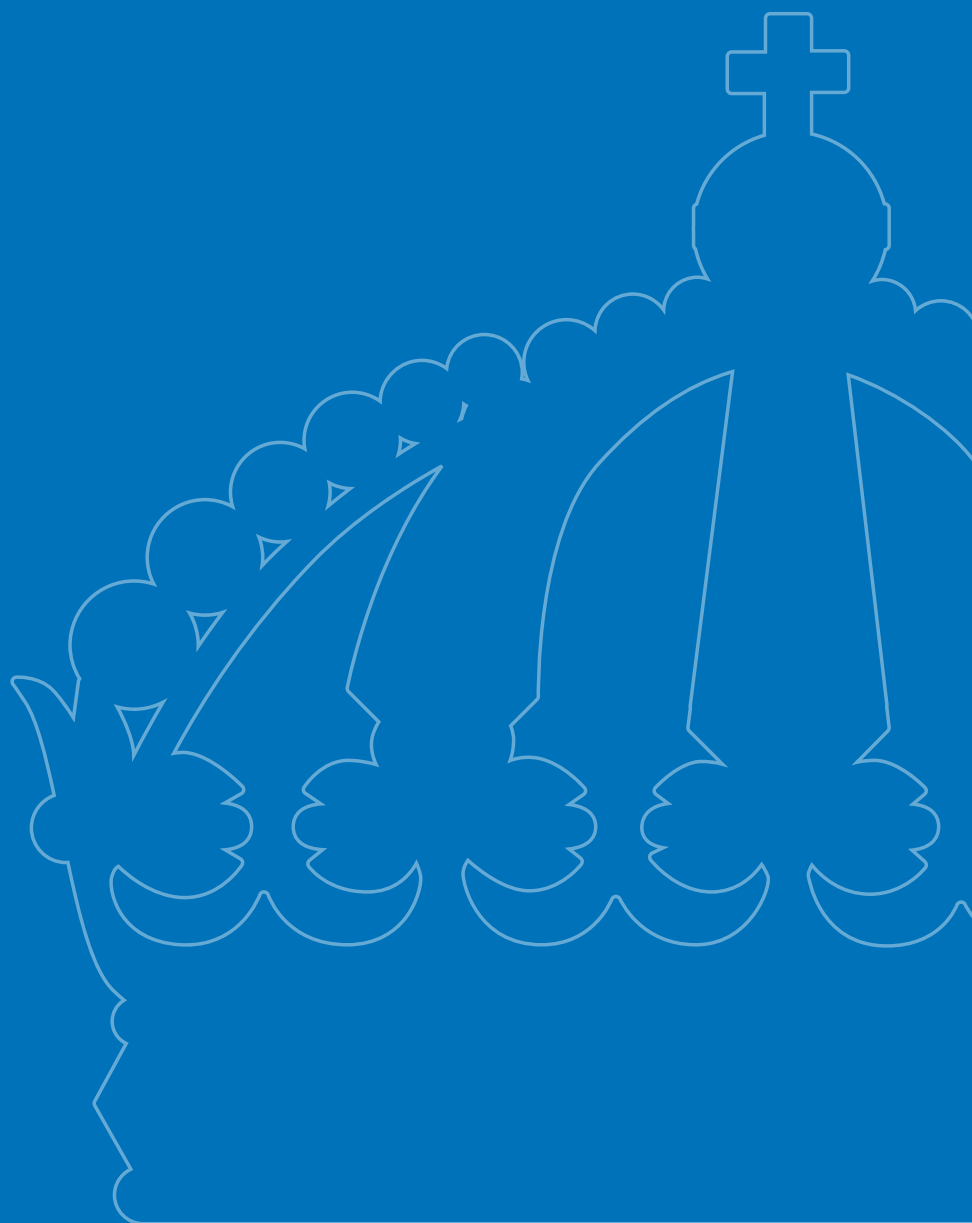




Skrivbordsstudie av samverkans- överenskommelser och medborgarlöften i Jämtlands län



UTGIVEN AV: Länsstyrelsen Jämtlands län, januari 2020.

FOTO OMSLAG: mostphotos.se

TRYCK: Länsstyrelsens tryckeri, Östersund 2020.

LÖPNUMMER: 2020:1

DIARIENUMMER: 9314 2019-1

PUBLIKATIONEN KAN LADDAS NER FRÅN VÅR HEMSIDA: www.lansstyrelsen.se/jamtland

Innehåll

Sammanfattning	4
Bakgrund	5
Hur vi genomfört studien	7
Syfte: hitta exempel och lärdomar	7
Metod: jämföra med kriterier och steg i samverkansprocessen.....	7
Resultat	8
Samverkansöverenskommelserna har strategiskt fokus.....	8
Lokala lägesbilder finns i alla kommuner men kvaliteten varierar	9
Problembilder och orsaksanalyser saknas	10
Åtgärdsplaner finns men de kunde vara mer konkreta	11
Övergripande mål finns men de är otydliga.....	11
Medborgarlöften med bred ansats.....	11
Svårt att följa upp arbetet trots uppföljningskrav	12
Avslutande diskussion och rekommendationer	13
Utöka de kommunala förberedelserna.....	13
Säkerställ och tydliggör organisering och samordning.....	13
Upprätta en plan för intern och extern kommunikation.....	14
Utveckla och fördjupa informationen i lägesbilderna	14
Fokusera arbetet med hjälp av problembild och orsaksanalys.....	14
Konkretisera åtgärder, mål och uppföljning.....	15
Utforma konkreta medborgarlöften som är kopplade till problembilden	15
Referenser	16
Bilaga 1	17

