

# Planlagd brottsförebyggande linjeverksamhet



Tillsynsrapport 2021:6

Polismyndigheten, rikspolischefens kansli, augusti 2021



## Polismyndigheten, tillsynsenheten

Utgivare: Polismyndigheten, Rikspolischefens kansli, Tillsynsenheten, 106 75 Stockholm

Dnr: A005.131/2019, Saknr: 128

Omslagsfoto: Lars Hedelin, Polismyndigheten

Upplaga: Intrapolis, Internet, tryckt/kopierad i 300 ex

Datum: 2021-08-30

# Innehåll

<b>Sammanfattning .....</b>	<b>4</b>
<b>1 Uppdrag och genomförande.....</b>	<b>8</b>
1.1 Tillsynsuppdraget .....	8
1.2 Genomförandet .....	9
1.3 Rapportens disposition.....	10
<b>2 Rättslig reglering.....</b>	<b>11</b>
<b>3 Styrningen av den brottsförebyggande planlagda linjeverksamheten .....</b>	<b>14</b>
3.1 Regeringens styrning .....	14
3.2 Polismyndighetens styrning.....	16
3.3 Metodstöd och handböcker.....	18
<b>4 Det brottsförebyggande arbetet i samverkan .....</b>	<b>20</b>
4.1 Samverkan mellan polis och kommun.....	20
4.2 Samverkan med det övriga samhället .....	21
<b>5 Medborgarlöften .....</b>	<b>22</b>
5.1 Bakgrund .....	22
5.2 Iakttagelser .....	23
5.3 Bedömningar .....	26
<b>6 Trygghetsundersökningar.....</b>	<b>27</b>
6.1 Bakgrund .....	27
6.2 Polismyndighetens lokala trygghetsundersökningar.....	28
6.3 Överenskommelser mellan Polismyndigheten och Brå .....	31
6.4 Polismyndighetens utredningar om trygghetsundersökningar .....	31
6.5 Användning av trygghetsundersökningar lokalt .....	33
6.6 Resultatrevisningen av den trygghetsskapande verksamheten .....	34
6.7 Samarbete om administration av trygghetsmätningar.....	35
6.8 Bedömningar .....	36
<b>7 Områdespoliser .....</b>	<b>40</b>
7.1 Bakgrund .....	40
7.2 Antal och andel områdespoliser.....	41
7.3 Belastningen på områdespoliser .....	43
7.4 Resultatrevisningen rörande områdespoliser .....	44
7.5 Bedömningar .....	45
<b>8 Ingripandeverksamheten .....</b>	<b>47</b>
8.1 Bakgrund .....	47
8.2 Iakttagelser .....	47
8.3 Bedömningar .....	50
<b>9 Stöd i det brottsförebyggande och trygghetsskapande arbetet .....</b>	<b>52</b>
9.1 Bakgrund .....	52
9.2 Iakttagelser .....	53
9.3 Bedömningar .....	54
<b>10 Rekommendationer.....</b>	<b>55</b>
<b>Bilaga.....</b>	<b>56</b>

## Sammanfattning

Tillsynsenheten har genom en inspektion granskat om Polismyndighetens brottsförebyggande arbete inom lokalpolisområdena överensstämmer med verksamhetens prioriteringar och intentioner samt om det uppfyller de krav som följer av författningarna. Tillsynsenheten har även undersökt om myndighetens strategier och arbetsmetoder inom området har vunnit tillräckligt genomslag i verksamheten. Omständigheter som kan hänföras till organisatoriska lösningar och bemanning samt frågor som rör ledning och styrning har särskilt beaktats. Avsikten med inspektionen är att främja enhetlighet i polisverksamheten och en ändamålsenlig rättstillämpning i hela landet.

Det hör till Polismyndighetens uppgifter att förebygga och förhindra brottslig verksamhet. När myndigheten förebygger brottslig verksamhet ska det ske rättssäkert och enhetligt. Brottsligheten behöver ofta mötas med olika parallella aktiviteter och det brottsförebyggande arbetet ska därför präglas av en helhetssyn där flera aktörer involveras. En nära samverkan mellan berörda aktörer förutsätts för att möta de lokala behoven och möjliggöra snabba reaktioner på de samhällsförändringar som påverkar brottsligheten. Genom en kunskapsbaserad och strukturerad samverkan, som svarar mot de lokala problembilderna, ökar också möjligheterna till önskade effekter av insatta aktiviteter.

Polisorganisationskommittén fann att den dåvarande polisorganisationen var ett hinder för en effektiv styrning av polisverksamheten. Den nationella beslutskraften var otillräcklig och ansvarsförhållandena otydliga. Arbetsmetoderna hade blivit frivilliga att använda och det fanns utrymme att förändra och anpassa metoderna lokalt, vilket undergrävde själva syftet med åtgärderna. En stark och beslutskapabel nationell ledning ansågs vara en förutsättning för att ändra och utveckla inarbetade mönster och metoder i en stark organisationskultur.

Genom ombildningen av polisen 2015 gavs Polismyndighetens ledning ett helhetsansvar för all polisverksamhet med en tydlig ansvarskedja från myndighetsledning ner till den lokala nivån. Ett nationellt helhetsansvar skulle skapa bättre förutsättningar för att ändra arbetsmetoder och för att nationella strategier snabbt skulle få ett genomslag i verksamheten.

Som en central del i det brottsbekämpande och trygghetsskapande arbetet är en stark lokal närvaro ett av Polismyndighetens långsiktiga mål. Genom medborgarlöften och dialog med medborgarna ska lokalsamhällets delaktighet i det brottsförebyggande och trygghetsskapande arbetet stärkas. En prioriterad del i målet med en stark lokal närvaro är resursfördelningen inom myndigheten med tillgång till områdespoliser och kommunpoliser.

Polismyndigheten har utarbetat metodstöd dels för framtagande av medborgarlöften, dels för att motverka organiserad brottslighet i lokalsamhället. Utöver dessa metodstöd har Brottsförebyggande rådet (Brå), Polismyndigheten och Sveriges kommuner och regioner (SKR) gemensamt tagit fram en handbok om samverkansprocessen utifrån ett kunskapsbaserat arbetssätt med samverkansöverenskommelser och medborgarlöften. Inspektionen har dock visat på en bristande tillämpning i verksamheten. I flera fall verkar metodstöden och råden i handböckerna ha valts bort till förmån för egna lösningar och arbetssätt. Det kan innebära att samverkan blir personberoende och ostrukturerad, samtidigt som det kan leda till att myndighetens brottsförebyggande arbete inte bedrivs rättssäkert och enhetligt.

I regleringsbrevet för 2017 begärde regeringen att Polismyndigheten skulle ta fram en definition av den brottsförebyggande verksamheten samt att myndigheten redovisade och

bedömde genomförda brottsförebyggande aktiviteter och samverkan utifrån den framtagna definitionen. I december 2017 beslutade myndigheten om en ny brottsförebyggande definition i enlighet med regleringsbrevet. En ny kod för tidredovisning och uppföljning av brottsförebyggande aktiviteter och samverkan infördes. Sammantaget skulle det öka förutsättningarna för att styra och följa upp den brottsförebyggande verksamheten.

Någon systematisk uppföljning av genomförda aktiviteter, dess effekter och resursåtgång sker dock inte. Under 2020 har inte något brottsförebyggande arbete enligt den nya definitionen registrerats vid de inspekterade lokalpolisområdena. För samtliga lokalpolisområden i landet är det mindre än en procent av det totala brottsförebyggande arbetet som har registrerats som aktiviteter, eller deltagande i aktiviteter, med det primära syftet att förhindra att brott begås. Sammantaget innebär det att Polismyndigheten brister i styrning, uppföljning och utvärdering av den brottsförebyggande verksamheten samtidigt som möjligheterna till att välja rätt operativ metod minskar eller uteblir.

Polismyndighetens lokala trygghetsundersökningar är en del av den lokala lägesbilden och ska användas som en utgångspunkt till fördjupade medborgardialoger. I undersökningarna tillfrågas medborgarna om utsattheten för brott, upplevelser av otrygghet och om vilken uppfattning de har om hur polisen agerar. Resultaten från undersökningarna blir en utgångspunkt för att identifiera och åtgärda de problem som leder till otrygghet och utsatthet för brott.

Polisregion Syd har årligen genomfört lokala trygghetsundersökningar i samtliga 58 kommuner. Förutom polisregion Väst, som inte har genomfört några trygghetsundersökningar, har övriga polisregioner i landet genomfört undersökningar i enstaka kommuner och kommundelar.

Kontinuerligt genomförda trygghetsundersökningar som följs upp kan bidra till att utveckla de brottsförebyggande och trygghetsskapande metoderna och dess effekter samt underlätta för en nationell styrning av verksamheten. Det gäller inte minst i landets utsatta områden och i andra miljöer där konflikter med skjutvapenrelaterade fall är överrepresenterade och leder till otrygghet för allmänheten.

Allt sedan beslutet 2014 om att lokala trygghetsundersökningar ska genomföras i kommunerna med start 2015 har Polismyndigheten utvärderat och utrett behovet. Parallellt med dessa utredningar har även ett försöksprojekt med Brå om den nationella trygghetsundersökningen genomförts under ett antal år. Dock har försöken med att kartlägga och klargöra verksamhetens behov av trygghetsundersökningar inte tydliggjort behoven. Än mindre har arbetet lett till att etablera en nationell modell av lokala trygghetsundersökningar och ett enhetligt genomförande.

Polismyndigheten har upphandlat tjänster för genomförandet av trygghetsundersökningar genom avtal med undersökningsföretag. Hanteringen av trygghetsundersökningar innebär att personuppgifter behandlas. Det kan konstateras att det inte gjordes någon översyn av villkoren för personuppgiftsbehandling i det tidigare avtalet för trygghetsmätningar i samband med att dataskyddsförordningen trädde ikraft i maj 2018. Även under den nuvarande avtalsperioden har det inte funnits något personuppgiftsbiträdesavtal med leverantören då trygghetsundersökningar genomfördes. Det har också funnits brister i informationsskyldigheten då undersökningarna genomförts. Tillräcklig och korrekt information har inte lämnats i samband med urvalet av respondenter och insamlingen av enkätsvaren. Någon underbyggd förklaring till avsaknaden av personuppgiftsbiträdesavtal

och bristerna i informationsskyldigheten har tillsynsenheten inte erhållit. Otydligheter i roller, processansvar och beroendet till andra processer bedöms som bidragande orsaker.

Frågan om Polismyndighetens lokala trygghetsundersökningar bedöms inte få någon hållbar lösning utan ett nationellt åtgärdsbeslut. För att uppnå kontinuitet och enhetlighet i genomförandet av lokala trygghetsundersökningar samt för att åstadkomma en samlad och rättvisande uppföljning behöver myndigheten bland annat se till att tydliggöra ett nationellt utpekad ansvar för samordning och analys av trygghetsundersökningarna.

Funktionen områdespolis inrättades som ett led i anpassningen till en lokalt förankrad polis. I varje lokalpolisområde skulle det finnas områdespoliser med uppdrag att långsiktigt arbeta kontaktskapande, brottsförebyggande och trygghetsskapande utifrån en framtagen problembild. Det är dock oklart i vilken omfattning områdespoliserna verkar i enlighet med målsättningen då Polismyndigheten fortfarande inte har någon samlad bild över hur områdespoliserna används och heller inte kan lämna någon bedömning av hur långt myndigheten har kommit i arbetet med att upprätthålla en uthållighet och kontinuitet i det långsiktiga kontaktskapande och trygghetsskapande arbetet.

Polismyndigheten beslutade 2016 om en strategisk inriktning för områdespoliser. Visserligen anger den strategiska inriktningen att områdespolisernas arbete är en förutsättning för reformens bärande tankar kring det lokala brottsförebyggande arbetet och att ett tydligt kontakt- och trygghetsskapande arbete är viktigt för att komma närmare medborgarna. Trots det finns det inget i den strategiska inriktningen som beskriver vilka vägval som ska göras för att uppnå kontinuitet i områdespolisernas långsiktiga uppdrag. I stället öppnar den upp för en utökad användning av områdespoliser i annan verksamhet och skapar därigenom en målkonflikt. Det vill säga om områdespolisresursen ska styras utifrån uthållighet och kontinuitet i det trygghetsskapande arbetet, eller av behovet att resursätta ingripandeverksamheten och bemanna kommenderingar.

Arbetet för en områdespolis ska, enligt den strategiska inriktningen, utgå från ett geografiskt utpekad ansvarsområde inom lokalpolisområdet. Endast hälften av landets områdespoliser har tilldelats ett sådant område. En bidragande orsak till att kravet inte uppfyllts är sannolikt att begreppet geografiskt område inte har preciserats i den strategiska inriktningen eller i något annat beslut. Det medför ytterligare tolkningssvårigheter när det gäller frågan om områdespoliser och vad som är rimligt beträffande avstånd och befolkningstäthet eller andra parametrar för att bedriva det trygghetsskapande arbetet i enlighet med målsättningarna.

Områdespolisuppdraget har successivt blivit alltmer otydligt och gett upphov till ett stort tolkningsutrymme på den lokala nivån. Bemanningsbehovet för annan verksamhet inom lokalpolisområdet har i hög grad kommit att betraktas som styrande för områdespolisernas dagliga arbete. Det kan i sin tur leda till att lokalpolisområdets sammantagna brottsförebyggande och trygghetsskapande förmåga blir så låg att det går att ifrågasätta om uppgiften kan upprätthållas och om uppdraget kan genomföras som det var avsett.

Polismyndighetens styrning i frågan om områdespoliser har i och med beslutet om en strategisk inriktning för områdespoliser varken skapat klarhet eller anpassning till en av de viktigaste utgångspunkterna med att reformera polisen genom en stärkt lokal närvaro och tillgänglighet. Även i förhållande till myndighetens långsiktiga mål framstår den strategiska inriktningen som oklar då det gäller begreppet en stark lokal närvaro och där områdespoliserna ska utgöra en betydelsefull resurs. Det är därför viktigt att myndigheten utvecklar

sin långsiktiga styrning och tydligt anger vilken ambitionsnivå lokalpolisområdena ska ha för att säkerställa balansen mellan uppgift och resurs.

Regeringen har gjort bedömningen att Polismyndigheten behöver förbättra ingripande- verksamhetens (IGV) förutsättningar att bidra till det planlagda brottsförebyggande arbetet. Den resurs från lokalpolisområdet som regionledningscentralerna ska disponera för den händelsestyrda ingripande verksamheten ska vara dimensionerad för att klara uppdraget. Den största andel tid som IGV-patruller står till regionledningscentralernas förfogande utgörs inte av ärenden som innebär att IGV-patrullen omedelbart (prioritet 1) eller skyndsamt (prioritet 2) ska ingripa. I de inspekterade lokalpolisområdena var mellan 73 och 96 procent av den tillgängliga tiden annan tid och som i huvudsak kan delas upp i två delar. Den ena delen hänförs till ärenden som ska resurssättas med IGV-patrull inom fyra timmar eller åtgärdas på något annat sätt under regionledningscentralens ledningsansvar (prioritet 3). Den andra delen hänförs till den planlagda linjeverksamheten med brottsförebyggande aktiviteter under lokalpolisområdets ledningsansvar.

Resursen för ingripande verksamheten är inte tillräckligt sammanhållen och verksamheten brister i kontinuitet. Det beror främst på att den yttre operativa verksamheten leds från olika håll och utifrån skilda utgångspunkter och målsättningar. Ingen har helhetsansvaret och resurserna riskerar därför att användas fel då behoven över- eller underskattas. Resultatet blir framförallt att den planlagda linjeverksamheten med det brottsförebyggande uppdraget inte fungerar tillräckligt väl.

Ledningskedjan för den planlagda linjeverksamheten behöver tydliggöras i förhållande till den händelsestyrda ingripande verksamheten genom regionala riktlinjer och en enhetlig tillämpning. Det ska inte vara möjligt att prioritera ner eller avstå från uppdraget att utifrån den lokala problembilden arbeta förebyggande mot brott.

Polismyndigheten har sedan ombildningen inrättat flera stödfunktioner på olika nivåer som ska samordna och i övrigt stödja myndighetens brottsförebyggande och trygghetsskapande arbete. Stöd- och samordningsfunktioner är fördelade över samtliga nivåer inom myndigheten och med uppgifter och ansvarsförhållanden som i många avseenden verkar överlappande och oklara. Lokalpolisområdenas efterfrågan av de inrättade stöd- och samordningsfunktionerna har successivt avtagit eller uteblivit då funktionerna inte har ansetts som tillgängliga för det lokala brottsförebyggande arbetet i den utsträckning som det var tänkt.

Stöd- och samordningsfunktioner är en viktig del för att bidra till Polismyndighetens övergripande brottsförebyggande och trygghetsskapande mål. De ska ge förutsättningar för ett problemorienterat och kunskapsbaserat arbete som bedrivs enhetligt och effektivt, i nära samverkan med andra samhällsaktörer. Det är väsentligt att de inrättade stöd- och samordningsfunktionerna fungerar väl då det sker stora förändringarna i samhällsutvecklingen och i brottslighetens karaktär samtidigt som många samverkansaktörer ska involveras i det brottsförebyggande arbetet.

Polismyndighetens styrning har inte i tillräcklig mån säkerställt effektivitet och enhetlighet inom stöd och samordning i det brottsförebyggande arbetet. En översyn av de befintliga stöd- och samordningsfunktionerna för det brottsförebyggande och trygghetsskapande arbetet bör därför genomföras för en mer ändamålsenlig utformning och som i högre grad bidrar till myndighetens brottsförebyggande mål och löser problemen som ska avhjälpas.

# 1 Uppdrag och genomförande

## 1.1 Tillsynsuppdraget

Enligt tillsynsplanen för 2019<sup>1</sup> ska tillsynsenheten granska om Polismyndighetens brottsförebyggande arbete inom lokalpolisområdena överensstämmer med verksamhetens prioriteringar och intentioner.

Förutom att undersöka om den granskade verksamheten uppfyller de krav som följer av lagar, förordningar och föreskrifter ska granskningen även uppmärksamma om Polismyndighetens strategier och arbetsmetoder inom området har vunnit genomslag i verksamheten.

I övrigt ska tillsynen särskilt inriktas på att:

- undersöka i vilken omfattning de åtgärder och insatser som fastställts i medborgarlöftena har resurssatts
- undersöka vilken uppföljning av genomförda åtgärder och insatser som genomförts
- granska ingripandeverksamhetens möjligheter att genomföra planlagt brottsförebyggande arbete
- granska hur verksamheten i särskilt utsatta områden<sup>2</sup> och i glesbygd<sup>3</sup> hanteras och samordnas med det övriga samhället inom ramen för gällande samverkansöverenskommelser och medborgarlöften.

Omständigheter som kan hänföras till organisatoriska lösningar och bemanning samt frågor som rör ledning och styrning ska särskilt beaktas.

Tillsynsärendet har bedrivits som en inspektion genom intervjuer och besök i verksamheten samt genom dokument- och ärendegranskningar. Avsikten med inspektionen har varit att främja enhetlighet i polisverksamheten och en ändamålsenlig rättstillämpning i hela landet.

Rikspolischefen gav tillsynsenheten ett tilläggsuppdrag att inom ramen för den pågående inspektionen även undersöka hur Polismyndigheten hanterat och genomfört trygghetsundersökningar samt i vilken utsträckning områdespoliser verkar i enlighet med myndighetens målsättning med det trygghetsskapande arbetet.

---

<sup>1</sup> Polismyndigheten. *Polismyndighetens tillsynsplan 2019* (PM 2019:1).

<sup>2</sup> Utsatta områden är ett samlingsnamn för geografiskt avgränsade områden indelade i tre nivåer; utsatta områden, riskområden och särskilt utsatta områden. Polismyndigheten (2017) *Utsatta områden. Social ordning, kriminell struktur och utmaningar för polisen*.

<sup>3</sup> Glesbygdskommun definierades i SKL:s kommungruppsindelning 2011 som kommun med en tätortsgrad understigande 70 procent och mindre än åtta invånare per kvadratkilometer.



## 1.2 Genomförandet

Inspektionen påbörjades våren 2019 och var inledningsvis inriktad på förhållandet under det första halvåret 2019. Uppföljande intervjuer med förnyade verksamhetsbesök samt dokumentgranskningar genomfördes under andra halvåret 2020 för att närmare undersöka utvecklingen av det brottsförebyggande och trygghetsskapande arbetet.

För att kunna dra slutsatser om det brottsförebyggande arbetet inom lokalpolisområdena överensstämmer med verksamhetens prioriteringar och intentioner har en genomgång av Polismyndighetens styrdokument och metodstöd genomförts. Därutöver har samtliga samverkansavtal, medborgarlöften och aktivitetsplaner inom respektive lokalpolisområde granskats. Vidare har uppgifter från myndighetens it-system för operativ insats- och personalplanering hämtats och analyser har gjorts av data från it-system för hanteringen av inkommande händelser samt personaladministrativa it-system.

Ett antal intervjuer har genomförts med lokalpolisområdespersonal som har ansvar för, eller på annat sätt deltar i det brottsförebyggande arbetet. Besök har även ägt rum vid polisområdena och intervjuer har genomförts med polisområdescheferna för att få en mer övergripande bild av hur ledningen och styrningen av verksamheten ser ut. Därutöver har intervjuer hållits med polisområdeskommunikatören vid kommunikationsavdelningen samt personal vid regionkansliernas verksamhetsstyrnings- och analysfunktioner.

