

Medborgarlöften

– dokument med
förbättringspotential

Viveka Nilsson

Medborgarlöften

– dokument med förbättringspotential

Viveka Nilsson

KFi-rapport nr 158

ISBN 978-91-87454-71-4
© KFi tillsammans med författarna 2020
KFi – Kommunforskning i Västsverige
c/o Göteborgs universitet
Box 665
405 30 Göteborg
Tel 031-786 59 00
E-post kfi@kfi.se
www.kfi.se

Innehåll

Sammanfattning.....	7
1. Medborgarlöften – samverkan kring brott och trygghet	9
1.1 Samverkansöverenskommelser och medborgarlöften	9
1.2 Samverkan med medborgaren i centrum	12
1.3 Erfarenheter av samverkansöverenskommelser och medborgarlöften	14
1.4 Vad innehåller ett medborgarlöfte?	16
1.5 Studiens syfte och materialinsamling	17
2. En närmare beskrivning av 57 medborgarlöften	19
2.1 Syftet med medborgarlöftena	19
2.2 Lägesbilden i medborgarlöftena.....	21
2.3 Åtgärder för att minska brottslighet och skapa trygghet	22
2.4 Effekter som ska uppnås.....	26
2.5 Kommunikation av medborgarlöftena	28
2.6 Kontaktpersoner i medborgarlöftena	30
2.7 Sammanfattning av det empiriska materialet.....	30
3. Stort intresse men utvecklingsbehov	33
3.1 Analys av medborgarlöftenas innehåll	33
3.2 Möjliga förbättringsområden.....	35
Referenser	37

Sammanfattning

Föreliggande rapport handlar om medborgarlöften vars syfte är att medborgarna, medarbetare i kommunerna och andra lokala aktörer ges möjlighet att i högre utsträckning bli en del av det lokala brottsförebyggande och trygghets-skapande arbetet. I rapporten studeras 57 medborgarlöften genom att kartlägga vilken information de innehåller med utgångspunkt i sex kriterier; syfte, lägesbild, åtgärder, effekter, kommunikation och kontaktpersoner. De medborgarlöften som ingår i studien hänför sig till Kommunforskning i Västsveriges medlemskommuner.

Studien tyder på ett intresse för medborgarlöften och god vilja från både polisens och kommunernas sida att teckna sådana. Samtidigt finns saker att önska. Det finns exempel på väl genomtänkta och genomarbetade medborgarlöften, men också exempel på löften med bristande innehåll och struktur. En svaghet är att det ofta saknas konkreta mål i löfterna. Medborgarlöfterna får inte bli abstrakta dokument där det inte klart och tydligt framgår vad som förväntas av kommunerna och polisen i det brottsförebyggande och trygghets-skapande arbetet.

En annan svaghet i sammanhanget är uppföljningsinstrumenten. I arbetet mot brott och ökad trygghet är lärandet en viktig del, där medborgarlöften kan utgöra en kunskapskälla för de samverkande parterna. Kommunikationen av medborgarlöfterna förefaller också ha sina brister. Det bedrivna arbetet med löfterna bör återkopplas till medborgarna så att dessa ser att deras kunskap och erfarenhet tas till vara. En fungerande kommunikation mellan polis och allmänhet kan också bidra till att öka förtroendet för polisen och därmed ha positiva effekter på upplevda problem. En väsentlig fråga i sammanhanget är också huruvida medborgarna känner till medborgarlöfterna. Kommunikationen blir därför även viktig för att sprida information om medborgarlöften så att arbetsmodellen kan nå sin fulla potential.

1. Medborgarlöften – samverkan kring brott och trygghet

1.1 Samverkansöverenskommelser och medborgarlöften

Föreliggande studie handlar om medborgarlöften vars syfte är att medborgarna, medarbetare i kommunerna och andra lokala aktörer ges möjlighet att i högre utsträckning bli en del av det lokala brottsförebyggande och trygghets-skapande arbetet. Studien fokuserar på medborgarlöftenas innehåll genom att kartlägga vilken information de inrymmer.