Sammanfattning

Länsstyrelsen Jämtlands län har undersökt hur kommunerna och polisen i länet arbetar med samverkansöverenskommelser och medborgarlöften. Syftet var att dra lärdomar som kommunerna, polisen och Länsstyrelsen kan använda i det fortsatta brottsförebyggande arbetet. Utifrån studiens resultat har följande rekommendationer formulerats:

- » **Utöka de kommunala förberedelserna**
Kommunerna bidrar i dag mindre till de gemensamma lägesbilderna än polisen. Kommunerna behöver förbereda sin del av arbetet bättre, framförallt genom att arbeta fram egna lägesbilder.
- » **Säkerställ och tydliggör organisering och samordning**
Polisen och kommunerna behöver säkerställa att det finns en organisation som kan arbeta med samverkansöverenskommelser och medborgarlöften. De måste fastställa roller, samordning, mandat och resurser.
- » **Upprätta en plan för intern och extern kommunikation**
Kommunerna och polisen behöver planera för hur man ska kommunicera arbetet ut till medborgare och medarbetare. Både den interna och externa kommunikationen är viktig och påverkar utfallet och effekterna av samverkansarbetet.
- » **Utveckla och fördjupa informationen i lägesbilderna**
Både polisen och kommunerna kan arbeta vidare med valet av källor och hur dessa analyseras. Lägesbilderna behöver även kompletteras med metodbeskrivningar, där det framgår hur de olika dialogerna har genomförts och vilka som deltagit. Detta för att öka transparensen och möjligheten till jämförelser av lägesbilder över tid.
- » **Fokusera arbetet med hjälp av problembild och orsaksanalys**
Ta fram en grundlig problembild och utred vilka orsaker som bidrar till problemen. Annars blir det svårt att identifiera relevanta åtgärder och fokusera arbetet.
- » **Konkretisera åtgärder, mål och uppföljning**
Målen bör följa SMART-modellens parametrar, annars blir det svårt att följa upp arbetet. Se till att det framgår av alla planer vem som ska göra vad, när och hur.
- » **Utforma konkreta medborgarlöften som är kopplade till problembilden**
För att medborgarna ska kunna förstå medborgarlöftena behöver löftena vara tydligt kopplade till problembilden, till exempel genom en kort beskrivning av de identifierade problemen. Löftena och de tillhörande åtgärderna behöver även konkretiseras.

Bakgrund

Sedan 2008 arbetar polis och kommun med samverkansöverenskommelser i syfte att formalisera och strukturera det gemensamma lokala brottsförebyggande och trygghetsskapande arbetet. Överenskommelserna finns i nästan alla landets kommuner och är en del av den arbetsmodell som verkar för ett effektivt, långsiktigt och kunskapsbaserat arbete som är anpassat till de lokala problembilderna.

Medborgarlöften – ett sätt att arbeta närmare medborgarna

Medborgarlöften är en vidareutveckling av samverkansöverenskommelserna. Ett medborgarlöfte är ett arbete eller en åtgärd som kommunen eller polisen åtar sig att göra och som de kommunicerar till medborgarna. Arbetet med medborgarlöften utgår från Polismyndighetens nya styrmodell som bland annat innebär att polisen ska arbeta närmare medborgarna. Löftena innebär en möjlighet att ta till vara på medborgarnas och den lokala polisens erfarenheter och upplevelser och använda dem i arbetet. Medborgarlöftena är även ett sätt för polis och kommun att kommunicera till medborgarna hur de kommer att arbeta brottsförebyggande och trygghetsskapande.