I de tre största kommunerna inom de granskade lokalpolisområdena har samtal förts med kommunstyrelsens ordförande för att få kunskap om respektive kommunlednings syn på den strategiska samverkan i det brottsförebyggande arbetet. Vid samtalen har även kommundirektören, eller kommunchefen, samt brottsförebyggande samordnare deltagit.

Vidare har särskilda intervjuer genomförts med länsstyrelsernas regionala samordnare för det brottsförebyggande arbetet inom Västerbottens län, Skåne län och Stockholms län. Avsikten med intervjuerna har varit att få en bild av det arbete som hittills bedrivits och i vilken grad länsstyrelsens stöd har bidragit till utvecklingen av det lokala och regionala brottsförebyggande arbetet med kommunöverskridande åtgärder.

Den 28 januari 2019 gavs polismästaren Stefan Liljenberg i uppdrag att som inspektionsledare genomföra inspektionen. Stefan Liljenberg ersattes den 19 augusti 2019 som inspektionsledare av f.d. länspolismästaren Madeleine Jufors. Den 13 maj 2020 ersattes Madeleine Jufors som inspektionsledare av tillsynschefen Johan Östensson. I övrigt har inspektionsgruppen bestått av kommissarien Ken Petersson, tillsynshandläggare. Dåvarande polisintendenten Malena Grann, kommissarien Roger Karlsson samt polisintendenterna Josef Wiklund och Lars Vestermark har i vissa delar under inspektionens verksamhetsbesök deltagit som experter.

Följande organisatoriska enheter har i detta ärende varit föremål för tillsyn:

- Polisregion Nord, polisområde Västerbotten och lokalpolisområde södra Lappland.
- Polisregion Syd, polisområde nordvästra Skåne och lokalpolisområde Landskrona.
- Polisregion Stockholm, polisområde Stockholm nord och lokalpolisområde södra Roslagen (dåvarande lokalpolisområde Täby).
- Kommunikationsavdelningen.

### 1.3 Rapportens disposition

Rapporten är indelad i tio kapitel. I detta inledande kapitel presenteras bakgrunden till, inriktningen och syftet med inspektionen.

I kapitel 2 finns en översiktlig beskrivning av den rättsliga regleringen inom det brottsförebyggande området.

I kapitel 3 beskrivs regeringens och Polismyndighetens styrning av den brottsförebyggande verksamheten. Därefter redovisas de metodstöd och handböcker som finns inom området.

I kapitel 4 redogörs kortfattat för Polismyndighetens samverkan i det brottsförebyggande arbetet.

I kapitel 5 redovisas de inspekterade lokalpolisområdenas arbete med medborgarlöften. Inledningsvis beskrivs bakgrunden till modellen med medborgarlöften och följs av ett avsnitt med gjorda iakttagelser. Kapitlet avslutas med ett avsnitt som utgör tillsynsenhetens bedömningar av gjorda iakttagelser.

I kapitel 6 och 7 behandlas tilläggsuppdraget att undersöka hur Polismyndigheten hanterat och genomfört trygghetsundersökningar samt i vilken utsträckning områdespoliser verkar i enlighet med myndighetens målsättning med det trygghetsskapande arbetet. Varje kapitel inleds med ett beskrivande bakgrundsavsnitt. Därefter följer ett antal avsnitt med gjorda iakttagelser. Varje kapitel avslutas med ett bedömningsavsnitt utifrån gjorda iakttagelser.

I kapitel 8 redogörs för ingripandeverksamhetens möjligheter att genomföra planlagt brottsförebyggande arbete. Kapitlet inleds med en kortfattad beskrivning av lokalpolisområdets verksamhetsansvar för den brottsförebyggande och ingripande verksamheten samt dess ledningsnivåer. Därefter följer ett avsnitt med gjorda iakttagelser och analyser. Kapitlet avslutas med ett avsnitt som utgör tillsynsenhetens bedömningar.

I kapitel 9 beskrivs bakgrund och iakttagelser avseende olika sorters stöd som etablerats för att möta behoven inom det lokala brottsförebyggande och trygghetsskapande arbetet. Kapitlet avslutas med ett bedömningsavsnitt.

Rapporten avslutas med ett antal rekommendationer i kapitel 10, baserade på det som denna inspektion lett fram till.

## 2 Rättslig reglering

Som framgår av 1 § första stycket polislagen (1984:387) ska polisens arbete syfta till att upprätthålla allmän ordning och säkerhet samt i övrigt tillförsäkra allmänheten skydd och annan hjälp. I polisens uppgift att upprätthålla allmän ordning och säkerhet ligger inte bara att motverka och beivra straffsanktionerade handlingar, utan polisen har i övrigt en viss skyldighet att i möjligast mån säkerställa förutsättningarna för ett tryggt och friktionsfritt samspel mellan medborgarna.<sup>4</sup>

Enligt 2 § 1 p. polislagen hör det till Polismyndighetens uppgifter att förebygga och förhindra brottslig verksamhet. Av 2 § förordningen (2014:1102) med instruktion för Polismyndigheten framgår att verksamheten ska bedrivas rättssäkert och enhetligt när Polismyndigheten förebygger brottslig verksamhet.

En förutsättning för ett framgångsrikt resultat är ofta att det sker ett samarbete med andra myndigheter. Samarbete har bedömts vara så grundläggande att det vid sidan av de allmänna principerna om myndigheternas samverkansskyldigheter även finns uttryckliga bestämmelser om samarbete i 6 § polislagen. Förutom att samarbeta med Åklagarmyndigheten, inom ramen för den brottsutredande verksamheten och med myndigheterna inom socialtjänsten, ska Polismyndigheten också samarbeta med andra myndigheter och organisationer vilkas verksamhet berör polisverksamheten. I detta sammanhang gäller det både statliga och kommunala myndigheter<sup>5</sup> samt såväl allmänna som enskilda<sup>6</sup> organisationer.

Många kan bidra till det brottsförebyggande arbetet. Polismyndigheten, som har ett huvuduppdrag att arbeta förebyggande mot brott, ska därför vara tillgänglig för allmänheten och samverka med lokalsamhället, vilket framgår av 3 § förordningen med instruktion för Polismyndigheten. Samverkan ska ske för att kunna möta de lokala behoven och för att kunna reagera snabbt på samhällsförändringar som påverkar brottsligheten och den allmänna ordningen och säkerheten.

Som tidigare nämnts finns även bestämmelser om samverkansskyldigheter i annan lag och som gäller generellt för förvaltningsmyndigheterna. Enligt 8 § första stycket förvaltningslagen (2017:900) ska en myndighet inom sitt verksamhetsområde samverka med andra myndigheter. Bestämmelsen innebär en allmän samverkansskyldighet men ger inte stöd för samverkansprojekt som faller utanför respektive myndighets verksamhetsområde.<sup>7</sup>

För myndigheterna under regeringen gäller även 6 § andra stycket myndighetsförordningen (2007:515). Där finns bestämmelser om samarbete, dels med myndigheter, dels med andra i syfte att tillvarata fördelar för enskilda samt för staten som helhet. Samarbete mellan myndigheter har samma innebörd i myndighetsförordningen som i 8 § första stycket

---

<sup>4</sup> Munck, J., & Berggren, N. O., *Polislagen. En kommentar*. (12 uppl.) Stockholm: Norstedts Juridik 2017.

<sup>5</sup> Ibid.

<sup>6</sup> SOU 2012:13. *En sammanhållen svensk polis*, s. 225.

<sup>7</sup> Prop. 2016/17:180.

förvaltningslagen, men bestämmelsen i myndighetsförordningen ger en utökad möjlighet för att samverka även med andra aktörer.

Till skillnad mot den brottsutredande verksamheten finns det inga detaljerade regler i lag som rör objektivitetskraven inom den brottsförebyggande verksamheten. Ett generellt grundlagsfäst saklighetskrav följer dock av 1 kap. 9 § regeringsformen. Enligt denna grundlagsbestämmelse har förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter en allmän skyldighet att beakta allas likhet inför lagen samt iakttä saklighet och opartiskhet. Även risken för att andra uppfattar att saklighet och opartiskhet inte iakttas av myndigheten är tillräcklig för att handlandet kan anses strida mot grundlagens krav.<sup>8</sup>

En etablerad metod för att ta reda på omständigheterna kring när människor känner otrygghet och oro för att utsättas för brott är enligt Polismyndigheten att genomföra trygghetsmätningar.<sup>9</sup> I samband med att myndigheten genomför trygghetsmätningarna behandlas också personuppgifter. Enligt artikel 6.1 dataskyddsförordningen<sup>10</sup> får behandling av personuppgifter endast ske om det finns en rättslig grund för behandlingen. Exempelvis måste behandlingen av personuppgifter vara nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse eller utgöra ett led i Polismyndighetens myndighetsutövning. Den rättsliga grunden måste vara fastställd i enlighet med unionsrätten eller den nationella rätten. Det innebär att samtliga uppgifter för Polismyndigheten är av allmänt intresse om de följer av författning eller beslut som meddelats i enlighet med regeringsformens bestämmelser.<sup>11</sup> Förutom att det måste finnas en rättslig grund för personuppgiftsbehandling ansvarar Polismyndigheten som personuppgiftsansvarig enligt artikel 5.2 dataskyddsförordningen även för att följa principerna för personuppgiftsbehandling enligt artikel 5.1. Principerna innebär bland annat att personuppgifter ska behandlas lagligt, korrekt och med berättigade ändamål samt öppet i förhållande till den registrerade. Innebörden av öppenhetsprincipen finns i artiklarna 13–15.

Polismyndigheten ska redovisa resultatet och genomförandet av sin verksamhet till regeringen enligt 3 kap. 1 § förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag. I resultatredovisningen ska myndigheten analysera och bedöma resultatet och utvecklingen av verksamheten i förhållande till uppgifterna i myndighetens instruktion, mål och krav i regleringsbrevet och i andra regeringsbeslut. Myndighetens ledning ska enligt 3 § myndighetsförordningen (2007:515) bland annat se till att verksamheten bedrivs effektivt samt redovisas tillförlitligt och rättvisande.

Länsstyrelserna ska enligt 1 § förordningen (2016:1258) om regional samordning inom det brottsförebyggande området stödja och bidra till regional samordning av det brottsförebyggande arbetet. Av 2 § följer att länsstyrelserna i respektive län ska stödja utvecklingen av det kunskaps- och problembaserade brottsförebyggande arbetet såväl lokalt som

---

<sup>8</sup> JO 2016/17 s. 367.

<sup>9</sup> Polismyndigheten. *Årsredovisning 2020*. Dnr A163.246/2020.

<sup>10</sup> Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (EUT L 119, 4.5.2016).

<sup>11</sup> Prop. 2017/18:105.

regionalt. Vidare ska länsstyrelserna bidra till att samverka och erfarenhetsutbyte mellan berörda aktörer på den lokala och regionala nivån utvecklas för att förebygga brott. Därutöver ska länsstyrelsen stödja kompetensutveckling och gemensamma tvärsektoriella utbildningsinsatser inom det brottsförebyggande området samt initiera och stödja kommunöverskridande brottsförebyggande åtgärder. Sådana åtgärder kan krävas vid geografiskt specifika brottsfenomen och som små kommuner kan ha svårt att hantera.<sup>12</sup>

Kommunerna, som har en central roll i det brottsförebyggande arbetet, samverkar i huvudsak med polisen genom samverkansöverenskommelser. Däremot är kommunernas roll i det brottsförebyggande arbetet inte tydligt reglerat i lag. En grundläggande princip för Sveriges statskick är den kommunala självstyrelsen som slås fast i 1 kap. 1 § regeringsformen. Den sägs garantera den fria beslutanderätten för kommunerna inom den sektor som inte omfattas av den specialreglerade.<sup>13</sup> Som framgår av 2 kap. 1 § kommunallagen (2017:725) får en kommun ha hand om angelägenheter av allmänt intresse med anknytning till kommunens område eller deras medlemmar. En angelägenhet som kommunen kan ta hand om är att förebygga brott. För att avgöra om angelägenheten är av allmänt intresse måste dock alltid en bedömning göras om åtgärderna är lämpliga, ändamålsenliga och skäliga. Det kan föreligga ett allmänt intresse även om åtgärderna endast berör en del av kommunens geografiska område eller bara kommer vissa av kommunens invånare till godo. En åtgärd som kommunen vidtar måste dock alltid vara knuten till kommunens eget område eller dess invånare för att den ska anses som en kommunal angelägenhet i enlighet med bestämmelsen.<sup>14</sup>

Kommunen är enligt 2 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453) ansvarig för socialtjänsten inom sitt område. Socialtjänsten ska enligt 5 kap. 1 § 1 verka för att barn och unga växer upp under trygga och goda förhållanden. De insatser som socialtjänsten vidtar kan spela en viktig roll i det brottsförebyggande arbetet inom det socialpreventiva området. Det är därför viktigt att socialtjänsten så tidigt som möjligt får kännedom om barn och ungdomar som riskerar att fara illa så att stödjande åtgärder kan sättas in.<sup>15</sup> Bestämmelserna om anmälningsskyldigheten för bland andra Polismyndigheten och dess anställda finns i 14 kap. 1 § samma lag. En hänvisning till bestämmelsen finns införd i 6 § polislagen.

Enligt 10 kap. 18 a § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) får socialtjänsten, under vissa förutsättningar och utan hinder av sekretessen enligt 26 kap. 1 §, lämna uppgifter till polisen om det finns risk för att en person under 21 år kommer att utöva brottslig verksamhet. Sekretessen utgör inte heller ett hinder för att under vissa förutsättningar lämna uppgifter som rör enskilda till polisen i syfte att förebygga terroristbrottslighet, vilket framgår av 10 kap. 18 b §.

<sup>12</sup> Bet. 2017/18:KU33. *Kommunala och regionala frågor*.

<sup>13</sup> Prop. 1973:90.

<sup>14</sup> Prop. 2016/17:171.

<sup>15</sup> Prop. 2012/13:10.

## 3 Styrningen av den brottsförebyggande planlagda linjeverksamheten

### 3.1 Regeringens styrning

Regeringens styrning över förvaltningsmyndigheterna sker genom instruktioner, andra förordningar och regleringsbrev samt övriga regeringsbeslut.

Polismyndighetens brottsförebyggande arbete styrs långsiktigt av regeringen genom myndighetens instruktion.<sup>16</sup> Där anges att verksamheten ska bedrivas rättssäkert och enhetligt när myndigheten förebygger brottslig verksamhet. Det framgår även att samverkan med lokalsamhället ska ske för att kunna möta de lokala behoven.

Det nationella brottsförebyggande programmet<sup>17</sup> som 2017 redovisades till riksdagen ska bidra till att uppnå regeringens mål för kriminalpolitiken, att minska brottsligheten och öka tryggheten. Syftet med programmet är att skapa förutsättningar för ett strukturerat och långsiktigt brottsförebyggande arbete där fler aktörer vidtar brottsförebyggande åtgärder och utvecklar samverkan.

Polismyndigheten ska bedriva det brottsförebyggande arbetet kunskapsbaserat och i nära samverkan med berörda aktörer på lokal, regional och nationell nivå, vilket regeringen har redovisat till riksdagen i budgetpropositionerna under de senaste åren. I budgetpropositionen gör regeringen bedömningen att det är viktigt att fler aktörer utanför rättsväsendet involveras i det brottsförebyggande arbetet.<sup>18</sup> Regeringen anser också att myndigheten behöver förbättra ingripandeverksamhetens förutsättningar att bidra till det planlagda brottsförebyggande arbetet och att det vidtas ytterligare åtgärder för att områdespoliser ska få större möjlighet att arbeta fredat i det kontaktskapande och brottsförebyggande arbete. Genomarbetade lokala problembilder och uppföljningsbara aktiviteter är enligt regeringen centrala för ett framgångsrikt arbete och myndigheten behöver därför utveckla metoder för att följa upp och utvärdera effekterna av de åtgärder som vidtas.<sup>19</sup>

I regleringsbrevet 2017<sup>20</sup> begärde regeringen att Polismyndigheten redovisar en definition av sin brottsförebyggande verksamhet samt redovisar och bedömer genomförda brottsförebyggande aktiviteter och den samverkan som sker med andra aktörer med definitionen som grund. Regeringens bedömning var att den nya definitionen avsevärt kan förbättra möjligheterna för myndigheten att styra och följa upp den planlagda verksamheten.<sup>21</sup>

<sup>16</sup> 2 och 3 §§ förordning (2014:1102) med instruktion för Polismyndigheten.

<sup>17</sup> Skr. 2016/17:126.

<sup>18</sup> Prop. 2018/19:1, utg. omr. 4.

<sup>19</sup> Prop. 2019/20:1, utg. omr. 4.

<sup>20</sup> Regeringsbeslut. *Regleringsbrev för budgetåret 2017 avseende Polismyndigheten.*

<sup>21</sup> Prop. 2019/20:1, utg. omr. 4.

För att värdera Polismyndighetens resultat för den brottsförebyggande verksamheten är regeringens bedömningsgrunder bland annat utvecklingen av det kunskapsbaserade brottsförebyggande arbetet, samverkan i brottsförebyggande syfte, förmågan att upprätthålla ordning och säkerhet samt utvecklingen av förmågan att bedriva planlagd brottsförebyggande verksamhet.<sup>22</sup>

I regleringsbrevet 2018 för Polismyndigheten<sup>23</sup> lämnades återrapporteringskrav rörande redovisning av vilka brottsförebyggande resultat som uppnåtts genom medborgarlöfena och om det brottsförebyggande och trygghetsskapande arbetet därigenom blivit mer effektivt. Därutöver fick myndigheten återrapporteringskrav som avsåg redovisning om i vilken omfattning det fanns områdespoliser på lokalpolisområdesnivå och i vilken utsträckning dessa har arbetat fredat med kontaktskapande, brottsförebyggande och trygghetsskapande arbete. Återrapporteringskravet med bäring på områdespoliser har därefter återkommit i regleringsbrev för 2019<sup>24</sup>, 2020<sup>25</sup> och 2021.<sup>26</sup>

I regleringsbrevet för 2019 infördes ett krav på återrapportering av vilka åtgärder som vidtagits för att det brottsförebyggande arbetet i större utsträckning bedrivs kunskapsbaserat och svarar mot den lokala problembilden. Polismyndigheten skulle även bedöma om de åtgärder som vidtagits lett till önskvärda effekter i det brottsförebyggande och trygghetsskapande arbetet. Vidare skulle myndigheten redovisa vidtagna åtgärder för att implementera den nya definitionen av brottsförebyggande arbete.

Ett krav på en redogörelse för vilka åtgärder som vidtagits för att utveckla adekvata uppföljningsmetoder och it-stöd för det brottsförebyggande arbetet infördes i regleringsbrevet för 2020.

Regeringen anser att Polismyndigheten i större utsträckning än i dag behöver ingå praktisknära utvecklingsarbeten med vetenskaplig grund för att polisverksamheten fortsatt ska vara effektiv.<sup>27</sup> I forskningspropositionen för åren 2021–2024 pekar regeringen på ett behov av forskning om vilka metoder som kan leda till evidensbaserad och verkningsfull praktik som bidrar till att förebygga våld och andra brott samt att förhindra återfall i brott. Därutöver finns ett kunskapsbehov för att internationellt stärka kampen mot den organiserade brottsligheten och regeringen har därför föreslagit att, inom ramen för Vetenskapsrådets anslagsökning för forskning, avsätta 124 miljoner kronor under perioden 2021–2024 för ett nationellt forskningsprogram om brottslighet.<sup>28</sup> Enligt ett anslagsvillkor i regleringsbrevet får Polismyndigheten använda medel för forskningssamarbeten och praktisknära utvecklingsarbeten med vetenskaplig grund som motiveras av myndighetens uppdrag och behov.<sup>29</sup>

<sup>22</sup> Prop. 2019/20:1, utg. omr. 4.

<sup>23</sup> Regeringsbeslut. *Regleringsbrev för budgetåret 2018 avseende Polismyndigheten.*

<sup>24</sup> Regeringsbeslut. *Regleringsbrev för budgetåret 2019 avseende Polismyndigheten.*

<sup>25</sup> Regeringsbeslut. *Regleringsbrev för budgetåret 2020 avseende Polismyndigheten.*

<sup>26</sup> Regeringsbeslut. *Regleringsbrev för budgetåret 2021 avseende Polismyndigheten.*

<sup>27</sup> Prop. 2020/21:1 utg. omr. 4.

<sup>28</sup> Prop. 2020/21:60.

<sup>29</sup> Regeringsbeslut. *Regleringsbrev för budgetåret 2021 avseende Polismyndigheten.*

### 3.2 Polismyndighetens styrning

Inför ombildningen av polisen den 1 januari 2015 utvecklades en ny styrmodell i syfte att åstadkomma en struktur för att styra och utveckla den nya Polismyndighetens verksamhet. Utgångspunkten i styrmodellen är de givna förutsättningarna i form av lagar och förordningar, myndighetens verksamhetsidé, de långsiktiga målen, strategiska initiativ, verksamhetsplanen inklusive lokala mål och medborgarlöften, medarbetaruppdraget samt medborgarna.