2015 omorganiserades Sveriges 21 polismyndigheter till en enda stor polismyndighet och förutsättningarna för det lokala polisarbetet förändrades. Syftet med omorganiseringen var att skapa tydligare styrning och bättre förutsättningar för större flexibilitet, högre kvalitet, ökad kostnadseffektivitet och förbättrade resultat i polisens verksamhet. Samtidigt som omorganiseringen kan ses som en centraliseringsreform beslutades att en stor del av polisens verksamhet ska bedrivas på lokalpolisområdesnivå och styras av lokala problem. Beslut och resurser har förts ut till lokala polisområden där en del av arbetet består i ett brottsförebyggande och trygghetsskapande arbete i nära samverkan med lokalsamhället. Polisen ska arbeta mer lokalt förankrat och komma närmare medborgaren genom så kallade kommunpoliser, vars huvuduppdrag är att bedriva brottsförebyggande och trygghetsskapande arbete i samverkan med kommuner och övriga lokala aktörer. Kommunpolisen har en samordnande funktion och för allmänheten blir funktionen en tydlig väg in till Polismyndigheten. Kommunpolisen ska också fungera som ett led i att säkra att Polismyndigheten lokalt kan svara upp mot de åtaganden som gjorts i så kallade samverkansöverenskommelser och medborgarlöften.

Att arbeta nära lokalsamhället är inget nytt för polisen. På 1970-talet satte man på kvarterspolisverksamhet. Kvarterspolisen skulle synas ute på gatorna och arbeta brottsförebyggande. Kvarterspolisen blev dock en mycket begränsad verksamhet som inte slog igenom på allvar (Furuhagen 2009 och Holmberg 2016). En större satsning var närpolisreformen som inleddes under

1990-talet där en lokalt förankrad polis skulle arbeta nära medborgarna som bodde och verkade i lokalsamhället. Syftet med närpolisreformen var att förändra polisens traditionella och ofta reaktiva arbetssätt så att polisen blev effektivare i sin verksamhet. Närpolisreformen blev dock mer av en förändring av polisorganisationen än av polisverksamhetens inriktning (Furuhagen 2009).

2008 infördes samverkansöverenskommelser som ett initiativ från Rikspolisstyrelsen. De är tänkta att effektivisera och ge struktur åt samverkan mellan polis och kommun och tydliggöra vilka åtaganden parterna har i det brottsförebyggande och trygghetsskapande arbetet. De utgör ett gemensamt dokument som beskriver de problem som parterna valt att samverka kring. Överenskommelserna följer en särskild modell i fem steg: initiera samverkan, egna förberedelser, gemensamma förberedelser, genomförande och uppföljning. I överenskommelserna beskrivs vilka problem som är i fokus för samverkan, bakomliggande orsaker till problemen, avgränsade och mätbara mål för arbetet, hur arbetet ska dokumenteras och hur uppföljningen ska genomföras. Överenskommelserna bidrar till att ge ett helhetsperspektiv, skapa samsyn på brotts- och otrygghetsproblem, skapa dialog mellan organisationerna, öka effektiviteten genom gemensamma insatser, säkra att parterna avsätter tid och resurser för arbetet samt tydliggör arbetsfördelningen mellan parterna. Överenskommelserna är verktyg för att skapa struktur och systematik i samverkan mellan polis och kommuner och kompletteras med andra dokument såsom handlings- och kommunikationsplaner samt medborgarlöften.

