpoliser känner sig ensamma i sin roll, enligt kommunpolisenkäten och RIFA-intervjuerna.

¹²³ Se bl.a. Brå 2013: 21, RiR 2010:23, RPS 2012:2, Statskontoret 2017:10, Stenmark 2005.

¹²⁴ Sjöblom 2018, Statskontoret 2018:18.

¹²⁵ Brå 2013:5.

Del 2 – Uppföljning av målen med medborgarlöftena

Medborgarlöften syftar till ett effektivare brottsförebyggande och trygghetsskapande arbete. Målet med medborgarlöftesarbetet är att det ska

- öka medborgarnas och lokalsamhällets delaktighet i det brottsförebyggande och trygghetsskapande arbetet
- stärka medborgarnas förtroende för polisen
- öka tryggheten bland medborgarna
- förebygga brott.¹²⁶

För att kunna bedöma i vilken mån medborgarlöftena har påverkat målen hade det krävts en jämförelse med liknande områden som inte arbetat med medborgarlöften för att se om utvecklingen skiljer sig åt. Det är inte möjligt, eftersom arbetssättet införts i hela Sverige. Syftet med den här delen är istället att diskutera eventuella förändringar i medborgarnas upplevelser respektive brottsutvecklingen i relation till medborgarlöftena. Uppföljningen av målen bygger på följande datakällor:

- *Medborgarenkät*: En för- och eftermätning om upplevelser av delaktighet, förtroende, trygghet, problem i det egna området, liksom utsatthet för brott, bland boende i de fyra studerade områdena. Enkäten skickades ut till 8 000 slumpmässigt utvalda personer hösten 2016 respektive hösten 2017. Svarsfrekvensen var 45 procent 2016 och 40 procent 2017. I ett område (A) har även resultatet analyserats för ett *fokusområde* som medborgarlöftet särskilt inriktats mot.¹²⁷

¹²⁶ Polismyndigheten 2016a.

¹²⁷ Fokusområdet är ett geografiskt avgränsat område i område A. Flera av aktiviteterna i område A:s medborgarlöfte riktade sig enbart till fokusområdet. Sammanlagt svarade 175 personer från fokusområdet på medborgarenkäten 2016 och 128 personer 2017.

- *Torgmätningen*: En lokal för- och eftermätning av ett specifikt medborgarlöfte i ett av områdena. Mätningen gjordes genom att Brå på våren respektive hösten 2017 stod på torget och muntligen ställde frågor om trygghet, förtroende för polisen och frågor kopplade till det enskilda löftet i området till personer som passerade torget. Sammanlagt svarade cirka 300 personer vid respektive insamlingstillfälle.
- *Medborgardialogenkät*: Enkät till medborgare som deltagit i en medborgardialog. Medborgarna som observerades av Brå fick ta ställning till olika frågor kopplade till medborgardialogen och till medborgarlöftena. Antalet svarande uppgick till 118 personer.
- *Anmälningsstatistik*: Statistik över det totala antalet anmälda brott i de fyra områdena, samt för de brottstyper som identifieras i respektive medborgarlöfte. Statistiken redovisas för samma period som medborgarlöftet – alltså april till december 2017 – samt samma period 2016, om inget annat anges.

Utöver ovanstående källor har i vissa fall även övrigt datamaterial från utvärderingen använts såsom intervjuer och resultat från medarbetarenkäten.¹²⁸

Fokus i det här kapitlet ligger på övergripande resultat. I det sista kapitlet om förebyggande av brott redovisas dock resultaten uppdelat på område. Samtliga skillnader som redovisas är statistiskt signifikanta mellan de två mättillfällena om inget annat nämns.

Dåliga förutsättningar att uppfylla målen

Det finns flera omständigheter som begränsar möjligheten att se några effekter med arbetet med medborgarlöftena i denna undersökning:

- *Kort utvärderingstid*. Vid tidpunkten för eftermätningen, hösten 2017, hade polisen och kommunerna endast arbetat med medborgarlöftena under cirka sex månaders tid, eftersom löftena skrevs på under våren 2017.
- *Långsiktiga mål*. Målen med medborgarlöftena är på många sätt långsiktiga – att förbättra trygghet och förtroende tar tid.
- *Lite arbetad tid*. Polisen i de fyra studerade områdena arbetade inte särskilt mycket med medborgarlöftena under den studerade perioden.
- *Lite extern kommunikation*. Polisen och kommunerna hade inte någon omfattande extern kommunikation för att sprida information till befolkningen om medborgarlöftena och vad arbetet med löftena resulterat i.

¹²⁸ För mer information om de metoder som används i studien, se bilaga 1 metod.

Givet dessa omständigheter är några större förändringar i medborgarnas delaktighet, förtroende för polisen, trygghet eller förebyggande av brott inte troliga.

Av de anledningar som listas ovan var också poliserna som intervjuats och svarat på medarbetarenkäten tveksamma till om medborgarlöftesarbetet under den studerade perioden fått önskad effekt.

Delaktighet

En förutsättning för att medborgarna ska känna sig delaktiga i polisens arbete är att de har kunskap om vad polisen gör och att de vet hur de kan göra sig hörda och påverka arbetet.¹²⁹ Medborgarenkäten omfattade därför frågor om medborgarnas kännedom om och kunskap om polisens arbete, kännedom om medborgarlöftena samt huruvida medborgarna upplever att de själva har möjlighet att påverka polisens arbete i bostadsområdet. Också medborgardialogenkäten omfattade en fråga om medborgarnas möjligheter att påverka polisens arbete.

Sammanfattande resultat

- Kännedomen om polisens arbete och hur man kan föra fram synpunkter har ökat marginellt liksom andelen som känner till arbetet med medborgarlöften.
- Andelen som upplever att de kan påverka polisens arbete är i stort sett oförändrad.
- Känslan av att kunna påverka polisens arbete är vanligare bland dem som känner till arbetet med medborgarlöften.
- Hälften av dem som svarat på medborgardialogenkäten upplevde sig ha stora möjligheter att påverka polisens arbete.
- Kännedom och kunskap om polisens arbete och hur synpunkter kan föras fram ökade endast bland kvinnor.

Medborgarnas känsla av delaktighet, enligt medborgarenkäten

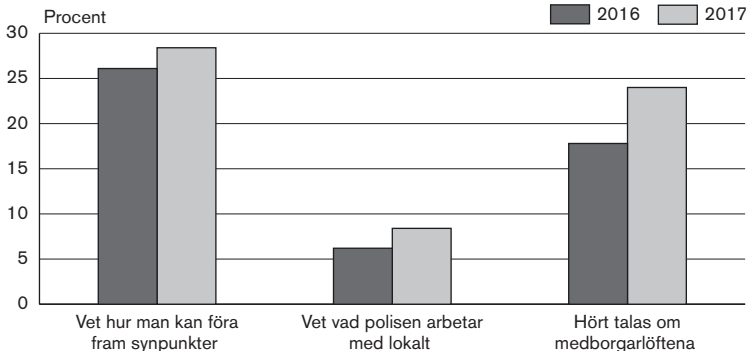
Något bättre kännedom och kunskap

Resultatet från medborgarenkäten visar att kännedomen om polisens arbete ökade med cirka två procentenheter mellan 2016 och 2017, och detsamma gällde kännedomen om hur man kan föra fram synpunkter till polisen om deras arbete och prioriteringar. Delas resultaten upp på kön framkommer dock att ökningen

¹²⁹ Jfr Bain m.fl. 2014, Bullock 2010, Flanagan 2008, Myhill 2012, Rix m.fl. 2009.

endast är signifikant bland kvinnor. Andelen som hört talas om medborgarlöftena ökade med sex procentenheter under samma period.

Figur 12. Andel som svarat att de vet hur de kan föra fram synpunkter till polisen om deras arbete, som känner till vad polisen arbetar med för att minska brottsligheten i området, respektive andel som hört talas om polisens arbete med medborgarlöftena.

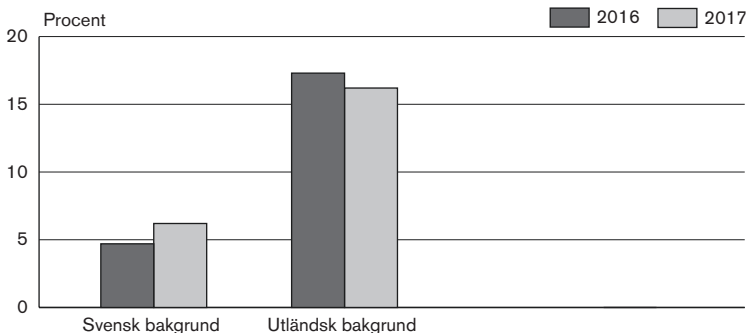


Källa: Medborgarenkäten.

Överlag oförändrad känsla av att kunna påverka polisens arbete

Andelen svarande som upplever att de kan påverka polisens arbete i bostadsområdet är överlag låg – mellan fyra och 14 procent – och i princip oförändrad 2017 jämfört med 2016. Personer med utländsk bakgrund¹³⁰ upplevde i högre uträkning än personer med svensk bakgrund att de kan påverka polisens arbete. De hade även en bättre kännedom om polisens arbete i områdena och om medborgarlöftena. Underlaget ger inga tydliga svar på

Figur 13. Andel med svensk bakgrund (antal svarande: 5 355) respektive utländsk bakgrund (antal svarande: 1 334) som upplever att de i ganska eller mycket hög utsträckning kan påverka polisens arbete i bostadsområdet.



Källa: Medborgarenkäten.

¹³⁰ Med utländsk bakgrund avses personer som är födda i ett annat land eller har två föräldrar som är födda utomlands.

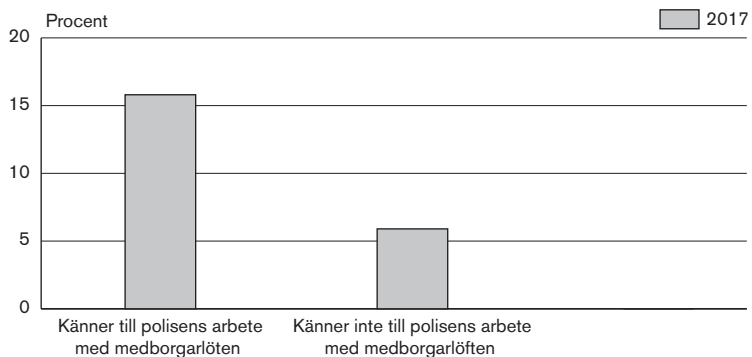
varför det är skillnad mellan grupperna. Vi kan dock se att skillnaden mellan grupperna är störst i det område där andelen med utländsk bakgrund är störst.¹³¹

Även i relation till ålder skiljer sig resultaten åt något. Andelen som upplever att de kan påverka polisens arbete var högre bland yngre personer (18–30 år) än bland övriga ålderskategorier (14 procent jämfört med mellan sju och åtta procent). Det förekom dock inte några signifikanta skillnader inom respektive åldersgrupp mellan mätillfällena.

Känslan av att kunna påverka polisens arbete är starkare bland dem som känner till medborgarlöftena

Bland dem som kände till polisens arbete med medborgarlöften upplevde 16 procent att de i ganska eller mycket hög utsträckning kunde påverka polisens arbete i bostadsområdet. Det kan jämföras med sex procent av de svarande som inte kände till polisens arbete med medborgarlöftena.

Figur 14. Andel svarande som upplever att de kan påverka polisens arbete i mycket eller ganska hög utsträckning, uppdelat på de som känner till polisens arbete med medborgarlöften (755 personer) respektive de som inte gör det (2 413 personer).



Källa: Medborgarenkäten.

Medborgarnas känsla av delaktighet, enligt medborgardialogenkäten

Deltagare i medborgardialoger upplever stor möjlighet att påverka

Ungefär hälften av de medborgare som svarade på Brås enkät i samband med medborgardialogerna uppgav att de upplever att de har ganska eller mycket stora möjligheter att påverka polisens arbete. Ungefär lika många uppgav dessutom att de fått ganska eller mycket bättre kunskap om polisens arbete i och med medbor-

¹³¹ Mer om områdenas befolkningssammansättning finns i tabell 6 i bilaga 1.

gardialogen. De medborgare som deltagit i en medborgardialog där polisen berättat mer om dialogen och om sitt arbete upplevde större möjlighet att påverka och uppgav i högre utsträckning att de fått bättre kunskap om polisens arbete jämfört med de som deltagit i en medborgardialog med lite information och samtal.

Förtroende för polisen

Forskning¹³² visar att medborgarnas förtroende för polisen kan öka genom att polisen har dialog med medborgarna, att medborgarna blir bemötta respektfullt och att de görs delaktiga i polisens arbete. Annat som antas påverka förtroendet för polisen är i vilken grad medborgarna anser att polisen upplevs bry sig om lokala problem och att polisen agerar rättvist och korrekt, så kallad processuell rättvisa.¹³³ Tidigare Brå-rapporter visar också att medborgarnas förtroende för polisen påverkas av i vilken mån polisen uppfattas göra ett effektivt arbete.¹³⁴ För att undersöka medborgarnas förtroende för polisen ställdes i medborgarenkäten därför både frågor om förtroende för polisens sätt att bedriva sitt arbete och om de svarandes upplevelser av polisens bemötande, effektivitet, agerande och värderingar. Också den lokala torgmätningen inkluderade en fråga om medborgarnas förtroende för polisens sätt att bedriva sitt arbete på torget.

Sammanfattande resultat

- Andelen som uppger att de har ganska eller mycket högt förtroende för polisen har ökat något bland kvinnor.
- Förtroendet var högre bland personer som känner till medborgarlöftena.
- Bland kvinnor ökade andelen som upplever att polisen är bra på att hantera olika problem samt upplevelsen att polisen delar ens egna värderingar.
- Förtroendet för polisens sätt att bedriva sitt arbete på torget ökade bland äldre, enligt den lokala torgmätningen.

Medborgarnas upplevelser av förtroende för polisen enligt medborgarenkäten

Förtroendet för polisen har ökat något

Förtroendet för polisens sätt att bedriva sitt arbete har ökat marginellt, från 49 procent 2016 till 51 procent 2017. Ökningen avser

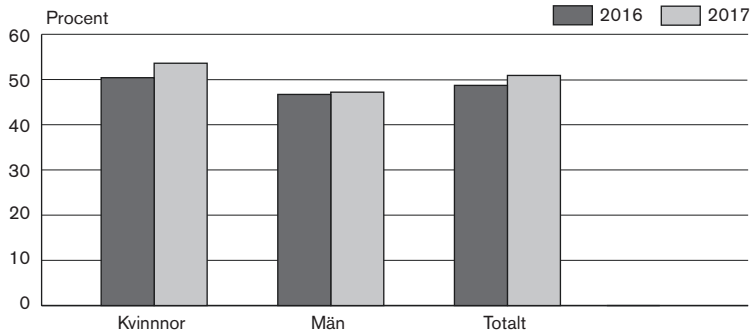
¹³² Se bl.a. Bain m.fl. 2014, Hamilton-Smith m.fl. 2014, Myhill 2012, Skogan 2006b.

¹³³ Sunshine & Tyler 2003.

¹³⁴ Brå 2018:6, Brå 2016:24.

dock endast kvinnor. Vid en jämförelse med nationella trygghetsundersökningen (NTU) framgår att förtroendet för polisen bland kvinnor på nationell nivå minskade från 65 till 59 procent.¹³⁵

Figur 15. Andel som svarade att de har ganska eller mycket högt förtroende för polisens sätt att bedriva sitt arbete.



Källa: Medborgarenkäten.