Medborgarna placerades centralt i modellen, dels för att tydliggöra att det är medborgarna som är mottagarna för Polismyndighetens verksamhet, dels för att säkerställa en mer medborgarnära myndighet. Styrmodellen ska vara enkel och tydlig samt kunna användas inom hela polisverksamheten.<sup>30</sup> Den ska ge förutsättningar för en effektiv verksamhet som leder till goda verksamhetsresultat. I styrmodellen ingår styrfilosofin som anger att myndighetens styrning ska präglas av helhetsperspektiv, tillit, medarbetardriven utveckling och ett underifrånperspektiv. Vidare ska styrmodellen och styrfilosofin prägla myndighetens planering och uppföljning.

I juli 2018 beslutade Polismyndigheten om en strategi<sup>31</sup> där vision, verksamhetsidé, tre långsiktiga mål och fem strategiska initiativ fastställdes. De långsiktiga målen syftar till att tydliggöra de huvudsakliga områden som myndigheten behöver sträva mot under de kommande åren för att på lång sikt nå visionen: ”Din polis – gör hela Sverige tryggt och säkert”.

I oktober 2019 fattade myndigheten ett inriktningsbeslut om en strategisk verksamhetsplan för 2020–2024. I den strategiska verksamhetsplanen<sup>32</sup> återfinns styrmodellen med styrfilosofin samt de långsiktiga och övergripande målen som brutits ned till delmål och som i sin tur är kopplade till ett antal aktiviteter. De prioriterade aktiviteterna, som benämns som nyckelaktiviteter, ska följas upp varje tertiäl.

Det första övergripande målet är att nå en framgångsrik brottsbekämpning och uppklaring. Målet består av fem delmål, varav ett delmål är att färre medborgare ska utsättas för brott och att fler brott ska klaras upp. Inriktningen är bland annat att det brottsförebyggande och trygghetsskapande arbetet ska utgå från ett problemorienterat arbete och en situationell brottsprevention samtidigt som det ska präglas av ett kunskapsbaserat förhållningssätt. Arbetet ska ske i nära samverkan med andra samhällsaktörer. Genom att det brottsförebyggande arbetet prioriteras bidrar det till en minskad brottslighet och en ökad trygghet i samhället.

Som en central del i det brottsbekämpande och trygghetsskapande arbetet utgör en stark lokal närvaro det andra långsiktiga målet. Målet anges som en prioriterad del när det kommer till resursfördelningen. Samtidigt ska lokalsamhällets delaktighet i det brottsförebyggande och trygghetsskapande arbetet stärkas genom medborgarlöften och dialog med medborgarna.

<sup>30</sup> Genomförandekommittén för nya Polismyndigheten. *Polismyndighetens styrmodell*. Dnr Ju2012:16/2014/147.

<sup>31</sup> Polismyndigheten. *Polismyndighetens strategi 2024* (PM 2018:23).

<sup>32</sup> Polismyndigheten. *Polismyndighetens strategiska verksamhetsplan 2020–2024* (PM 2021:5).



Inom delmålet för en ökad polisiär närvaro i lokalsamhället ska aktiviteter genomföras för att öka den polisiära närvaron i lokalsamhället över hela landet. Det ska bland annat ske genom att resursmässigt stärka lokalpolisområdena. Tillgången till områdespoliser och kommunpoliser anges som betydelsefullt för den brottsförebyggande verksamheten.

Det ska finnas minst en kommunpolis för varje kommun som på uppdrag av lokalpolisområdets chef driver samverkan och verkar för att Polismyndigheten ingår och fullgör de åtagande som följer av samverkansöverenskommelser och medborgarlöften.<sup>33</sup>

Det andra delmålet handlar om att med utgångspunkt i strategin för medborgarmötet<sup>34</sup> möta medborgarnas behov med åtgärder så att tryggheten ökar och brottsligheten minskar. Inga nya utsatta områden ska komma till samtidigt som de befintliga ska reduceras i antal utgör det tredje delmålet. Aktiviteterna inom delmålet utgår från att alla medborgare har samma rätt till säkerhet och trygghet samt att de demokratiska värdena upprätthålls. Utvecklingen med brottslighet och en ökad otrygghet i lokalsamhället ska brytas genom samverkan mellan polisen och andra myndigheter, kommuner och näringslivet.

Polismyndighetens tredje långsiktiga mål är att myndigheten ska vara en attraktiv arbetsplats för medarbetare och en attraktiv samarbetspartner för de aktörer som kompletterar myndigheten i det brottbekämpande uppdraget. För att nå det tredje långsiktiga målet finns tre delmål, varav ett är samverkan. Samverkan ska vara en naturlig del i myndighetens löpande verksamhet och utgå från samlade lägesbilder. Myndigheten ska koncentrera sina resurser på de uppgifter som endast myndigheten kan lösa.

Som ett led i en förbättrad verksamhetsuppföljning fick Polismyndigheten i regleringsbrevet för 2015 bland annat ett uppdrag att utveckla den interna styrningen för att säkerställa en resurseffektiv verksamhet med hög kvalitet och tydligt medborgarfokus.<sup>35</sup>

En myndighetsgemensam process för planering och uppföljning togs fram för att praktiskt kunna omsätta styrmodellen med avsikten att processen skulle kunna skapa förutsättningar för en enhetlig planering och uppföljning inom hela myndigheten.



Figur 1: Polisens planerings- och uppföljningsprocess.

<sup>33</sup> Polismyndigheten. *Arbetsordning för Polismyndigheten* (PM 2020:26).

<sup>34</sup> Polismyndigheten. *Polismyndighetens strategiför medborgarmötet* (PM 2017:11).

<sup>35</sup> Regeringsbeslut. *Regleringsbrev för budgetåret 2015 avseende Polismyndigheten*.

Avsikten med den myndighetsgemensamma planerings- och uppföljningsprocessen är att den ska bidra till en avvägd och prioriterad verksamhet med utgångspunkt i de lokala behoven och förutsättningarna, medarbetarnas kunskaper och erfarenheter samt medborgarnas synpunkter och åsikter.<sup>36</sup>

I december 2017 beslutade Polismyndigheten om en ny brottsförebyggande definition<sup>37</sup> i enlighet med regeringens krav i regleringsbrevet för 2017. Med definitionen som grund ska myndigheten redovisa och bedöma genomförda brottsförebyggande aktiviteter och samverkan med andra aktörer. Även en definition av det trygghetsskapande arbetet togs fram och beslutades<sup>38</sup> i april 2019. Syftet med de nya definitionerna är att öka förutsättningarna för en tydligare styrning, uppföljning och utvärdering av verksamheten och därigenom öka möjligheterna att i varje situation välja rätt operativ metod.<sup>39</sup> En ny kod för tidredovisning och uppföljning av de aktiviteter som grundar sig på den nya brottsförebyggande definitionen infördes från den 1 oktober 2019.

### 3.3 Metodstöd och handböcker

Polismyndigheten har utarbetat metodstöd dels för framtagande av medborgarlöften, dels för att motverka organiserad brottslighet i lokalsamhället.

Metodstödet för kunskapsbaserat arbete med medborgarlöften i samverkan<sup>40</sup> beskriver hur arbetet med en nationell modell för framtagande av medborgarlöften ska bedrivas enligt ett kunskapsbaserat arbetssätt. Metodstödet som i första hand riktar sig till kommunpolis, lokalpolisområdeschefer, kommunikatörer och kommunala aktörer, innehåller beskrivningar av varje delmoment vid framtagandet av medborgarlöften.

Metodstödet mot organiserad brottslighet i lokalsamhället och i utsatta områden<sup>41</sup> ska enligt beslutet<sup>42</sup> tillämpas i lokalpolisområdena i syfte att enhetligt motverka den lokalt organiserade brottsligheten och dess bakomliggande orsaker. Metodstödet vänder sig till personal som arbetar i utsatta områden<sup>43</sup> och mot lokal organiserad brottslighet.

---

<sup>36</sup> Polismyndigheten. *Regeringsuppdrag – intern styrning och uppföljning*. Dnr A555.871/2014.

<sup>37</sup> Polismyndigheten. *Beslutsprotokoll 2017-12-08. Ny definition av det brottsförebyggande arbetet. (Protokoll nr/år 208/17)*. Dnr A841.321/2016.

<sup>38</sup> Polismyndigheten. *Beslutsprotokoll 2019-04-23. Beslut om definition av det trygghetsskapande arbetet inom huvudprocessen BF. (Beslutsnummer NOA 83/2019)*. Dnr A841.321/2016.

<sup>39</sup> Polismyndigheten. *Årsredovisning 2017*. Dnr A868.568/2016.

<sup>40</sup> Polismyndigheten. *Kunskapsbaserat arbete med medborgarlöften i samverkan. Metodstöd*. Dnr A086.967/2015.

<sup>41</sup> Polismyndigheten. *Polismyndighetens metodstöd mot organiserad brottslighet i lokalsamhället och i utsatta områden*. Dnr A194.284/2015.

<sup>42</sup> Polismyndigheten. *Beslutsprotokoll 2016-06-22. Fastställande av Polismyndighetens metodstöd mot organiserad brottslighet i lokalsamhället och i utsatta områden. (Protokoll nr/år 182/16)*. Dnr A194.284/2015.

<sup>43</sup> Utsatta områden är en samlingsterm för tre områdestyper; utsatta områden, riskområden och särskilt utsatta områden.

Utöver dessa metodstöd har Brottsförebyggande rådet (Brå), Polismyndigheten och SKR gemensamt tagit fram en handbok<sup>44</sup> som stegvis beskriver hur samverkan kan läggas upp och utföras enligt ett kunskapsbaserat arbetssätt i en så kallad samverkansprocess med hjälp av samverkansöverenskommelser och medborgarlöften. Handboken, som gavs ut 2020 i en ny reviderad upplaga, riktar sig i huvudsak till anställda inom Polismyndigheten och kommuner som arbetar strategiskt med lokala brottsförebyggande frågor.

Som en fördjupning och ett komplement till handboken om samverkan har Brå, Polismyndigheten och SKR även gett ut en handbok<sup>45</sup> som syftar till att öka kunskaperna om orsaksanalyser. Målet med handboken är att stärka det brottsförebyggande arbetet genom att de brottsförebyggande åtgärderna och aktiviteterna som beslutas får effekter på det problem som ska förebyggas. Målgruppen för handboken är personal inom Polismyndigheten och kommunerna som är strategiskt ansvariga för trygghet, säkerhet och brottsförebyggande frågor på lokal nivå samt den personal som arbetar med kartläggningar och orsaksanalyser.

---

<sup>44</sup> Brå, Polismyndigheten och Sveriges Kommuner och Regioner. (2020) *Samverkan i lokalt brottsförebyggande arbete*.

<sup>45</sup> Brå, Polismyndigheten och Sveriges Kommuner och Landsting. (2018) *Orsaksanalys i lokalt brottsförebyggande arbete*.

## 4 Det brottsförebyggande arbetet i samverkan

Även om Polismyndigheten har ett långtgående ansvar för det brottsförebyggande arbetet krävs en välfungerande samverkan med bland annat andra statliga myndigheter, kommuner, näringslivet och det civila samhällets organisationer för att åstadkomma en samhällsutveckling med minskad brottslighet och ökad trygghet. Det kommer till uttryck i regeringens instruktion för Polismyndigheten där det framgår att samverkan med lokalsamhället ska ske för att kunna möta lokala behov och för att snabbt kunna reagera på samhällsförändringar som påverkar brottsligheten och den allmänna ordningen och säkerheten.<sup>46</sup>

### 4.1 Samverkan mellan polis och kommun

Avsikten med en samverkansöverenskommelse mellan ett lokalpolisområde och en kommun är att den ska ge ett helhetsperspektiv och skapa samsyn i det arbete som parterna valt att samverka om. En samordning av de brottsförebyggande insatserna från polis och kommun kan bidra till att det brottsförebyggande arbetet blir mer verksamt och att parternas resurser används mer effektivt. I metodhandboken för samverkan i lokalt brottsförebyggande arbete<sup>47</sup> återfinns en utförlig beskrivning av hur samverkan med kommunen ska initieras, läggas upp och utföras enligt ett kunskapsbaserat arbetssätt.

Samverkan enligt en samverkansöverenskommelse ska endast omfatta det som parterna har kommit överens att samverka om. Överenskommelserna ska innehålla en beskrivning av problemen och de troliga bakomliggande orsakerna som samverkan ska inriktas mot. Målformuleringarna av de övergripande målen för samverkan och de kortare delmålen som är kopplade till aktiviteter ska vara konkreta och bygga på kartläggningar och orsaksanalyser. Målen ska vara formulerade så att de vägleder och tydliggör vad som ska uppnås inom ramen för samverkan. Brottsförebyggande aktiviteter och insatser som genomförs vid sidan av överenskommelsen ska inte finnas med i samverkansöverenskommelsen.

Förutom de avgränsade och mätbara målen som satts upp för samverkansarbetet ska det av samverkansöverenskommelsen framgå hur det genomförda arbetet ska dokumenteras och hur uppföljningen ska genomföras. Överenskommelserna ska även kompletteras med andra för arbetet stödjande dokument. Det kan exempelvis vara medborgarlöften och aktivitetsplaner samt planer för kommunikation och uppföljning. Det bör även framgå av överenskommelserna hur parterna ska agera om någon brister i att uppfylla sin del av överenskommelsen. Kommunstyrelsens ordförande och chefen för lokalpolisområdet fattar beslut om att samverka. De ska säkerställa förutsättningarna och en organisatorisk struktur för samverkansarbetet och underteckna en samverkansöverenskommelse.<sup>48</sup>

<sup>46</sup> Förordning (2014:1102) med instruktion för Polismyndigheten.

<sup>47</sup> Brå, Polismyndigheten och Sveriges Kommuner och Regioner. (2020) *Samverkan i lokalt brottsförebyggande arbete*.

<sup>48</sup> Ibid.

## 4.2 Samverkan med det övriga samhället

Många aktörer i samhället, såväl offentliga som privata, kan bidra till att förebygga brott. Som tidigare beskrivits ger myndighetsförordningen (2007:515) en utökad möjlighet till samverkan i det brottsförebyggande arbetet även med andra aktörer än myndigheter.

I regeringens skrivelse om ett nationellt brottsförebyggande program<sup>49</sup> beskrivs bland annat hur samverkan mellan berörda aktörer bör utvecklas. Brottslighet behöver ofta mötas med olika parallella aktiviteter som generella sociala förebyggande insatser och riktade situationella åtgärder på specifika platser. Därför ska det brottsförebyggande arbetet präglas av en helhetssyn där flera aktörer involveras. Näringslivet och dess branschorganisationer nämns som viktiga aktörer och deras roller behöver uppmärksammas och förstärkas i det brottsförebyggande arbetet. Även den verksamhet som genomförs av det civila samhällets aktörer har en stor betydelse i arbetet. Det kan handla om att stärka sociala förmågor och motverka utanförskap och därmed också för att förebygga brott.

Näringslivets och det civila samhällets kunskaper och erfarenheter behöver bättre tas tillvara. En samordning av de brottsförebyggande aktiviteterna med näringslivet och det civila samhällets organisationer kan förbättra kommunernas och Polismyndighetens arbete och därmed öka effektiviteten. Genom en kunskapsbaserad och strukturerad samverkan ökar möjligheterna till att nå de insatta aktiviteternas önskade effekter.

---

<sup>49</sup> Skr. 2016/17:126.

## 5 Medborgarlöften

### 5.1 Bakgrund

Regeringen har i sin skrivelse om ett nationellt brottsförebyggande program<sup>50</sup> pekat på två förutsättningar för ett effektivt brottsförebyggande arbete, nämligen att det måste vara kunskapsbaserat och bygga på samverkan. Med kunskapsbaserat brottsförebyggande arbete avses att det är grundat i systematiskt inhämtad kunskap, analyser av lokala problem och att valet av brottsförebyggande åtgärder är baserat på tillgänglig forskning och praktik.

Processen för medborgarlöftena bygger på SARA-modellen<sup>51</sup>, som är ett stöd för att tillämpa problemorienterat polisarbete (POP). Polismyndigheten har under 2021 beslutat att POP och SARA-modellen ska användas inom myndigheten i det brottsförebyggande arbetet.<sup>52</sup> Utgångspunkten för ett sådant arbete är att ett specifikt och återkommande problem noggrant definieras genom trygghetsmätningar och lokala lägesbilder. Vidare ska en detaljerad analys om orsakerna till varför problemet uppstår genomföras och att flera åtgärder som skulle kunna avlägsna orsakerna, i form av samverkansöverenskommelse med kommunen och medborgarlöften, tas fram. Därutöver ska genomförda aktiviteter utvärderas för att ta reda på om de haft någon effekt.

Medborgarlöften är en del av Polismyndighetens styrmodell för att föra polisen närmare medborgarna genom en dialog med medborgarna kring uppdrag och prioriteringar. Löftena är ett sätt för polisen att lyssna på medborgarna vad de behöver för att möta de problem med trygghet och säkerhet som medborgarna upplever. Planeringen av arbetet ska ske i dialog med medborgarna, medarbetarna och samverkande aktörer. Vid genomförandet av medborgarlöftena ska polisen berätta vad som görs och resultatet av arbetet. Det är viktigt att utlovade aktiviteter genomförs och dokumenteras för att bland annat kunna identifiera framgångsfaktorer. Arbetet tydliggör samverkan med lokalsamhället och förstärker samverkansöverenskommelser mellan polis och kommun.

Polisens nationella modell för medborgarlöften, som togs fram 2015, har ett tydligt förtroende- och trygghetsskapande syfte. Det har konkretiserats i ett metodstöd<sup>53</sup> som beskriver vad medborgarlöften är, varför sådana ska tas fram och målsättningen med dessa. Vidare redovisas ett antal kvalitetskriterier, som borgar för god kvalitet i genomförandet. Medborgarlöftena ska i möjligaste mån utgå från samverkansöverenskommelserna och i så hög grad som möjligt involvera medborgarna. De ska tas fram utifrån kunskaper genom medarbetar- och medborgardialoger, där medborgarnas upplevelser av otrygghet prioriteras, samt utifrån en gemensam lägesbild med problembeskrivning, orsaksanalys och

---

<sup>50</sup> Skr. 2016/17:126.

<sup>51</sup> *Scanning* (kartläggning), *Analysis* (analys), *Response* (åtgärd) och *Assessment* (uppföljning).

<sup>52</sup> Polismyndigheten, nationella operativa avdelningen. *Beslutsprotokoll 2021-02-23. Arbetsätt för Polismyndighetens brottsförebyggande arbete. (Noa 38/2021). Dnr A841.321/2016.*

<sup>53</sup> Polismyndigheten. *Polismyndighetens metodstöd mot organiserad brottslighet i lokalsamhället och i utsatta områden. Dnr A194.284/2015.*

aktivitetsplanering. Därefter ska medborgarlöftena kommuniceras utifrån målgruppernas behov.

Ett medborgarlöfte kan avse aktiviteter under hela verksamhetsåret eller en kortare tidsperiod. Det kan förnyas om behovet kvarstår enligt den gemensamma lägesbilden och efter att nya dialoger med medarbetare och medborgare har genomförts. Metodstödet anger att ett medborgarlöfte bland annat bör innehålla en kort presentation av den gemensamma lägesbilden, fokusområdet och hur det tagits fram samt vilka aktiviteter som ska genomföras, under vilken tidsperiod och vilka effekter som eftersträvas. Efter det att medborgarlöftet har diarieförts ska det offentliggöras.

Polismyndighetens it-system för gemensam dokumentation av all operativ polisverksamhet, (PUM-A) ska användas vid dokumentation av den planlagda linjeverksamheten.<sup>54</sup> Även av metodstödet framgår att dokumentation av hur arbetet med att ta fram medborgarlöften fortskrider ska ske i PUM-A där resursanvändningen, aktiviteter och mål kan följas upp. På så sätt ska PUM-A utgöra ett kunskapsstöd och en erfarenhetsbank för hela myndigheten. Varje polisregion ska formulera ett inriktningsbeslut när det gäller arbetet med medborgarlöften.

Denna inspektion ska bland annat undersöka i vilken omfattning de åtgärder och insatser som fastställts i medborgarlöftena, i de tre utvalda lokalpolisområdena, har resurssatts och vilken uppföljning som därefter genomförts. Av årsredovisningen 2020 framgår, att knappt hälften av de högst prioriterade brottsförebyggande insatserna under 2020 var del av genomförandet av ett medborgarlöfte. Skillnaderna mellan polisregionerna sägs bland annat bero på skillnader i den lokala problembilden. Det är inte säkert att de aktiviteter som ingår i medborgarlöftet har varit bland de högst prioriterade i lokalpolisområdet. Uppgifter för tidigare år saknas. Slutsatserna baseras på den nationella uppföljning av det brottsförebyggande arbetet 2020, som redovisar totalt 174 brottsförebyggande insatser.<sup>55</sup>

## 5.2 Iakttagelser

I lokalpolisområdet med särskilt utsatt område anordnas varje år en workshop med samtliga medarbetare, där dessa i gruppform identifierar problemområden och resultatet blir en plan över genomförbara aktiviteter. Aktivitetsplanen används även i kommunikationen med organisationer. De två andra lokalpolisområdena har dialog med sina medarbetare på snarligt sätt. De förslag till upplägg som finns i metodstödet används dock inte.