Medborgarlöften är en utveckling och förstärkning av samverkansöverenskommelserna och utgör överenskommelsernas publika del. Arbetet med medborgarlöften påbörjades 2014 och Polismyndigheten satte upp målet att det skulle finnas medborgarlöften för samtliga svenska kommuner vid årsskiftet 2016/2017. Genom medborgarlöften får medarbetare och medborgare samt andra lokala aktörer möjlighet att i högre utsträckning bli en del av det lokala brottsförebyggande och trygghetsskapande arbetet. Tanken är att deras erfarenheter och upplevelser ska bredda den lokala lägesbilden vad gäller upplevda brotts- och otrygghetsproblem. I medborgarlöftet berättar polis och kommun hur de tillsammans avser att arbeta brottsförebyggande och trygghetsskapande. Det övergripande målet med medborgarlöften är minskad brottslighet, ökad trygghet, stärkt förtroende för polisen samt ökad medborgardeltagande. Medborgarlöften syftar till att skapa och ta tillvara engagemang i lokalsamhället, kommunicera brottsförebyggande och trygghetsskapande aktiviteter, säkerställa medborgarnas möjlighet att påverka beslutsprocesser samt

stärka polisens lokala närvaro. Genom att polisen lyssnar på vad dem som bor och verkar i ett område upplever som viktigt för att de ska kunna känna sig trygga ska polisen komma närmare medborgarna och den lokala lägesbilden styra verksamheten i större utsträckning.

Arbetsmetoden för att upprätta ett medborgarlöfte bygger främst på momenten medarbetardialog, medborgardialog och kommunikation av medborgarlöften. Medarbetardialoger äger rum inom polisen och syftar till att fördjupa kunskapen om den lokala lägesbilden och ta tillvara de polisanställdas kompetens i det brottsförebyggande och trygghetsskapande arbetet. Medborgardialoger är ett sätt för dem som verkar eller bor i den enskilda kommunen att påverka detta arbete. Medborgarna är experter på sitt bostadsområde och deras erfarenhet och kunskap är viktig för en fördjupad lägesbild. Medborgardialoger kan genomföras på olika sätt, genom enkäter, intervjuer, stormöten och fokusgrupper men också genom att göra invånarna delaktiga i grannsamverkan och trygghetsvandringar. Polisens, kommunens och medborgarnas kunskaper om de lokala förhållandena skapar en gemensam lägesbild av vilka problem som finns i kommunen. Utifrån den bestämmer man vilka problem man vill samverka kring, diskuterar varför problemen uppkommit och vad man kan göra åt dem. Detta utmynnar i ett medborgarlöfte. En av förutsättningarna för samverkan är kommunikation av medborgarlöften och deras resultat, varför kommunikationsplaner också blir viktiga i sammanhanget.

Utifrån ovanstående beskrivningar av medborgarlöften kan arbetet med dessa sammanfattas med att polis, kommun och andra lokala aktörer ska samverka i syfte att:

- upprätta en samverkansöverenskommelse
- föra dialoger med polismedarbetare och medborgare om vad som är problem i området och hur dessa kan lösas
- ta fram en gemensam lägesbild
- beskriva de identifierade problemen
- planera vilka aktiviteter som ska genomföras och formulera ett medborgarlöfte
- genomföra de utlovade aktiviteterna
- följa upp det arbete som gjorts
- kommunicera ut medborgarlöftena och återkoppla arbetet till medarbetare och medborgare

1.2 Samverkan med medborgaren i centrum

Samverkan är en vanlig företeelse inom den offentliga sektorn idag. Aktörer inom offentliga sektorn tar i allt större utsträckning hjälp av varandra för att erbjuda medborgarna kommunal verksamhet av olika slag. Samverkan uppstår som en konsekvens av att organisationen på egen hand inte klarar av en uppgift på önskvärt sätt. Det handlar därmed om att uppnå ett mervärde som den enskilda organisationen inte kan uppnå själv. Samverkan har blivit en central del av verksamheten och under 2000-talet har samverkan ökat väsentligt i omfattning, både vad gäller den interna och externa samverkan. Den interna samverkan i våra kommuner tar sig i mångt och mycket uttryck i ett samarbete över förvaltningsgränser och handlar ofta om att komma ifrån stuprörstänkande i organisationen (se till exempel Meltzer 2018). Den externa samverkan sker med andra kommuner men också med icke-kommunala aktörer såsom myndigheter, privata organisationer och frivilligorganisationer. Samverkansöverenskommelser och medborgarlöften är ett exempel på extern samverkan mellan kommuner och Polismyndigheten som också involverar medborgare och andra lokala aktörer.