Små skillnader i andra aspekter av förtroende

I medborgarenkäten ställdes frågor om olika aspekter som enligt forskningen förväntas påverka förtroendet för polisen, såsom bemötande, effektivitet,¹³⁶ värderingar, processuell rättvisa,¹³⁷ och känslan av att polisen bryr sig. Skillnaderna i svaren mellan mätillfällena var i samtliga fall små och i de flesta fall inte signifikanta. En stor andel (ofta över 50 procent) av de svarande uppgav även svarsalternativet vet ej på dessa frågor.

Det förekom dock vissa skillnader om man ser till de olika förtroendeaspekterna inom olika grupper. Upplevelsen av att polisen är effektiv ökade bland kvinnor, yngre och personer med utländsk bakgrund. Andelen som uppgav att polisens värderingar överensstämmer med de egna, ökade bland kvinnor och äldre personer. Bland äldre ökade därtill andelen som haft positiva erfarenheter av polisens bemötande.

Ökad känsla av att polisen bryr sig om problem, bland kvinnor i fokusområdet

Andelen som upplever att polisen bryr sig om problem ökade i fokusområdet – det område som polisen fokuserat särskilt på i område A. Delas resultatet upp på kön framkommer att ökningen

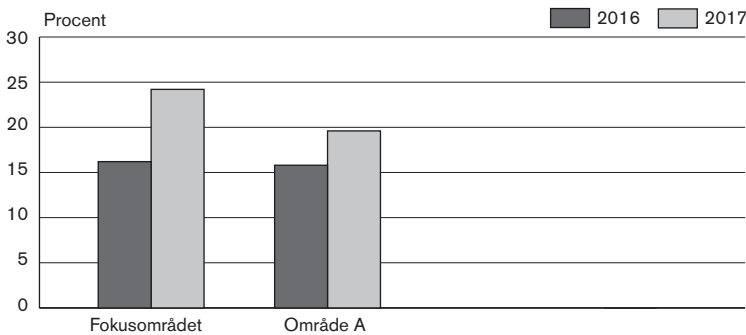
¹³⁵ Brå 2018:1.

¹³⁶ Med polisens effektivitet avses här polisens förmåga att hantera brott med inslag av våld, arbeta mot försäljning av narkotika, ingripa mot alkohol- eller narkotikapåverkade ungdomar, arbeta mot bostadsinbrott, stoppa personer som kör vårdslöst, hålla ordning på gator och torg, komma snabbt på plats vid nödsituationer, hantera gängkriminalitet och få människor att känna sig trygga.

¹³⁷ Med processuell rättvisa avses i vilken mån polisen upplevs agera rättvist och korrekt.

endast gäller bland kvinnor, där det ökade från 17 till 35 procent. Det var dock en mycket hög andel av kvinnorna (mellan 42 och 64 procent) som svarade vet ej. Med tanke på att antalet kvinnor som svarade på frågan totalt uppgick till 88 respektive 60 personer vid mättillfällena bör ökningen tolkas med försiktighet.

Figur 16. Andel som svarade att de upplever att polisen bryr sig om problem i området i ganska eller mycket hög utsträckning i fokusområdet (antal svarande: 302) respektive i hela området (antal svarande: 1 614).

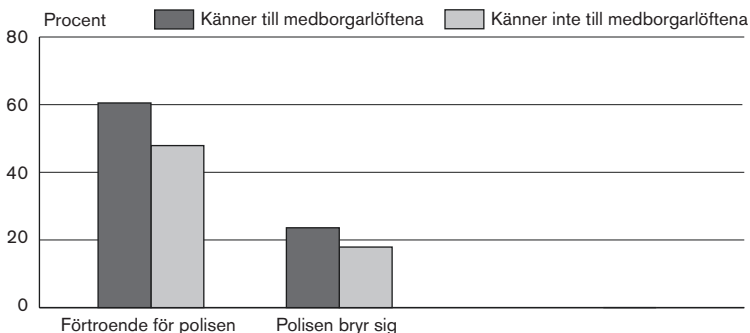


Källa: Medborgarenkäten.

De som känner till medborgarlöftena har högre förtroende för polisen

De som vid mättillfället 2017 hade hört talas om polisens arbete med medborgarlöftena svarade i högre grad att de hade ganska eller mycket högt förtroende för polisens sätt att bedriva sitt arbete jämfört med de som inte hade hört talas om medborgarlöftena, 61 jämfört med 48 procent. Tendensen var densamma i samtliga områden.¹³⁸ De som kände till medborgarlöftena sva-

Figur 17. Andel som 2017 svarade att de har ganska eller mycket högt förtroende för polisens sätt att bedriva sitt arbete samt att polisen bryr sig i ganska eller mycket stor utsträckning om problem i området. Uppdelat på kännedom om medborgarlöftena.



Källa: Medborgarenkäten.

¹³⁸ I ett av områdena var resultatet dock inte statistiskt signifikant.

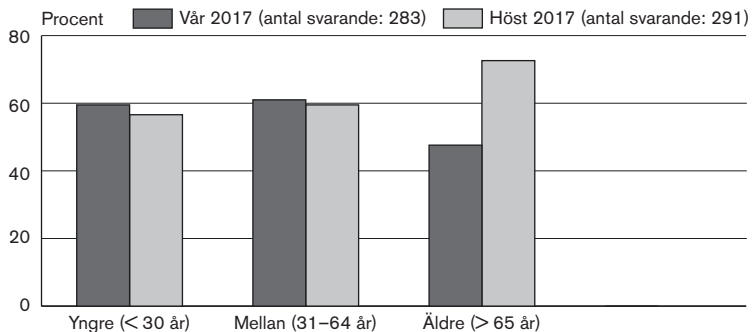
rade dessutom i högre utsträckning att de upplever att polisen bryr sig i ganska eller mycket stor utsträckning jämfört med de som inte kände till löftena, 24 jämfört med 18 procent. Därtill tyckte de som kände till löftena i högre utsträckning att polisen är effektiv, behandlar folk rättvist och är respektfulla, samt delar ens egna värderingar.

Medborgarnas känsla av förtroende för polisen, enligt torgmätningen

Förtroendet för polisen ökade bland äldre på torget

Förtroendet för polisens sätt att bedriva sitt arbete på torget ökade med 25 procentenheter för personer över 65 år i den lokala torgmätningen, från 48 till 73 procent mellan våren och hösten 2017. Gruppen äldre inkluderar dock endast 62 respektive 63 personer, vilket medför att resultatet bör läsas med försiktighet. I de andra åldersgrupperna var förtroendet för polisen relativt oförändrat mellan mättillfällena – runt 60 procent svarade att de hade högt förtroende för polisen.

Figur 18. Andel som svarade att de har ganska eller mycket högt förtroende för polisens sätt att bedriva sitt arbete på torget.



Källa: Torgmätningen.

Trygghet

Tryggheten ska, enligt polisen, öka genom ökat trygghetskapande arbete och genom att medborgarnas upplevelser av trygghet och otrygghet prioriteras i medborgarlöftena.¹³⁹ Vad gäller trygghet och otrygghet finns flera mått som man brukar ta hänsyn till.¹⁴⁰ I medborgarenkäten mäts otrygghet genom frågor om huruvida de svarande känner sig trygga eller otrygga om de går ut ensamma sent en kväll i området där de bor, eller om de känner oro för att de själva eller närstående ska utsättas för

¹³⁹ Polismyndigheten 2016a.

¹⁴⁰ Brå 2018:1.

någon form av brott. De svarande har även fått uppge om det finns platser som de undviker av oro för att utsättas för brott, samt i vilken utsträckning oro för att utsättas för brott påverkar deras livskvalitet. I den lokala torgmätningen ställdes frågor om huruvida de svarande känner sig trygga eller otrygga om de går ut ensamma på torget sent en kväll och om de känner oro för att utsättas för brott på torget.

Sammanfattande resultat

- Känslan av trygghet har inte ökat.
- I ett av områdena minskade andelen som upplevde oro att utsättas för brott, medan den i andra områden ökade eller var oförändrad.
- Den lokala torgmätningen visade att oron att utsättas för brott på torget minskat bland kvinnor.

Medborgarnas känsla av trygghet, enligt medborgarenkäten

Tryggheten har inte ökat

Otryggheten och oron för att utsättas för brott var mer eller mindre oförändrad mellan mättillfällena. I tre av områdena var otryggheten vid sen utevistelse 14–20 procent, medan otryggheten i det fjärde området var 56–58 procent. Också på de andra frågorna stack det fjärde området ut med betydligt högre nivåer.

Vissa förändringar i oro att utsättas för brott i de olika områdena

Vad gäller oro för att utsättas för brott överlag framkom vissa skillnader mellan de studerade områdena. I ett av områdena ökade upplevelsen av oro för brott från 41 till 48 procent. Även andelen som oroar sig för att närstående ska utsättas för brott ökade i området. Därtill ökade andelen som svarade att oron påverkar livskvaliteten i området. I ett annat område minskade däremot oron för brott från 35 till 31 procent.

Inga skillnader i otrygghet beroende på om man känner till medborgarlöftena eller inte

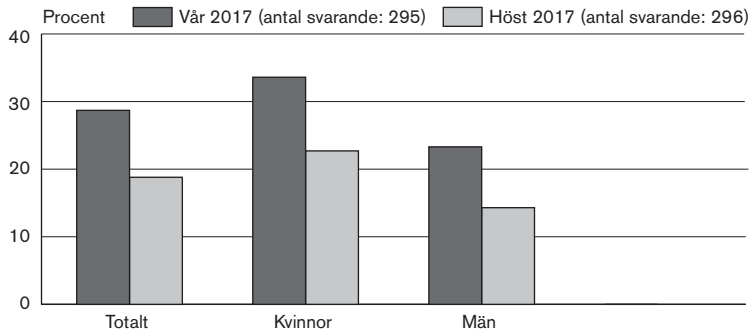
Det finns ingen signifikant skillnad i andelen som svarade att de är otrygga ute sent på kvällen mellan de som kände till och de som inte kände till medborgarlöftena. Inte heller när det gäller frågan om de svarande känner oro för att själv eller att någon närstående ska utsättas för brott förekom några skillnader mellan grupperna.

Medborgarnas känsla av trygghet, enligt torgmätningen

Oron för att utsättas för brott minskade bland kvinnor i den lokala torgmätningen

Oron att utsättas för brott på torget minskade med tio procentenheter, från 29 till 19 procent, i den lokala torgmätningen.¹⁴¹ Delas resultaten upp på kön är skillnaden statistiskt signifikant endast bland kvinnor, där oron minskade från 34 till 23 procent.

Figur 19. Andel som svarade att de är ganska eller mycket oroliga för att utsättas för brott på torget.



Källa: Torgmätningen.

Förebyggande av brott

De specifika medborgarlöftena som varje område satt upp skiljer sig åt mellan områdena, vad gäller vilka brott eller problem man vill komma åt. I det här kapitlet beskrivs därför hur upplevelsen av olika ordningsstörningar och brott utvecklats i relation till de problem och brott som tas upp i de enskilda medborgarlöftena i områdena. Resultaten redovisas uppdelat per område. Varje avsnitt inleds med en kort beskrivning av hur respektive område har arbetat med löftena och vilka brottsproblem som identifierats i löftena.

Sammanfattande resultat

- Upplevelsen av brottslighet och olika problem i bostadsområdet minskade i ett av de studerade områdena, men hade överlag ökat eller var oförändrad i övriga områden.
- Anmällda brott ökade för de flesta av de studerade brottstyperna.

¹⁴¹ Frågan i den lokala torgmätningen handlade om oro de senaste 6 månaderna, eftersom det var sex månader mellan för- och eftermätningen, medan frågan i medborgarenkäten handlade om de senaste 12 månaderna. I den lokala torgmätningen gällde oron det specifika torget, medan frågan i medborgarenkäten gällde oro i området där de svarande bor.

Område A

Område A var det område som i störst utsträckning arbetade operativt med medborgarlöftena och där områdespoliserna relativt fredat fick arbeta med områdespolisverksamhet. Medarbetarna uppgav att de främst arbetat med riktade insatser mot brottsaktiva, drygt fem timmar i veckan i genomsnitt, samt ytterligare fyra timmar i veckan på polisiär närvaro. Grannsamverkan genomfördes av kommunpolisen genom enstaka informationsmöten.

I medborgarlöftet identifieras problem med skadegörelse, stöldbrott och narkotikabrottslighet. Därtill inkluderar löftet grannsamverkan, vilket vanligtvis inriktas mot bostadsinbrott. Flera av aktiviteterna i medborgarlöftet inriktade sig på ett specifikt fokusområde. Poliserna i området omtolkade dock löftet till att även inkludera resten av området.

Brottsligheten verkar överlag inte ha minskat i området

Den självdeklarerade utsattheten för stöld ökade enligt medborgarenkäten. Bland kvinnor ökade även upplevelsen av problem i bostadsområdet med narkotika och skadegörelse. Utsattheten och upplevelsen av problemen återspeglas delvis i anmälningsstatistiken, där anmälningar över stöldbrott, skadegörelser och narkotikabrott ökade. Att anmälda narkotikabrott ökade beror troligtvis på att polisen arbetat mer med narkotikabrottslighet i området.¹⁴²

Bostadsinbrotten ökade

Både utsattheten för inbrott och upplevelsen av inbrott som ett problem ökade bland kvinnor.¹⁴³ Detta bekräftas i statistiken, där antalet anmälda bostadsinbrott ökade från 13 till 25 anmälningar. Anmälda bostadsinbrott ökade dock även på nationell nivå, vilket tyder på att fler bostadsinbrott begåtts i landet som helhet under 2017 jämfört med 2016.¹⁴⁴

Stöldbrotten minskade i fokusområdet

Antalet anmälda stöldbrott¹⁴⁵ minskade från 68 till 41 i det specifika fokusområde som medborgarlöftet var inriktat på.¹⁴⁶ Däremot ökade anmälda bostadsinbrott från 1 till 5, och antalet anmälda fall av skadegörelse från 18 till 24 i fokusområdet.

¹⁴² Narkotikabrott är ett typiskt så kallat spanings- och ingripandebrott, vilket innebär att de i huvudsak upptäcks och anmäls av polis.

¹⁴³ Det förekom ingen statistiskt signifikant förändring bland män.

¹⁴⁴ Jfr Brå 2018e.

¹⁴⁵ Stöldbrott inkluderar stöld, bilstöld, stöld ur motordrivna fordon samt cykelstöld.

¹⁴⁶ I resten av området ökade de anmälda stöldbrotten från 233 till 300.

Område B

Enligt medarbetarenkäten arbetade ingripandepoliserna och områdespoliserna i område B mycket lite med medborgarlöftena, i genomsnitt mindre än en timme i veckan. I intervjuer framgår dock att två områdespoliser nyanställts under hösten 2017 och då började arbeta mer intensivt med medborgarlöftena. Ett forum för att få en bättre lägesbild gällande skadegörelse och klotter skapades av polisen och kommunen.

I medborgarlöftet identifieras skadegörelse/klotter som ett fokusområde. Därtill inkluderar löftet hastighetskontroller vilket syftar till att minska antalet hastighetsöverträdelser.

Skadegörelser och klotter ökade

Enligt medborgarenkäten ökade upplevelsen av problem med skadegörelse och klotter i området från tre till åtta procent mellan 2016 och 2017. Upplevelsen bekräftas i Brås officiella anmälningssstatistik där anmälda fall av skadegörelse ökade från 93 till 130 mellan 2016 och 2017.¹⁴⁷

De anmälda trafikbrotten ökade

Antalet anmälda trafikbrott ökade från 40 till 53 enligt Brås officiella anmälningssstatistik.¹⁴⁸ Detta kan dock vara en indikation på att polisen genomfört fler kontroller snarare än att hastighetsöverträdelserna ökade.¹⁴⁹ Enligt poliserna själva har arbetet med hastighetskontroller inte lett till att färre kör för fort i området.