I ett av de tre lokalpolisområdena används trygghetsmätningar systematiskt. Därtill genomförs dialoger med medborgarna i mindre grupperingar. I de två andra lokalpolisområdena genomförs sådana dialoger sparsamt. Enkäter används vid vissa möten med medborgarna. Målgruppsanalys genomförs inte enligt metodstödet inför de förekommande dialogerna.

<sup>54</sup> Rikspolisstyrelsen. *Rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om användning av IT-stödet Polisens underrättelsemodell – Applikationer (PUM-A)*, (RPSFS 2012:20, FAP 193-1).

<sup>55</sup> Polismyndigheten. *Årsredovisning 2020*. Dnr A163.246/2020.

I de tre lokalpolisområdena formulerades målen i samverkan med kommunen och de återspeglades sedan i den gemensamma lägesbilden och aktivitetsplaneringen. I lokalpolisområdet med särskilt utsatt område valdes kvantitativa mål bort, eftersom så precisa mål inte upplevdes som möjliga i och med att uppdraget för ett lokalpolisområde är så mycket större än det brottsförebyggande arbetet. Metodstödet används inte vid målformulering.

Under tillsynen uppgavs att metodstödet användes av två av de tre lokalpolisområdena, men åsikter fördes fram om att det hade visat sig svårt att tillämpa samtliga verktyg som beskrivs i metodstödet. Ett av lokalpolisområdena uppgav att de inte i alla delar använde metodstödet, eftersom ”det är för många olika metodstöd”. Någon bakomliggande orsaksanalys enligt metodstödet genomförs inte.

Giltighetstiden för medborgarlöftena var i två av lokalpolisområdena ett år och i det tredje två år. Det var oklart om det förekom eventuell förlängning av ett löfte och i så fall hur den processen gick till. I lokalpolisområdet med uttalad glesbygd gjorde inte medborgarlöftena någon skillnad mellan glesbygd och övriga delar av samhället. I det lokalpolisområde som hade ett särskilt utsatt område utarbetades medborgarlöftena tillsammans med berörd kommuns olika förvaltningar. Övriga delar av samhället medverkade inte på ett lika tydligt sätt när medborgarlöftena togs fram.

Förankringen av löftena rörande trafik och narkotikabrott upplevdes som god bland medarbetarna och inom de nätverk som kommunpolis och områdespolis deltog i. Internt spreds information om löftena på arbetsplatsmöten. Den externa kommunikationen gjordes inte enligt metodstödet. Någon uttalad plan för hur samtliga målgrupper skulle kunna nå saknas dock. I ett lokalpolisområde valde kommunen att kommunicera ut polisens löften via webbsändningar. Polisen valde å sin sida att anslå löftena på affischer i polishusets utrymmen för allmänheten.

Vad gäller resurssättning av medborgarlöftena är det områdespoliserna som har uppdragen enligt beslutade aktivitetsplaner, medan kommunpoliserna ansvarar för uppföljningen. I lokalpolisområdet med uttalad glesbygd är det i dagsläget fyra till fem områdespolis som arbetar 20 procent vardera med dessa uppdrag. Samtliga tre lokalpolisområden omvittnar ett behov av ytterligare områdespolisresurser för att tillskapa mer kontinuitet i arbetet med den lokala problembilden. I dagsläget krävs att ingripande verksamheten deltar i viss utsträckning i det brottsförebyggande arbetet, vilket visat sig svårt när det gäller mer långsiktiga och större uppdrag.

Det finns skillnader i hur och i vilken omfattning lokalpolisområdena dokumenterar de brottsförebyggande aktiviteterna. Det görs på olika sätt med manuell hantering och med hjälp av kontorsprogram såsom Onenote. Det förekommer också att programvaror eller appar som inte är tillhandahållna av Polismyndigheten används, vilket innebär att myndigheten saknar kontroll över var och hur operativ information lagras och vem som hanterar den.

För att öka förutsättningarna att styra och följa upp den brottsförebyggande verksamheten har Polismyndigheten tagit fram en ny kod för tidredovisning och uppföljning av genomförda brottsförebyggande aktiviteter och den samverkan som sker med andra aktörer. Den grundar sig på den nya definitionen av det brottsförebyggande arbetet och ska omfatta



de aktiviteter som polisen genomför, eller aktivt deltar i, med det primära syftet att förhindra att brott begås.<sup>56</sup> Även ett digitalt formulär för planering och genomförande av brottsförebyggande aktiviteter enligt den beslutade definitionen har tagits fram av myndigheten i syfte att skapa en samlad bild av det brottsförebyggande arbetet och för att åstadkomma en kunskapsbank av framgångsrika metoder. Formuläret har dock inte använts vid de inspekterade lokalpolisområdena.

**Tabell 1:** Fördelningen av antal resurstimmar under 2020 vid de inspekterade lokalpolisområdena (LPO) och för samtliga LPO avseende brottsförebyggande arbete (BF), varav brottsförebyggande arbete enligt den nya definitionen (BF3). Källa: VUP.

LPO	BF-timmar totalt	varav BF3-timmar	andel BF3-timmar
LPO 1	26 991	0	0 %
LPO 2	41 971	0	0 %
LPO 3	64 729	0	0 %
<b>LPO samtliga i riket</b>	<b>5 445 005</b>	<b>39 591</b>	<b>0,7 %</b>

Lokalpolisområdena har inte heller följt upp den brottsförebyggande verksamheten på det sätt som avsetts. Under 2020 har inte något brottsförebyggande arbete enligt den nya definitionen registrerats vid de inspekterade lokalpolisområdena. För samtliga lokalpolisområden i landet är det mindre än en procent av det totala brottsförebyggande arbetet som har registrerats som genomförda aktiviteter, eller deltagande i aktiviteter med det primära syftet att förhindra att brott begås.

När det gäller resultatet av arbetet med medborgarlöften saknades extern kommunikation, förutom inom ramen för lokalpolisområdets egna sociala mediekkanaler. Internt kommunicerades resultatet på lokalpolisområdets ledningsgrupp, andra lokala ledningsmöten och på arbetsplatsmöten. Samtliga lokalpolisområden omvittnade att ledningarna på polisregions- respektive polisområdesnivå inte efterfrågade eller fick information kring utvecklingen och resultatet av det brottsförebyggande och trygghetsskapande arbetet inom lokalpolisområdet.

Någon uttalad uppföljning av effekterna av arbetet med de aktuella medborgarlöftena saknas. En framförd åsikt var att svårigheten med att mäta effekterna berodde på för snabba kast i inriktningar och nationella beslut. Även lokalpolisområdets egen förmåga att följa upp effekterna ifrågasattes.

I lokalpolisområdet med särskilt utsatt område uppgavs att samverkan med kommunen fungerade på ett bra sätt; både polisen och kommunen hade mål som följdes upp och diskuterades tillsammans. Någon motsvarande strukturerad samverkan med icke-offentliga aktörer fanns däremot inte.

<sup>56</sup> Polismyndigheten. *Beslutsprotokoll 2017-12-08. Ny definition av det brottsförebyggande arbetet. (Protokoll nr/år 208/17). Dnr A841.321/2016.*

### 5.3 Bedömningar

Orsaksanalys genomförs inte på det sätt som är tänkt och som informeras om i olika metodstöd och handböcker. Detsamma verkar gälla även målgruppsanalysen inför medborgardialogerna. Detta medför uppenbara risker för att de åtgärder som beslutas och genomförs inte åtgärdar den egentliga orsaken till uppmärksammade problem.

Inspektionen visar på att strukturerad samverkan med icke offentliga aktörer saknas. En sådan samverkan, som kan ta sig formen av ett medborgarlöfte, får anses vara en framgångsfaktor särskilt i områden med uttalade problem, inte bara i särskilt utsatta områden. I områden med i huvudsak glesbygd, med stora geografiska avstånd och svårigheter för polisen att skapa igenkänning och trygghet, är det viktigt att insatser samordnas med lokalsamhället.

Medborgarlöftena utgör en kommunikativ del av samverkansöverenskommelserna där medborgarna och lokalsamhället är delaktiga i det brottsförebyggande arbetet. En fungerande kommunikation ska förutom att göra löftena kända även skapa motivation och engagemang för arbetet samt ge en fortlöpande information om resultaten. Saknas upprättade planer för hur arbetet med medborgarlöftena ska kommuniceras externt och internt finns inte ett tillräckligt stöd och struktur för när och vad som ska kommuniceras och till vilka målgrupper. Finns det brister i informationen och återkopplingen till medborgare och medarbetare riskerar resultaten av arbetet med medborgarlöftena att utebli. Det medför även svårigheter att följa upp och utvärdera de kommunikationsaktiviteter som genomförs.

En annan förutsättning för ett välfungerande brottsförebyggande arbete är att det bygger på genomarbetade lokala problembilder och att aktiviteterna är uppföljningsbara. Vagt formulerade löften med målformuleringar som inte är mätbara ger inte tillräckliga förutsättningar för uppföljning och utvärdering. Det leder i sin tur till att det saknas viktiga underlag och utgångspunkter för beslut om kommande aktiviteter och metoder i det brottsförebyggande arbetet. Lokalpolisområdets förmåga att följa upp genomförda aktiviteter samt polisregions- och polisområdesledningens drivkrafter och intresse för det brottsförebyggande arbetets utveckling och resultat har betydelse för hur pass framgångsrik den lokala verksamheten blir.

Alltsedan 2015 har Polismyndigheten ensamt och tillsammans med Brå och SKR tagit fram och beslutat flera metodstöd och handböcker inom det brottsförebyggande arbetet. Inspektionen har dock visat på en bristande tillämpning. I flera fall verkar metodstöden och råden i handböckerna ha valts bort till förmån för egna lösningar och arbetssätt. Det kan innebära att samverkan blir personberoende och ostrukturerad, samtidigt som det kan leda till att myndighetens brottsförebyggande arbete inte bedrivs rättssäkert och enhetligt.

Avsikten med Polismyndighetens nya definition av det brottsförebyggande arbetet var att avsevärt förbättra möjligheterna för myndigheten att styra och följa upp den planlagda verksamheten. De åtgärder som vidtagits inom myndigheten har haft sitt fokus på att formulera och besluta definitionen. Däremot har inte implementeringen av definitionen i det operativa arbetet säkerställts. Det innebär att problemen med att styra och följa upp den planlagda verksamheten fortfarande kvarstår. Mot den bakgrunden krävs intensifierade åtgärder från myndigheten för att förbättra förutsättningarna för en tydligare styrning, uppföljning och utvärdering av verksamheten.

## 6 Trygghetsundersökningar

### 6.1 Bakgrund

Polisorganisationskommittén fann att den dåvarande polisorganisationen var ett hinder för en effektiv styrning av polisverksamheten. Den nationella beslutskraften var otillräcklig och ansvarsförhållandena otydliga. Arbetsmetoderna hade blivit frivilliga att använda och det fanns utrymme att förändra och anpassa metoderna lokalt, vilket undergrävde själva syftet med åtgärderna. En stark och beslutskapabel nationell ledning ansågs vara en förutsättning för att ändra och utveckla inarbetade mönster och metoder i en stark organisationskultur.<sup>57</sup>

Genom ombildningen av polisen den 1 januari 2015 gavs Polismyndighetens ledning därför ett helhetsansvar för all polisverksamhet med en tydlig ansvarskedja från myndighetsledning ner till den lokala nivån. Ett nationellt helhetsansvar skulle skapa bättre förutsättningar för att ändra arbetsmetoder och för att nationella strategier snabbt skulle få ett genomslag.<sup>58</sup>

Av beslutet om huvuddragen för den nya Polismyndighetens detaljorganisation<sup>59</sup> framgår att en fortsatt utveckling av det brottsförebyggande och trygghetsskapande arbetet i alla kommuner ska säkerställas genom att Polismyndigheten avsätter resurser utifrån nyckeltal och invånarantal. Lokala trygghetsundersökningar ska genomföras i kommunerna<sup>60</sup> med start 2015 för att sedan bland annat användas för att följa upp Polismyndighetens resultat utifrån effekter.<sup>61</sup> Uppföljning av medborgarlöftena genom lokala trygghetsundersökningar i alla kommuner angavs som en minimistandard.<sup>62</sup>

Med lokala trygghetsundersökningar, eller trygghetsmätningar som de också benämns, avses den typ av undersökningar som har genomförts från mitten av 1990-talet. Fram till ombildningen av polisen genomfördes undersökningarna genom Rikspolisstyrelsens försorg eller av enskilda polismyndigheter. Genom de lokala trygghetsundersökningarna fångas den lokala trygghetsbilden hos invånarna inom geografiskt uppdelade områden i form av upplevda problem, utsattheten för brott samt oron för att utsättas för brott. Resultaten från undersökningarna utgör sedan en grund för framtagning av lokala problembilder, planering av brottsförebyggande och trygghetsskapande åtgärder och för att effektivisera resursanvändningen. Genom kontinuerliga undersökningar erhålls även information huruvida genomförda brottsförebyggande- och trygghetsskapande åtgärder och aktiviteter har gett avsedd effekt.

<sup>57</sup> SOU 2012:13. *En sammanhållen svensk polis*.

<sup>58</sup> Prop. 2013/14:110.

<sup>59</sup> Genomförandekommittén för nya Polismyndigheten. *Beslut om huvuddragen för den nya Polismyndighetens detaljorganisation* (Ju2012:16/2014/51).

<sup>60</sup> Ibid.

<sup>61</sup> Genomförandekommittén för nya Polismyndigheten. *Polismyndighetens styrmodell* (Ju2012:16/2014/147).

<sup>62</sup> Genomförandekommittén för nya Polismyndigheten. *Pilotprojekt lokala medborgarlöften. Slutrapport. 2015-02-26* (Ju2012:16).

Enligt Polismyndighetens metodstöd för framtagande av medborgarlöften<sup>63</sup> är trygghetsmätningar en del av den lokala lägesbilden och ska användas som en utgångspunkt till fördjupade medborgardialoger. I metodstödet lyfts även en strategi fram för att kunna genomföra medborgardialoger i områden med hög social utsatthet, kriminalitet och ordningsstörningar. Strategin går ut på att förbättra de boendes förtroende för rättsväsendet genom att initiala aktiviteter vidtas mot de problem som medborgarna uppgett i trygghetsmätningarna.

## 6.2 Polismyndighetens lokala trygghetsundersökningar

Den berednings- och beslutsprocess som ledde fram till beslutet om den nya Polismyndighetens detaljorganisation och som även innefattade ett beslut om att genomföra trygghetsundersökningar i kommunerna från 2015 tog ca ett och ett halvt år. Därefter tog det ytterligare ca 15 månader innan upphandlingen av tjänsterna för utförandet av lokala trygghetsundersökningar var slutförd.

I oktober 2015 träffade Polismyndigheten ett avtal med undersökningsföretaget Institutet för Kvalitetsindikatorer i Göteborg AB för genomförande av lokala trygghetsmätningar.<sup>64</sup> Avtalet innehöll volymbegränsningar av antalet mätområden. Priset per mätområde med en urvalstorlek på 300 respondenter uppgick till 6 200 kronor. Avrop från avtalet kunde ske genom att polisregionerna själva fick beställa och finansiera de undersökningar som önskades inom volymbegränsningarna.

Flera polisregioner använde sig inte av det upphandlade avtalet för trygghetsmätningar utan fortsatte att avvakta en nationell styrning. En nationell styrning ansågs som en förutsättning för att uppnå enhetlighet i metoden så att resultaten av genomförda trygghetsundersökningar bland annat kunde användas som ett nationellt resultatmått.

I oktober 2019 upphandlade myndigheten ett nytt avtal med Origo Group Sverige AB för genomförandet av lokala trygghetsmätningar.<sup>65</sup> Avtalet är utan volymbegränsning och priset per mätområde med en urvalstorlek på 300 respondenter är 8 470 kronor. Avtalet gäller i två år med en förlängningsklausul om två år.

---

<sup>63</sup> Polismyndigheten. *Kunskapsbaserat arbete med medborgarlöften i samverkan. Metodstöd.* Dnr A086.967/2015.

<sup>64</sup> Polismyndigheten. *Trygghetsmätningar för Polisen 2015-10-01. Avtal 4036.* Dnr A168.467/2015.

<sup>65</sup> Polismyndigheten. *Lokala trygghetsmätningar för Polismyndigheten 2019-10-14. Avtal 8013.* Dnr A138.497/2019.

**Tabell 2:** Antal kommuner där en eller flera trygghetsmätningar genomförts genom Polismyndighetens upphandlade avtal under respektive år. Parenteserna anger antal kommuner inom respektive polisregion samt andel kommuner där trygghetsmätningar genomförts under året. Källa: Leverantörsuppgifter.

Polisregion (antal kommuner)	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Nord (44)	0 (0 %)	10 (23 %)	0 (0 %)	0 (0 %)	2 (5 %)	5 (11 %)
Mitt (28)	10 (36 %)	2 (7 %)	0 (0 %)	0 (0 %)	0 (0 %)	2 (7 %)
Bergslagen (43)	0 (0 %)	5 (12 %)	0 (0 %)	0 (0 %)	0 (0 %)	0 (0 %)
Stockholm (27)	0 (0 %)	2 (7 %)	0 (0 %)	0 (0 %)	0 (0 %)	27 (100 %)
Öst (35)	9 (26 %)	0 (0 %)	4 (11 %)	3 (9 %)	4 (11 %)	13 (37 %)
Väst (55)	0 (0 %)	0 (0 %)	0 (0 %)	0 (0 %)	0 (0 %)	0 (0 %)
Syd (58)	58 (100 %)	58 (100 %)	58 (100 %)	58 (100 %)	58 (100 %)	58 (100 %)
<b>Riket (290)</b>	<b>77 (27 %)</b>	<b>77 (27 %)</b>	<b>62 (21 %)</b>	<b>61 (21 %)</b>	<b>64 (22 %)</b>	<b>105 (36 %)</b>

Under åren 2015–2020 har lokala trygghetsmätningar enligt avtalen genomförts i begränsad omfattning. Polisregion Syd har årligen genomfört lokala trygghetsmätningar i samtliga 58 kommuner. Förutom polisregion Väst, som inte har genomfört några trygghetsmätningar, har övriga polisregioner genomfört lokala trygghetsmätningar i enstaka kommuner och kommundelar under perioden. Under våren 2020 genomförde även polisregion Stockholm trygghetsmätningar i samtliga 27 kommuner. Den trygghetsmätningen genomfördes emellertid med en enkät som avviker från den fastlagda enkäten i avtalets kravbilaga.

Totalt har avtalsleverantörerna fakturerat Polismyndigheten ca 16,3 miljoner kronor under perioden 2015–2020 för trygghetsmätningar och gjorda tilläggsbeställningar. Det speglar dock inte totalkostnaderna för lokala trygghetsmätningarna eftersom det i varierad omfattning även förekommer att enskilda kommuner och länsstyrelser medfinansierar mätningarna, eller att genomförandet går via en annan organisation.

**Tabell 3:** Kostnader, inklusive moms, avseende trygghetsmätningar och eventuella tilläggstjänster inom respektive polisregion som avtalsleverantörerna har fakturerat Polismyndigheten. Året avser fakturadatum. Källa: EA/PAC/UBW.

Polisregion (antal kommuner)	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Nord (44)	0	234 375	0	24 671	139 832	42 351
Mitt (28)	0	175 188	0	0	0	52 938
Bergslagen (43)	0	31 000	0	0	0	0
Stockholm (27)	0	108 500	0	0	829 166	2 119 229
Öst (35)	0	341 000	15 888	87 381	0	327 154
Väst (55)	0	0	0	0	0	0
Syd (58)	0	2 607 876	1 878 260	2 010 200	2 110 416	3 176 251
<b>Riket (290)</b>	<b>0</b>	<b>3 497 939</b>	<b>1 894 148</b>	<b>2 122 252</b>	<b>3 079 414</b>	<b>5 717 923</b>

Trygghetsmätningarna baseras på ett stratifierat urval av individer i åldrarna 16–85 år. Undersökningsföretaget, det vill säga leverantören av den upphandlade tjänsten, svarar för

inköp och kontroll av urvalet efter Polismyndighetens beställning. Varje individ i urvalet förses med ett individnummer. I enlighet med avtalet och dess kravspecifikation skickar leverantören en enkät med ett följebrev till varje individ som ingår i urvalet. I följebrevet står lokalpolisområdeschefen, tillsammans med kommunstyrelsens ordförande, som avsändare med myndighetens och respektive kommunlogotyp. Det förekommer även att regionpolischefen står som avsändare i följebrevet i samband med trygghetsundersökningar som omfattat hela polisregionen. Leverantören samlar därefter in svaren från respondenterna. Totalt skickas två påminnelser till de personer som inte svarar inom den angivna tiden. Hanteringen innebär att personuppgifter behandlas och enligt avtalet är det leverantören som ska behandla personuppgifterna för Polismyndighetens räkning.