Vi behöver bli bättre på lokal samverkan

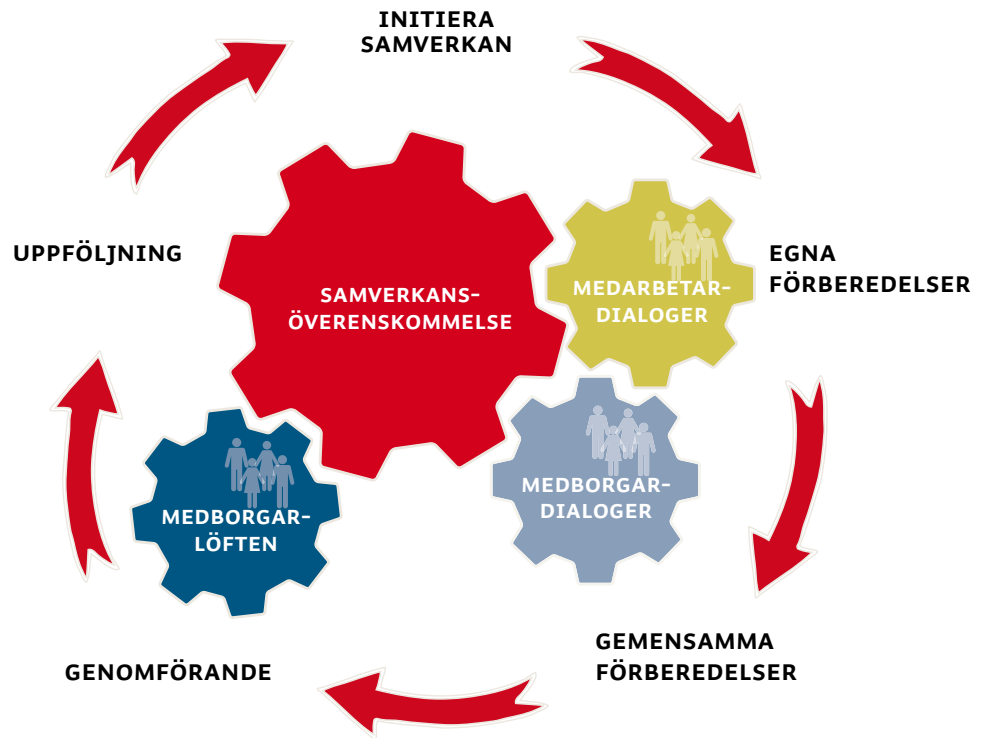
Regeringen lanserade 2017 ett nationellt brottsförebyggande program: *Tillsammans mot brott*¹. Programmet beskrivs i en skrivelse, där det framgår att samverkansarbetet mellan lokala aktörer behöver förstärkas och utvecklas, framför allt mellan polisen och kommuner.

För att underlätta samverkansarbetet har Brottsförebyggande rådet (Brå), Polismyndigheten och Sveriges Kommuner och Landsting (nuvarande Sveriges Kommuner och Regioner) gemensamt tagit fram boken *Samverkan i lokalt brottsförebyggande arbete*².

Boken är anpassad efter Polismyndighetens styrmodell och beskriver samverkansprocessens olika delmoment och vad man behöver göra i respektive moment. Denna process kan beskrivas som ett kretslopp där delmomenten (initiering av samverkan, egna förberedelser, gemensamma förberedelser, genomförande och uppföljning) är beroende av varandra.

1 Skr. 2016/17:126.

2 Brottsförebyggande rådet, Polismyndigheten och Sveriges Kommuner och Landsting 2016.



Figur 1. Brottsförebyggande rådet, Polismyndigheten och Sveriges Kommuner och Landsting 2016.

Jämtlands läns kommuner arbetar med samverkansöverenskommelser och medborgarlöften enligt denna samverkansprocess sedan några år tillbaka. Länsstyrelsen vill därför undersöka hur väl samverkansprocessen implementerats och vilken kvalitet samverkansarbetet håller.

Hur vi genomfört studien

Syfte: hitta exempel och lärdomar

Den här skrivbordsstudien ger en översiktlig bild av arbetet med samverkansöverenskommelser och medborgarlöften i Jämtlands län. Syftet är att hitta goda exempel och lärdomar och därmed stärka polisen och kommunerna i deras lokala brottsförebyggande och trygghetsskapande arbete. Studien ligger även till grund för Länsstyrelsens fortsatta arbete med att stödja lokala brottsförebyggande aktörer. I studien har vi därför kartlagt:

- » I vilka kommuner det finns samverkansöverenskommelser och medborgarlöften.
- » Kvaliteten på lägesbilder, orsaksanalyser, mål och åtgärdsplaner.
- » Styrkor och utvecklingsområden i polisens och kommunernas samverkansarbete.

Metod: jämföra med kriterier och steg i samverkansprocessen

Skivbordsstudien utgår från den samverkansmodell som presenteras i boken *Samverkan i lokalt brottsförebyggande arbete*³ och ett antal frågeställningar och kriterier (Bilaga 1) som togs fram av Stiftelsen Tryggare Sverige och Länsstyrelsen i Skåne i samband med att de gjorde en liknande studie 2018⁴. Kriterierna används som ett verktyg för att bedöma kvaliteten på lägesbilder, orsaksanalyser, mål och åtgärdsplaner.

Ett jämställdhetsperspektiv bör vägas in i allt brottsförebyggande arbete⁵. Män och kvinnor begår och utsätts för olika typer av brott och har olika upplevelser av trygghet och otrygghet. Utöver kriterierna studeras därför även förekomsten av individbaserad könsuppdelad statistik och om aktörerna resonerar kring brottslighet och trygghet kopplat till kön.

Material från alla kommuner

Samtliga åtta kommuner i Jämtlands län har lämnat in material till studien. Materialet utgörs i huvudsak av gemensamma lägesbilder, samverkansöverenskommelser för 2019–2022 samt medborgarlöften och åtgärds- eller handlingsplaner för 2019–2020. Vi genomförde studien mellan september och november 2019.

→ LÄS MER

Vad kännetecknar en bra samverkansprocess?