Område C

Medarbetarna i område C uppgav i medarbetarenkäten att de arbetade mycket lite med medborgarlöftena, endast ungefär 1,5 timme i veckan i genomsnitt. I intervjuerna framkommer dock att områdespoliserna arbetade med medborgarlöftena i ganska stor utsträckning under en begränsad tid under våren 2017. Under våren 2017 hölls dessutom en riktad insats mot narkotikahandel, vilken polisen räknade som en del av medborgarlöftesarbetet.

Brottsliga aktiviteter som identifieras i medborgarlöftet är narkotikahandel och andra brott som följer i dess spår samt överträdelse av alkoholförbudet. Områdets medborgarlöfte inriktar sig på ett specifikt torg. Det var i detta område som den lokala torgmätningen genomfördes. Området är även ett så kallat utsatt område. Andelen som upplevde olika problem med ordningsstörningar och brott var till följd av detta betydligt högre i området jämfört med övriga områden vid båda mättillfällena.

¹⁴⁷ Statistiken gäller för hela 2016 och 2017.

¹⁴⁸ Statistiken gäller för hela 2016 och 2017.

¹⁴⁹ Trafikbrott är ett typiskt spanings- och ingripandebrott.

Kvinnor upplevde mindre problem med alkoholister

Andelen kvinnor som upplever problem med alkoholister på torget minskade från 57 till 42 procent, enligt torgmätningen.¹⁵⁰ Poliserna själva upplevde dock inte att det förekom några större skillnader vad gäller alkoholförtäring på torget enligt medarbetarenkäten och intervjuerna.

Något fler narkotikabrottsanmälningar på torget

Antalet anmälda narkotikabrott på torget ökade från tre till sex mellan 2016 och 2017. Ser man till hela stadsdelen minskade antalet anmälningar från 275 till 240.¹⁵¹ Ökningen på torget skulle kunna vara en indikator på att polisen i högre utsträckning arbetat mot narkotikahandeln just där.¹⁵² Antalet anmälningar är dock mycket lågt. Poliserna själva gav också tve tydiga svar – enligt intervjuerna minskade narkotikahandeln vid torget, medan få poliser i medarbetarenkäten uppgav att medborgarlöftesarbetet lett till minskad narkotikahandel. Medborgarna upplevde ingen förändring, enligt den lokala torgmätningen.

Upplevelsen av andra brott minskade

Vilka brott som åsytas när det gäller brott som följer i narkotikahandelns spår är oklart. Däremot framgår det av medborgarenkäten att upplevelsen av skadegörelse, vårdslös körning och gängkriminalitet minskade med cirka fem procentenheter vardera mellan 2016 och 2017.¹⁵³

Område D

Enligt medarbetarenkäten arbetade ingripandepoliserna i område D endast drygt en timme i veckan med medborgarlöftena i området. Därutöver genomfördes medborgarlöftesarbete av bland annat kommunpolisen och det mobila poliskontoret vid ett antal tillfällen, samt genom två större riktade insatser och en mindre mot narkotikabruk bland ungdomar.

Identifierade problem i medborgarlöftet inkluderar trafikproblem i form av fortkörning och rattfylleri, alkohol- och narkotikaproblem bland ungdomar, samt inbrott och stölder.

Trafikproblemen upplevs ha ökat

Antalet anmälda fall av drog- och alkoholorattfylleri i området sjönk från 21 till 12, och merparten av minskningen utgjordes av

¹⁵⁰ Bland männen förekom ingen statistiskt signifikant skillnad.

¹⁵¹ Anmälda narkotikabrott minskade även i hela lokalpolisområdet.

¹⁵² Eftersom narkotikabrott är ett typiskt spanings- och ingripandebrott.

¹⁵³ Upplevelsen av skadegörelse minskade från 43 till 38 procent, vårdslös körning minskade från 50 till 45 procent och gängkriminalitet minskade från 46 till 41 procent.

rattfylleri.¹⁵⁴ Minskningen behöver dock inte innebära att färre personer kör onyktra eller narkotikapåverkade, utan kan även indikera att polisen har haft färre kontroller.¹⁵⁵ Andelen svarande i medborgarenkäten som upplevde problem med vårdslös körning ökade från 21 till 26 procent. En stor del av poliserna saknade uppfattning om huruvida medborgarlöftet lett till att färre kör för fort eller onyktra, enligt medarbetarenkäten, vilket troligtvis beror på att de inte arbetade med detta i någon större utsträckning.

Kvinnor upplever att narkotikaproblemen har ökat

Resultaten i medborgarenkäten visar att upplevelsen av problem med narkotikahandel ökade bland kvinnor.¹⁵⁶ Antalet anmälda narkotikabrott var förhållandevis oförändrat, men minskade något, från 33 till 30.¹⁵⁷ Vare sig anmälningstatistiken eller medborgarenkäten specificerar dock gruppen ungdomar, vilket innebär att det inte går att belägga huruvida upplevelsen av narkotikaproblematik liksom antal anmälningar gäller just ungdomar.

Ingen förändring i upplevelsen av inbrott och stölder

Enligt medborgarenkäten framkom ingen skillnad bland dem som upplever problem med inbrott och stölder i bostadsområdet eller som uppgav att de utsatts för inbrott eller stöld mellan mät-tillfällen. Antalet anmälda inbrottsstölder ökade dock från 104 till 157 mellan 2016 och 2017 enligt Brås officiella anmälningstatistik.

¹⁵⁴ Antalet anmälda fall av rattfylleri minskade från 19 till 11 medan antalet anmälda drograttfylleri minskade från 2 till 1 fall. Anmälningarna minskade även i hela lokalpolisområdet.

¹⁵⁵ Eftersom detta är ett s.k. spanings- och ingripandebrott.

¹⁵⁶ Bland män fanns ingen statistiskt signifikant skillnad.

¹⁵⁷ I resten av lokalpolisområdet minskade anmälningarna från 590 till 470.

Del 3 – Slutsatser och rekommendationer

Syftet med medborgarlöftena är ytterst att få ett effektivare brottsförebyggande och trygghetsskapande arbete. Genom att polisen är synlig och engagerar och involverar medborgarna och lokalsamhällets aktörer i sitt arbete är målet att polisen ska komma närmare medborgarna, vilket i sin tur ska leda till en mer positiv samhällsutveckling. Vi kan i denna utvärdering se att polisen i de fyra studerade områdena har kommit en bra bit på vägen i implementeringen av medborgarlöftena. Brå anser dock att det finns ett stort utrymme att förstärka och förbättra arbetet med medborgarlöften. Samtidigt kan vi konstatera att förändring tar tid. Brottsförebyggande och trygghetsskapande arbete måste vara långsiktigt och uthålligt. Det innebär att effekter kanske inte syns förrän efter flera år.

I den här delen kommer vi inledningsvis att resonera kring de mål som polisen har satt upp för arbetet. Därefter följer Brås slutsatser om vad i implementeringen som kan förbättras. Till sist presenteras rekommendationer för det fortsatta arbetet.

Små förändringar i delaktighet, förtroende, trygghet och brottslighet

Brå kan konstatera att kännedomen om polisens arbete och hur man kan föra fram synpunkter till polisen, liksom andelen som kände till arbetet med medborgarlöften ökade något mellan hösten 2016 och hösten 2017. Andelen som uppgav att de har ganska eller mycket högt förtroende för polisen ökade också något. Däremot var det små förändringar i medborgarnas känsla av delaktighet, trygghet och brottslighet. I linje med vad som konstaterades ovan är resultaten inte förvånande. Synlighet och delaktighet innebär inte per automatik att medborgarna känner sig mer trygga – särskilt inte i en nordisk kontext.¹⁵⁸ Det är

¹⁵⁸ Se bakgrundskapitlet.

också viktigt att komma ihåg att de relativt små förändringarna i medborgarnas upplevelser kan ha andra förklaringar än arbetet med medborgarlöften.

Förändringar gällde främst bland kvinnor

De förändringar i medborgarnas upplevelser som uppmättes gällde främst eller endast bland kvinnor. Vad detta kan bero på går däremot inte att utläsa ur materialet.¹⁵⁹ Ungefär lika många kvinnor som män deltog i medborgardialoger och kände till medborgarlöftena, vilket pekar på att skillnaderna inte kan förklaras med i vilken mån polisen och kommunerna nådde ut till kvinnor respektive män. I både denna och andra undersökningar¹⁶⁰ framkommer dock att kvinnor generellt sett är mer otrygga och oroar sig för brott i högre utsträckning än män. En möjlig tolkning är att potentialen att påverka kvinnor med trygghetsskapande och brottsförebyggande insatser är större än den är att påverka män.

Ökad kännedom om löftena kan ha påverkat förtroendet

Vi har också kunnat se att de som kände till medborgarlöftena hade högre förtroende och upplevde att de kunde påverka polisens arbete i högre utsträckning än de som inte hade hört talas om medborgarlöftena. Att kännedomen om löftena ökade något mellan mätningen 2016 och 2017 kan därför tänkas ha bidragit till att förtroendet för polisen ökade något. Dessutom var känslan av att kunna påverka polisens arbete samt förtroendet för polisen relativt sett högt bland dem som deltagit i en medborgardialog.¹⁶¹ Det finns därmed indikationer på att medborgardialogerna kan ha påverkat känslan av delaktighet och förtroendet för polisen.

Vissa förändringar där problemen var som störst

Ett av de studerade områdena är ett så kallat utsatt område. Området sticker ut vad gäller andelen som upplever otrygghet och problem med brottslighet. Till skillnad från de andra områdena minskade upplevelsen av problem med vissa brott och ordningsstörningar i området något, samtidigt som upplevelsen

¹⁵⁹ Något fler kvinnor svarade på medborgarenkäten (52,9 procent jämfört med 47,1 procent män), vilket skulle kunna bidra till att möjligheten att få signifikanta resultat bland kvinnor är större. Däremot var skillnaderna betydligt större bland kvinnor än män, vilket tyder på att skillnaderna inte verkar kunna förklaras av ett högre antal kvinnor.

¹⁶⁰ Se bl.a. Brå 2018:1.

¹⁶¹ Det varierade dock något beroende på formen för dialogerna. Att kvaliteten på polisens dialoger med medborgarna är central för huruvida medborgarna känner förtroende för polisen eller inte har även påpekats i tidigare studier (se bl.a. Brå 2016a, Ju 2012:16, Mazerolle m.fl. 2013a, 2013b, Tyler 2006).

av att polisen är bra på att hantera olika typer av brott ökade. Andelen som kände till vad polisen arbetar med för att minska brottsligheten i området ökade också. Enligt den lokala torgmätningen i området minskade oron för att utsättas för brott bland kvinnor. Därtill ökade förtroendet för polisen med 25 procent bland äldre personer. Värt att notera är dock att detta område var det enda där kännedomen om medborgarlöftena inte ökade signifikant i medborgarenkäten. Medborgarna verkar därmed ha sett en förändring i hur polisen arbetar i området, men har inte härlett arbetet till medborgarlöftena. Det är även möjligt att de uppmätta förändringarna kan förklaras med att medborgarlöftet i området inriktades till en geografiskt begränsad plats – ett specifikt torg.

Resultaten ligger i linje med forskningen

Resultaten från denna studie ligger i linje med den internationella forskningen om *community policing* (COP). Ökad delaktighet och ökat förtroende är effekter som lyfts fram som ett resultat av polisarbete nära medborgarna, medan man i COP-forskningen har sett mindre effekt på trygghet och förebyggande av brott.¹⁶² De nya inslagen i medborgarlöftesmodellen är i jämförelse med den tidigare samverkansprocessen till stor del COP-inslag (till exempel medborgardialoger och kommunikation). Det tyder på att det kan vara arbetet med medborgarlöftena som har bidragit till det (marginellt) ökade förtroendet och kännedomen om polisens arbete. Ett konkret exempel är att kännedomen om medborgarlöftena ökade mest i det område som tog hjälp av en kommunikatör för att kommunicera ut löftena.

Flera implementeringsproblem

En trolig bidragande förklaring till varför arbetet ännu inte har fått några starka positiva effekter är att polisen i de studerade områdena lade lite tid på det operativa arbetet med medborgarlöftena. Områdespoliserna fick sällan arbeta fredat med brottsförebyggande arbete och ingripandepoliserna arbetade i låg grad med medborgarlöftena mellan larmen. I intervjuerna kopplas detta till bristande resurser, bristande prioritering och svag styrning från gruppcheferna. Också kommunerna i studien lade lite tid på operativt medborgarlöftesarbete.

Uteblivna eller små effekter kan också förklaras av implementeringsproblem. Problemen med att följa medborgarlöftesmodellen skiljer sig till viss del åt mellan områdena. De övergripande mönstren var dock desamma, om än i olika grad. På det stora

¹⁶² Se bl.a. Gill m.fl. 2014 och Myhill 2012.

hela kan problemen sammanfattas i två övergripande områden; *brister i genomförandet* och *svårigheter kopplade till prioritering och förankring*.

Brister i genomförandet

Bristerna i genomförandet handlar om att polis och kommun inte alltid följde medborgarlöftesmodellen så som det var tänkt. Nedan sammanfattas huvuddragen i problemen.

Bristfällig information och återkoppling

Medan gruppchefer, medarbetare och medborgare har fått relativt mycket information om innehållet i de färdigformulerade löftena, brast kommunikationen om syftet med modellen och dess olika komponenter, liksom återkopplingen av arbetet. Till exempel fick gruppchefer inte tillräckligt med information om arbetet med medborgarlöftena innan medarbetardialoger skulle hållas, vilket medförde att informationen de gav till medarbetarna om dialogernas syfte och roll var otillräcklig. Många medarbetare förstod inte ens att de deltagit i en medarbetardialog. Också informationen inför och under medborgardialogerna var ofta otillfredsställande, vilket förde med sig att varken medarbetare eller medborgare förstod syftet med medborgardialogen och i vilken grad medborgarna kunde påverka arbetet med medborgarlöften. Resultatet från medarbetar- och medborgardialogerna, hur polisen arbetat med medborgarlöftena och vilka effekter arbetet fått återkopplades inte heller i någon större utsträckning till medborgare och medarbetare.

Vissa delar i modellen hoppades över

Vissa moment i medborgarlöftesmodellen hoppades helt eller delvis över i de studerade områdena. Flera områden höll exempelvis inte medarbetardialoger om hur de identifierade problemen kunde lösas och involverade inte heller poliser i yttre tjänst i orsaksanalysen eller i formuleringen av medborgarlöftena. Sammanställningar och analyser var sällan skriftliga och kvaliteten på medborgarlöftesarbetet följdes sällan upp. Medborgarlöftena saknade därtill ofta aktivitetsplaner och kommunikationsplaner och utgick i de flesta fall inte från befintliga samverkansöverenskommelser mellan polis och kommun.

Medborgarlöftesarbetet var inte alltid problemorienterat

Arbetet med medborgarlöften var ofta osystematiskt och saknade underliggande analyser. Till exempel valdes målgrupper för medborgardialogerna ofta utan målgruppsanalys och det gjordes sällan kontrollerade och systematiska urval av de medborgare som deltog i medborgardialoger. Aktiviteterna i medborgarlöftena grundades inte heller på en ordentlig analys av de problem som

tagits upp av medborgare, medarbetare och i brottsstatistiken och polisen och kommunen hade svårt att följa upp om aktiviteterna genomförts och fått effekter.

Svårigheter kopplade till prioritering och förankring

Svårigheterna kopplade till prioritering och förankring handlar om hur Polismyndigheten prioriterade medborgarlöftena samt polisanställdas och kommunanställdas attityder till arbetet med medborgarlöften och vilken prioritet de upplevde att arbetet hade. Dessa svårigheter sammanfattas nedan.