De grundläggande bestämmelserna om personuppgiftsbiträde finns i artikel 4 och artikel 28 dataskyddsförordningen. Som personuppgiftsansvarig är det Polismyndigheten som ska säkerställa att leverantören och dess eventuella underleverantörer uppfyller dataskyddsförordningens<sup>66</sup> krav när det gäller personuppgiftsbehandlingen. Genom ett personuppgiftsbiträdesavtal ska de tekniska och organisatoriska villkoren och åtgärderna för att skydda personuppgifterna säkerställas i samband med upphandlingen. Även om Polismyndigheten i riktlinjer<sup>67</sup> har fastställt vad som gäller för personuppgiftsbiträdesavtal har ett flertal trygghetsundersökningar genomförts utan personuppgiftsbiträdesavtal. Först i maj 2021 ingick Polismyndigheten och leverantören ett personuppgiftsbiträdesavtal.<sup>68</sup>

Polismyndigheten ska som personuppgiftsansvarig också se till att de personer som ingår i urvalet informeras om personuppgiftsbehandlingen. Det gäller bland annat information om vilka uppgifter som samlats in, den personuppgiftsansvariges kontaktuppgifter samt vilken rättslig grund och ändamål med personuppgiftsbehandlingen som föreligger. Motsvarande information ska också lämnas avseende de enkätsvar som respondenten därefter skickar in. Myndighetens information i samband med genomförda trygghetsmätningar har dock varit bristfällig och har inte nått upp till informationsskyldighetskraven enligt artikel 13 och artikel 14 dataskyddsförordningen.

Vidare är Polismyndigheten som personuppgiftsansvarig enligt artikel 30 dataskyddsförordningen även skyldig att föra ett register över den behandling av personuppgifter som utförs. Dokumentationskraven och skyldigheten att anmäla personuppgiftsbehandlingen till förteckningen framgår även av myndighetens egna riktlinjer.<sup>69</sup> Först i juni 2021 anmäldes dock den personuppgiftsbehandling som sker i samband med att myndigheten genomför lokala trygghetsmätningar. Det innebär att den personuppgiftsbehandling som utförts i

<sup>66</sup> Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (EUT L 119, 4.5.2016).

<sup>67</sup> Polismyndigheten. *Polismyndighetens riktlinjer för personuppgiftsbiträdesavtal* (PM 2018:15).

<sup>68</sup> Polismyndigheten. *Personuppgiftsbiträdesavtal mellan Polismyndigheten och Origo Group Sverige AB rörande administration och samordning av trygghetsmätningar*. Dnr A196.647/2021.

<sup>69</sup> Polismyndigheten. *Polismyndighetens riktlinjer för dataskydd vid verksamhetsutveckling: Dokumentation av personuppgiftsbehandling, genomförande av konsekvensbedömning och förhandssamråd samt anmälan till myndighetens förteckning över personuppgiftsbehandling* (PM 2018:38).

samband med tidigare genomförda trygghetsmätningar inte varit dokumenterad och införd i myndighetens förteckning.

### 6.3 Överenskommelser mellan Polismyndigheten och Brå

För att tillgodose Polismyndighetens behov av lokala trygghetsmätningar träffades i november 2016 en överenskommelse<sup>70</sup> om ett samverkansprojekt mellan Polismyndigheten och Brå om en ny och utökad nationell trygghetsundersökning. Den nya undersökningen, som benämndes NTU-lokal, genomfördes parallellt med den av Brå sedan 2006 genomförda nationella trygghetsundersökningen (NTU) och byggde på ett annat metodval och med en urvalsstorlek på 200 000 individer. Svarsfrekvensen uppgick till 40 procent och resultaten, uppdelade på polisregioner, polisområden och lokalpolisområden, redovisades till Polismyndigheten den 15 november 2017. Brå fakturerade Polismyndigheten ca 12,7 miljoner kronor för undersökningen.

Ytterligare en överenskommelse<sup>71</sup> träffades mellan Polismyndigheten och Brå i december 2017 för genomförande av NTU 2018 med en resultatredovisningsmetod som motsvarade NTU-lokal 2017. Framgent skulle resultatredovisningsmetoden gälla som den nya standarden i NTU. Svarsfrekvensen uppgick till 37 procent i NTU 2018 och Brå fakturerade Polismyndigheten 8 miljoner kronor i enlighet med överenskommelsen.

I budgetpropositionen för 2020 föreslog regeringen att minska Polismyndighetens anslag med 3,5 miljoner kronor för att bidra till finansieringen av NTU.<sup>72</sup>

### 6.4 Polismyndighetens utredningar om trygghetsundersökningar

Utöver de utredningar som gjordes inför beslutet<sup>73</sup> om att genomföra lokala trygghetsundersökningar i kommunerna med start 2015 så har frågan om trygghetsundersökningar därefter utretts inom Polismyndigheten ett flertal gånger.

Under våren 2016 påbörjades ett arbete i projektform under ledning av chefen för ekonomiavdelningen och med representanter från polisregionerna. Uppdraget var att ta fram förslag på hur Polismyndighetens lokala trygghetsmätningar kunde genomföras och utformas för att tillgodose myndighetens behov. Som ett underlag för beslut föreslog projektgruppen bland annat att polisens modell för lokala trygghetsundersökningar från mitten av 1990-talet skulle utgöra grunden för ett utvecklingsarbete i anslutning till det arbete med lokala trygghetsundersökningar som redan pågick i delar av myndigheten. Kostnaderna för att genomföra lokala trygghetsundersökningar i hela landet beräknades till 6,4 miljoner kronor baserat på 1 034 mätområden med den dåvarande leverantören. Därtill

<sup>70</sup> Brå. *Överenskommelse om samverkan kring och finansiering av projektet NTU-Lokal. 2016-11-08. Dnr 0273-16.*

<sup>71</sup> Brå. *Överenskommelse om samverkan kring och finansiering av projektet NTU-Lokal. 2017-12-19. Dnr 0330-17.*

<sup>72</sup> Prop. 2019/20:1. utg. omr. 4.

<sup>73</sup> Genomförandekommittén för nya Polismyndigheten. *Beslut om huvuddragen för den nya Polismyndighetens detaljorganisation (Ju2012:16/2014/51).*

bedömdes det tillkomma ytterligare kostnader för bland annat nationell samordning, utbildning och kommunikation. Inriktningen i förslaget var att utvecklingsarbetet skulle vara färdigställt under 2018 då en framtagen modell för trygghetsundersökningar skulle slutredovisas.

Utöver projektarbetet påbörjades samtidigt även en genomlysning och uppföljning av hur trygghetsmätningar använts i polisarbetet. Syftet var att beskriva vilka trygghetsmätningar som genomförts och hur de praktiskt hade kommit till användning. En rapport med förslag och rekommendationer avseende ledning och styrning, resurser och kostnader, bemanning och kompetens samt kommunikation överlämnades i maj 2017 som ett underlag för det fortsatta utvecklingsarbetet.<sup>74</sup>

I september 2017 beslutade chefen Noa, efter beredning i nationella operativa ledningsgruppen (Nolg), att tillsätta en ny arbetsgrupp för att bland annat utreda vilka konsekvenser som genomförandet eller avsaknaden av lokala trygghetsmätningar medför.<sup>75</sup> Arbetsgruppen redovisade i december 2017 ett antal förslag till en fortsatt hantering.<sup>76</sup>

I ett projektdirektiv från oktober 2018 beslutade utvecklingschefen vid Noa om att tillsätta en ny projektgrupp för att fortsätta arbetet med att utreda frågeställningarna om formerna och strukturerna för trygghetsundersökningar på kommun- och stadsdelsnivå.<sup>77</sup> Syftet med den fortsatta utredningen var att förbättra det operativa arbetet nära medborgarna och göra det uppföljningsbart på kommun- och stadsdelsnivå.

Projektet skulle enligt direktivet vara klart och redovisat inför beslut senast den sista april 2019. Ett år senare, i april 2020, påbörjades samrådsförfarandet inom Polismyndigheten och ett beslut om trygghetsmätningarna<sup>78</sup> fattades av utvecklingschefen i juni samma år. Beslutet innebär bland annat att en utredning om samfinansiering av trygghetsundersökningar mellan Polismyndigheten och kommuner ska påbörjas. Vidare är innebörden av beslutet i korthet att det befintliga ramavtalet ska justeras så att ett av svarsalternativen i det fastlagda frågeformuläret enligt avtalets kravbilaga ändras samt att alla polisregioner framgent ska ha möjlighet att ändra frågeformuläret i övrigt vid avrop. Beslutet som avser möjligheter till regionala ändringar är dock inte förenligt med det personuppgiftsbiträdesavtal<sup>79</sup> som Polismyndigheten ingick i maj 2021.

---

<sup>74</sup> Polismyndigheten (2017) *Uppföljning av polisens arbete med trygghetsmätningar ur ett lokalt användarperspektiv*. Dnr A366.648/2016.

<sup>75</sup> Polismyndigheten. *Beslut och direktiv till tvärgrupp gällande trygghetsmätningar. 2017-09-29*. Dnr A386.946/2017.

<sup>76</sup> Polismyndigheten. *Lokala trygghetsmätningar. Hur ska arbetet med trygghetsmätningar organiseras och fungera i framtiden inom svensk polis?* Dnr A386.946/2017.

<sup>77</sup> Polismyndigheten. *Projektdirektiv. Lokala trygghetsmätningar. Det fortsatta arbetet*. Dnr A487.343/2018.

<sup>78</sup> Polismyndigheten, nationella operativa avdelningen. *Beslutsprotokoll 2020-06-15. Lokala trygghetsmätningar (NOA 148/20)*. Dnr A487.343/2018.

<sup>79</sup> Polismyndigheten. *Personuppgiftsbiträdesavtal mellan Polismyndigheten och Origo Group Sverige AB rörande administration och samordning av trygghetsmätningar*. Dnr A196.647/2021.



## 6.5 Användning av trygghetsundersökningar lokalt

För närvarande finns det två huvudtyper av trygghetsundersökningar som på olika nivåer kan tillgodose polisiära behov. Det är dels Brås NTU, dels de lokala trygghetsmätningarna som genomförs genom upphandlat avtal.

Till fördelarna med NTU hör att NTU bygger på årligen återkommande undersökningar med ett nationellt urval, medan de lokala trygghetsundersökningarna hitintills endast genomförts i begränsade delar av landet eller inte genomförts med tillräcklig kontinuitet för att uppfylla kravet som ett resultatmått på lokal, regional eller nationell nivå med referenser för att jämföra resultaten.

Nackdelarna med NTU är att en nedbrytning av resultaten endast möjliggörs ned till lokalpolisområdesnivå. Svarsfrekvensen på ca 40 procent är att betrakta som låg och framtagningen av resultaten tar dessutom alltför lång tid för att ligga till grund för en aktuell lokal lägesbild. Från det att datainsamlingen inleds till det att resultaten redovisas tar det ca elva månader.<sup>80</sup> Sammantaget innebär det att den operativa nyttan med NTU på lokal nivå uteblir.

Det kan jämföras med en lokal trygghetsundersökning som tar högst åtta veckor från utskick av enkäter till det att resultaten redovisas i en slutrapport med teknisk beskrivning. Svarsfrekvensen i dessa undersökningar har i polisregion Syd varierat mellan 61 och 68 procent. Den lokala trygghetsmätningen ger även den fördelen att urvalet kan göras på stads- och kommunalnivå. En snabb inhämtning av information från boende i en stads- eller kommunal del ger en aktuell lokal underrättelseinformation som snabbt kan omsättas i ett operativt arbete i form av brottsförebyggande och trygghetsskapande åtgärder.<sup>81</sup>

Samtidigt ger varken NTU eller de lokala trygghetsundersökningarna någon bild av utsatthet för brott och upplevd trygghet bland de företag, organisationer och skolor som finns etablerade i området eller dess anställda, elever och andra personer som vistas i området utan att vara bosatta där.

Eftersom resultaten av NTU inte har fått någon operativ användbarhet inom de inspekterade lokalpolisområdena har de inte heller legat till grund för den lokala lägesbilden eller för framtagning och uppföljning av medborgarlöften. Den främsta förklaringen är att resultaten är osäkra bland annat på grund av låg svarsfrekvens samt att resultaten inte har varit nedbrutna på kommuner eller kommun- och stadsdelsnivåer.

Av de tre inspekterade lokalpolisområdena var det 2019 endast ett lokalpolisområde som regelbundet omfattades av lokala trygghetsundersökningar genom det upphandlade avtalet. Den lokala trygghetsundersökningen har sedan flera år varit en del av den lokala lägesbilden och resultaten har använts vid lokalpolisområdets aktivitetsplanering. Under 2020 kom ytterligare ett av de inspekterade lokalpolisområdena att omfattas av en lokal trygghetsundersökning. Trots det förefaller genomförandet av undersökningen och dess resultat som okänt i lokalpolisområdet.

<sup>80</sup> Brå. *Nationella trygghetsundersökningen 2018*, s. 18. Rapport 2019:1.

<sup>81</sup> Polismyndigheten. *Kravspecifikation för trygghetsmätning*, s. 2. Dnr A168.467/2015.

Övriga inspekterade lokalpolisområden säger sig ha fångat den lokala trygghetsbilden och utsattheten för brott genom att använda andra metoder. Ett exempel som nämnts i sammanhanget är att den personkännedom som personalen inom lokalpolisområdet har bidrar till en bra kontroll över trygghetsbilden i lokalpolisområdet. En annan metod är att polisen ställer frågor utifrån en mall om trygghet och utsatthet för brott i samband med möten i grannsamverkansgrupper, pensionärsgrupper och grupper av skolungdomar. Ytterligare ett exempel som har redovisats är användandet av enkäter som tagits fram i samverkan mellan kommunpolisen och kommunens säkerhetshandläggare. Enkäterna besvaras genom att frågor om trygghet och utsatthet ställs till ett slumpvis urval av invånare som befinner sig ute på ett torg, i en centrumanläggning eller på liknande platser. I andra fall har trygghetsenkäter genomförts gemensamt av lokalpolisområdet och kommunen. Enkäterna besvaras på kommunens hemsida. I några kommuner har även andra varianter på undersökningar av tryggheten genomförts och har använts som ett komplement till medborgardialoger.

Gemensamt för dessa varianter av undersökningar är att urvalen är små, urvalsmetoderna är oklara och saknar bortfallsanalyser. Resultaten är inte heller jämförbara med andra undersökningar och saknar metodbeskrivningar. Arbetet med dessa typer av undersökningar som innebär att personuppgifter behandlas måste ske på rättslig grund och i överensstämmelse med dataskyddsförordningen.

## 6.6 Resultatredovisningen av den trygghetsskapande verksamheten

Ett av målen med kriminalpolitiken<sup>82</sup> är att människors trygghet ska öka. I regleringsbrevet för 2019<sup>83</sup> och 2020<sup>84</sup> anges att Polismyndighetens brottsförebyggande arbete ska bedrivas kunskapsbaserat och svara mot den lokala problembilden. Uppföljning av genomförda insatser ska möjliggöra spridning av goda exempel och kunskapsåterföring samt bidra till en rättvisande redovisning av verksamheten.

Av Polismyndighetens resultatredovisning avseende den trygghetsskapande verksamheten<sup>85</sup> framgår att de lokala förhållandena som avser otrygghet behöver undersökas närmare. Trygghetsmätningar nämns som en etablerad metod för att ta reda på omständigheterna kring när människor känner otrygghet och oro för att utsättas för brott.

Polismyndigheten redovisar att det under 2020 genomfördes trygghetsmätningar i cirka 60 procent av lokalpolisområdena. Informationen i årsredovisningen om trygghetsmätningarna bygger på svaren i en enkätundersökning som ekonomiavdelningen och nationella operativa avdelningen riktade till lokalpolisområdena i september 2020. Exempelvis redovisas att trygghetsmätningar genomförts i 83 procent av lokalpolisområdena i polisregion Stockholm. Detta trots att det under våren 2020 genomfördes en regional trygghetsmätning genom upphandlat avtal i samtliga 27 kommuner och därmed samtliga lokalpolisområden inom polisregionen. Vidare redovisas att trygghetsmätningar genomförts i 50 procent av

<sup>82</sup> Prop. 1997/98:1.

<sup>83</sup> Regeringsbeslut. *Regleringsbrev för budgetåret 2020 avseende Polismyndigheten.*

<sup>84</sup> Regeringsbeslut. *Regleringsbrev för budgetåret 2021 avseende Polismyndigheten.*

<sup>85</sup> Polismyndigheten. *Årsredovisning 2020.* Dnr A163.246/2020.

lokalpolisområdena i polisregion Nord. Vilken grad av validitet frågan om trygghetsmätningar hade i enkätundersökningen är oklar, men det är endast 25 procent av lokalpolisområdena i polisregion Nord som har använt sig av det upphandlade avtalet för trygghetsmätningar.

I årsredovisningen saknas också jämförande information från föregående år om genomförda trygghetsmätningar, vilket också myndigheten har kommenterat. Begreppet trygghetsmätningar har inte definierats och i redovisningen görs det ingen åtskillnad mellan de av myndigheten upphandlade trygghetsmätningarna eller andra varianter av mätningar. Polismyndigheten har inte heller beräknat kostnader eller redovisat i vilken utsträckning det är myndigheten, kommunen eller någon annan aktör som har finansierat mätningarna.

## 6.7 Samarbete om administration av trygghetsmätningar

Polisregion Stockholm genomförde under våren 2020 lokala trygghetsundersökningar i samtliga lokalpolisområden och kommuner. I december 2020 beslutade regionpolischefen om en ny lokal trygghetsmätning under 2021 och att Linnéuniversitetet, till en kostnad på 550 000 kronor, ska ansvara för administrationen och genomförande. Kostnader för utförandet av trygghetsmätningarna enligt Polismyndighetens avtal med undersökningsföretaget tillkommer med ca 2,5 miljoner kronor. Beslutet innebär även en avsikt att genomföra trygghetsmätningar under 2022, dock under förutsättning att samfinansiering med polisregionens 27 kommuner sker.<sup>86</sup>

Den 7 januari 2021 gick Linnéuniversitetet på sin hemsida ut med information om att universitetet ansvarar för polisregion Stockholms trygghetsundersökning 2021. Trygghetsundersökningen påbörjades den 11 mars genom att en enkät med följebrev skickades till 83 911 personer boende i kommuner inom polisregion Stockholm. Av följebrevet med Polismyndighetens logotyp, undertecknat av regionpolischefen, framgår inledningsvis att polisen genomför trygghetsmätningen. Senare i följebrevets text anges att det är Linnéuniversitetet och undersökningsföretaget som genomför undersökningen. Den 16 mars 2021 beslutade Polismyndigheten att direktupphandla tjänsten avseende administrations- och samordningstjänster samt att tilldela Linnéuniversitetet uppdraget.<sup>87</sup> Något avtal mellan Polismyndigheten och Linnéuniversitetet för inköp av de administrativa tjänsterna träffades emellertid inte.

Den 30 april 2021 återkallades beslutet om att direktupphandla tjänsten avseende administrations- och samordningstjänster.<sup>88</sup> Av beslutsprotokollet framgår att behovet av tjänsterna i stället kommer att omhändertas som ett forskningsprojekt. Som skäl för att inte tillämpa lagen (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU) anges att resultaten kommer att vara tillgängliga för andra organisationer och användas i forskningsverksamhet samt att Polismyndigheten delar finansieringen med annan part. Ställningstagandet gjordes dock

<sup>86</sup> Polismyndigheten, polisregion Stockholm. *Beslutsprotokoll 2020-12-14. Beslut om lokala trygghetsmätningar 2021*. Dnr A655.535/2020.

<sup>87</sup> Polismyndigheten, ekonomiavdelningen. *Beslutsprotokoll 2021-03-16. Beslut om tilldelning av kontrakt( IE 167-2021)*. Dnr A139.945/2021.

<sup>88</sup> Polismyndigheten, ekonomiavdelningen. *Beslutsprotokoll 2021-04-30. Beslut om att återkalla tidigare fattade beslut, IE 167-2021 (IE 295-2021)*. Dnr A139.945/2021.

utan dokumenterade underlag avseende det potentiella forskningsprojektets innehåll och målsättning. Det saknas även underlag som styrker Polismyndighetens forsknings- och utvecklingsbehov på området samt vilka krav på vetenskaplig kvalitet som ska ställas.

Polismyndigheten har i en promemoria<sup>89</sup> beskrivit och förtydligat processansvaret för samordning av forskningsfrågor samt meddelat vilka principer som ska styra forskning där myndigheten medverkar.

## 6.8 Bedömningar

### *Polismyndighetens lokala trygghetsundersökningar och överenskommelser med Brå*

Allt sedan beslutet 2014 om att lokala trygghetsundersökningar ska genomföras i kommunerna med start 2015<sup>90</sup> har Polismyndigheten utvärderat och utrett behovet av lokala trygghetsundersökningar. Parallellt med dessa utredningar har även ett försöksprojekt med Brå om NTU genomförts under ett antal år. Trots det har ännu inte en nationell modell av trygghetsundersökningar och ett enhetligt genomförande etablerats inom myndigheten.

Upphandlingen av trygghetsundersökningar var ett steg i rätt riktning men det gav inte det önskade helhetsperspektivet som beslutet om lokala trygghetsundersökningar hade avsett. Det överläts till polisregionerna att själva besluta om att genomföra trygghetsundersökningar och att ansvara för beställning, finansiering och omhändertagande av resultaten. Flera polisregioner genomförde dock inga trygghetsundersökningar utan fortsatte att avvakta en nationell styrning. Kostnadsaspekterna och avsaknaden av kompetens att analysera och tolka undersökningarnas resultat bidrog sannolikt också till polisregionernas avvaktande hållning.