Se checklistorna i boken [Samverkan i lokalt brottsförebyggande arbete](#).

3 Brottsförebyggande rådet, Polismyndigheten och Sveriges Kommuner och Landsting 2016.

4 Länsstyrelsen Skåne län 2018. Även Länsstyrelsen i Jönköpings har tagit fram en skrivbordsstudie under 2019.

5 Skr. 2016/17:126.

Resultat

Samverkansöverenskommelserna har strategiskt fokus

Sju av åtta kommuner i Jämtlands län har aktuella samverkansöverenskommelser. Samtliga är av strategisk karaktär och allmänt hållna. De beskriver samverkansprocessens olika delmoment men varken polisen eller kommunerna förbinder sig till något konkret i själva överenskommelserna. De flesta kommuner har dock lagt medborgarlöftet och en åtgärds- eller handlingsplan som bilagor till samverkansöverenskommelsen. I dessa handlingsplaner återfinns beskrivningar av det operativa arbetet.

Fem kommuner presenterar i sina samverkansöverenskommelser vilka fokusområden som de ska prioritera i det brottsförebyggande och trygghetsskapande arbetet. Fokusområdena utgörs ofta av trafiksäkerhet, ungdomar/unga vuxna kopplat till ANDT (alkohol, narkotika, tobak och doping), och tillgreppsbrott. Två kommuner presenterar inga fokusområden i samverkansöverenskommelserna. Det är dessutom tydligt om de tecknade överenskommelserna innan eller efter de tog fram en lokal lägesbild.

Samtliga samverkansöverenskommelser är undertecknade av lokalpolisområdeschefen och kommunstyrelsens ordförande och sträcker sig till nästa mandatperiod med reservation för revidering om det anses nödvändigt.

Oklart vem som ska göra vad...

Det framgår oftast inte i överenskommelserna vem som ska organisera och samordna arbetet. Det bör det göra enligt processens första steg: initiering av samverkan. Bara i en samverkansöverenskommelse framgår det vilka funktioner som är särskilt ansvariga för arbetet (kommunpolisen och säkerhetssamordnaren för kommunledningsförvaltningen). Även de operativa åtgärds- och handlingsplanerna saknar uppgifter om mandat- och ansvarsfördelning.

En förklaring till detta kan vara att det fanns samverkansarbete redan innan överenskommelserna tecknades. Därför har kommunerna upplevt att de inte behövt dokumentera organisation och ansvar i det här steget i processen. Risken med att inte tydligt dokumentera ansvarsfördelningen är dock att "allas ansvar" lätt blir "ingens ansvar".⁶

... och hur arbetet ska kommuniceras

De granskade dokumenten tyder på att ingen av kommunerna har någon plan för hur de ska kommunicera arbetet. I något enstaka fall finns hänvisning till en specifik kommunikationsaktivitet kopplat till något av medborgarlöftena, men det saknas övergripande kommunikationsplaner för hur arbetet ska kommuniceras såväl internt som externt.

6 Länsstyrelsen Jönköpings län 2019.

Lokala lägesbilder finns i alla kommuner men kvaliteten varierar

Samtliga åtta kommuner har tagit fram lokala lägesbilder. Vi bedömer att lägesbilderna håller medelgod kvalitet. Lägesbilderna bygger på flera olika källor. Källornas innehåll varierar dock i kvalitet, aktualitet och relevans. Gemensamt för samtliga lägesbilder är att det tycks vara polisen som ansvarat för kartläggningen med ett visst bidrag från kommunen. Bedömningen blir således att lägesbilderna är skapade tillsammans och inte var för sig vilket krävs för att de ska bedömas vara av en högre kvalitet.

Polisens bidrag till lägesbilderna utgörs generellt av statistik kring brottsutveckling från polisen och Brottsförebyggande rådets statistik över anmälda brott. Underlaget utgörs även av händelserapporter, medarbetardialoger samt i vissa fall även en kort redogörelse från underrättelseavdelningen. Alla kommuner jämför brottsstatistiken för den egna kommunen med andra kommuner i lokalpolisområdet eller kommuner som liknar den egna i förhållande till storlek och befolkningsmängd.

Statistiken från vissa kommuner är övergripande och ofta svår att tolka eftersom det saknas jämförelse per 100 000 invånare och förklaringar till de tabeller som redovisas. Några kommuner diskuterar statistiken mer än andra. De fördjupar resonemang om vissa brottskategorier eller kommenterar tabellerna för att göra informationen mer begriplig.

Medarbetardialoger inom polisen har genomförts i samtliga kommuner. Dialogerna ger ofta information kring vilka upplevda problem som finns. Vissa ger även beskrivningar av när problemen uppstår, var, hur och vem som orsakar problem och vilka som drabbas av dem. Andra medarbetardialoger är mer svepande, utan detaljer.

Kommunernas bidrag till lägesbilderna varierar, både i omfattning och innehåll, men de är alltid mindre än polisens. I flera av lägesbilderna sträcker sig kommunens bidrag till ett fåtal sidor. Kommunernas bidrag består oftast av någon form av medarbetardialog eller en skolundersökning kopplat till ANDT. Vissa beskriver hur de redan nu arbetar med olika områden och vilka förbättringar de önskar. Ofta önskar de ökad kontakt med polisen och att polisen ska vara mer närvarande. Andra kommuner lämnar mer utförliga beskrivningar av de olika problemen.