Kommunpoliserna saknade stöd

Kommunpoliserna upplevde att Polismyndigheten efterfrågade uppföljning av medborgarlöftesarbetet initialt, men att efterfrågan till stor del försvann vid årsskiftet 2016/2017. Det medförde att de ifrågasatte medborgarlöftesarbetets prioritet inom polisorganisationen. Kommunpoliserna var även i många hänseenden ensamma i sitt arbete och saknade bland annat analytiskt stöd från exempelvis underrättelseverksamheten eller analysenheter.

Medborgarlöftesarbetet upplevdes inte vara prioriterat

Ingripandepoliser och områdespoliser i de studerade områdena upplevde att medborgarlöftena har låg status i deras lokalpolisområden. Områdespoliser ansåg att det brottsförebyggande arbetet och arbetet med medborgarlöftena inte prioriterades i praktiken i lokalpolisområdet eftersom de ofta blev inkallade på andra uppdrag som inte ingick i områdespolisverksamheten. Också ingripandepoliser upplevde att de saknade tid och resurser för att arbeta med medborgarlöftena i den utsträckning som det var tänkt.

Okunskap och skepticism till medborgarlöftena

Bland ingripandepoliser och inom de kommunala förvaltningarna var kunskapen om medborgarlöftena låg. Både ingripandepoliser och kommunrepresentanter uppvisade – särskilt initialt – skepticism till och oförståelse för varför de skulle arbeta med löftena. Många ingripandepoliser såg brottsförebyggande arbete, inklusive arbete med medborgarlöftena, som sekundärt efter den reaktiva ingripandeverksamheten och främst en uppgift för områdespoliserna.¹⁶³ Kommunrepresentanterna förstod å sin sida inte alltid varför de skulle ha både samverkansöverenskommelser och medborgarlöften. Flera såg medborgarlöftena som främst en polisiär arbetsmodell, medan samverkansöverenskommelserna var något som tagits fram av polisen och kommunen tillsammans.

¹⁶³ Liknande resultat framkom i en studie av närpolisreformen (Peterson 2010).

Svårigheter att hantera medborgarnas problembilder

Många poliser i yttre tjänst upplevde att medborgarnas bild av problemen i området inte fångade upp (vad poliserna anser är de) ”verkliga problemen”. För att medborgarlöftena inte skulle gå mot ”fel problem” försökte vissa poliser därför under medborgardialogerna att styra medborgarna att tycka saker som överensstämde med polisens problembild. Även kommunpoliser, kommunsamordnare och lokalpolisområdeschefer uppvisade en osäkerhet i hur ”medborgarnas bild” skulle vägas mot ”polisens bild” i formulerandet av medborgarlöftena.

Bristerna och svårigheterna återfinns i forskningen

Många av de brister och svårigheter som identifierats i de studerade områdena finns även i resten av landet. Det gäller bland annat kvalitetsbrister i efterlevnaden av medborgarlöftesmodellen, svårigheter med intern och extern kommunikation och upplevelsen av resursbrist bland medarbetarna. De ovan nämnda bristerna och svårigheterna går också i linje med vad både Brå och polisen tidigare har uppmärksammat som generella problem i det brottsförebyggande arbetet. Det är exempelvis väl belagt att brister i analys- och utvärderingsfasen är vanligt.¹⁶⁴ Implementeringsproblemen och svårigheterna med att förankra denna typ av reformer inom polisen återfinns dessutom i litteraturen om problemorienterat polisarbete (POP) och community policing (COP).¹⁶⁵ Svenska studier lyfter ofta upp att problemen till stor del beror på den starka interna kulturen inom polisen och att brottsförebyggande arbete generellt sett har låg status inom den svenska polisen.¹⁶⁶

Brås rekommendationer

För att medborgarlöftesmodellen ska kunna implementeras fullt ut och i förlängningen leda till de eftersträlvade effekterna finns flera saker som polisen och kommunerna behöver jobba med att förbättra. Mot denna bakgrund och utifrån studien i de fyra områdena har Brå ett antal rekommendationer för det fortsatta arbetet med medborgarlöften. Dessa förslag presenteras nedan.

Tydliggör prioriteringen av medborgarlöftena

Arbetet med medborgarlöftena och att komma närmare medborgarna är en nationell prioritering för polisen.¹⁶⁷ Ska arbetet

¹⁶⁴ Se bl.a. Brå 2018b, Brå 2016c, Brå 2013:5, Brå & RPS 2012, Knutsson & Søvik 2005:1, Polismyndigheten 2016c, RiR 2010:23, RPS 2010.

¹⁶⁵ Se kapitlet ”Bakgrund – teorier bakom modellen”.

¹⁶⁶ Se bl.a. Brå 2011:13, Brå 2013:21, Holgersson 2005, Granér 2004, Peterson 2010, RiR 2010:23, RPS 2012:2, Statskontoret 2017:10, Stenmark 2005.

¹⁶⁷ Polismyndigheten 2017a.

fortsätta prioriteras och permanentas bör denna prioritering vara tydlig och långsiktig på alla nivåer; på nationell nivå, regionnivå, polisområdesnivå och ytterst på lokalpolisområdesnivå. För att uppnå detta måste arbetet ännu tydligare knytas till ordinarie verksamhetsprocesser. En viktig aspekt i det arbetet blir att värna om kommunpoliserna som har visat sig vara avgörande för medborgarlöftesarbetet. Det skulle exempelvis kunna göras genom att myndigheten centralt eller regionalt visar fortsatt intresse för medborgarlöftesarbetet genom att efterfråga kontinuerliga uppföljningar. Myndigheten skulle också kunna uppmuntra lokalpolisområdena att freda sina kommunpoliser och områdespoliser så att dessa i högre utsträckning får möjlighet att arbeta med medborgarlöftena.

Stärk kunskapen om och förståelsen för löftena

Både den negativa attityden till medborgarlöftena och flera av bristerna i genomförandet av modellen bottnar i en okunskap och oförståelse för syftet med medborgarlöftena. Flera insatser skulle därför behöva göras för att stärka polisens kunskap om medborgarlöftena och för att medarbetarna ska förstå varför de ska arbeta med löftena. Detta skulle bland annat kunna göras genom att:

- *Binda analysgrupper till kommunpoliserna.* För att stötta kommunpoliserna skulle en analysgrupp bestående av bland annat analytiker, representanter från underrättelseverksamheten, områdespoliser och olika funktioner inom de kommunala förvaltningarna och föreningslivet kunna bindas till kommunpoliserna. Detta föreslås även i handboken *Orsaksanalys i lokalt brottsförebyggande arbete*, som tagits fram av Brå, polisen och Sveriges kommuner och landsting.¹⁶⁸
- *Vidareutbilda kommunpoliserna.* Kommunpoliserna efterfrågar mer analytisk kompetens, vilket de exempelvis skulle kunna få genom att nuvarande utbildningar utökas med mer fokus på analys och metod.
- *Förankra medborgarlöftesmodellen bland gruppcheferna.* Gruppcheferna är avgörande för medarbetarnas attityder och till i vilken mån medarbetarna arbetar med löftena och dokumenterar arbetet. För att gruppcheferna ska kunna motivera sina medarbetare och förklara löftenas syfte och roll behöver modellen förankras bättre hos gruppcheferna.
- *Involvera medarbetarna mer i processen.* Visste medarbetarna med sig att de varit med och bidragit till medborgarlöftena och kände igen sin lägesbild i löftena blev de mer positivt inställda till processen, kände sig mer delaktiga och utförde i högre utsträckning operativt medborgarlöftesarbete. Dessutom

¹⁶⁸ Brå 2018c.

var aktiviteterna i medborgarlöftena bättre anpassade till den operativa verksamheten när medarbetarna hade deltagit i aktivitetsplaneringen och i löftesformuleringen.

- *Återkoppla i högre utsträckning arbetet med medborgarlöftena.* Enligt medarbetarna skulle mer återkoppling om medborgarlöftesarbetets resultat och effekter medföra ökad motivation att arbeta med löftena och öka incitamenten att dokumentera arbetet.

Dessa insatser skulle troligtvis också leda till bättre kunskap om och förståelse för medborgarlöftena hos medborgarna, eftersom polisens medarbetare därmed borde kunna ge mer och bättre information om löftena under medborgardialogerna eller när de pratar med medborgarna i andra sammanhang. Ett annat sätt att öka medborgarnas kunskap om löftena är att kommunpoliserna tidigt i processen kontaktar sina kommunikatörer, så att de kan hjälpa till i den externa kommunikationen.

Polisen skulle också med fördel kunna satsa på att förbättra kommunikationen med kommunerna, för att motivera dem att arbeta med löftena. Förankringen av medborgarlöftesmodellen inom kommunerna är särskilt viktig, eftersom kommunerna inte är skyldiga att lägga resurser på medborgarlöftena eller på annat brottsförebyggande arbete.

Gör vissa förtydliganden i metodstödet

Polisens metodstöd för medborgarlöftena är ett viktigt redskap för att stärka kunskapen om och öka förståelsen för medborgarlöftena. På vissa punkter skulle metodstödet dock kunna förtydligas något. Bland annat skulle skillnaden mellan medborgarlöftena och samverkansöverenskommelserna, och på vilket sätt de förhåller sig till varandra, kunna tydliggöras. Metodstödet skulle även kunna förtydliga fördelarna med att arbeta nära medborgarna och att ett sådant arbetssätt inte står i motsatsförhållande till ett problemorienterat arbetssätt. Metodstödet skulle därtill kunna ge exempel på hur medborgarna kan involveras i löftena och på vilket sätt medborgardialogerna kan användas i analysstadiet av medborgarlöftesprocessen. För att få en djupare förståelse för medborgarnas (o)trygghet och oros känslor visar intervjuer och observationer exempelvis att längre och öppna samtal med medborgarna fungerar bättre än enkäter och korta dialoger på offentliga platser.

Överväg en mer anpassad ambitionsnivå

Enligt forskningen bör medborgarlöftesarbetet få flera positiva effekter.¹⁶⁹ Samtidigt är det ett resurskrävande arbetssätt som

¹⁶⁹ Se bakgrundskapitlet.

kräver stort engagemang från de inblandade. Medborgarlöftesprocessen uppfattades därtill ofta som för kort och själva löftena för oflexibla – vissa problem kräver mer långsiktiga lösningar och andra mer kortsiktiga. Det kan även vara mer eller mindre angeläget att förbättra relationerna till medborgarna på olika platser. Mot den bakgrunden kan man överväga om ambitionsnivån och periodiciteten i medborgarlöftesarbetet skulle kunna variera beroende på de lokala förutsättningarna och vad man huvudsakligen vill uppnå med löftena. I utsatta områden visar forskningen exempelvis att förtroendet för polisen ofta är lågt, anmälningsbenägenheten är låg och den upplevda otryggheten är hög.¹⁷⁰ Samtidigt indikerar resultaten i denna studie att det i dessa områden kan finnas en högre potential till förbättring. I dessa områden kan det därför både vara värdefullt att nå ut oftare och till fler medborgare under medborgardialogerna.

Fortsätt uppföljningen och utvärderingen av arbetet

Som nämnts flera gånger i denna rapport är medborgarlöftesarbetet ett nytt och omfattande arbetssätt, vilket tar tid att implementera. Brå rekommenderar därför polisen att möjliggöra för fortsatta uppföljningar och utvärderingar av arbetet för att säkerställa att arbetet på lång sikt får de önskade effekterna. Brå vill i detta sammanhang understryka vikten av att målen i medborgarlöftena går att följa upp.

¹⁷⁰ Se bl.a. Brå 2017:7, 2018:1 och 2018:6.

Referenser

Aberbach, J. D. och Rockman, B. A. (2002). ”Conducting and coding elite interviews”. *Political Science and Politics*. Volym 35, nr 4, s. 673–676.

Arpfors, A., Gustafsson, H., Jonsson, E. m.fl. (2017). ”Jag går omvägar för att undvika rondellen” – en utvärdering av stadsområde Innerstans medborgarlöfte år 2017 med fokus på trygghetsaspekten. I: Ivert, A.-K., och Mellgren, C. (red.) (2017). *Kriminologi: Tillämpning 2017. Resultat från granskning av Polisområde Malmös medborgarlöften*. Malmö: Institutionen för kriminologi, Malmö högskola.

Bain, A., Robinson, B. och Conser, J. (2014). ”Perceptions of policing: improving communication in local communities”. *International Journal of Police Science & Management*. Volym 16, nr 4, s. 267–276.

Baker, T. E., och Wolfer, L. (2003). ”The Crime Triangle: Alcohol, Drug Use, and Vandalism”. *Police Practice and Research*. Nr 4, s. 47–61.

Blaikie, Norman (2009). *Designing Social Research*. London: Polity Press.

Braga, A. A., Weisburd, D., Waring, E. J. m.fl. (1999). ”Problem-Oriented Policing in Violent Crime Places: A Randomized Controlled Experiment”. *Criminology*. Nr 37, s. 541–580.

Breuer, F. (2003). ”Subjectivity and Reflexivity in the Social Sciences: Epistemic Windows and Methodical Consequences”. *Forum: Qualitative Social Research*. Volym 4, nr 2.

Brottsförebyggande rådet, Brå (2000). *Utvärdering & dokumentation. Lokalt brottsförebyggande arbete, idétidskrift #4 från Brottsförebyggande rådet*. Rapport 2000:5. Stockholm: Fritzes.

Brottsförebyggande rådet, Brå (2005). *Brottsoffer. Perspektiv på det brottsförebyggande arbetet*. Idéskrift nr 15. Stockholm: Fritzes.

Brottsförebyggande rådet och Rikspolisstyrelsen (2010). *Återrapportering av regeringsuppdrag. Polisens strategiska brottsförebyggande arbete*. Stockholm: RPS Tryckeri.

Brottsförebyggande rådet, Rikspolisstyrelsen och Sveriges Kommuner och Landsting (2011). *Samverkan i lokalt brottsförebyggande arbete*. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

Brottsförebyggande rådet, Brå (2011). *Lokala poliser. Hinder och möjligheter med lokala poliskontor*. Rapport 2011:13. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

Brottsförebyggande rådet, Brå (2011). *Bekämpning av organiserad brottslighet. Utvärdering av den myndighetsgemensamma satsningen mot organiserad brottslighet*. Rapport 2011:20. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

Brottsförebyggande rådet, Brå (2013). *Samverkan mellan polis och kommun. Brottsförebyggande arbete utifrån överenskommelser*. Rapport 2013:5. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

Brottsförebyggande rådet, Brå (2013). *Polisers syn på brottsförebyggande arbete. Uppdraget "Satsningen på fler poliser"*. Rapport 2013:21. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

Brottsförebyggande rådet, Polismyndigheten och Sveriges Kommuner och Landsting (2016). *Samverkan i lokalt brottsförebyggande arbete*. Reviderad utgåva. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

Brottsförebyggande rådet, Brå (2016a). *En polis närmare medborgaren. Ett kunskapsstöd i arbetet med medborgarlöften*. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

Brottsförebyggande rådet, Brå (2016b). *Insatser mot brott och otrygghet i socialt utsatta områden. En kunskapsöversikt*. Rapport 2016:20. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

Brottsförebyggande rådet, Brå (2016c). *Synpunkter i samband med delning av dokument gällande metodstöd för införande av medborgarlöften*.