Övriga metoder med lokalt framtagna frågor och enkäter samt andra varianter av trygghetsundersökningar för att fånga den lokala trygghetsbilden och utsattheten för brott kan visserligen anses som enkla och okomplicerade verktyg att använda. Däremot måste tillförlitligheten och nyttan av dessa typer av undersökningar bedömas som låg eftersom varken urvalsprocessen, konstruktionen av frågorna eller tolkningen av svaren är teoretiskt eller metodiskt kvalitetssäkrade.

### *Polismyndighetens utredningar om trygghetsundersökningar*

Polismyndigheten har under en lång tid försökt att kartlägga och klargöra verksamhetens behov av trygghetsundersökningar, vilket har lett till en osäkerhet om vilken roll undersökningarna har att spela i det brottsförebyggande och trygghetsskapande arbetet.

<sup>89</sup> Polismyndigheten, rikspolischefens kansli. PM 2021-03-22. *Forskning för polisens behov. Nationell inriktning och samordning*. Dnr A172.027/2021.

<sup>90</sup> Genomförandekommittén för nya Polismyndigheten. *Beslut om huvuddragen för den nya Polismyndighetens detaljorganisation* (Ju2012:16/2014/51).

Dessutom har varken slutrapporten om de lokala trygghetsmätningarna<sup>91</sup> eller beslutet<sup>92</sup> lett till att tydliggöra behovet. Det har inte heller inneburit att polisregionerna i större utsträckning än tidigare, enhetligt och systematiskt, använder sig av trygghetsundersökningarna.

I stället kan beslutet som ger polisregionerna möjlighet att vid avrop ändra frågeformuläret leda till att trygghetsundersökningarnas validitet och reliabilitet försämras. Risken är att undersökningarna förlorar i jämförbarhet över tid och mellan stads- och kommunalar, vilket i sin tur försvårar möjligheterna till nationella referenser och resultatmått. Förändringar av frågorna i enkäten kan även medföra att förmågan att mäta det som avses försämras. Vidare innebär beslutet att frågan om medfinansiering av trygghetsundersökningar mellan Polismyndigheten och kommuner skjuts på framtiden genom ytterligare en utredning.

### *Användningen av trygghetsundersökningar lokalt*

I Polismyndighetens lokala trygghetsundersökningar tillfrågas medborgarna om utsattheten för brott, upplevelser av otrygghet och om vilken uppfattning de har om hur polisen agerar. Resultaten från undersökningarna utgör en grund för den lokala lägesbilden och blir en utgångspunkt för fördjupade dialoger med medborgarna för att identifiera och åtgärda de problem som leder till otrygghet och utsatthet för brott. Tillförlitligheten av undersökningarnas resultat hänger samman med medborgarnas vilja att medverka och medborgarna ska kunna lita på att Polismyndigheten behandlar personuppgifter författningssenligt.

Innan en lokal trygghetsundersökning påbörjas bör Polismyndigheten se till att rollerna som personuppgiftsansvarig och personuppgiftsbiträde är klargjorda samt att de organisatoriska och tekniska lösningarna för att skydda personuppgifterna är säkerställda. En sådan precisering och fördelning av ansvar gäller även när personuppgifter behandlas i varianter av trygghetsenkäter som genomförs av lokalpolisområdena, enskilt eller i samverkan med kommuner eller via någon annan aktör.

Redan när upphandlingen av trygghetsmätningar påbörjas ska ansvar och villkor för personuppgiftsbehandlingen framgå av förfrågningsunderlagen och vid tilldelningsbeslutet bör de vara definierade i ett personuppgiftsbiträdesavtal. Det kan konstateras att det inte gjordes någon översyn av villkoren för personuppgiftsbehandling i det tidigare avtalet för trygghetsmätningar i samband med att dataskyddsförordningen trädde ikraft i maj 2018. Även under den nuvarande avtalsperioden har det inte funnits något personuppgiftsbiträdesavtal med leverantören. Det har också funnits brister i informationsskyldigheten genom att tillräcklig och korrekt information inte har lämnats i samband med urvalet av respondenter och insamlingen av enkätsvaren.

---

<sup>91</sup> Polismyndigheten. *Slutrapport. Lokala trygghetsmätningar. Det fortsatta arbetet.* Dnr A487.343/2018.

<sup>92</sup> Polismyndigheten, nationella operativa avdelningen. *Beslutsprotokoll 2020-06-15. Lokala trygghetsmätningar (NOA 148/20).* Dnr A487.343/2018.

Någon underbyggd förklaring till avsaknaden av personuppgiftsbiträdesavtal och bristerna i informationsskyldigheten har tillsynsenheten inte erhållit. Otydligheter i roller, processansvar och beroendet till andra processer bedöms som bidragande orsaker.

### *Resultatredovisningen av den trygghetsskapande verksamheten*

Åtterrappporteringskraven i regleringsbrevet är regeringens beställning av resultatinformation från Polismyndigheten och innebär att myndigheten ska redovisa mot det krav som regeringen har angett.<sup>93</sup> Resultatredovisningen av det trygghetsskapande arbetet saknar dock väsentlig information och jämförbarhet bland annat eftersom det råder stora skillnader inom myndigheten om och i vilken omfattning lokala trygghetsundersökningar och andra varianter används. Myndigheten har ingen samlad och tydlig bild över undersökningarnas totalkostnader och i vilken utsträckning de är medfinansierade eller har genomförts av någon annan aktör. Det saknas även samlade analyser av vilka resultat som uppnåtts i det brottsförebyggande och trygghetsskapande arbetet efter genomförda trygghetsundersökningar. Polismyndighetens resultatredovisning av det trygghetsskapande arbetet behöver därför förbättras så att en rättvisande information kan lämnas till uppdragsgivaren.

### *Samarbete om administration av trygghetsmätningar*

Det saknas förutsättningar att bedöma behovet och omfattningen av administrations- och samordningstjänster för de lokala trygghetsmätningar som initierades av polisregion Stockholm och Linnéuniversitetet och som sedermera kom att benämnas som ett forskningsprojekt. Det ursprungliga syftet med att upphandla administrations- och samordningstjänster från Linnéuniversitetet för att genomföra trygghetsmätningar 2021 i polisregion Stockholm var att tillgodose ett behov som polisregionen hade definierat inom sitt verksamhetsansvarsområde. Att därefter, under pågående trygghetsmätning med Linnéuniversitetets deltagande, i stället benämna behovet av administrations- och samordningstjänster som ett preciserat forskningsprojekt kan uppfattas som att undanta anskaffningen från LOU, vilket inte kännetecknar affärsmässighet och en god förvaltningskultur. Det är dock Polismyndigheten som slutligen har bevisbördan för att förutsättningarna att inte tillämpa LOU i det enskilda fallet är uppfyllda.

Avsaknaden av lokala trygghetsundersökningar i stora delar av landet är ett hinder för målsättningen om ett förstärkt och utvecklat brottsförebyggande och trygghetsskapande arbete i samverkan. Kontinuerligt genomförda trygghetsundersökningar som följs upp skulle kunna bidra till att utveckla de brottsförebyggande och trygghetsskapande metoderna och dess effekter samt underlätta för en nationell styrning av verksamheten. Det gäller inte minst i landets utsatta områden och i andra miljöer där konflikter med skjutvapenrelaterade fall är överrepresenterade och leder till otrygghet för allmänheten.

Chefen för nationella operativa avdelningen skulle inom ramen för sitt processansvar för huvudprocessen brottsförebyggande arbete kunna ge ett bättre stöd till polisregionerna i arbetet med lokala trygghetsmätningar, bland annat för att säkerställa enhetlighet och effektivitet. Frågan om Polismyndighetens lokala trygghetsundersökningar bedöms dock inte få någon hållbar lösning utan ett nationellt åtgärdsbeslut. För att uppnå kontinuitet och

<sup>93</sup> 3 kap. 1 § förordning (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag.

enhetlighet i genomförandet av lokala trygghetsundersökningar samt för att åstadkomma en samlad och rättvisande uppföljning behöver Polismyndigheten bland annat se till att tydliggöra ett nationellt utpekat ansvar för samordning och analys inom området. Ett sådant tydliggörande gäller även för att säkerställa att personuppgifterna i samband med trygghetsundersökningarna fortsättningsvis behandlas författningens enligt.

## 7 Områdespoliser

### 7.1 Bakgrund

Inför ombildningen till den nya Polismyndigheten fattade den särskilde utredaren ett beslut<sup>94</sup> om att det i varje lokalpolisområde skulle finnas områdespoliser med uppdrag att långsiktigt arbeta kontaktskapande, brottsförebyggande och trygghetsskapande utifrån en framtagen problembild. Lokalpolisområdescheferna skulle säkerställa att det fanns tillräckliga resurser för att upprätthålla en uthållighet och kontinuitet i områdespolisernas arbete. Målsättningen var att områdespoliserna skulle vara kända av medborgarna och känna medborgarna i sitt område. För att nå det målet skulle områdespoliserna endast i en mycket begränsad omfattning delta i ingripandeverksamheten eller i kommenderingar. I kommuner eller stadsdelar, som efter rikspolischefens beslut var att anse som särskilt utsatta, skulle det som ett riktmärke finnas minst en områdespolis per 5 000 invånare.

I samband med att bemanningen av områdespoliserna påbörjades under våren 2015 genom arbetsledningsbeslut tog HR-avdelningen fram en uppdragsbeskrivning avseende områdespoliser med huvudsakligt arbetsinnehåll och vilken kompetens som krävs.<sup>95</sup>

Att områdespoliser skulle tillsättas utifrån ett bestämt invånarantal i de särskilt prioriterade områdena kom även att framgå av rikspolischefens beslut från 2016 om särskilt prioriterade områden.<sup>96</sup> För områden i övrigt har dock inte antalet områdespoliser preciserats genom något nationellt beslut.

Senare samma år beslutade rikspolischefen om en strategisk inriktning för områdespoliser.<sup>97</sup> Av den strategiska inriktningen framgår att tillsättningen av områdespoliser i samtliga lokalpolisområden skulle vara klar senast den 30 juni 2017, efter en tydlig resursförflyttning till lokalpolisområdena under 2016. I den strategiska inriktningen understryks vikten av att områdespoliserna arbetar kontaktskapande, brottsförebyggande och trygghetsskapande för att lyckas i polisreformens strävan mot att komma närmare medborgarna. För att skapa förtroende bland människor i området förutsätts att områdespoliserna är kända som personer. Områdespoliserna ska därför arbeta i geografiskt utpekade ansvarsområden inom lokalpolisområdet.

Med beslutet om den strategiska inriktningen kom den tidigare lydelsen om områdespolisernas deltagande i ingripandeverksamheten och kommenderingar att ändras från deltagande i en mycket begränsad omfattning till deltagande i en varierad omfattning. Arbetsuppgifterna för en områdespolis ska enligt den strategiska inriktningen integreras

<sup>94</sup> Genomförandekommittén för nya Polismyndigheten. *Områdespoliser och funktioner som kommunpolis i den nya Polismyndigheten* (Ju2012:16/2013/4).

<sup>95</sup> Polismyndigheten, HR-avdelningen. *Uppdragsbeskrivning för områdespolis*. Dnr A149.893/2015.

<sup>96</sup> Polismyndigheten. *Beslutsprotokoll 2016-01-08. Särskilt prioriterade områden*. Dnr HD 5800-61/2015.

<sup>97</sup> Polismyndigheten, rikspolischefens kansli. *Beslutsprotokoll 2016-06-21. Beslut om Polismyndighetens strategiska inriktning för områdespoliser (Protokoll nr/år A1809/2016)*. Dnr A177.727/2016.



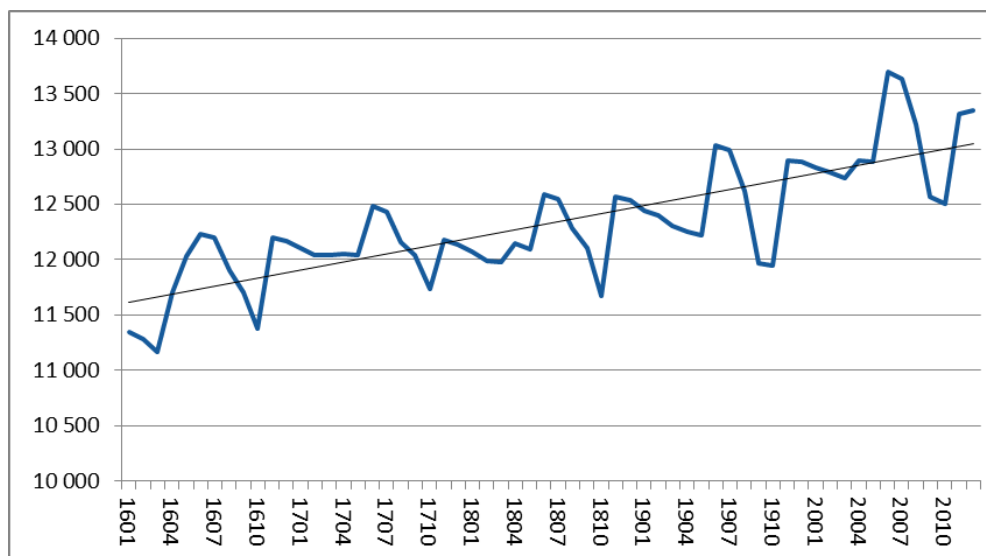
med andra verksamhetsgrenar för att motverka att olika funktioner skapar egna nischer. Vid resurstillsättningen ska den lokala problembilden och lokalpolisområdeschefens bedömning vara viktiga utgångspunkter, men även vägas mot de regionala och nationella prioriteringarna.

Innebörden av ett geografiskt område och antalet områdespoliser är dock inte preciserade i den strategiska inriktningen annat än att det fortsatt ska vara minst en områdespolis per 5 000 invånare i de särskilt prioriterade områdena, riskområdena samt i de prioriterade utsatta områdena.

## 7.2 Antal och andel områdespoliser

Under det andra halvåret 2016 var i genomsnitt ca 12 000 av Polismyndighetens anställda placerade i något av landets lokalpolisområden. Det var en ökning med ca 300 anställda, eller 2,6 procent jämfört med det första halvåret 2016.

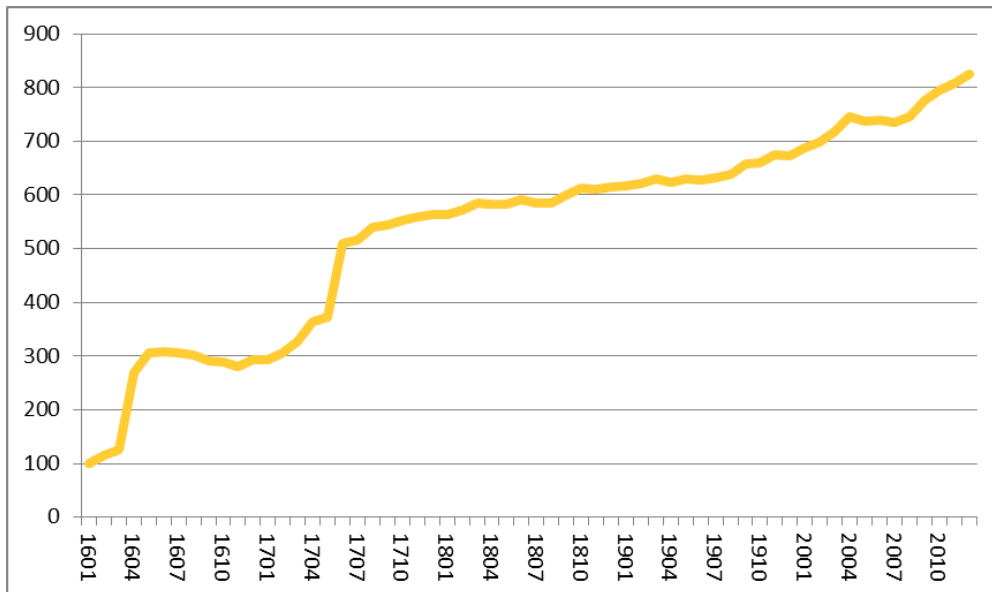
Under det andra halvåret 2020 fanns i genomsnitt ca 13 100 anställda i lokalpolisområdena, vilket är en ökning med ca 1 100 anställda eller drygt nio procent under en fyraårsperiod.



**Figur 2:** Antal anställda, samtliga personalkategorier, placerade vid landets lokalpolisområden. Källa: Palasso.

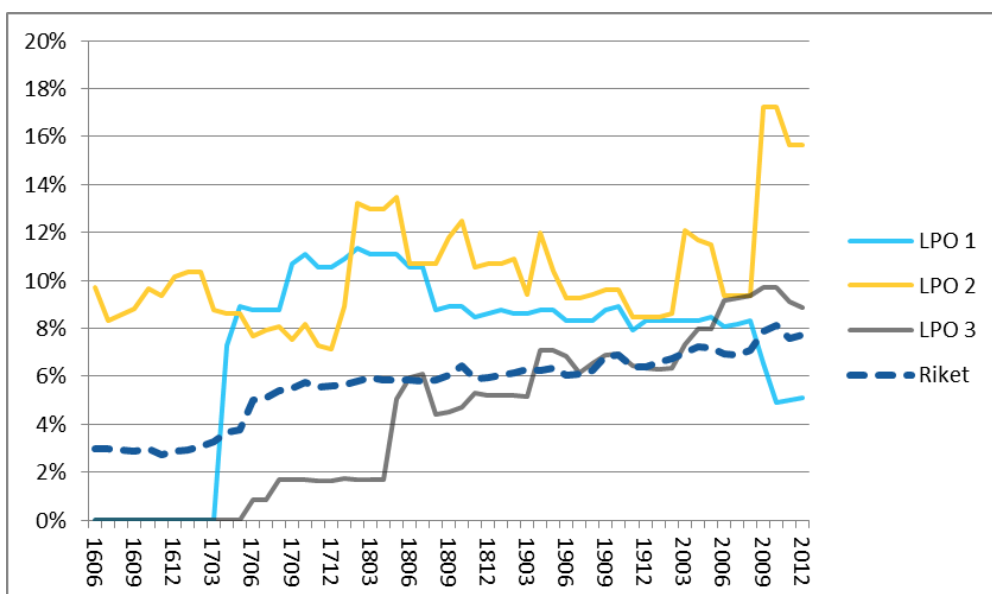
Vad gäller områdespoliser hade i genomsnitt ca 290 poliser funktionen som områdespolis under det andra halvåret 2016. Vid halvårsskiftet 2017, då områdespoliserna skulle vara tillsatta i samtliga lokalpolisområden, fanns det 510 områdespoliser.

Under det andra halvåret 2020 fanns i genomsnitt ca 780 områdespoliser, vilket är en ytterligare ökning med 270 områdespoliser eller ca 50 procent sedan halvårsskiftet 2017.



Figur 3: Antalet områdespoliserna vid landets lokalpolisområden. Källa: Palasso.

Andelen områdespoliserna utgjorde under andra halvåret 2020 ca sex procent av samtliga anställda i lokalpolisområdena och knappt åtta procent av poliserna i lokalpolisområdena. Under det senaste året har andelen områdespoliserna i de tre inspekterade lokalpolisområdena varit högre jämfört med landets lokalpolisområden i genomsnitt. Ett av de inspekterade lokalpolisområdena rapporterade uppgifter om färre antal områdespoliserna än vad som framgick av personalsystemet Palasso. För de övriga lokalpolisområdena överensstämde uppgifterna.



Figur 4: Andelen områdespoliserna av samtliga poliser i de tre inspekterade lokalpolisområdena, jämfört med samtliga lokalpolisområdena i landet. Källa: Palasso.

### 7.3 Belastningen på områdespoliser

Faktorer av betydelse som påverkar möjligheterna att leva upp till målsättningen med områdespolisernas uppdrag är förutom antalet områdespoliser även antalet invånare och avstånden inom respektive område samt vilken tillgänglig personalresurs i övrigt som finns i lokalpolisområdet.

**Tabell 4: Täckningsgrad och belastning på områdespoliser (OP).** 1) Antal områdespoliser i genomsnitt under andra halvåret 2020 inom angivet LPO. 2) Invånare per områdespolis inom angivet LPO. 3) Invånardistans är ett mått som avser det genomsnittliga avståndet i meter mellan invånare inom angivet LPO. 4) Antal hushåll per områdespolis i LPO. 5) Km<sup>2</sup> per områdespolis i LPO. Källa: Palasso och SCB:s statistikdatabas.

LPO	1) Antal OP	2) Inv. per OP	3) Invånar-distans (m)	4) Hushåll per OP	5) Km <sup>2</sup> per OP
LPO 1	4	8 114	1 119	4 017	8 805
LPO 2	9	5 146	59	2 289	16
LPO 3	10	19 790	69	7 850	81
<b>LPO riket</b>	<b>780</b>	<b>13 306</b>	<b>213</b>	<b>6 049</b>	<b>522</b>

Utifrån uppgifter i COPS under mars månad 2019 framgår att de tre inspekterade lokalpolisområdena organiserat sina områdespoliser olika i COPS-strukturen. Områdespolisernas arbetstid har strukturellt förlagts olika i de tre lokalpolisområdena och bemannas inte alltid om vid exempelvis ingripandeverksamhet, utbildning eller möten.