Ibland är det tydligt hur dialogerna har genomförts och vilka som deltagit, ibland inte. Det gäller medarbetardialoger inom både polisen och kommunerna såväl som medborgardialoger.

Både polisen och kommunen är avsändare i medborgardialogerna, men även här är det tydligt att det är främst är polisen som arbetat med dessa. Informationen från medborgardialogerna ligger också under polisens avsnitt i samtliga lägesbilder. Medborgarnas åsikter och önskemål har dessutom fokus på den polisiära delen av det brottsförebyggande och trygghetsskapande arbetet. En anledning till detta kan vara att polisen varit den mer synliga och drivande aktören i medborgardialogerna.

Genusperspektiv är ovanligt i lägesbilderna. Det saknas ofta könsuppdelad statistik eller koppling till kön i beskrivningar av problem, utsatthet eller delaktighet i brottslighet. I informationen från kommunerna finns ibland könsuppdelad statistik från skolundersökningar om ANDT eller från skolresultat. Ett fåtal medarbetar- eller medborgardialoger innefattar någon typ av beskrivning kring särskild utsatthet eller delaktighet i brott kopplat till kön.

Problembilder och orsaksanalyser saknas

Problembilder finns sällan i det granskade materialet. Lägesbilderna avslutas visserligen oftast med någon typ av slutsats om resultatet tillsammans med utvalda fokusområden eller förslag till fortsatt arbete, men själva problembilden saknas alltså.

Slutsatserna i materialet är ofta sammanfattningar, främst av medborgar- och medarbetardialoger, istället för sammanvägda bedömningar som är grundade på all information. Slutsatserna svarar därför (oftast) inte på frågor om vilka problem som är vanligast förekommande, vilka brott som ökar mest, om det finns specifika platser som upplevs som otrygga, om det finns vissa grupper som är särskilt utsatta och så vidare. Det saknas även information om hur de olika fokusområdena har valts ut och varför.

En förklaring till att det saknas problembilder kan vara att lägesbilderna skapas gemensamt med en övervägande del av underlaget från polisen. På grund av detta ökar risken för att det heltäckande och kompletterande perspektivet går förlorat. Om polisen och kommunerna först tar fram enskilda och interna kunskapsunderlag kan tillförlitliga problembilder skapas.

Orsaksanalyser skapar djupare förståelse för problembilden

Bara en kommun i studien hänvisar till en genomförd orsaksanalys. Syftet med orsaksanalyser är att skapa djupare förståelse för problemen och att undersöka olika orsaker till brottslighet. I lägesbilderna, och i vissa fall även samverkansöverenskommelserna, finns anvisningar om att problemens orsaker bör analyseras för att välja rätt åtgärder. Trots det tycks den delen av arbetsprocessen ha fallit bort under arbetets gång.

Några kommuner har genomfört orsaksanalyser av enskilda brottsproblem. Det framgår av dialoger vi haft med kommunala samordnare och kommunpolis. I vissa fall kan dessa brottsproblem kopplas till de fokusområden som kommunerna lyfter fram i sina samverkansöverenskommelser. Dokumentationen av dessa orsaksanalyser har dock inte ingått i den här studien och det går därför inte att bedöma deras kvalitet.

Åtgärdsplaner finns men de kunde vara mer konkreta

Fem av åtta kommuner har åtgärdsplaner. Alla utom en liknar varandra både i utformning och kvalitet. Åtgärdsplanerna har koppling till respektive lägesbild men åtgärden tycks ofta hänvisa till universella och fortlöpande aktiviteter som redan ingår i den ordinarie verksamheten. Riktade åtgärder för att nå ett specifikt problem eller en specifik målgrupp är ovanligare. Åtgärden utgörs ofta av polisiär närvaro, informationsspridning, grannsamverkan och fortsatt arbete i befintliga samverkansforum.

Åtgärdsplanerna förklarar vad som ska göras och vilken aktör som ansvarar för åtgärden. Tidsplaner finns även om de skulle kunna vara tydligare, exempelvis genom att beskriva när en åtgärd ska påbörjas och avslutas. Det saknas anvisningar för hur åtgärden ska genomföras och i vilken ordning. Åtgärdsplanerna håller således en medelgod kvalitet.

Övergripande mål finns men de är otydliga

De flesta kommuner presenterar gemensamma mål för både samverkansöverenskommelser och medborgarlöften. Två av kommunerna gör det endast i samverkansöverenskommelserna. Fyra kommuner presenterar mål och delmål i sina respektive åtgärds- och handlingsplaner. Även dessa mål är ofta övergripande effektmål, exempelvis minskat antal misshandelsfall, ökad trafiksäkerhet, minskat antal ungdomar som använder alkohol och narkotika.