Brottsförebyggande rådet, Brå (2016d). *Insats Fenix. En utvärdering av polisens särskilda satsning i Järvaområdet*. Rapport 2016:24. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

Brottsförebyggande rådet, Brå (2017a). *Årsrapport för det brottsförebyggande arbetet 2016*. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

Brottsförebyggande rådet, Brå (2017b). *Utvecklingen i socialt utsatta områden i urban miljö. Analys utifrån Nationella trygghetsundersökningen*. Rapport 2017:7. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

- Brottsförebyggande rådet, Brå (2018a). *Relationen till rättsväsendet i socialt utsatta områden*. Rapport 2018:6. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.
- Brottsförebyggande rådet, Brå (2018b). *Det brottsförebyggande arbetet i Sverige. Nuläge och utvecklingsbehov 2018*. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.
- Brottsförebyggande rådet, Brå (2018c). *Orsaksanalys i lokalt brottsförebyggande arbete*. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.
- Brottsförebyggande rådet, Brå (2018d). *Nationella trygghetsundersökningen 2017. Om utsatthet, otrygghet och förtroende*. Rapport 2018:1. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.
- Brottsförebyggande rådet, Brå (2018e). *Anmälda brott. Preliminär statistik för första halvåret 2018*. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.
- Brown, R., och Scott M. (2007). *Implementing Responses to Problems. Tool Guide 7*. Washington, DC: U.S. Department of Justice, Office of Community-Oriented Policing Services.
- Bullock, K. (2010). "Improving accessibility and accountability – neighbourhood policing and the policing pledge". *Safer Communities*. Volym 9, nr 1, s. 10–19.
- Clarke R. V. och Eck J. E. (2005). *Bli en problemlösande brottsanalytiker i 55 steg*. Solna: Polishögskolan, Vidareutbildningen.
- Cops Office (2014). *Community Policing Defined*. Washington, D.C.: U.S. Department of Justice, Office of Community Oriented Policing Services.
- DeMunck och Sobó (1998). *Using Methods in the Field: A Practical Introduction and Casebook*. Lanham: AltaMira Press.
- Development Services Group, Inc. (2010). *Model Programs Guide Literature Review: Community- and Problem-Oriented Policing*. Washington, D.C.: Office of Juvenile Justice and Delinquency Prevention.
- Eck, J. E. och Spelman, W. (1987). *Problem-Solving: Problem-Oriented Policing in Newport News*. Washington, DC. Department of Justice, National Institute of Justice, Police Executive Research Forum.
- Esaiasson, P. m.fl. (2012). *Metodpraktikan*. Stockholm: Nordstedts Juridik.
- Fisher, A. och Ritchie, S. (2015). *A Functional Shift: Building a New Model of Engagement*. *Oxford Journals, Policing – a journal of policy and Practice*. Oxford University Press.

Flanagan, R. (2008). *An Independent Review of Policing*. London: Home Office.

Forrest, S., Myhill, A. och Tilley, N. (2005). *Practical Lessons for Involving the Community in Crime and Disorder Problem-Solving*. London: Home Office.

Genomförandekommittén för nya Polismyndigheten (2014a). *Beslut om huvuddragen i den nya Polismyndighetens detaljorganisation – med medborgare och medarbetare i centrum*. Beslut 2014-05-14, Ju 2012:16/2014/51.

Genomförandekommittén för nya Polismyndigheten (2014b). *Beslutsprotokoll, Områdespolis och funktion som kommunpolis i den nya Polismyndigheten*. Beslut 2014-11-17, Ju 2012:16/2013/4.

Genomförandekommittén för nya Polismyndigheten (2014c). *Polismyndighetens styrmodell*. Beslut 2014-12-19, Ju 2012:16/2014/147.

Genomförandekommittén för nya Polismyndigheten (2014d). *Projektdirektiv OP-17, Pilotprojekt att utveckla processen med lokala medborgarlöften*. 2014-09-01. Ju 2012:16/2013/13.

Genomförandekommittén för nya Polismyndigheten (2015). *Pilotprojekt lokala medborgarlöften – slutrapport*. Statens offentliga utredningar, Ju 2012:16.

Gill, C., Weisburd, D., Telep, C. m.fl. (2014). "Community-oriented policing to reduce crime, disorder and fear and increase satisfaction and legitimacy among citizens: a systematic review". *Journal of Experimental Criminology*. Nr 10, s. 399–428.

Goldstein, H. (1979). "Improving Policing: A Problem-Oriented Approach". *Crime and Delinquency*. Volym 25, nr 2, s. 236–58.

Goldstein, H. (1987). "Toward Community-Oriented Policing: Potential, Basic Requirements, and Threshold Questions". *Crime and Delinquency*. Volym 33, nr 1, s. 6–30.

Goldstein, H. (1990). *Problem-Oriented Policing*. Philadelphia: Temple University Press.

Goldstein, H. (2003). "On Further Developing Problem-oriented Policing: The Most Critical Need, The Major Impediments and a Proposal. I: Knutsson, J. (red.), *Problem-oriented Policing: From Innovation to Mainstream*. Crime Prevention Studies, volym 15, Mönsterås: Criminal Justice Press.

Granér, R. (2004). *Patrullerande polisens yrkeskultur*. Doktorsavhandling, Lunds universitet.

Greene, J.R. (2000). Community policing in America: Changing the nature, structure, and function of police. I: Homey J. (red.), *Criminal Justice 2000: Policies, Processes, and Decisions of the Criminal Justice System*. Washington, D.C.: U.S. Department of Justice, Office of Justice Programs.

Grekul, J. och Thue, L. (2013). Curb the Danger: a police-community collaboration to 'curb' impaired driving. *Police Practice and Research*. Volym 14, nr 5, s. 402-414.

Hamilton-Smith, N. m.fl. (2014). Community policing and reassurance: Three studies, one narrative“. *Criminology and Criminal Justice*. Volym 14, nr 2, s. 160–178.

Holgersson, S. (2005). *Yrke: POLIS – Yrkeskunskap, motivation, IT-system och andra förutsättningar för polisarbete*. Doktorsavhandling, Linköpings universitet.

Holmberg, L. (2004). “Policing and the Feeling of Safety: the Rise (and Fall?) of Community Policing in the Nordic Countries”. *Journal of Scandinavian Studies in Criminology and Crime Prevention*. Volym 5, s. 205–219.

Holm, M. och Koivunen, R. (2017). *Kommunpolis, medborgarlöfte & brottsprevention. En studie om den svenska kommunpolisens arbete med hjälp av moderna polisstrategier i det lokala brottsförebyggande och trygghetsskapande arbetet*. Examensarbete, Grundnivå (kandidatexamen), Högskolan i Gävle.

Ivert, A.-K. och Mellgren, C. (red.) (2017). *Kriminologi: Tillämpning 2017. Resultat från granskning av Polisområde Malmö medborgarlöften*. Malmö: Institutionen för kriminologi, Malmö högskola.

Jacobsen, D. I. och Thorsvik, J. (2002). *Hur moderna organisationer fungerar*. Lund: Studentlitteratur AB.

Knutsson, J. och Søvik, K-E. (2005). *Problemororienterat polisarbete i teori och praktik*. Rapport 2005:1. Stockholm: Polishögskolan.

Kyle, M. J. och Schafer, J. A. (2016). Community Policing and Police Interventions. I: Huebner, M.B. och Bynum, T. S. (red.), *The Handbook of Measurement Issues in Criminology and Criminal Justice*. Malden, MA: Wiley.

Kääriäinen, J. (2008). “Why Do the Finns Trust the Police?” *Journal of Scandinavian Studies in Criminology and Crime Prevention*. Volym 9, s. 141–159.

Larsson, K. (2017). *Att bemöta medborgarna. En teoretisk studie och sammanställning av Medborgarlöften 2017*. Utvecklingscentrum Syd, Polismyndigheten, Malmö.

- Laufman-Gavri, L. och Hasisi, B. (2018). ”Reformning Police Practice in Israel”. In: *Modernization of Police Strategies*. Presentation på Stockholm Criminology Symposium 2018, Stockholm.
- Lofland, J., Snow, D. A., Anderson, L. och Lofland, L. H. (2006). *Analyzing Social Settings: A Guide to Qualitative Observation and Analysis*. Fjärde upplagan. Belmont: Wadsworth Publishing.
- Mackenzie, S. och Henry, A. (2009). *Community Policing: a Review of the Evidence*. Edinburgh: Scottish Governmental Social Research.
- Mazerolle Green, L., Price, J. F., och Roehl, J. (2000). “Civil Remedies and Drug Control: A Randomized Field Trial in Oakland, California”. *Evaluation Review*. Volym 24, s. 212–241.
- Mazerolle, L., Bennett, S., Davis, J. m.fl. (2013a). “Legitimacy in Policing: A Systematic Review”. *Campbell Systematic Reviews*.
- Mazerolle, L., Bennett, S., Davis, J. m.fl. (2013b). ”Procedural justice and police legitimacy: A systematic review of the research evidence”. *Journal of Experimental Criminology*. Volym 9, s. 245–274.
- Mediebarometer 2017 (2018). *De första resultaten från Nordicom-Sveriges Mediebarometer 2017*. Göteborg: Göteborgs universitet.
- Millie, A. (2010). “Whatever Happened to Reassurance Policing?” *Policing: A journal of Policy and Practice*. Volym 4, nr 3, s. 225–232.
- Myhill, A. (2012). *Community engagement in policing. Lessons from the literature*. Andra upplagan (först tryckt 2006 av the Home Office). National Policing Improvement Agency (NPIA).
- Peterson, A. (2010). “From Great Britain to Sweden – The Import of Reassurance Policing. Local Police Offices in Metropolitan Stockholm”. *Journal of Scandinavian Studies in Criminology and Crime Prevention*. Volym 11, nr 1, s. 25–45.
- Polismyndigheten (2016a). *Kunskapsbaserat arbete med medborgarlöften i samverkan. Metodstöd*. Stockholm: Polismyndigheten.
- Polismyndigheten (2016b). *Polismyndighetens budgetunderlag 2017–2019*. Stockholm: Polismyndigheten.
- Polismyndigheten (2016c). *Har vi kommit närmare medborgarna? Lägesbild 2015*. Stockholm: Polismyndigheten.
- Polismyndigheten (2016d). *Iakttagelser av den första generationens medborgarlöfte – Fokusområde, åtgärder/aktiviteter och kvalitet*. Stockholm: Polismyndigheten.

- Polismyndigheten (2016e). *Granskning av polisens brottsförebyggande arbete inom ramen för samverkansöverenskommelser*. Internrevisionen. Stockholm: Polismyndigheten.
- Polismyndigheten (2017a). *Polismyndighetens verksamhetsplan för 2017–2018*. Stockholm: Polismyndigheten.
- Polismyndigheten (2017b). *Utsatta områden – Social ordning, kriminell struktur och utmaningar för polisen*. Nationella operativa avdelningen. Stockholm: Polismyndigheten.
- Porter, L. E. (2013). “Beyond ‘oversight’: a problem-oriented approach to police reform”. *Police Practice and Research*. Volym 14, nr 2, s. 169–181.
- Quinet, K., Nunn, S., och Kincaid, N. L. (2003). ”Training police: A case study of differential impacts of problem-oriented policing training”. *Police Practice and Research*. Volym 4, nr 3, s. 263–283.
- Quinton, P. och Morris, J. (2008). *Neighbourhood policing: the impact of piloting and early national implementation*. Online Report 01/08. London: Home Office.
- Ratcliffe, J. (2008). *Intelligence-led policing*. Collumpton, Devon: Willan Publishing.
- Reinharz, S. (1992). *Feminist Methods in Social Research*. New York: Oxford University Press.
- Rikspolisstyrelsen, RPS (2008). *Samverkan polis och kommun – för en lokalt förankrad polisverksamhet i hela landet*. Nationell handlingsplan PoA-480-5788/06. Stockholm: Rikspolisstyrelsen.
- Rikspolisstyrelsen, RPS (2012). *Samverkan polis och kommun. Inspektionsrapport 2012:2*. Stockholm: Rikspolisstyrelsen.
- Riksrevisionen, RiR (2010). *Polisens brottsförebyggande arbete – har ambitionen uppnåtts?* Rapport 2010:23. Stockholm: Riksdagstryckeriet.
- Rix, A., Joshua, F., Maguire, M. och Morton, S. (2009). *Improving public confidence in the police: a review of the evidence*. Research report 28, December 2009. Home Office.
- Scott, M. S. (2000). *Problem-Oriented Policing: Reflections on the First 20 Years*. Washington D.C.: U.S. Department of Justice, Office of Community Oriented Policing Services.
- Scott, M. S. (2010). “Evaluating the effectiveness of problem-oriented policing”. *Criminology & Public Policy*. Volym 9, nr 1, s. 135–137.

- Scott, M. S. och Kirby, S. (2012). *Implementing POP: Leading, Structuring, and Managing a Problem-Oriented Police Agency*. Washington D.C: U.S. Department of Justice, Office of Community Oriented Policing Services.
- Simmonds, D. (2014). *Why is the clutch slipping? Developing clarity, capacity and culture of Citizen and Community Engagement*. Ryton-on-Dunsmore: College of Policing.
- Sjöblom, M. (2018). *Hur styr medborgarlöftet polisen?* Examensarbete, grundnivå (kandidatexamen), Högskolan i Gävle.
- Skogan, G. W. (2006a). *Police and Community in Chicago: A Tale of Three Cities*. New York: Oxford University Press.
- Skogan, G. W. (2006b). "The promise of community policing". I: Weisburd, D. och Braga, A. (red.), *Police Innovations: Contrasting perspectives*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Socialstyrelsen (2012). *Om implementering*. Västerås: Edita Västra Aros.
- Statskontoret (2017). *Ombildningen till en sammanhållen polismyndighet. Delrapport 2 – om den nya organisationens genomslag*. Statskontoret 2017:10.
- Statskontoret (2018). *Ombildningen till en sammanhållen polismyndighet. Slutrapport*. Statskontoret 2018:18.
- Stenmark, H. (2005). *Polisens organisationskultur. En explorativ studie*. Doktorsavhandling, Umeå universitet.
- Sunshine, J. och Tyler, T. R. (2003). "The Role of Procedural Justice and Legitimacy in Shaping Public Support for Policing". *Law & Society Review*. Volym 37, nr 3.
- Tansey, O. (2007). "Process tracing and elite interviewing: A case for non-probability sampling". *Political Science & Politics*. Volym 40, nr 4, s. 765–772.
- Tilley, N. (2010). "Whither problem-oriented policing". *Criminology & Public Policy*. Volym 9, s. 183–195.
- Tuffin, R., Morris, J., och Poole, A. (2006). "An Evaluation of the Impact of the National Reassurance Policing Programme". *Home Office Research Study 296*. London: Home Office Research, Development and Statistics Directorate.
- Tyler, T. R. (2006). *Why People Obey the Law*. Princeton: Princeton University Press.

Weisburd, D., and Green, L. (1995). "Policing Drug Hotspots: The Jersey City Drug Market Analysis Experiment". *Justice Quarterly*. Volym 12, s. 711–735.

Weisburd, D. och Eck, J. E. (2004). "What can the police do to reduce crime, disorder and fear?" *Annals of the American Academy of Social and Political Sciences*. Volym 593, s. 42–65.

Weisburd, D., Telep, C. W., Hinkle, J. C., och Eck, J.E. (2010). "Is problem-oriented policing effective in reducing crime and disorder? Findings from a Campbell systematic review". *Criminology and Public Policy*. Volym 9, nr 1, s. 139–172.

Weisburd, D., Telep C. W., Hinkle J. C., och Eck J. E. (2012). Crime Prevention Research Review No. 4: *The Effects of Problem-Oriented Policing on Crime and Disorder*. Washington, D.C.: U.S. Department of Justice, Office of Community Oriented Policing Services. Publicerad första gången 2010.

Weisburd, D. och Majmundar, M. K., (red.) (2017). *Proactive Policing: Effects on Crime and Communities*. Washington DC: The National Academies Press.

Internetkällor

Statistiska centralbyrån, SCB (2017). Hämtat från Statistiska centralbyråns webbplats <<http://www.scb.se/hitta-statistik/sverige-i-siffror/kommuner-i-siffror/>>. Hämtat den 24 mars 2017.