I ett av de inspekterade lokalpolisområdena var områdespoliserna delaktiga i ingripandeverksamheten i väsentligt högre utsträckning än i de två övriga lokalpolisområdena. Områdespolisernas arbetstid i områdespolisuppdraget uppgick till 20 procent eller ca en dag i veckan. Arbetstiden var individuellt förlagd över veckans samtliga sju dagar, vilket kan förklaras av att arbetstiden i huvudsak planerades mot ingripandeverksamheten. Ungefär hälften av områdespoliserna arbetade tre-skift, medan övriga arbetade två-skift.

I ett annat lokalpolisområde hade områdespoliserna sin arbetstid förlagd på ett gemensamt sätt. Det innebär att de i stor utsträckning arbetade samma dagar med gemensamma start- och sluttider. Samtliga områdespoliser i lokalpolisområdet hade sin arbetstid förlagd till veckans alla dagar i två-skift. De arbetade ungefär lika många dagar som kvällar, inklusive viss tjänstgöring på fredags- och lördagskvällar. Områdespolisernas arbetstid i områdespolisuppdraget uppskattades till 90 procent.

I det tredje lokalpolisområdet var arbetstiden i huvudsak förlagd till dagtid. Det var vanligt förekommande att områdespoliserna hade helt olika start- och sluttider, oftast inom spannet 15–60 minuter. Viss arbetstid var även förlagd till tisdagskvällar. Områdespoliserna arbetade dock aldrig under veckosluten, det vill säga mellan klockan 16.30 på fredagar till 07.00 på måndagar.

I samband med de första intervjuerna i ett lokalpolisområde gavs det uttryck för att områdespolisuppdraget upplevdes som otydligt. Arbetsinnehållet för en områdespolis framstod som oklart i förhållande till myndighetens övergripande målsättning med

områdespolisuppdraget. Omkring ett arbetspass per vecka gick åt för att täcka upp luckor i ingripandeverksamheten. Det åtgick även arbetspass för att täcka luckor i angränsade lokalpolisområdets ingripandeverksamhet. En stor del av arbetet för områdespoliserna beskrevs som ett klassiskt GLG-arbete, det vill säga spaningsarbete mot gatulangning av narkotika, samtidigt som det kontaktskapande arbetet i princip hade upphört. Områdespoliserna involverades inte i arbetet med lägesbilden och deltog inte heller i medarbetardialogerna inför framtagningen av medborgarlöftena. Bilden hade dock förbättrats vid det andra intervjutillfället. Det hade blivit fler områdespoliser i lokalpolisområdet och arbetsuppgifterna var i huvudsak inriktade på den trygghetsskapande och kontaktskapande verksamheten.

Även vid de två andra lokalpolisområdena användes områdespoliserna för att fylla luckor i ingripandeverksamheten. I ett lokalpolisområde användes områdespoliserna även till att fylla upp vakanser i receptionen. Det fanns uppfattningar om att områdespoliserna hade blivit som en vikariepool för den övriga verksamhet inom lokalpolisområdet.

#### 7.4 Resultatredovisningen rörande områdespoliser

Regeringens återrapporteringskrav rörande områdespoliser är allmänt hållna och sträcker sig till att Polismyndigheten ska återredovisa i vilken omfattning det finns områdespoliser på lokalpolisområdesnivå och i vilken utsträckning dessa arbetar fredat med kontaktskapande, brottsförebyggande och trygghetsskapande uppdrag. Myndighetens bedömning i årsredovisningen 2018<sup>98</sup> var att områdespoliserna endast i begränsad omfattning kunde arbeta enligt målsättningen och att områdespolisuppdraget i stora delar hade fått ge vika för annan verksamhet under sommaren. Underlaget för myndighetens resultatredovisning är av övergripande karaktär och analysen grundade sig på svaren på en enkät riktad till samtliga områdespoliser. Sammanlagt svarade 254 områdespoliser vilket gav en svarsfrekvens på 43 procent.

Resultatredovisningen i förhållande till återrapporteringskravet om områdespoliser i årsredovisningen 2019<sup>99</sup> och 2020<sup>100</sup> byggde också på enkäter, men var nu i stället riktade till polisregionkanslierna och lokalpolisområdena. Den bedömning som gjordes i årsredovisningen 2019 var att områdespoliserna kunde lägga 56 procent av arbetstiden på det fredade huvuduppdraget och att 59 procent av områdespoliserna hade ett geografiskt avgränsat ansvarsområde. Uppgifterna är dock redovisade på en nationell aggregerad nivå och säger inget om de faktiska förhållandena och skillnaderna mellan landets 95 lokalpolisområden. I årsredovisningen 2020 konstaterade Polismyndigheten att det finns svårigheter med att ge en rättvisande bild av antalet områdespoliser. Förklaringen är bland annat att funktionsbenämningarna inte använts på ett enhetligt sätt och att de faktiska arbetsuppgifterna som poliser med funktionen områdespolis utför skiljer sig åt inom myndigheten. Baserat på enkätsvaren redovisade myndigheten att områdespolisernas arbetstid i områdespolisuppdraget uppgick till 60 procent och att andelen områdespoliser med ett geografiskt avgränsat ansvarsområde hade minskat till drygt hälften.

<sup>98</sup> Polismyndigheten. *Årsredovisning 2018*. Dnr A579.501/2017.

<sup>99</sup> Polismyndigheten. *Årsredovisning 2019*. Dnr A089.236/2019.

<sup>100</sup> Polismyndigheten. *Årsredovisning 2020*. Dnr A163.246/2020.

## 7.5 Bedömningar

Funktionen områdespolis inrättades som ett led i anpassningen till en lokalt förankrad polis,<sup>101</sup> men det är oklart i vilken omfattning områdespoliserna verkar i enlighet med målsättningen.

Antalet områdespoliser har ökat i betydlig högre grad än bemanningen i allmänhet vid lokalpolisområdena, vilket delvis beror på att poliser vid lokalpolisområdena bemannats om till funktionen områdespolis i det personaladministrativa systemet. Även om antalet områdespoliser till synes har haft en positiv utveckling de senaste åren är den generella uppfattningen att det faktiska antalet inte är tillräckligt för att omhänderta det långsiktiga kontaktskapande, brottsförebyggande och trygghetsskapande arbetet utifrån en framtagen problembild. Till det ska läggas att antalet poliser med funktionen områdespolis inte avspeglar antalet heltidssysselsatta med arbetsuppgifter som områdespolis.

Trots utfästelserna om tydliga resursförflyttningar till lokalpolisområdena under 2016 så är den avsedda bemanningsnivån inte uppnådd. Det har fått till följd att belastningen ökat på de befintliga områdespoliserna då de också i hög grad tas i anspråk för annan verksamhet än vad som var den ursprungliga målsättningen.

Det ursprungliga beslutet från 2014<sup>102</sup> som angav i vilken omfattning en områdespolis ska delta i annan verksamhet kom att ändras genom beslutet om den strategiska inriktningen för områdespoliser från 2016.<sup>103</sup> Den strategiska inriktningen anger visserligen att områdespolisernas arbete är en förutsättning för reformens bärande tankar kring det lokala brottsförebyggande arbetet och att ett tydligt kontakt- och trygghetsskapande arbete är viktigt för att komma närmare medborgarna. Trots det finns det inget i den strategiska inriktningen som beskriver vilka vägval som ska göras för att uppnå en kontinuitet i områdespolisernas långsiktiga uppdrag. I stället öppnar den upp för en utökad användning av områdespoliser i annan verksamhet och skapar därigenom en målkonflikt. Det vill säga om områdespolisresursen ska styras utifrån uthållighet och kontinuitet i det trygghetsskapande arbetet, eller av behovet att resurssätta ingripande verksamheten och bemanna kommanderingar.

Förutsättningarna för att genomföra områdespolisuppdraget skiljer sig åt mellan glest befolkade områden och invånartäta kommun- och stadsdelar bland annat genom att folkmängd och avstånd begränsar en områdespolis tillgänglighet och förmåga. Arbetet för en områdespolis ska enligt den strategiska inriktningen utgå från ett geografiskt utpekat ansvarsområde inom lokalpolisområdet och hitintills har endast hälften<sup>104</sup> av landets områdespoliser tilldelats ett sådant område. En bidragande orsak till att kravet inte uppfyllts är sannolikt att begreppet geografiskt område inte har preciserats i den strategiska inriktningen eller i något annat beslut. Det medför ytterligare tolkningssvårigheter när det

<sup>101</sup> Skr. 2016/17:126.

<sup>102</sup> Genomförandekommittén för nya Polismyndigheten. *Områdespoliser och funktioner som kommunpolis i den nya Polismyndigheten* (Ju2012:16/2013/4).

<sup>103</sup> Polismyndigheten, rikspolischefens kansli. *Beslutsprotokoll 2016-06-21. Beslut om Polismyndighetens strategiska inriktning för områdespoliser (A1809/2016)*. Dnr A177.727/2016.

<sup>104</sup> Polismyndigheten. *Årsredovisning 2020*. Dnr A163.246/2020.

gäller områdespolisfrågan och vad som är rimligt beträffande avstånd och befolkningstäthet eller andra parametrar för att bedriva ett trygghetskapande arbetet i enlighet med målsättningen.

Områdespolisuppdraget har successivt blivit alltmer otydligt och gett upphov till ett stort tolkningsutrymme på den lokala nivån. Bemanningsbehovet för annan verksamhet inom lokalpolisområdet har i hög grad kommit att betraktas som styrande för områdespolisernas dagliga arbete. Det kan i sin tur leda till att lokalpolisområdets sammantagna brottsförebyggande och trygghetskapande förmåga blir så låg att det går att ifrågasätta om uppgiften kan upprätthållas och om uppdraget kan genomföras som det är avsett.

Polismyndigheten har ingen samlad bild över hur områdespoliserna används inom myndigheten och kan inte lämna någon bedömning av hur långt myndigheten har kommit med att upprätthålla en uthållighet och kontinuitet i det långsiktiga kontaktskapande och trygghetskapande arbetet. Myndighetens styrning i frågan om områdespoliser har i och med beslutet om en strategisk inriktning för områdespoliser varken skapat klarhet eller anpassning till en av de viktigaste utgångspunkterna med att reformera polisen genom en stärkt lokal närvaro och tillgänglighet. Även i förhållande till myndighetens långsiktiga mål framstår den strategiska inriktningen som oklar då det gäller begreppet en stark lokal närvaro och där områdespoliserna ska utgöra en betydelsefull resurs.

Det är viktigt att Polismyndigheten, utifrån ett nationellt helhetsansvar, utvecklar sin långsiktiga styrning och tydligt anger vilken ambitionsnivå lokalpolisområdena ska ha för att säkerställa balansen mellan uppgift och resurs. Även om den lokala kontexten ska vara utgångspunkten för dimensioneringen bör den kompletteras med givna riktmärken för invånarantal och avståndsgränser. Sådana riktmärken bör även bygga på indikatorer från genomförda trygghetsmätningar då det gäller utvecklingen av medborgarnas upplevelse av otrygghet och utsatthet för brott. Arbetstidsförläggningen bör i högre grad verksamhetsanpassas så att det finns områdespoliser i tillräckligt antal då verksamhetsbehovet är som störst.

Polismyndigheten behöver även klargöra vad funktionen som områdespolis innebär och se över den uppdragsbeskrivning som togs fram 2015. En förutsättning för enhetlig och effektiv bemanningsprocess är att på nytt fastställa det huvudsakliga arbetsinnehållet för områdespoliser och vilken kompetens som krävs för det kontaktskapande och trygghetskapande arbetet. Det föreligger annars en risk för att myndigheten varken på kort sikt eller under de närmaste åren kommer att nå upp till målsättningen med områdespoliserna.

## 8 Ingripandeverksamheten

### 8.1 Bakgrund

Av Polismyndighetens arbetsordning framgår att den organisatoriska enheten för brottsförebyggande- och ingripandeverksamhet vid ett lokalpolisområde ska ha verksamhetsansvar för det brottsförebyggande och trygghetsskapande arbetet i nära samverkan med kommuner och andra lokala aktörer. Ingripandeverksamheten (IGV), som ska bedrivas dygnet runt, kan upprätthållas genom samverkan mellan lokalpolisområden inom det gemensamma polisområdet.<sup>105</sup>

Med ingripandeverksamhet avses alla ingripanden som är föranledda av akuta händelser och där poliser beordrats av, eller rapporterar till regionledningscentralen (RLC).<sup>106</sup> IGV-patruller som ett lokalpolisområde ställt till RLC:s förfogande för IGV ska ha ett tilldelat grunduppdrag för planlagd linjeverksamhet. Grunduppdraget ska fullgöras när patrullen inte är ianspråktagna av RLC.<sup>107</sup> Med planlagd linjeverksamhet avses all operativ polisverksamhet som är planlagd men som kan avbrytas av ingripandeverksamhet, insats eller särskild händelse.<sup>108</sup>

Ledningsnivåerna i den planlagda linjeverksamheten är den polis som är förman,<sup>109</sup> gruppchef och lokalpolisområdeschef. Gruppchefen, som arbetsleds av lokalpolisområdeschefen, planerar och leder linjeverksamheten och ansvarar för att IGV-poliserna arbetar mot lokalpolisområdets mål och åtagande när de inte är ianspråktagna av RLC.<sup>110</sup>

I ingripandeverksamheten utgörs ledningsnivåerna av den polis som är förman, regional insatsledare/yttre befäl och vakthavande befäl. Det yttre befälet ska bland annat vid behov stödja och leda linjeverksamheten i lokalpolisområdet.<sup>111</sup>

### 8.2 Iakttagelser

I ett av de inspekterade lokalpolisområdena var uppfattningen att det fanns stora möjligheter för IGV-patrullerna att arbeta brottsförebyggande då antalet händelserapporter (HR) från RLC per arbetspass var lågt. Vissa perioder kunde det gå flera arbetspass utan att en patrull beordrades på ett HR. Den HR-fria tiden uppskattades till mellan 50–80 procent, men uppgifterna ansågs som osäkra då det fanns tydliga brister i tidsredovisningen. Samtidigt

<sup>105</sup> Polismyndigheten. *Arbetsordning för Polismyndigheten* (PM 2020:26).

<sup>106</sup> Polismyndigheten. *Beslutsprotokoll 2018-11-14. Beslut utifrån rapport: Ledning av den yttre operativa verksamheten (Noa 196/18)*. Dnr A043.255/2018.

<sup>107</sup> Polismyndigheten. *Polismyndighetens riktlinjer för verksamhet vid regionledningscentral (RLC)* (PM 2016:47A).

<sup>108</sup> Polismyndigheten. *Beslutsprotokoll 2018-11-14. Beslut utifrån rapport: Ledning av den yttre operativa verksamheten (Noa 196/18)*. Dnr A043.255/2018.

<sup>109</sup> Polisförordning (2014:1104) 7 §.

<sup>110</sup> Polismyndigheten. *Beslutsprotokoll 2018-11-14. Beslut utifrån rapport: Ledning av den yttre operativa verksamheten (Noa 196/18)*. Dnr A043.255/2018.

<sup>111</sup> Ibid.

var dock uppfattningen att det var för få som arbetade riktat med brottsförebyggande aktiviteter. Även ledningen av den planlagda linjeverksamheten i samband med utsättningarna var oprecis, vilket resulterade i att det var upp till IGV-patrullerna att själva ta initiativ till att genomföra brottsförebyggande aktiviteter.

En liknande bild beträffande ledningen av den planlagda linjeverksamheten gavs i ett annat lokalpolisområde. Även där styrde IGV-patrullerna oftast själva vad som gjordes under den del av arbetspasset som de inte var ianspråktagna av RLC. Den HR-fria tiden uppskattades till mellan 30–50 procent beroende på intervjutillfälle. Tiden som patrullerna inte var ianspråktagna av RLC var inriktad på åtgärder kopplade till den information som lämnats av den lokala underrättelsesamordaren. De konkreta målen med det brottsförebyggande arbetet ansågs inte som kommunicerade med IGV. Även återkopplingen på genomförda brottsförebyggande aktiviteter ansågs som bristfällig och sträckte sig till beröm för genomförd fotpatrullering. Samtidigt ansåg lokalpolisområdets chef att IGV-patrullerna i alltför stor omfattning och utan hänsyn till den planlagda linjeverksamheten togs i anspråk av RLC för ärenden med prioritet 3, det vill säga till sådana ärenden som ska resurssättas med IGV-patrull inom fyra timmar eller åtgärdas på något annat sätt.

I det tredje lokalpolisområdet ansåg lokalpolisområdeschefen att de brottsförebyggande aktiviteterna skulle utföras av områdespoliserna och kommunpolisen då det var för få som var avdelade för IGV. Den uppfattningen delades även av IGV-personal som gav uttryck för att 75 procent av arbetspasset ägnades åt ärenden beordrade av RLC. Övrig tid kunde inriktas på det som patrullen själv var intresserad av och det var sällan som de brottsförebyggande aktiviteterna var resurssatta med IGV-personal. Ledningen av den planlagd brottsförebyggande linjeverksamhet utfördes på olika sätt. Några av gruppcheferna gav en lista på vad patrullen skulle göra under arbetspassets HR-fria tid, medan andra lämnade det helt fritt. Det fanns även uppfattningar om att det var den operativa koordinatören, eller den operativa samordnaren, som ledde den planlagda linjeverksamheten. Operativ koordinatör eller samordnare är en roll som inte återfinns i Polismyndighetens personalnomenklatur. Den är heller inte arbetsledande eller utgör någon ledningsnivå.<sup>112</sup>

Den händelsestyrda verksamheten ska bedömas och hanteras enligt en nationell prioriteringsordning.<sup>113</sup> RLC tar emot och leder ärenden av prioritet 1 till prioritet 3. Ärenden som bedöms som prioritet 1 innebär att ärendet ska registreras och polispatrull ska omedelbart beordras till plats för ingripande inom fyra minuter. Vid ärenden som bedöms som prioritet 2 ska en polispatrull skyndsamt beordras till plats för ett ingripande inom 20 minuter. Om ärendet bedöms som prioritet 3 ska det resurssättas med IGV-patrull inom fyra timmar eller åtgärdas på något annat sätt.

Tiden som IGV-patrullerna i de tre inspekterade lokalpolisområdena stod till RLC:s förfogande för ärenden registrerade som prioritet 1 och 2 uppgick under 2019–2020, på årsbasis, till mellan 4 och 27 procent av den totala tiden. Skillnaderna i andel tid är stora mellan lokalpolisområdena, men stabila inom respektive lokalpolisområde över tidsperioden.

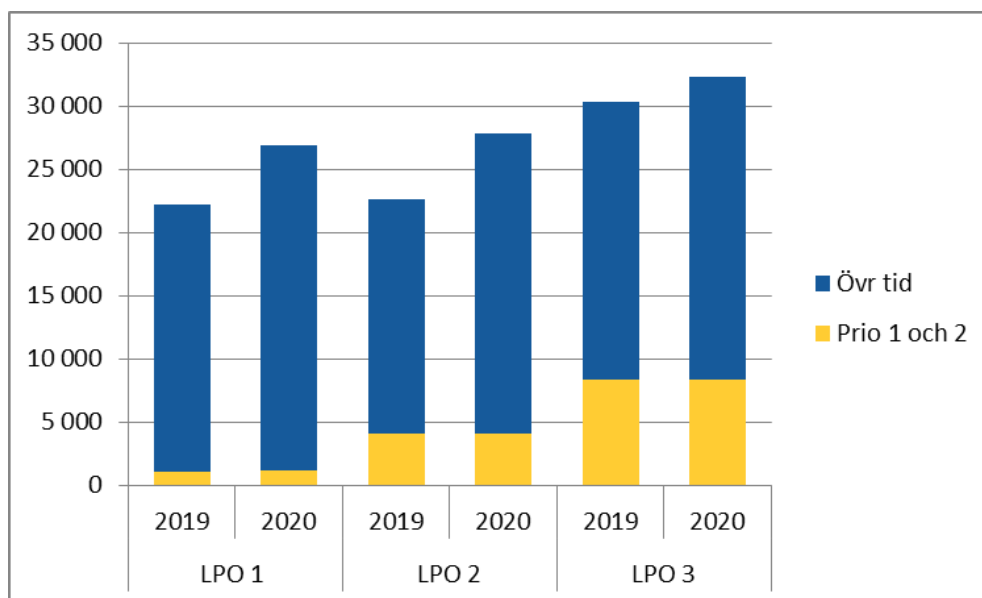
<sup>112</sup> Polismyndigheten. *Polismyndighetens riktlinjer för personalnomenklatur* (PM 2017:42).

<sup>113</sup> Polismyndigheten. *Polismyndighetens riktlinjer för verksamhet vid regionledningscentral (RLC)* (PM 2016:47A).



Den övriga tillgängliga tiden varierade mellan 73 och 96 procent. Den tiden är i huvudsak avsedd för den planlagda linjeverksamheten och sådana ärenden som RLC bedömer som prioritet 3, det vill säga ärenden som ska resurssättas med IGV-patrull inom fyra timmar eller åtgärdas på något annat sätt.