Samverkan är en form av lärande där sättet att planera och tillhandahålla verksamhet influeras av nya tankegångar (Tuurnas 2015). Samverkan öppnar upp och minskar den spårbindenhet som ofta präglar våra föreställningar. Samverkan är ofta förknippad med effektivitet eftersom det innebär att handlingar samordnas (se till exempel Brorström och Siverbo 2008). Den kan dock över tid skapa transaktionskostnader i organisationen och därmed inte alltid leda till högre effektivitet. Suárez (2011) konstaterar till exempel att kommuners samverkan med icke-kommunala aktörer kan leda till både avsevärda kostnader och oväntade utmaningar. Samverkan över gränser har ett pris (Berlin med flera 2016). Det tar tid, kräver överblick och helhetsperspektiv samt diskussioner och enighet om vad aktörerna ska göra och inte göra. Det råder som regel också olika tolkningar om vad som är helhetens bästa. Berlin med flera påpekar i sammanhanget att man gärna uppmärksammar samverkansvinster men mer sällan samverkanskostnader, trots att forskning påvisat olika typer av hinder när aktörer interagerar. Det rör sig om systemhinder såsom att de samverkande organisationerna har olika lagar, regler och styrformer men också om kulturella hinder såsom olika organisationskulturer och kunskapstraditioner. Berlin och Carlström (2011 och 2015) poängterar att organisationers olika styrformer kan försvåra samverkan då dessa inte främjar det inbördes lärande och fram-

vuxen av gemensamma referensramar som är nödvändigt för en fungerande interaktion.

Den samverkan som sker i samverkansöverenskommelser och medborgarlöften bygger på grundtankarna från Community Policing (COP), en arbetsmodell som växte fram i Storbritannien och USA under 1990-talet. Grunden för COP är att polisen ska arbeta närmare medborgarna och använda sig av den kunskap om de lokala brotts- och otrygghetsproblem som allmänheten och andra aktörer har. Förenklat kan det beskrivas som en process som möjliggör medborgares och andra aktörers delaktighet i polisens brottsförebyggande och trygghetsskapande arbete. Det handlar också om engagerade medborgare som har kanaler där de kan nå fram till polisen och delge sina synpunkter. Likaså inbegriper begreppet att polisen prioriterar ett proaktivt arbete framför ett reaktivt arbetssätt. COP har sina rötter i POP (Problem-Oriented Policing), ett begrepp som myntades av Herman Goldstein (se Goldstein 1979 och 1990). Han förespråkar ett arbetssätt där polisen istället för att rikta in sig reaktivt på redan begångna brott ska arbeta mer förebyggande med att hitta underliggande problem och angripa dessa från roten. Han pekar också på vikten av att polisen i samverkan med andra aktörer kartlägger och analyserar problemen för att finna lösningar.

Litteratur kring Community Policing pekar på svårigheter att ge belägg för att COP verkligen ger brottsförebyggande och trygghetsskapande effekter. Litteraturen pekar på att det är svårt att se effekter på antalet begångna brott och att arbetssättet inte tycks ha reducerat brottsfrekvensen i någon större omfattning. Däremot visar litteraturen att medborgarnas förtroende för polisen kan öka genom arbetssättet och relationen mellan polis och medborgare därmed förbättrats. Detta är en viktig aspekt då ett ökat förtroende hos allmänheten kan medföra att dessa blir mer benägna att följa lagar och därmed begå färre brott. Mazerolle med flera (2013) fann till exempel att majoriteten av de tillfrågade medborgarna uppfattar polisen som respektfull och rättvis och ser polisen som en förtroendefull samarbetspartner, ett förhållningssätt som enligt författarna kan leda till ett ökat ansvarstagande och minskad brottsbenägenhet.