Statistiska centralbyrån, SCB (2018). Hämtat från Statistiska centralbyråns webbplats <<http://www.scb.se/hitta-statistik/sverige-i-siffror/kommuner-i-siffror/>>. Hämtat den 5 oktober 2018.

Bilageförteckning

| | | |
|----------|--|-----|
| Bilaga 1 | Metod och material | 118 |
| Bilaga 2 | Polisens och kommunernas organisation för det brottsförebyggande arbetet..... | 134 |

Bilaga 1. Metod och material

För att besvara studiens syfte och frågeställningar görs dels en utvärdering av medborgarlöftesprocessen, dels en uppföljning av målen med medborgarlöften i de fyra utvalda områdena.

Studien ska besvara följande frågeställningar:

1. I vilken utsträckning arbetar polis och kommun i de fyra utvalda områdena enligt medborgarlöftesmodellen?
2. Vilka svårigheter och framgångsfaktorer kan identifieras i arbetet med medborgarlöften?
3. Leder arbetet med medborgarlöften till
 - en ökad känsla av delaktighet hos medborgare?
 - ett ökat förtroende för polisen?
 - en ökad trygghet?
 - att fler brott förebyggs?
4. Hur upplever berörda kommunanställda, medborgare och polisanställda arbetet med medborgarlöften?

Processutvärderingen täcker in frågeställning ett, två och fyra, och fokuserar på att analysera arbetsprocessen med medborgarlöften i de fyra studerade områdena, medan uppföljningen av målen omfattar frågeställning tre och fokuserar på att analysera hur utvecklingen i de studerade områdena sett ut i relation till målen med medborgarlöftesarbetet.¹⁷¹

Utvärderingen bygger på resultat från de fyra geografiska områden som ingår i studien och är därför inte representativ för hur medborgarlöftesprocessen fungerar överlag i landet. Områdena fick genom regelbundna möten med de andra områdena och UC Syd möjlighet att dels byta erfarenheter med varandra, dels ventilera sina funderingar med UC Syd. Brå höll en kontinuerlig kontakt med UC Syd om förutsättningarna för arbetet med medborgarlöften i de fyra lokalpolisområdena. I och med detta stöd och att områdena frivilligt anmält sig att delta i projektet antogs de ha bästa möjliga förutsättningar för att arbeta utefter arbetsmodellen med medborgarlöften. Avsikten med att påverka de studerade områdena att göra arbetet med medborgarlöften så bra som möjligt var att det i huvudsak skulle vara arbetsmodellen med medborgarlöften som utvärderades och inte huruvida polisen efterlevt modellen eller inte. Mer information om de studerade områdena återfinns under rubriken *Generaliserbarhet* nedan.

Eftersom utvärderingen har olika metodologiska ansatser används både kvalitativa och kvantitativa datainsamlingsmetoder. Nedan listas de olika datakällor och insamlingsmetoder som använts för att besvara projektets frågeställningar:

¹⁷¹ Jfr Brå 2000:5.

1. Intervjuer
2. Deltagande observationer
3. Genomgång av dokumentation
4. Genomgång av medier och sociala medier
5. Enkätundersökningar
6. Statistik.

Processutvärderingen bygger på

- intervjuer med poliser, kommunrepresentanter och medborgare
- observationer av medarbetar- och medborgardialoger, samverkansmöten, operativt polisarbete och observationer på regionala ledingscentraler
- enkäter till ingripandepoliser och områdespoliser, till kommunpoliser och medborgare
- en genomgång av relevanta underlag och dokumentation i medborgarlöftesprocessen samt av medier och sociala medier.

Måluppföljningen gjordes genom en enkätundersökning i form av en för- och eftermätning som skickades ut till medborgare i de fyra studerade områdena, samt en mer lokal för- och eftermätning i ett av de studerade områdena (torgmätningen). För- och eftermätningarna kompletteras med brottsstatistik samt med det övriga kvalitativa materialet.

Eftersom utvärderingen görs i form av en fallstudie i fyra utvalda områden har enkäter, observationer, intervjuer, dokumentinsamling och statistikuttag främst inriktats på dessa områden. Nedan redogör vi för de olika datainsamlingsmetoderna.

Intervjuer med poliser, kommunanställda och medborgare

För att ta reda på hur polisen och kommunerna har arbetat med medborgarlöftena, inklusive svårigheter och framgångsfaktorer i arbetet, samt hur poliser och kommunanställda har upplevt arbetet med medborgarlöften, har intervjuer med poliser på olika befattningar och kommunrepresentanter gjorts löpande i de fyra studerade områdena. Poliserna och kommunrepresentanterna fick även reflektera kring vilka effekter medborgarlöftena kan ha fått för bland annat medborgarnas trygghet och förtroende för polisen. Flertalet personer med nyckelfunktioner, såsom kommunpoliser och kommunsamordnare, intervjuades vid flertalet tillfällen under projektets gång för att fånga upp olika aspekter av medborgarlöftesprocessen. Inom polisen intervjuades – utöver kommunpoliserna – lokalpolisområdeschefer, områdespoliser, ingripandepoliser samt gruppchefer för områdespoliser och ingripandepoliser på lokalpolisnivå. Därutöver intervjuades

regionpolischefer i de regioner de studerade områdena tillhör, kommunikatörer inom polisen och samtliga sju regionalt införandeansvariga för medborgarlöftena (RIFA). Inom kommunerna intervjuades kommunsamordnarna samt i vissa fall även personer med andra funktioner, såsom säkerhetssamordnare. För att få en bild av hur medborgarna upplevde arbetet med medborgarlöften gjordes därtill intervjuer med ett fåtal medborgare i samband med genomförda medborgardialoger. Sammanlagt genomfördes 85 intervjuer med cirka 74 personer¹⁷² mellan hösten 2016 och våren 2018.

Poliserna och kommunrepresentanterna valdes ut strategiskt med hänsyn till deras funktion som exempelvis kommunpoliser eller områdespoliser.¹⁷³ Medborgarna valdes däremot ut mer slumpmässigt, genom att ett antal personer som deltog i medborgardialoger, och efter dessa svarade på en enkät som genomfördes av Brå, även fick frågan om de skulle kunna tänka sig att bli intervjuade via telefon vid ett senare tillfälle. Vilka av dem som sedan intervjuades valdes ut med hänsyn till område, kön och ålder.

Intervjuerna var semistrukturerade och följde intervjuguiden som var anpassade till intervjupersonernas funktion, när i tiden intervjuerna utfördes och vilken del i medborgarlöftesprocessen de berörde – till exempel medborgardialoger eller samverkansprocessen. Att intervjuerna var semistrukturerade innebär att det var möjligt att ställa frågorna i olika ordning och att ställa ytterligare frågor och följdfrågor för att fånga upp intervjupersonernas olika erfarenheter.¹⁷⁴ Trots att intervjuerna genomfördes av flera olika intervjuare, gjorde intervjuguiderna att intervjuerna fick en enhetlig struktur och att intervjupersoner med liknande funktioner fick besvara samma frågor, vilket underlättade inkodning och analys av intervjumaterialet.

En majoritet av intervjuerna gjordes enskilt, men några personer – framförallt ingripandepoliser – intervjuades i grupp eller i par. Nackdelar med sådana intervjuer är att vissa personer kanske inte vågar uttrycka sin verkliga åsikt inför gruppen och att en eller ett par personer kan bli tongivande i diskussionerna. Att vi ändå använde gruppintervjuer berodde på att ingripandepoliser ofta arbetar nära varandra i turlag, och vi utgick därför från att deras upplevelser om företeelser som medborgarlöften ofta skapas och upprätthålls i grupp. Vår uppfattning är att intervjupersonerna pratade fritt trots att de intervjuades i grupp.

¹⁷² Namn på exempelvis områdespoliser och ingripandepoliser nedtecknades inte vid intervjutillfället, vilket innebär att vi inte kan utsluta att samma person har intervjuats flera gånger och därmed inte kan vara helt säkra på hur många personer som har intervjuats.

¹⁷³ Jfr Aberbach & Rockman 2002, Blaikie 2010, Tansey 2007.

¹⁷⁴ Jfr Esaiasson m.fl. 2009, Reinharz 1992, Tansey 2007.

Vissa intervjuer genomfördes ansikte mot ansikte, medan andra genomfördes via telefon. Samtliga intervjuer spelades in och transkriberades, varav vissa transkriberades samtidigt som intervjun genomfördes. Transkriberingarna har kodats in i analysprogrammet Atlas Ti, enligt ett kodschema som utformats utifrån frågeställningarna. Koderna inkluderar bland annat organisation för arbetet med medborgarlöftena, samarbete mellan polis och kommun, förankringsarbete, attityder, svårigheter, framgångsfaktorer, olika delar i samverkansprocessen, såsom form och innehåll i medarbetardialogerna, och effekter med medborgarlöftesarbetet. Även minnesanteckningar från samtal med kommunpoliserna, som i huvudsak genomfördes per telefon under projektets gång, kodades in efter samma kodschema som intervjuerna. Sammanlagt rörde det sig om 41 minnesanteckningar.

Citat som presenteras i rapporten har valts ut för att de illustrerar fenomen eller uppfattningar som delas av flera intervjupersoner. I rapporten har citaten anonymiserats och skrivits om till läsbar form.

Deltagande observationer

För att fånga upp aspekter som stämning i olika grupper, bemötande, reaktioner och interaktion mellan exempelvis polis och medborgare, och bättre förstå hur det praktiska arbetet med medborgarlöftena gick till, genomfördes hösten 2016 till våren 2018 deltagande observationer. Genom att observera polisen i sin ”naturliga miljö” skapas förutsättningar för en djup och detaljerad beskrivning av medborgarlöftesarbetet.¹⁷⁵

Sammanlagt observerades sex medborgardialoger, sex medarbetardialoger och två samverkansmöten. Därtill gjordes fyra observationer av operativt polisarbete och två observationer på regionala ledningscentraler.

Vid observationerna av medarbetardialoger, samverkansmöten, operativt medborgarlöftesarbete, på de regionala ledningscentralerna och av vissa av medborgardialogerna, presenterade sig utredaren i början av dialogen, berättade kort om studien, anonymitet och hur observationen skulle genomföras. Utredaren satt sedan tyst, observerade och förde anteckningar. Målet var att dialogerna skulle utföras på ett så autentiskt sätt som möjligt, trots utredarens närvaro.¹⁷⁶ Vid vissa former av medborgardialoger, till exempel dialoger på offentliga platser, var det inte möjligt att presentera utredaren eller studien före observationen, eftersom det skulle ha stört polisens eller kommunrepresentantens dialo-

¹⁷⁵ Breuer 2003, DeMunck & Sobo 1998.

¹⁷⁶ Jfr Lofland m.fl. 2006.

ger. Istället gavs informationen och ett informationsblad efter att dialogen hade genomförts.

Under observationerna av medborgardialogerna fördes anteckningar i ett observationsprotokoll som berörde bakgrundsinformation om deltagarna, stämning hos polis och medborgare, polisens bemötande, medborgarnas reaktioner och vad som sades under dialogen. Protokollet var utformat efter de kvalitetskriterier och rekommendationer som finns för genomförande av medborgardialoger i polisens metodstöd för medborgarlöftena. Ett observationsprotokoll fylldes i för varje enskild dialog som en polis eller kommunrepresentant höll med en medborgare. I huvudsak var det polisens dialoger med medborgarna som observerades, men vid några tillfällen observerades även kommunrepresentanter. Sammanlagt observerades 111 enskilda samtal och tre möten. Anteckningarna från observationsprotokollen kodades sedan in i statistikprogrammet SPSS. I direkt anslutning till varje observationstillfälle fyllde utredarna i ett analyschema som bland annat berörde hur medborgarna valdes ut eller hur ordet fördelades, vilken information som gavs till medborgarna, polisens och kommunrepresentanternas bemötande, innehåll i dialogen, maktförhållanden, delaktighet och medborgarnas reaktioner.

Vid observationerna av medarbetardialoger, samverkansmöten och på de regionala ledningscentralerna förde utredarna fältanteckningar som sedan transkriberades och kodades in i Atlas Ti efter samma kodschema som intervjuerna. Under observationerna fokuserade utredarna på flera aspekter, såsom vad som sades, yttre omständigheter, stämning och interaktion mellan deltagarna, samt – under medarbetardialogerna – vad som står om genomförandet av medarbetardialoger i polisens metodstöd.

Det operativa medborgarlöftesarbetet bestod bland annat av fotpatrullering och särskilda insatser och det var därför i de flesta fall inte möjligt för utredarna att föra anteckningar under observationerna. Istället skrev utredarna i anslutning till observationerna ner sina observationsberättelser, där de sammanfattade på vilket sätt polisen hade arbetat med medborgarlöftena och hur det pratades om medborgarlöftena och arbetet generellt. Därtill fyllde utredarna i ett analyschema som bland annat berörde bakgrundsinformation om observationerna, hur medborgarlöftesarbetet genomfördes, polisernas attityder till arbetet och kunskap om medborgarlöftena, hur de dokumenterade arbetet och hur de reagerade på Brås närvaro. Även dessa berättelser och analyser kodades in i Atlas Ti efter samma kodschema som intervjuerna.

Genomgång av dokumentation

Samverkansöverenskommelser, medborgarlöften, underlag för lokala lägesbilder, sammanställningar av medborgardialoger, PUMA-dokumentation, händelserapporter, uppföljningar och annan dokumentation som använts i medborgarlöftesproessen i de studerade områdena har samlats in och analyserats. Analyserna fokuserade på dokumentens innehåll i förhållande till vad som nämns om detta i polisens metodstöd.

Genomgång av medier och sociala medier

För att ta reda på vad som kommunicerats ut om medborgarlöfena i medierna och vad polisen kommunicerat ut via sociala medier och på sina webbplatser, gjordes en övergripande genomgång av medier och sociala medier. Mediegenomgången gjordes genom att Brås utredare sökte på ”medborgarlöfte” och respektive område med hjälp av sökmotorn Google samt i lokala tidningar. Det gjordes även sökningar på ”medborgarlöfte” på polisens och kommunernas respektive webbplatser. Därtill kartlades de studerade lokalpolisområdenas närvaro på sociala medier, genom sökningar på Facebook, Twitter och Instagram. I de fall konton hittades sökte utredarna på inlägg som handlade om medborgarlöfena. Sökningen i medierna och sociala medier är därmed relativt enkel, och det kan därför inte uteslutas att artiklar och inlägg kan ha missats.

Enkäter

Flera enkätundersökningar genomfördes i projektet:

- Enkäter till områdespoliser och ingripandepoliser i de fyra utvalda områdena.
- Enkäter till deltagare vid medborgardialoger.
- Enkäter till medborgare i de fyra utvalda områdena genom en för- och eftermätning av trygghet, förtroende för polisen, delaktighet med mera.
- Enkäter till medborgare i ett av de studerade områdena genom en för- och eftermätning av ett enskilt medborgarlöfte.
- Nationell enkät till kommunpoliser.

Nedan följer en redogörelse för de olika enkäter som användes i projektet. Samtliga enkäter kodades in och analyserades i SPSS.

Enkäter till områdespoliser och ingripandepoliser (medarbetarenkäten)

För att ta reda på hur medarbetarna inom polisen arbetat med medborgarlöfena och hur de upplevde arbetet, lämnades en enkät ut till samtliga ingripandepoliser och områdespoliser i

de fyra utvalda områdena, eftersom det var de som i huvudsak involverades i medborgarlöftesarbetet. Enkäten inkluderade bakgrundsfrågor, frågor om olika aspekter av medarbetarnas arbete utifrån medborgarlöften i de studerade områdena, frågor om medarbetardialoger, medborgarlöftenas effekter och medborgarlöftesarbete generellt.