Enstaka produktions- och processmål finns i några kommuners handlingsplaner. Mål och syfte används ofta synonymt och målen saknar generellt sett flera av SMART-modellens parametrar (att mål ska vara Specifika, Mätbara, Avgränsade, Realistiska, Tidsatta) och är därför svåra att följa upp. Den sammanvägda bedömningen är att målens kvalitet är låg även om vissa kommuner har kommit längre än andra i arbetet med att formulera mål.

Medborgarlöften med bred ansats

Aktuella medborgarlöften finns i sex av åtta kommuner och samtliga är undertecknade av lokalpolisområdeschefen och kommunstyrelsens ordförande. De har oftast en kort inledning som förklarar medborgarlöftenas syfte. Sedan presenteras de olika löften utifrån motiveringen att de anses vara prioriterade utifrån den aktuella lägesbilden.

Under varje löfte finns sedan åtgärder listade som fördelas jämnt mellan polisen och kommunerna. Åtgärden har ofta en bred ansats. Polis och kommun lovar att arbeta för förbättring, eller att samverka, kring olika områden. En kommun har valt att presentera ett mål för varje enskilt medborgarlöfte.

Eftersom problembilder är ovanliga finns det ingen tydligare beskrivning av de lokala problemen eller hur de kopplas till löftena i varken medborgarlöftedokumentet, samverkansöverenskommelsen eller någon annan relevant bilaga. Oftast kopplas medborgarlöftena istället till de utvalda fokusområdena, vilka har prioriterats utifrån lägesbilderna. Likt de flesta samverkansöverenskommelserna finns ingen utpekad funktion med särskilt ansvar för medborgarlöftena.

Svårt att följa upp arbetet trots uppföljningskrav

Alla kommuner med aktuella samverkansöverenskommelser anger att de ska följa upp samverkansarbetet. Det framgår i åtgärds- eller handlingsplanen eller i samverkansöverenskommelsen om det saknas planer. Hur det ska gå till beskriver de dock generellt och svepande med hänvisningar till årlig uppföljning i olika samverkansforum. Anvisningarna tenderar att vara mer specifika i åtgärds- och handlingsplaner även om de behöver förtydliga när, var, hur och vem som ska följa upp arbetet. Vidare är det svårt att följa upp på grund av att specifika och ibland också mätbara mål saknas.

Medborgarlöftedokumentet saknar information om uppföljning med undantag för ett fåtal anvisningar om när eller i vilket forum som uppföljningen kommer att ske. I flera dokument finns en kort uppmaning till medborgarna att följa arbetet på Polisens och kommunens webbplatser.

Avslutande diskussion och rekommendationer

Den här skrivbordsstudien visar att kommunerna i Jämtlands län har kommit olika långt i sitt arbete med samverkansöverenskommelser och medborgarlöften. Flera kommuner behöver utveckla arbetet med samverkansprocessen men studien har också identifierat flera styrkor i det nuvarande arbetet.

Kommun och polis ska ta fram nya medborgarlöften och åtgärdsplaner för 2021, och Länsstyrelsen hoppas att följande diskussion och rekommendationer kan vara ett underlag för det arbetet. Både för att bibehålla de goda delarna i dagens samverkansarbete och för att utveckla de delar av arbetet som kan förbättras. Ett ytterligare stöd i det framtida samverkansarbetet är den checklista (se Bilaga 2) som Länsstyrelsen Skåne, Polisen och Kommunförbundet Skåne har arbetat fram utifrån boken *Samverkan i lokalt brottsförebyggande arbete*⁷.

Utöka de kommunala förberedelserna

De dokument som ingått i studien liknar till stor del varandra, framför allt dokument från kommuner som omfattas av samma kommunpolis. Detta är en indikation på att det i huvudsak är polisen som är den drivande aktören i samverkansarbetet, åtminstone i den förberedande delen. För att skapa en så heltäckande bild av de lokala förhållandena som möjligt är det viktigt att både polis och kommun, var för sig, tar fram beskrivningar av vad varje aktör identifierar som problem. De kommunala enskilda förberedelserna är i dagsläget ett mindre inslag i de gemensamma lägesbilderna. Det är tydligt att kommunerna behöver utveckla sin del av arbetet, framför allt genom att arbeta fram en egen grundlig lägesbild.

Säkerställ och tydliggör organisering och samordning

Samverkansöverenskommelser finns i majoriteten av kommunerna och är i första hand strategiskt utformade om än allmänt hållna. En strategisk samverkansöverenskommelse som sträcker sig över en mandatperiod är fördelaktigt för arbetets långsiktiga systematik och struktur. Om det dessutom finns åtgärdsplaner och medborgarlöften med kortare livslängd finns förutsättningar för operativt arbete anpassat efter den aktuella problembilden som på kort tid kan förändras.

Polisen och kommunerna behöver säkerställa att det finns en organisation för arbetet med samverkansöverenskommelser och medborgarlöften. Roller, samordning, mandat och resurser måste fastställas. Om dessa frågor lämnas utanför samverkansöverenskommelsen är det viktigt att polisen och kommunerna fastställer och dokumenterar dem på annat sätt.