Gill med flera (2014) och Myhill (2012) menar i sammanhanget att ett framgångsrikt sätt att öka förtroendet för polisen är ett lokalt baserat polisiärt arbete som bygger på kontinuerlig dialog med allmänheten. Detta är särskilt viktigt i socialt utsatta områden där polisens arbete bör grunda sig på en lokal förankring, där polisen känner till områdets förutsättningar och bygger upp kontakter med de boende. Kontinuitet i dialogen ökar möjligheterna för po-

lisen att skapa förtroende, vilket i sin tur kan öka de boendes motivation att tillsammans med polisen hitta vägar för att förebygga problem med brott och otrygghet. Holmberg (2016) är inne på liknande tankegångar och konstaterar att det är möjligt för medborgarna att få inflytande över polisens arbete om poliserna arbetar utifrån principen om respekt och rättvisa och kontinuerligt försöker upprätthålla en dialog med medborgarna. Ek med flera (2014) pekar dock på svårigheter för polisen att etablera kontinuitet i medborgardialogerna då omsättningen på poliser i Sverige är stor eftersom de snabbt rekryteras till andra tjänster.

I litteraturen lyfter man också fram betydelsen av att polisen även måste finna sätt att bibehålla förtroendet hos medborgarna (se till exempel Crowl 2017 och Mastrofski 2019). Ett led i detta är enligt författarna att polisen måste göra sig mer synlig och hörd och nämner i sammanhanget betydelsen av insatser från att distribuera enkla nyhetsbrev till hushållen till stora lösningsinriktade medborgarprojekt. Ytterligare en aspekt som uppmärksammas i sammanhanget är att såväl medborgare som kommuner måste känna att de är jämbördiga parter med polisen i samverkan och att denna värdesätts av polisen (Myhil, 2012). Gill med flera (2014) uppmärksammar vikten av handlingskraft hos polisen som enligt författarna verkligen måste vidta konkreta åtgärder för att försöka komma till rätta med de problem som medborgarna uppmärksammat. Likaså är det viktigt att såväl polisen som kommunerna har tydligt definierade roller och får utbildning och resurser för att kunna genomföra samverkan.

1.3 Erfarenheter av samverkansöverenskommelser och medborgarlöften

I en studie av samverkansöverenskommelser konstaterar Patel (2013) att polis och kommuner upplever att överenskommelserna gjort det gemensamma brottsförebyggande arbetet mer strukturerat. Överenskommelserna har bidragit till en stabil grund som polis och kommuner i framtiden kan bygga upp ett kunskapsbaserat och effektivt förebyggande arbete utifrån. Arbetet behöver dock förbättras. De båda parterna tycks ha svårt att hålla överenskommelserna levande och få dem prioriterade i det dagliga arbetet. Patel poängterar att samverkansöverenskommelserna måste bli en levande del av verksamheten och att det bör tydliggöras vilken prioritet de ska ha. I de kommuner som har en samordnare anställd är denna person en framgångsfaktor för arbetet med överenskommelserna. Strandell (2018) konstaterar att samverkansöverenskommelser ofta är utformade på ett sätt som i första hand tar sikte på att hantera det brottsförebyggande och trygghetsskapande arbetet, medan de saknar reglering för

frågor som rör roller, befogenheter, mandat etc. Målen som anges i överenskommelserna utgörs huvudsakligen av effektmål som anger den övergripande inriktningen för arbetet. Däremot saknas ofta specifika, mätbara, avgränsade, realistiska och tidsatta mål. Vidare är uppföljningskriterierna vagt formulerade, vilket tillsammans med avsaknaden av konkreta mål medför att den faktiska effekten av insatserna är svår att mäta.