Enkäterna delades ut direkt till poliserna eller lades i deras postfack i samband med att Brå besökte de utvalda områdena under hösten 2017, eller distribuerades vid ett senare tillfälle av polisernas gruppchefer, kommunpoliserna eller lokalpolisområdescheferna. I den utsträckning det gick försökte vi lämna ut enkäterna direkt till varje enskild polis för att säkerställa oberoendet från chefer. I de fall enkäterna inte lämnades in direkt till Brås utredare under besöken fick varje polis ett förfrankerat brev som enkäten kunde läggas i för att skickas direkt till Brå. Sammanlagt svarade 149 områdes- och ingripandepoliser på enkäten. Eftersom vi inte delade ut samtliga enkäter kunde vi inte kontrollera exakt hur många enkäter som delades ut. Utifrån de uppgifter vi har fått om antalet områdespoliser och ingripandepoliser i de studerade områdena ligger den genomsnittliga svarsfrekvensen på ungefär 78 procent i de studerade områdena, med en variation på 65 till 93 procent.

Frågorna i medarbetarenkäten handlade om den senaste dialogen poliserna deltagit i. Medarbetarenkäten lämnades ut ungefär ett år efter observationerna, då flera områden hållit nya dialoger, vilket innebär att det är troligt att medarbetarenkäten inte handlar om samma dialoger som de observerade. Inställningen till medarbetardialogerna och medborgarlöftena blev mer positiv med tiden, vilket innebär att svaren i enkäten troligtvis ger en mer positiv bild än den som framkommer under observationerna och under de tidiga intervjuerna.

Enkäter till deltagare i medborgardialoger (medborgardialogenkäten)

I samband med observationerna av medborgardialogerna gjordes en enkätundersökning med medborgare som deltagit i dialogerna. Syftet var att ta reda på hur medborgarna upplevde medborgardialogerna och polisens och kommunens arbete med medborgarlöften. Enkäten inkluderade bland annat bakgrundsfrågor, frågor om medborgarnas upplevelser av dialogens innehåll, polisens bemötande och dialogens effekter.

I vissa fall, som när polisen och kommunen hade medborgardialoger på offentliga platser, ställde utredarna frågorna muntligt till medborgarna, direkt efter att de hade deltagit i en medborgardialog. I andra fall, som när trappuppgångsdialoget och företagsbesök observerades, ringde Brås utredare upp medborgarna

några dagar efter dialogen och ställde frågorna i enkäten per telefon. Efter dialoger som genomfördes i form av möten (möte med äldre och skolbesök) lämnades enkäten istället ut till de som deltog i mötet och de fick själva fylla i enkäten. Utöver de dialoger som Brå observerade delades enkäten ut vid ytterligare några skolbesök av kommunpoliserna och kommunsamordnarna. Medborgarna fick i dessa fall lägga enkäterna i ett förfrankerat brev som skickades in till Brå.

Sammanlagt svarade 118 personer på enkäten, varav 54 var personer som deltagit i mötesdialoger (möte med äldre och skolbesök). Svarsfrekvensen under mötesdialogerna var – i de fall Brå delade ut enkäterna – 100 procent. Det var även en hög svarsfrekvens när utredarna ställde frågorna direkt efter att dialogen genomfördes (efter dialoger på offentliga platser). Brå förde dock inte någon statistik över hur många som avböjde att medverka. Av de som observerades under dessa dialoger svarade 64 procent även på Brås enkät. Att det är betydligt färre som svarade på enkäten än som observerades berodde i huvudsak på att det var en person som observerade och en annan som ställde frågorna i enkäten, och att Brås enkät oftast tog längre tid än polisens och kommunernas medborgardialoger. Svarsfrekvensen bland dem som efter dialogen ringdes upp av Brå var 60 procent. Bortfallet bestod dels av personer som inte svarade i telefon när Brå ringde upp dem, dels av att Brå i vissa fall endast fick telefonnumret av en person när två personer observerades tillsammans, dels på att Brås utredare i vissa fall valde att inte be om telefonnumret när personen som deltagit i dialogen inte bedömdes kunna tillräckligt bra svenska för att svara på våra frågor via telefon.

Enkäter till medborgare i de fyra utvalda områdena (medborgarenkäten)

Frågeställning tre – som handlar om i vilken mån arbetet med medborgarlöften leder till en ökad känsla av delaktighet, ett ökat förtroende för polisen, en ökad trygghet och att fler brott förebyggs – besvaras framför allt genom en befolkningsundersökning som gjordes vid två tillfällen, i oktober 2016 och oktober 2017, i de fyra utvalda områdena. Den första enkäten skickades ut innan polisen och kommunerna börjat arbeta med medborgarlöftena i de studerade områdena och tjänar som en förmätning, medan den andra enkäten skickades ut ett år efter att medborgarlöftesarbetet påbörjats och därmed fungerar som en eftermätning. Enkäterna inkluderade bakgrundsfrågor, frågor som kan relateras till delaktighet, frågor om polisen, frågor om trygghet och utsatthet för brott samt frågor om medborgarlöften. Frågorna om polisen handlade bland annat om hur bra respondenterna tycker att polisen är på att hantera olika typer av brott, förtroende för polisen och frågor om polisens värderingar.

Båda enkäterna skickades ut och sammanställdes av undersökningsföretaget Sifo. Sifo gjorde ett oberoende slumpmässigt urval bland befolkningen i de studerade områdena. Sammanlagt skickades 8 000 enkäter ut vid varje mättillfälle. Ett av de studerade områdena är ett så kallat utsatt område,¹⁷⁷ vilket medförde att Brå gjorde antagandet att svarsfrekvensen där riskerade att bli lägre än i övriga områden. Därför skickades 2 750 enkäter ut till det berörda området, medan 1 750 enkäter skickades ut till övriga områden. Beslutet att skicka ut 8 000 enkäter grundade sig på en beräkning av hur många enkätsvar vi behövde få in för att eventuella skillnader mellan för- och eftermätning skulle bli signifikanta.

Sammanlagt svarade 3 596 personer hösten 2016 och 3 208 personer hösten 2017 på enkäten. Svarsfrekvensen var 45 procent vid mätningen 2016 och 40 procent vid mätningen 2017. Som förväntat var svarsfrekvensen lägre i det utsatta området. Svarsfrekvensen 2016 var 36 procent i det utsatta området jämfört med 50–53 procent i de andra områdena, och 2017 var den 30 procent jämfört med 43–50 procent i de andra områdena. Svarsfrekvensen i denna typ av undersökningar brukar dock vara tämligen låg – ofta under 50 procent – enligt tidigare erfarenheter på Brå. På grund av svarsfrekvensen kan vi dock inte fullt ut generalisera resultaten från undersökningen till befolkningen i de aktuella områdena, utan slutsatserna handlar snarare om en viss grupp människor i områdena än befolkningen som helhet. Typiskt sett svarar inte de mest marginaliserade grupperna i ett område på denna typ av enkäter. Det medför en risk att förtroendet för polisen är något högre bland respondenterna i enkäterna än bland befolkningen som helhet och att utsattheten för brott är något lägre bland dem som svarat på enkäten jämfört med befolkningen i stort.¹⁷⁸

Enkäterna skickades ut i pappersformat till samtliga respondenter. I utskicket ingick även ett informationsblad om hur man kunde svara på enkäten på internet och att svaren är skyddade av sekretess och anonymiseras. Två påminnelser skickades ut, den ena utan pappersenkät och den andra med pappersenkät inkluderad. Brå fick enkätsvaren i form av ett färdigkodat dataset i statistikprogrammet SPSS. Analysen av enkätsvaren handlade framför allt om skillnader mellan för- och eftermätning, för att se om viktiga aspekter förändrades sedan polisen började arbeta med medborgarlöften.

För- och eftermätningarna gjordes utan kontrollområden. Det hade varit värdefullt att ha ett eller flera sådana områden där

¹⁷⁷ Enligt Polismyndigheten (2017b) är ett utsatt område ett "geografiskt avgränsat område som karaktäriseras av en låg socioekonomisk status där kriminella har en inverkan på lokalsamhället".

¹⁷⁸ Jfr Brå 2018:6.

samma mätning gjordes, men där polisen arbetade som vanligt, utan medborgarlöften. Att genomföra en sådan kontrollstudie skulle dock dels vara för kostsamt, dels skulle det vara svårt att motivera för både polisen och medborgarna att en eller flera kommuner skulle få medborgarlöften betydligt senare än resten av Sverige.¹⁷⁹ Även med kontrollkommuner kan det vara svårt att veta i vilken utsträckning eventuella skillnader mellan förmätningen och eftermätningen beror på just arbetet med medborgarlöften. Många faktorer kan påverka den upplevda tryggheten, förtroendet för polisen, delaktigheten och förebyggande av brott. Styrkan i vår studie är dock att vi gör samma mätning i flera olika kommuner, så att vi kan jämföra resultaten i de olika enkätundersökningarna och sätta det i relation till olika sätt att arbeta, vilka yttre faktorer som kan ha påverkat resultatet med mera. Resultatet jämförs även till viss del med andra trygghetsundersökningar, till exempel Nationella trygghetsundersökningen (NTU).

Studie av ett enskilt medborgarlöfte (torgmätningen)

Frågeställning tre belyses även genom en för- och eftermätning av ett enskilt lokalt medborgarlöfte i ett av de studerade områdena. Syftet var att ta reda på om eventuella förändringar i och med medborgarlöftesarbetet är mer lokala än på kommun- eller stadsdelsnivå. Området där mätningen genomfördes valdes ut då det aktuella medborgarlöftet inriktade sig på ett specifikt torg och det därmed var praktiskt genomförbart att mäta förändringar på torget i fråga. Förmätningen genomfördes våren 2017, strax innan medborgarlöftet i området kommunicerades ut, och eftermätningen hösten 2017, när polisen arbetat med medborgarlöftet under sex månaders tid. Under mätningarna användes en enkät med frågor om trygghet, förtroende för polisen, medborgarlöften generellt och frågor relaterade till de specifika medborgarlöften i det studerade området.

Mätningarna genomfördes genom att Brås utredare stod på det aktuella torget och muntligen ställde frågorna i enkäten till förbipasserande. Information om syftet med enkäten gavs kort innan frågorna ställdes och de som svarat fick efteråt ett informationsblad med information om studien, sekretess och anonymitet samt kontaktuppgifter till utredarna på Brå. Sammanlagt stod utredarna på torget vid sexton tillfällen på våren och hösten 2017. Passen gjordes två och två under cirka fyra timmar per tillfälle. De genomfördes växelvis under dagtid och kvällstid för att öka möjligheterna att få spridning på respondenterna. För att få ett så slumpmässigt urval som möjligt använde utredarna ett system för vilka personer som tillfrågades, till exempel alla personer som

¹⁷⁹ Samtliga kommuner i Sverige har fått direktiv från polisledningen nationellt om att ha medborgarlöften klara senast den 1 januari 2017. Kommunerna i föreliggande studie har fått sin deadline uppskjuten till april 2017.

passerade en viss plats från ett visst håll. Under de sista passen på våren respektive hösten gjordes dock ett mer strategiskt urval för att väga upp underrepresenterade grupper, bland annat medelålders män, som stannade upp mer sällan än andra.

Sammanlagt fick vi cirka 600 svar – 300 på våren och 300 på hösten 2017. Svarsfrekvensen var ungefär en tredjedel, 34 procent på våren och 29 procent på hösten. Av de som inte svarade var en majoritet internt bortfall. En tiondel avböjde efter att de fått syftet med enkäten presenterat för sig och en tiondel av bortfallet bedömdes vara personer som inte svarade på grund av att de inte förstod svenska eller engelska och därför inte hade möjlighet att svara på frågorna. Personer med utländsk bakgrund var därför underrepresenterade i materialet. Enligt utredarnas bedömningar hade cirka 40 till 60 procent utländsk bakgrund, vilket kan jämföras med cirka 60 procent i området i stort. Vid det andra mätillfället var det dessutom några som avböjde att delta med anledning av att de redan svarat på enkäten vid det första tillfället. Dessa siffror inkluderar dock en felmarginal, eftersom flera av intervjuarna vet med sig att de flera gånger glömde att fylla i bortfall.

Nationell enkät till kommunpoliserna (kommunpolisenkäten)

Brå har i uppdrag att årligen beskriva det brottsförebyggande arbetet i Sverige i en årsrapport.¹⁸⁰ Brås enhet för utveckling av brottsförebyggande arbete (Uba) skickade därför, under våren 2017 och våren 2018, ut en enkät till samtliga cirka 200 kommunpoliserna i landet. I enkäten inkluderades frågor om kommunpolisernas upplevelser av medborgarlöftesarbetet och dess effekter. Det här projektet har fått ta del av svaren på dessa frågor.

Enkäterna skickades ut till kommunpoliserna via e-post. I utskicket fick de svarande information om syftet med enkäten, liksom om anonymitet med mera. Svarsfrekvensen var 83 procent 2017 och 86 procent året därpå.¹⁸¹

Syftet med att inkludera denna enkät i studien var att kunna hitta skillnader och likheter med materialet från utvärderingen och därmed få underlag till en diskussion om i vilken mån delar av fallstudiens resultat går att generalisera till landet som helhet.

Statistik

Som komplement till för- och eftermätningarna användes statistik över anmälda brott för att besvara frågeställning tre om medborgarlöftenas effekter på förebyggande av brott. Statistiken togs ut

¹⁸⁰ Ju 0062/17.

¹⁸¹ Brå 2017a, Brå 2018b.

med hjälp av UC Syd från polisens program Status, och omfattade dels brottstyper som identifierats i de studerade områdenas medborgarlöften, dels samtliga anmälda brott i de studerade områdena och i Sverige i stort. Brottstatistiken togs även ut för kontrollområden för respektive område, vilket exempelvis bestod av hela lokalpolisområdena minus det studerade området eller av en närliggande kommun eller stadsdel. Eftersom medborgarlöften införts i samtliga kommuner i Sverige är frågan dock i vilken utsträckning de studerade områdena kan förväntas särskilja sig från kontrollområdena i analysen av brottstatistiken.

Brå fick statistiken i en Excelfil, där analyser också gjordes. I analyserna har hänsyn tagits till vilken typ av brott statistiken gäller. Vissa brottstyper, såsom narkotikabrottslighet, är ingripandebrott där statistiken i stor utsträckning speglar polisens insatser och inte den faktiska brottsligheten.

I vissa fall fanns ingen anmälningsstatistik från UC Syd tillgänglig och i dessa fall har Brås egen statistik över anmälda brott använts.

Litteraturgenomgång

Utöver ovan nämnda datainsamlingsmetoder, gjordes i början av projektet en förstudie med en litteratursökning och insamling av kunskap som kunde ligga till grund för projektplanen. Det har även gjorts en genomgång av befintliga studier av problemorienterat polisarbete och community policing som ligger till grund för rapportens teoretiska avsnitt. Litteratursökningen gjordes i relevanta databaser med sökord som *community policing* och *problem oriented policing*. Sökningen av litteratur kompletterades genom genomgångar av referenslistor i intressanta publikationer, samt genom att fråga nyckelpersoner på Brå om tips på litteratur.

Avgränsningar och begränsningar med studien

Områdena i studien valdes ut genom att en intresseanmälan gick ut till landets samtliga lokalpolisområden med en förfrågan om att delta i studien. Ett antal förutsättningar för att få delta i studien specificerades. De förutsättningar som önskades var att de deltagande områdena skulle vara geografiskt spridda över landet, att ett av de särskilt prioriterade områdena¹⁸² skulle ingå, att kommunpolis och områdespolis skulle finnas i lokalpolisområdena och att områdena inte fick ha påbörjat sitt arbete med medborgarlöften, för att det skulle vara möjligt att göra både för- och eftermätningen i befolkningen. UC Syd valde sedan ut de områden som de bäst tyckte uppfyllde kriterierna. För att områdena

¹⁸² Enligt beslut HD 5800-60/2015.

skulle ha bästa möjliga förutsättningar att arbeta enligt modellen utlovades de lokalpolisområden som deltog stöd från UC Syd och Brå vad gällde process, metodik och teori och fick tre månaders dispens för införandet av medborgarlöftena till april 2017.