7 Brottsförebyggande rådet, Polismyndigheten och Sveriges Kommuner och Landsting 2016.

Upprätta en plan för intern och extern kommunikation

Ett tydligt utvecklingsområde är kommunikation. Inga dokument i det granskade materialet innehåller eller hänvisar till någon kommunikationsplan. Det är viktigt att skapa och behålla medborgarnas engagemang och vilja till delaktighet. Därför behöver de få information om hur arbetet fortsätter efter deras medverkan i exempelvis medborgardialoger.⁸

Även medarbetarnas engagemang och delaktighet stärks om de förstår arbetet och sin egen roll i det.⁹

Både den interna och externa kommunikationen är således viktig och kan påverka utfallet och effekterna av samverkansarbetet.

Kommunikationsplanen ska innehålla de huvudbudskap som parterna enas om, de kommunikationsaktiviteter som ska samordnas och en specifik plan för kommunikationen kring medborgarlöftena. En särskilt ansvarig med rätt kompetens bör få ansvar för att följa upp kommunikationen precis som andra aktiviteter i samverkansarbetet ska följas upp. Det finns ofta kommunikatörer anställda inom både polis och kommun. De har god kompetens och kan ge stöd för att ta fram kommunikationsplaner.

Utveckla och fördjupa informationen i lägesbilderna

Lägesbilderna håller genomgående medelgod kvalitet och är ofta innehållsrika sett till antalet källor. Källorna omfattar både statistik och erfarenheter från medarbetare och medborgare vilket ger en varierad och nyanserad lägesbild. Lägesbilderna bör dock kompletteras med metodbeskrivningar där det framgår hur dialogerna har genomförts och vilka som deltagit.

En utvecklingsmöjlighet för både kommuner och polis är att arbeta vidare med hur de väljer källor och analyserar materialet. Exempelvis kan polisen fördjupa brottsstatistiken till att omfatta tider och platser. Ett annat exempel är jämställdhet - att belysa skillnader mellan mäns och kvinnors brottslighet och trygghet. Det är den sammanvägda bilden av de olika källorna som skapar problembilden, vilken i sin tur utgör underlaget för vilka fokusområden som ska prioriteras.

Om kommuner och polis fördjupar analysen av källorna kan de lättare identifiera problem och prioritera mellan de olika problemen. Det skulle även göra det lättare att anpassa åtgärderna efter problembilden, snarare än att utgå från vad de redan gör i den ordinarie verksamheten.

Fokusera arbetet med hjälp av problembild och orsaksanalys

Vår studie visar att kommunerna och polisen har ambitionen att arbeta mot problemens orsaker. Trots det saknar de flesta kommuner orsaksanalyser och problembilder. Utan att utreda vilka orsaker som bidrar till problemen blir det svårt att identifiera relevanta åtgärder och fokusera arbetet. Detta minskar i sin tur chanserna att påverka problemen. Orsaksanalyser är därför en nödvändig del

8 Brottsförebyggande rådet 2016.

9 Brottsförebyggande rådet 2018:14.

i de gemensamma förberedelserna. Kommunerna bör dokumentera analyserna och hänvisa till dem i andra dokument. Det skapar transparens i arbetet och underlättar för kommande orsaksanalyser.

Konkretisera åtgärder, mål och uppföljning

Åtgärds- och handlingsplanerna saknar till stor del riktade och avgränsade mål och åtgärder. Det är en trolig följd av att lägesbilderna saknar problembilder och orsaksanalyser. I likhet med Jönköpings län tycks åtgärderna *"i första hand planeras utifrån polisens och kommunernas befintliga åtgärdsportfölj, och inte utifrån det faktiska behovet."*¹⁰

Åtgärds- och handlingsplanerna har ofta en tydlig struktur men behöver konkretiseras, framför allt hur åtgärderna ska genomföras.

Anvisningar för i vilken ordning åtgärder ska genomföras saknas helt vilket kan resultera i att effekten av åtgärderna i vissa fall uteblir. Exempelvis behöver en del åtgärder genomföras samtidigt medan andra är beroende av tidigare insatser för att ge effekt. De utvalda fokusområdena omfattar ofta en rad olika åtgärder. Att fastställa ordningen för åtgärderna är därför även fördelaktigt om kommunerna tvingas prioritera mellan dem.

Även uppföljningsanvisningarna kan konkretiseras sett till vem som ansvarar för att följa upp och hur uppföljningen ska ske (exempelvis vilken data som ska analyseras). Till följd av att de aktuella målen generellt sett saknar flera av SMART-modellens parametrar är det svårt att följa upp arbetet. Väl formulerade mål underlättar inte bara styrning och vägledning för genomförandet utan är också en avgörande förutsättning för uppföljningen. Det är därför fördelaktigt att planera för uppföljning i samband med målformuleringen.

Utforma konkreta medborgarlöften som är kopplade till problembilden

Syftet med medborgarlöften är att effektivisera det brottsförebyggande och trygghetsskapande arbetet genom att bygga förtroende och involvera medarbetare, medborgare och andra lokala aktörer i arbetet. Arbetet ger polis och kommun möjlighet att kommunicera med medborgarna, både genom medborgardialogerna och det färdiga löftedokumentet. Löftena kan se ut på olika sätt beroende på syfte och mål, men det är viktigt att medborgarna får en förståelse för medborgarlöftena och vilket resultat de kan få.