Den totala tiden som IGV-patrullerna i de inspekterade lokalpolisområdena stod till RLC:s förfogande 2020 uppgick till ca 87 000 timmar, vilket är en kraftig ökning med ca 12 000 timmar eller 16 procent jämfört med 2019. Tiden för ärenden med prioritet 1 och prioritet 2 ökade marginellt med ca 100 timmar, eller en procent. Den övriga tillgängliga tiden ökade med ca 12 000 timmar eller 19 procent, jämfört med 2019.



**Figur 5:** Antalet timmar som inspekterade LPO har ställt IGV-patruller till RLC:s förfogande för ingripande- verksamhet under perioden 2019-01-01--2020-12-31. Den totala tiden som tillgänglig resurs för RLC är fördelad på händelsestyrda uppdrag registrerade som prioritet 1 och 2 samt övrig tid. Källa: STORM.

Polismyndigheten har i november 2018 beslutat om en modell för ledning av den yttre verksamheten.<sup>114</sup> Enligt beslutet ska det senast vid utgången av 2019 även finnas regionala regler gällande ledning av operativ verksamhet. Av de polisregioner som berörs av denna inspektion finns det regionala riktlinjer i polisregion Syd<sup>115</sup> och i polisregion Nord.<sup>116</sup> men det saknas i polisregion Stockholm.

<sup>114</sup> Polismyndigheten. *Beslutsprotokoll 2018-11-14. Beslut utifrån rapport: Ledning av den yttre operativa verksamheten (Noa 196/18)*. Dnr A043.255/2018.

<sup>115</sup> Polisregion Syd. *Polisregion Syds riktlinjer för ledning av operativ verksamhet (PRS 2020:20)*.

<sup>116</sup> Polisregion Nord. *Polisregion Nords riktlinjer för ledning av yttre och inre operativ verksamhet (PRN 2016:5)*.

Med anledning av en rekommendation i tillsynsenhetens och internrevisionens gemensamma rapport rörande frågor kring polisens våldsanvändning<sup>117</sup> beslutade rikspolischefen i juni 2020<sup>118</sup> att nationella operativa avdelningen skulle bedöma om det fanns skäl att se över beslutet som i dagsläget reglerar ledningskedjan. I juni 2021 beslutade chefen för nationella operativa avdelningen om ett uppdragsdirektiv.<sup>119</sup> Uppdraget innebär bland annat att ett förslag till styrdokument ska tas fram med principer för ledning av Polismyndighetens ordinarie organisation, även kallad linjeverksamhet. Uppdraget, som beräknas vara genomfört i december 2022, omfattar dock inte implementering av beslut eller metoder.

### 8.3 Bedömningar

Den resurs från lokalpolisområdet som RLC ska disponera för den händelsestyrda ingripandeverksamheten ska vara dimensionerad för att klara uppdraget. Nivån ska vara grundad på ett dimensioneringsbeslut som är väl avvägt i förhållande till de övriga åtagandena och målen som lokalpolisområdena har.

Den tid som IGV-patrullerna står till RLC:s förfogande och som inte registreras som prioritet 1 och 2 utgör tidsmässigt den största andelen. Den tiden kan i huvudsak delas upp i två delar där den ena delen hänförs till ärenden som registreras som prioritet 3 under RLC:s ledningsansvar. Den andra delen hänförs till den planlagda linjeverksamheten med brottsförebyggande aktiviteter under lokalpolisområdets ledningsansvar.

Antalet områdespoliser räcker inte för att upprätthålla den brottsförebyggande och trygghetsskapande verksamheten i tillräcklig omfattning. Eftersom ingripandeverksamheten främst är inriktad på reaktiva åtgärder blir utrymmet för att genomföra brottsförebyggande aktiviteter och åtgärder inte sällan begränsat och fragmenterat. Förutom att ingripanderesursen inte är tillräcklig sammanhållen, brister den även i kontinuitet främst eftersom den yttre verksamheten leds från olika håll och utifrån skilda utgångspunkter och målsättningar. Ingen har helhetsansvaret och resurserna riskerar därför att användas fel då behoven över- eller underskattas. Resultatet blir framförallt att den planlagda linjeverksamheten med det brottsförebyggande arbetet inte är tillräckligt resursatt.

I huvudsak har lokalpolisområdenas enheter för brottsförebyggande- och ingripandeverksamhet förutsättningar för en effektiv verksamhet. Resurserna behöver dock ledas och arbetsuppgifter fördelas för att öka förutsättningarna för kontinuitet och en helhetssyn i den planlagda linjeverksamheten samt för att uppnå en tillräcklig dimensionerad ingripanderesurs beroende på tidpunkt. För att uppnå en rationell resurs för den planlagda brottsförebyggande linjeverksamheten, där det brottsförebyggande arbetet inte omedelbart och regelmässigt avbryts och prioriteras bort till förmån för ärenden med prioritet 3, eller där den tillgängliga tiden i huvudsak utgörs av ett vänteläge inför

<sup>117</sup> Polismyndigheten. *Polisens skjutningar*. Dnr A099.479/2020.

<sup>118</sup> Polismyndigheten. *Beslutsprotokoll 2020-06-16. Beslut om åtgärder med anledning av tillsynsenhetens och internrevisionens granskning av polisens våldsanvändning med skjutvapen. (RPC 6/2020)*. Dnr A099.479/2020.

<sup>119</sup> Polismyndigheten. *Uppdragsdirektiv 2021-06-22. Ledning av polisverksamhet*.

händelsestyrda ärenden, bör åtgärder vidtas för att säkerställa att resurserna används för att möta verksamhetens behov. Ledningskedjan för den planlagda linjeverksamheten behöver tydliggöras i förhållande till den händelsestyrda ingripandeverksamheten genom regionala riktlinjer och en enhetlig tillämpning. Det ska inte vara möjligt att prioritera ner eller avstå från uppdraget med att arbeta brottsförebyggande utifrån den lokala problembilden.

En förutsättning för en verksamhet med hög effektivitet är att arbetstiden anpassas till verksamhetens behov så att tillgängliga resurser finns på rätt plats och under rätt tid. För att åstadkomma det behövs tydliga och uppdaterade lägesbilder, brottsförebyggande aktiviteter som bygger på effektiva metoder, en tydligare ledning och styrning av det brottsförebyggande arbetet på samtliga nivåer samt en enhetlig uppföljning och utvärdering.

## 9 Stöd i det brottsförebyggande och trygghetsskapande arbetet

### 9.1 Bakgrund

I samband med ombildningen av polisen etablerades flera olika sorters stöd för att möta behoven i det lokala brottsförebyggande och trygghetsskapande arbetet. Bland annat organiserades den gemensamma verksamheten i avdelningar för att skapa bättre förutsättningar för en ökad enhetlighet och stärkt kvalitet. Ett exempel var det utökade kommunikationsansvaret för lokalpolisområdescheferna som förutsatte stöd av kommunikatörer från kommunikationsavdelningen för att säkerställa verksamhetens behov av en utvecklad medborgar- och resultatkommunikation.<sup>120</sup> Vikten av strukturerade kommunikationsinsatser i åtta planeringssteg beskrivs i metodstödet för kunskapsbaserat arbete med medborgarlöften i samverkan.<sup>121</sup> Det rekommenderas att lokalpolisområdet i sitt arbete med medborgarlöften tar hjälp av kommunikatörer samtidigt som det varnas för att effekterna av arbetet kan utebli om kommunikationen brister. Liknande rekommendationer och risker vid bristfällig och utebliven intern och extern kommunikation framgår av metodstödet mot organiserad brottslighet i lokalsamhället och i utsatta områden.<sup>122</sup>

Chefen för nationella operativa avdelningen är processägare för huvudprocessen brottförebyggande arbete. Det innebär ett ansvar för att stödja arbetet samt för att utveckla och följa upp processen bland annat genom att mäta hur effektiv processen är samt att leda och styra utvecklingen av polisära metoder.<sup>123</sup>

Vid varje polisregions organisatoriska enhet för kansliverksamhet ska det finnas ett verksamhetsansvar för att tillsammans med polisområdeskanslierna stödja lokalpolisområdena med det brottsförebyggande och trygghetsskapande arbetet i samverkan med länsstyrelser, kommuner och lokala aktörer.<sup>124</sup>

Sedan maj 2019 ska varje polisregion samordna det brottsförebyggande arbetet och verka för att det bedrivs långsiktigt och med kvalitet i enlighet med processägarens styrning. Det ska även finnas en förmåga vid polisregionen att sammankalla stödjande team. Sådana team ska bestå av personal med särskild kompetens och förmåga att lämna stöd i det lokala brottsförebyggande arbetet.<sup>125</sup> Varje polisregion har med anledning av beslutet utsett en eller flera samordnare för det brottsförebyggande arbetet.

<sup>120</sup> Genomförandekommittén för nya Polismyndigheten. *Beslut om huvuddragen för den nya Polismyndighetens detaljorganisation* (Ju2012:16/2014/51).

<sup>121</sup> Polismyndigheten. *Kunskapsbaserat arbete med medborgarlöften i samverkan. Metodstöd*. Dnr A086.967/2015.

<sup>122</sup> Polismyndigheten. *Polismyndighetens metodstöd mot organiserad brottslighet i lokalsamhället och i utsatta områden*. Dnr A194.284/2015.

<sup>123</sup> Polismyndigheten. *Arbetsordning för Polismyndigheten* (PM 2020:26).

<sup>124</sup> Ibid.

<sup>125</sup> Polismyndigheten. *Beslutsprotokoll 2019-03-26. Beslut om det brottsförebyggande arbetet i polisregionerna*. (Noa 52/2019). Dnr A841.321/2016.

Länsstyrelserna har sedan 2017 enligt förordningen (2016:1258) om regional samordning inom det brottsförebyggande området i uppdrag att stödja och bidra till en regional samordning av det brottsförebyggande arbetet. Länsstyrelsernas samordnande roll syftar till att utveckla samarbete och erfarenhetsutbyte mellan berörda aktörer. Genom kompetensutveckling och tvärsektoriella utbildningsinsatser ska det kunskaps- och problembaserade brottsförebyggande arbetet stödjas. För att bidra till att minska brottsligheten och öka tryggheten i respektive län ska länsstyrelserna även initiera och stödja kommunöverskridande brottsförebyggande åtgärder eftersom behovsanpassade åtgärder vid geografiskt specifika brottsfenomen kan vara svåra att genomföra av små kommuner.

## 9.2 Iakttagelser

Lokalpolisområdescheferna vid de inspekterade lokalpolisområdena har ansett att det finns ett behov av stöd i det brottsförebyggande och trygghetsskapande arbetet. Specifikt efterfrågas en ökad analysförmåga där stöd från analytiker och kriminologer i samband med aktivitetsplaneringen och uppföljningen av genomförda aktiviteter tillhandahålls.

Det stöd som har erbjudits från regionkanslierna beskrivs dock som bristfälligt. Det har varit begränsat till ett visst kunskapsstöd samt stöd vid genomförandet av trygghetsmätningar. Möjligheterna till stöd från regionkansliernas organisatoriska enheter för verksamhetsstyrning och analys (VSA) samt de stödjande teamen har varken erbjudits eller efterfrågats av de inspekterade lokalpolisområdena. Som en möjlig orsak till det begränsade stödet från regionkanslierna nämns den bristande beställarkompetensen som finns i lokalpolisområdet, men också en osäkerhet om vilka problem som stödet och samordningen från regionkanslierna kan avhjälpa.

Stödet från polisområdesnivån har vid ett lokalpolisområde beskrivits som en möjlighet att diskutera aktivitetsplaner och medborgarlöften. Det stöd som lämnats har dock varit varierande och har handlat om viss brottsstatistik inför ledningsmöten och idéer om evidensbaserade brottsförebyggande metoder. Det förekommer även uppgifter om att det inte lämnas något stöd, eftersom polisområdesledningen inte har efterfrågat stöd till lokalpolisområdenas brottsförebyggande arbete.

Det stöd som tillhandahållits från kommunikationsavdelningen är främst i form av ett nationellt färdigproducerat material med återkommande eller ämnesanpassade brottsförebyggande teman. Materialet finns tillgängligt i en databank för att vid behov kommuniceras ut via sociala medier av lokalpolisområdets personal. Däremot tillhandahålls generellt inget lokalt stöd, trots att lokalpolisområdena anser att det finns ett behov. Behovet har i ett lokalpolisområde föranlett att medarbetare har tillsatts med tillikauppgift att kommunicera på sociala medier.

Uppfattningen om det stöd som kommunikationsavdelningen tillhandahåller varierar. I vissa fall har en kommunikatör från avdelningen varit behjälplig i samband med genomförandet av brottsförebyggande aktiviteter mot specifika brottstyper. Samtidigt anses avdelningen som otillgänglig för lokalpolisområdet i det vardagliga arbetet. I något fall har även kommunikationsinsatser genomförts utan att det berörda lokalpolisområdet på förhand involverats. Kommunikationsinsatsen i det specifika fallet ledde till reaktioner bland allmänheten och massmedia som i sin tur medförde ett ökat tryck på lokalpolisområdets

personal, vilket bättre hade kunnat omhändertas med gemensamma förberedelser och planering.

I de inspekterade lokalpolisområdena har stödet från länsstyrelserna inte kommit till användning i någon större utsträckning. Stödet och bidragen till det brottsförebyggande arbetet har sträckt sig till inbjudningar till vissa forum och seminarier. Det förekommer ingen direktkontakt mellan lokalpolisområdescheferna och länsstyrelsens samordnare. Några initiativ till att initiera och stödja kommunöverskridande brottsförebyggande åtgärder har inte tagits.

### **9.3 Bedömningar**

Stöd- och samordningsfunktioner är en viktig del för att bidra till Polismyndighetens övergripande brottsförebyggande och trygghetsskapande mål. De ska ge förutsättningar för ett problemorienterat och kunskapsbaserat arbete som bedrivs enhetligt och effektivt, i nära samverkan med andra samhällsaktörer. Det är väsentligt att de inrättade stöd- och samordningsfunktionerna fungerar väl då det sker stora förändringarna i samhällsutvecklingen och i brottslighetens karaktär samtidigt som många samverkansaktörer ska involveras i det brottsförebyggande arbetet.

Polismyndigheten har sedan ombildningen inrättat flera stödfunktioner på olika nivåer som ska samordna och i övrigt stödja myndighetens brottsförebyggande och trygghetsskapande arbete. Funktionerna är fördelade över samtliga nivåer inom myndigheten och med uppgifter och ansvarsförhållandena som i många avseenden verkar överlappande och oklara.

Inrättandet av regionala brottsförebyggande samordnare och stödjande team föregicks inte av tillräckliga analyser av behoven som funktionerna skulle fylla, eller vilka tänkbara effekter som skulle uppnås samt hur den inbördes samverkan skulle gå till. Lokalpolisområdenas efterfrågan av de inrättade stöd- och samordningsfunktionerna har successivt avtagit eller uteblivit då funktionerna inte har ansetts som tillgängliga för det lokala brottsförebyggande arbetet i den utsträckning som det var tänkt.

Polismyndighetens styrning har inte i tillräcklig mån säkerställt effektivitet och enhetlighet inom stöd och samordning i det brottsförebyggande arbetet. En översyn av de befintliga stöd- och samordningsfunktionerna för det brottsförebyggande arbetet bör därför genomföras för att få en mer ändamålsenlig utformning och som i högre grad bidrar till myndighetens brottsförebyggande mål och löser problemen som ska avhjälpas.

## 10 Rekommendationer

1. Vidta åtgärder för att säkerställa att den nya definitionen av det brottsförebyggande arbetet ligger till grund för att styra och följa upp den planlagda brottsförebyggande linjeverksamheten.
2. Säkerställ att metodstöd och handböcker inom området får genomslag och tillämpas i den brottsförebyggande verksamheten.
3. Ta fram ett nationellt åtgärdsbeslut rörande lokala trygghetsundersökningar som pekar ut ansvar för samordning och analys samt säkerställer en författningsenlig personuppgiftsbehandling.
4. Se över den strategiska inriktningen för områdespoliser så att den överensstämmer med Polismyndighetens långsiktiga mål om en stark lokal närvaro samt med delmålet för en ökad polisiär närvaro i lokalsamhället.
5. Klargör i den strategiska inriktningen för områdespoliser vilka vägval som ska göras för att uppnå kontinuitet i områdespolisernas långsiktiga uppdrag, däribland behovet av att precisera begreppet geografiskt område, för att på så sätt säkerställa balansen mellan uppgift och resurs.
6. Tydliggör ledningskedjan för den planlagda linjeverksamheten i förhållande till den händelsestyrda ingripandeverksamheten genom regionala riktlinjer för att öka förutsättningar för ingripandeverksamheten att bidra till det planlagda brottsförebyggande arbetet.
7. Se över de befintliga stöd- och samordningsfunktionerna för den brottsförebyggande verksamheten så att de är tillgängliga och ger förutsättningar för ett kunskapsbaserat brottsförebyggande arbete i nära samverkan med andra.

## Bilaga



# Polisen

DIREKTIV

1 (3)

Datum

2019-01-28

Diariennr (åberopas)

A005.131/2019

Saknr

128

Polismyndigheten  
Rikspolischefens kansli  
Tillsynsfunktionen  
Ken Petersson

### Direktiv till inspektion av Polismyndighetens planlagda brottsförebyggande linjeverksamhet

#### Bakgrund

Rikspolischefen beslutade den 18 januari 2019 om Polismyndighetens tillsynsplan för 2019 (PM 2019:1). Av planen framgår den interna tillsynsverksamhetens inriktning under året. Bland annat ska ett tillsynsärende inledas som avser den planlagda brottsförebyggande linjeverksamheten.

#### Syftet med tillsynsärendet

Enligt tillsynsplanen är syftet med tillsynsärendet bland annat att granska om det brottsförebyggande arbete inom lokalpolisområdena överensstämmer med verksamhetens prioriteringar och intentioner.

#### Avgränsning

Tillsynen ska inte omfatta särskilda händelser.

#### Tillsynsobjekt

Följande organisatoriska enheter är i detta ärende föremål för tillsyn.

- Polisregion Nord, polisområde Västerbotten och lokalpolisområde södra Lappland.
- Polisregion Syd, polisområde nordvästra Skåne och lokalpolisområde Landskrona.
- Polisregion Stockholm, polisområde Stockholm Nord och lokalpolisområde Täby.
- Kommunikationsavdelningen, kommunikation region Nord, Syd och Stockholm.

#### Tillsynens inriktning

Förutom att undersöka om den granskade verksamheten uppfyller de krav som följer av lagar, förordningar och föreskrifter ska granskningen även uppmärksamma om Polismyndighetens strategier och arbetsmetoder inom området har vunnit genomslag i verksamheten.



Rikspolischefens kansli

2019-01-28

A005.131/2019

I övrigt ska tillsynen särskilt inriktas på att

- undersöka i vilken omfattning de åtgärder och insatser som fastställt i medborgarlöftena har resurssatts
- undersöka vilken uppföljning av genomförda åtgärder och insatser som genomförts
- granska ingripandeverksamhetens möjligheter att genomföra planlagt brottsförebyggande arbete
- granska hur verksamheten i särskilt utsatta områden och i glesbygd hanteras och samordnas med det övriga samhället inom ramen för gällande samverkansöverenskommelser och medborgarlöften.

Omständigheter som kan hänföras till organisatoriska lösningar och bemanning samt frågor som rör ledning och styrning ska särskilt beaktas.

#### Arbetsmetod

Tillsynsärendet ska bedrivas som en inspektion genom dokument- och ärendegranskningar samt genom intervjuer. Avsikten ska vara att främja enhetlighet i polisverksamheten och en ändamålsenlig rättstillämpning i hela landet.

#### Genomförande

Polismästaren Stefan Liljeberg uppdras att som inspektionsledare genomföra tillsynen. Poliskommissarien Ken Petersson uppdras att vara inspektionssekreterare. Övriga resurser för att genomföra uppdraget fastställs genom särskilt beslut.

Inspektionsledaren ansvarar för att en genomförandeplan upprättas där sammanträdesdagar, besök i verksamheten och redovisningstillfällen framgår.

Tillsynen ska samordnas med andra tillsynsuppdrag så att belastningen på polisregioner och avdelningar inte blir större än nödvändigt.

#### Redovisning

Tillsynsärendet ska utifrån gjorda iakttagelser resultera i bedömningar som dokumenteras i en tillsynsrapport. Om det finns skäl att lämna rekommendationer ska dessa framgå av rapporten.

#### Kostnader

Tillsynsfunktionen ansvarar för kostnader som kan uppstå i samband med granskningen, såsom rese- och logikostnader. Inspektionen ska planeras så att övertid i uppdraget inte uppstår.

Kostnadsställe	90000006
Insats/projektkod	601000151

Lönekostnader för inspektionsgruppens deltagare belastar den organisatoriska enhet där respektive deltagare är anställd och placerad. Eventuella kostnader

Rikspolischefens kansli

2019-01-28

A005.131/2019

för extern expertkompetens hanteras efter överenskommelse med berörd myndighet eller organisation.

**Offentlighet och sekretess**

Inriktningen är att slutrapporten i sin helhet ska vara offentlig.

**Övrigt**

Kontaktpersoner i ärendet är inspektionsledaren Stefan Liljeberg och inspektionsssekreteraren Ken Petersson.

Johan Östensson

Ken Petersson