Från början ingick även ett femte område i studien, vilket var ett så kallat särskilt utsatt område.¹⁸³ På grund av att området i princip redan var klart med processen som ledde fram till medborgarlöftet gick det dock varken att göra en förmätning i befolkningen eller att på samma sätt som i de andra områdena studera och följa arbetsprocessen. Eftersom området redan utfört de flesta stegen i arbetsprocessen fick det heller inte samma stöd som de andra områdena från UC Syd. Dessutom hade området sedan tidigare en väl utarbetad samverkan med kommunen och andra lokala aktörer, och det visade sig att de fortsatte med samma samverkansarbete som tidigare snarare än att arbeta aktivt med medborgarlöftena. Dessa faktorer bidrog till att Brå, i samråd med UC Syd, valde att inte inkludera området i studien. Det innebär dock att studien inte omfattar något av polisen identifierat särskilt utsatt område.

Ett annat område som från början blev utvalt att delta i studien hade redan genomfört medborgardialoger på vissa platser när utvärderingen påbörjades. Brå beslutade därför, tillsammans med kommunpolisen i området, att studien skulle begränsas till att handla om ett specifikt område som medborgarlöftet var tänkt att vara inriktat på. I det avgränsade området hade inga medborgardialoger genomförts och området är dessutom till invånarantalet jämförbart med de övriga tre områdena som är med i studien.

En svårighet vad gäller analysen av för- och eftermätningarna är att utöver arbetet med medborgarlöften finns det dessutom också andra möjliga faktorer som kan påverka exempelvis medborgarnas trygghet och förtroende för polisen. Det innebär att vi inte kan kontrollera för att det faktiskt är medborgarlöftena som har lett till de uppvisade förändringarna.

Generaliserbarhet

Utvärderingens resultat utgår från de fyra områden som ingår i studien och kan inte generaliseras till att gälla för medborgarlöftesarbetet överlag. Som beskrivits ovan var tanken att de fyra studerade områdena skulle ha bästa möjliga förutsättningar att arbeta med medborgarlöftesmodellen, eftersom det som skulle utvärderas var själva modellen och inte hur den efterlevdes. Områdena fick själva skicka in en intresseanmälan om att delta

¹⁸³ Se Polismyndigheten 2017b för mer information om utsatta områden i Sverige.

i studien, de skulle ha resurser för utförandet av medborgarlöf-
tena i form av kommunpolis och områdespolis vid start samt
få stöd i process, metodik och teori från UC Syd. Dessutom fick
de tre månader längre tid på sig att formulera löften i kommu-
nerna jämfört med resten av landet. På så sätt hade de studerade
områdena på många sätt bättre förutsättningar att arbeta med
medborgarlöfena. I ett avseende hade de dock sämre förut-
sättningar jämfört med många andra kommuner i landet: de
utvalda områdena hade gemensamt att de initialt inte hade något
utvecklat samverkansarbete med kommunen. En anledning till att
områdena inte hade påbörjat sin process med medborgarlöfena
när intresseanmälan om att delta i studien skickades ut, var att
samverkan med kommunen skavt och att det inte fanns någon
etablerad organisation för samverkan mellan polis och kommun
i det brottsförebyggande arbetet. Detta bidrog, vilket utvecklades
i kapitlet ”Samverkan mellan polis och kommun”, till att sam-
verkansarbetet var något trögstartat. En konsekvens av detta kan
ha varit att processen i de studerade områdena tog längre tid än
i områden med väl etablerad samverkan, att det saknades rutiner
som skulle ha underlättat processen och att kommunerna inte
bidrog i medborgarlöftesarbetet i samma utsträckning som i vissa
andra kommuner i landet. Dessa omständigheter togs därför i
beaktande i rapporten.

Även i andra hänseenden skulle de studerade områdena kunna
skilja sig från resten av landets lokalpolisområden. Tre av områ-
dena är kommuner bestående av landsbygd och mindre tätorter.
Jämfört med genomsnittet i landet har dessa kommuner en låg
befolkningsmängd. Två av dessa ligger nära större städer, medan
en kommun ligger mer avsides och har en lantlig prägel. Därtill
ligger två av områdena nära kusten och utmärks av att det finns
fritidsbostäder och turism på sommaren. Det fjärde området är
ett bostadsområde i en storstad, vilken klassas som ett utsatt
område, enligt en rapport från polisens nationella operativa
avdelning, Noa.¹⁸⁴ De studerade områdena inkluderar därför
visserligen både mindre orter och en stadsdel i en storstad, men
det finns exempelvis inte någon mellanstor stad med i studien och
inte heller något område från norra Sverige. Socioekonomiskt är
de fyra områdena både olika och lika varandra. I samtliga fyra
områden har invånarna lägre medelinkomst än i riket som hel-
het – men även lägre öppen arbetslöshet. Bostadsområdet har en
betydligt högre andel personer med utländsk bakgrund än både
övriga områden i studien och riket som helhet.

¹⁸⁴ Polismyndigheten 2017b.

Tabell 6. Folkmängd, medelinkomst, andel öppet arbetslösa och andel med utländsk bakgrund i de fyra områdena i studien 2016.

| | Folkmängd (cirka) | Medel- inkomst per år (cirka) | Andel öppet arbetslösa (cirka procent) | Andel med utländsk bakgrund ¹⁸⁵ (cirka procent) |
|--------------------------|----------------------|-------------------------------------|--|--|
| Område A (kommun) | 16 000 | 260 000 | 8 | 17 |
| Område B (kommun) | 14 000 | 275 000 | 6 | 8 |
| Område C (bostadsområde) | 12 000 | 225 000 | 7 | 60 |
| Område D (kommun) | 9 000 | 275 000 | 4 | 11 |
| Riket | 9 995 153 | 280 000 | 12,6 | 18,4 ¹⁸⁶ |

Källa: Statistiska centralbyrån 2017.

Områdena i studien ligger dessutom i lokalpolisområden i olika regioner och av olika karaktär. Två av områdena tillhör lokalpolisområden som består av ett antal mindre kommuner med övervägande landsbygd. Ett av områdena är en del av ett lokalpolisområde där även en större stad ingår. Det fjärde området, till sist, är en del av ett befolkningsmässigt stort lokalpolisområde, som innefattar flera stadsdelar i en storstad. Karaktären av resten av landets 91 lokalpolisområden kan också de skilja sig brett. De studerade områdena inkluderar lokalpolisområden i fyra av landets polisregioner, vilket innebär att tre regioner inte är representerade i studien.

Därtill är polisen organiserad på lite olika sätt i de olika områdena. Grundstrukturen för organisationerna i de studerade lokalpolisområdena – liksom i resten av landet – är ungefär desamma, med grupper för stöd och service, utredning, samt brottsförebyggande (BF) och ingripande verksamhet (IG). I två av de studerade områdena var områdespoliserna dock inte organiserade i egna grupper. I ett område berodde detta på att det inte fanns några områdespoliser och i det andra på att organisationen förändrades flera gånger under den studerade perioden. Det varierade även hur nära gruppcheferna arbetade sina grupper. Medan gruppcheferna i tre av områdena hade en aktiv roll i medarbetarnas vardag träffade IG- och områdespoliserna sina gruppchefer i det fjärde området mycket sällan. I ett av de studerade områdena utgick därtill IG-poliserna från två olika orter och i ett annat område utgick IG-poliserna temporärt från en annan polisstation, medan alla medarbetare i de andra områdena var samlade på ett ställe.

På grund av dessa omständigheter och eftersom endast fyra områden inte kan vara representativa för landets samtliga

¹⁸⁵ Personer med utländsk bakgrund definieras här som personer som är födda utomlands eller som har två föräldrar som är födda utomlands, medan personer med svensk bakgrund omfattar personer som är födda i Sverige och har minst en förälder som är född i Sverige.

¹⁸⁶ Denna siffra gäller 2017 (SCB 2018).

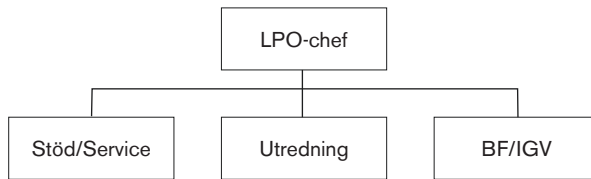
lokalpolisområden, kan vissa av slutsatserna inte generaliseras till nationell nivå. Resultatet från denna studie ställs dock mot svaren i den enkät som skickades ut till samtliga kommunpoliser och informationen som kom fram i intervjuerna med de regionalt införandeansvariga för medborgarlöftena och regionpolischeferna, vilket innebär att flera antaganden om generaliseringar kan göras. Mer om i vilken mån resultaten är generaliserbara återfinns i rapportens slutsatser.

Bilaga 2. Polisens och kommunernas organisation för det brottsförebyggande arbetet

Polisens organisation

Organisatoriskt är lokalpolisområdena i studien uppbyggda på ungefär samma sätt, med grupper för stöd och service, utredning, samt brottsförebyggande (BF) och ingripande verksamhet (IG).

Figur 20. Lokalpolisområdenas organisation.



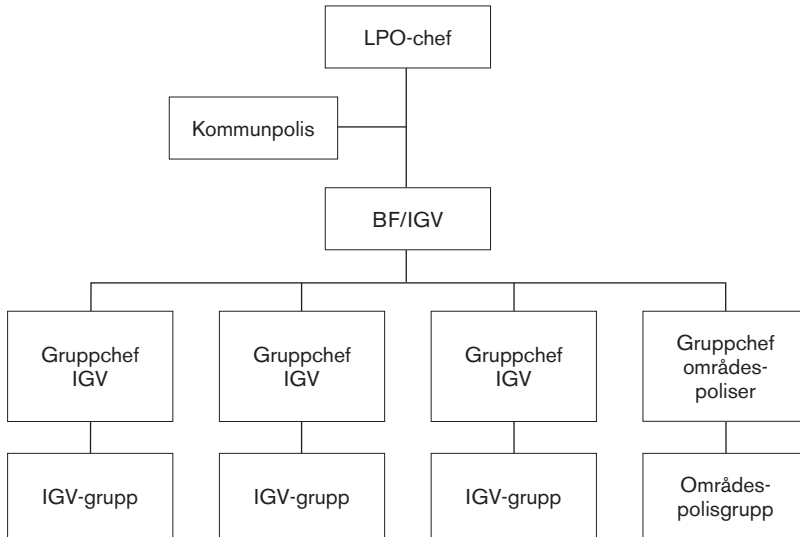
Områdespoliserna ska främst arbeta inom den brottsförebyggande verksamheten, medan ingripandepoliserna främst arbetar inom den ingripande verksamheten. Den brottsförebyggande verksamheten ska enligt polisens definition utföras med det primära syftet att förebygga brott. Områdespolisernas uppdrag är att arbeta ”långsiktigt med kontaktskapande, brottsförebyggande och trygghetsskapande arbete utifrån framtagna problembild”.¹⁸⁷ Det kan till exempel handla om arbete i lokal samverkan, förebyggande insatser i skolor eller fotpatrullering på ett torg. Ingripandeverksamheten arbetar främst med akuta ärenden som leds av regionledningscentralen (RLC) i respektive region.¹⁸⁸ Även IG-poliserna förväntas arbeta med bland annat brottsförebyggande uppgifter, såsom operativt medborgarlöftesarbete mellan larmen. I figur 21 ges exempel på hur organisationen för BF/IGV kan se ut inom ett lokalpolisområde.

Lokalpolisområdena har en lokalpolisområdeschef som är ytterst ansvarig för verksamheten inom lokalpolisområdena. Kommunpoliserna sitter i ledningsgruppen, men förfogar inte över några resurser. Den brottsförebyggande och ingripande verksamheten består av ett antal grupper med ingripandepoliserna (IG-poliser) och områdespoliserna med tillhörande gruppchef, vilka också sitter i ledningsgruppen. Hur många grupper med IG-poliser och områdespoliserna som finns beror bland annat på lokalpolisområdets storlek. I två av de studerade områdena var områdespoliserna inte organiserade i egna grupper. I ett område berodde detta på

¹⁸⁷ Ju 2012:16/2013/4 s.1.

¹⁸⁸ Polismyndigheten 2016e.

Figur 21. Lokalpolisområdenas organisation för BF/IGV.



att det inte fanns några områdespoliser och i ett annat område förändrades organisationen flera gånger under den studerade perioden.

Kommunernas organisation

Kommunernas organisation för det brottsförebyggande arbetet skiljde sig lite mellan de studerade områdena. I samtliga områden fanns en person som var ansvarig för framtagandet av medborgarlöften och samverkansöverenskommelser, men dessa personer var inte alltid samordnare för det brottsförebyggande arbetet. Samtliga områden hade därtill en styrgrupp för lokalt brottsförebyggande arbete, även om dessa grupper skiljde sig något åt. Tabell 7 på nästa sida illustrerar kommunernas organisationer för det brottsförebyggande arbetet i de fyra studerade områdena.

Tabell 7. Kommunernas organisation för brottsförebyggande arbete i samverkan i de fyra områdena i studien.

| Område | Person som arbetat fram medborgarlöften och samverkansöverenskommelser | Samordnare för det brottsförebyggande arbetet | Styrgrupp för lokalt Brå (inkl. polisiära representanter) |
|----------|--|---|---|
| Område A | Kvalitetschef och administrativ chef | Nej | Kommundirektör, kommunala förvaltningschefer, kommunalråd, oppositionsråd, lokalpolisområdeschef, kommunpolis m.fl. |
| Område B | Enhetschef för fritidsverksamheten | Säkerhetssamordnare (tillsattes våren 2017) | Ledningsgrupp för ungdomssamverkan med bl.a. kommunala förvaltningschefer och kommunpolis. |
| Område C | Avdelningschef strategi och verksamhetsstöd | Preventionssamordnare 50 % (tillsattes hösten 2017) | Avdelningschef för kommunens strategi- och verksamhetsstöd, lokalpolisområdeschef. |
| Område D | Folkhälsosamordnare | Folkhälsosamordnare 50 % | Kommunstyrelsens arbetsutskott (politiker). |

I samband med att polisen ombildades till en Polismyndighet, beslutades att polisen skulle börja arbeta med medborgarlöften för att komma närmare medborgarna. Modellen innebär att polisen i högre utsträckning än tidigare engagerar och involverar medborgares, medarbetares och andra samhällsaktörers upplevelser, erfarenheter och kunskaper i sin verksamhet och i det brottsförebyggande och trygghetsskapande arbetet. Förhoppningen är att arbetet ska leda till en ökad känsla av delaktighet bland medborgare, ett ökat förtroende för polisen, en ökad trygghet och att fler brott förebyggs.

Den här rapporten är en utvärdering av polisens arbete med medborgarlöften i fyra utvalda områden. Brottsförebyggande rådet (Brå) har studerat hur arbetet fungerat i praktiken i dessa områden och undersökt om arbetet har lett till några förändringar i riktning mot de uppsatta målen med medborgarlöftena. I rapporten presenteras även förslag på hur arbetet kan utvecklas och förbättras i framtiden.

Rapporten vänder sig i första hand till Polismyndigheten, men även till andra aktörer som arbetar med medborgarlöften och med lokalt brottsförebyggande arbete.



Brottsförebyggande rådet/National Council for Crime Prevention

BOX 1386/TEGNÉRGATAN 23, SE-111 93 STOCKHOLM, SWEDEN

TELEFON +46 (0)8 527 58 400 • FAX +46 (0)8 411 90 75 • E-POST INFO@BRA.SE • WWW.BRA.SE