För att uppnå detta behöver löftena tydligare kopplas till problembilden, till exempel genom en kort beskrivning av de identifierade problemen. Löftena och de tillhörande åtgärderna behöver även konkretiseras. Därtill behöver också medborgarnas möjligheter till att löpande kunna följa arbetet och ta del av resultaten förbättras.

¹⁰ Länsstyrelsen Jönköpings län och Stiftelsen Tryggare Sverige 2019.

Referenser

- » Brottsförebyggande rådet, Brå (2016). En polis närmare medborgaren. Ett kunskapsstöd i arbetet med medborgarlöften. 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 \(2018\). Polisens arbete med medborgarlöften. Fallstudier från fyra områden i Sverige. Rapport 2018:14. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.](#)
- » [Länsstyrelsen Skåne län \(2018\) Skrivbordsstudie över samverkansöverenskommelser och medborgarlöften i Skåne. Rapport: 2018. Länsstyrelsen Skåne län.](#)
- » Länsstyrelsen Jönköpings län (2019) Skrivbordsstudie över samverkansöverenskommelser och medborgarlöften i Jönköpings län. Rapport: 2019. Länsstyrelsen Jönköpings län.
- » [Skr. 2016/17:126 Tillsammans mot brott: Ett nationellt brottsförebyggande program. Stockholm: Justitiedepartementet.](#)

Bilaga 1

Skribordsstudie av samverkansöverenskommelser och medborgarlöften i Skåne

Frågeställningar samt kvalitetsbedömning:

1. Finns aktuell samverkansöverenskommelse (strategisk eller operativ)?
2. Vem i den kommunala organisationen har fastställt/undertecknat samverkansöverenskommelsen?
3. Anges vem som är ansvarig för samverkansöverenskommelsen?
4. Finns aktuell kommunikationsplan?
5. Finns lokal lägesbild? Bedömning av kvaliteten:
 - a. Låg kvalitet
 - Lägesbilden är framtagen av polis och kommun tillsammans alternativt av endast en part.
 - Lägesbilden bygger på en begränsad kartläggning där max två tillgängliga källor använts.
 - b. Medel kvalitet
 - Lägesbilden är framtagen av polis och kommun tillsammans alternativt av polis och kommun var och en för sig.
 - Lägesbilden bygger på en begränsad kartläggning där max tre tillgängliga källor använts.
 - c. Hög kvalitet
 - Lägesbilden är framtagen av polis och kommun var för sig.
 - Lägesbilden bygger på en varierad kartläggning där minst fyra tillgängliga källor använts.
6. Finns gemensam problembild?
7. Har orsaksanalys genomförts? Bedömning av kvaliteten:
 - a. Låg kvalitet
 - Orsakerna till problemen anges men det är oklart hur dessa har analyserats.
 - b. Medel kvalitet
 - Orsakerna till problemen har analyserats genom interna diskussioner.
 - c. Hög kvalitet
 - Orsakerna till problemen har analyserats genom ytterligare fördjupning (kunskapsinhämtning, intervjuer, enkätundersökning, observationer etc).

8. Finns gemensamma mål? Bedömning av kvaliteten:
 - a. Låg kvalitet
 - Målen är endast övergripande och generella (effektmål)
 - b. Medel kvalitet
 - Målen innehåller effektmål, processmål och produktionsmål
 - c. Hög kvalitet
 - Målen är utfärdade enligt SMART modellen
9. Finns aktuell åtgärdsplan? Bedömning av kvaliteten:
 - a. Låg kvalitet
 - Åtgärdsplan finns men aktiviteterna saknar tydlig koppling till lägesbilden
 - b. Medel kvalitet
 - Åtgärdsplanen har koppling till lägesbilden men saknar komplett specifikation avseende:
 - Vad ska göras
 - Hur ska det göras
 - Roll- och ansvarsfördelning
 - Tidsram
 - Ordning mellan åtgärderna
 - c. Hög kvalitet
 - Åtgärdsplanen har koppling till lägesbilden och innehar specifikation:
 - Vad ska göras
 - Hur ska det göras
 - Roll- och ansvarsfördelning
 - Tidsram
 - Ordning mellan åtgärderna
10. Finns aktuella medborgarlöften?
11. Finns koppling mellan medborgarlöftena och problembilden i överenskommelsen, medborgarlöftet eller separat bilaga?
12. Vem i den kommunala organisationen har fastställt/undertecknat medborgarlöftena?
13. Anges vem som är ansvarig för medborgarlöftena?
14. Anges i samverkansöverenskommelsen (eller i annan relevant bilaga) när, hur och av vem arbetet ska följas upp?
15. Anges i medborgarlöftet (eller i annan relevant bilaga) när, hur och av vem arbetet ska följas upp?



Länsstyrelsen
Jämtlands län

Telefon: 010-225 30 00
jamtland@lansstyrelsen.se
www.lansstyrelsen.se/jamtland

TILLSAMMANS FÖR EN HÅLLBAR FRAMTID