Studier har även gjorts av medborgarlöften där Holmberg (2016) konstaterar att dessa är ett steg i rätt riktning mot en ökad samverkan mellan polis, kommun och medborgare. Arbetet med medborgarlöften präglas av en struktur som är tydlig och begriplig och som också kan anpassas till situationen i det enskilda geografiska området. Att polisen samverkar med andra aktörer är ofta en förutsättning för att uppnå bra resultat. Många av de brottsförebyggande och trygghetsskapande åtgärderna som aktualiseras i medborgarlöftena är sådana som polisen inte själv kan genomföra och därför måste basera på samverkan. Vidare betonar Holmberg att det krävs uthållighet och långsiktighet för att uppnå resultat i arbetet med medborgarlöften. Medborgarlöften baseras ofta på medborgardialoger, medan medarbetardialoger hamnar i skymundan (Strandell 2018). Strandell poängterar vikten av att också införliva polisens medarbetardialoger i medborgarlöftena, då löftena ju ska tas fram gemensamt av polis, kommun och medborgare.

En utvärdering av Horgby med flera (2018), där fyra lokalpolisområden studerats, visar på flera implementeringsproblem med medborgarlöften. Dessa hänför sig till både brister i genomförande och svårigheter kopplade till prioritering och förankring. Bristerna i genomförande handlar om att polis och kommun inte alltid följer medborgarlöftesmodellen som det är tänkt, till exempel att medborgardialoger inte hålls eller att dessa inte är problemorienterade. Det kan också handla om att medborgarlöftena inte utgår från befintliga samverkansöverenskommelser eller saknar kommunikationsplaner. Svårigheter kopplade till prioritering och förankring handlar om att kommunpoliser saknar stöd i sitt arbete med medborgarlöften då de är ensamma i sin roll, att det är svårt att avsätta den tid som behövs för uppgiften och att uppgiften har låg status. Det anses också vara svårt att fånga de verkliga lokala problemen via medborgardialoger.

I utvärderingen konstaterar Horby med flera att arbetet med medborgarlöften än så länge har medfört ytterst små förändringar i medborgares känsla av delaktighet, trygghet och förtroende för polisen. Några noterbara förändringar av brottsligheten i de fyra studerade områdena har heller inte registrerats.

Horgby med flera menar att medborgarlöften, för att lyckas, kräver att polisorganisationen är engagerad, kunnig och införstådd med arbetsmetoden, att denna måste vara en del av kärnverksamheten och att polisen måste vara beredd att verkligen låta medborgarna delta i den förebyggande processen. Författarna anser dessutom att många medborgarlöften är luddiga och att de måste bli tydligare och vara formulerade på ett sätt som gör att de kan mätas och följas upp. Enligt författarna finns ett stort utrymme att förbättra arbetet med medborgarlöften.

1.4 Vad innehåller ett medborgarlöfte?

Det finns ingen standardmall för hur ett medborgarlöfte ska se ut. Det är upp till varje kommun att bestämma hur man vill utforma det. Ett medborgarlöfte kan ha följande innehåll (se till exempel Berg med flera 2016):

- Inledning med ett syfte
- Beskrivning av lägesbild och hur den tagits fram
- Åtgärder som ska vidtas
- Effekter som ska uppnås
- Hur effekter ska kommuniceras till medborgarna
- Underskrift av chefen för lokalpolisområdet och kommunens representant

Enligt Berg med flera (2016) kan ett medborgarlöfte inledas med att förklara vad ett sådant är och vad det syftar till. Det kan också innehålla en lägesbild, det vill säga en problembild, för den aktuella kommunen som man önskar komma till rätta med. Här kan också anges hur man tagit fram lägesbilden, till exempel genom medborgardialoger, enkäter, statistik med mera. Likaså kan kommunen i medborgarlöftet ange vilka åtgärder man planerar vidta för att komma till rätta med lägesbilden. Medborgarlöftet kan även innehålla en beskrivning av de effekter som är tänkta att uppnås genom de utlovade åtgärderna, det vill säga vad man önskar åstadkomma med löftet. Det kan också innehålla en plan för hur kommunen ska kommunicera med medborgarna om hur arbetet fortlöper. Ett medborgarlöfte bör undertecknas av företrädare för kommun och polis.

Dessa delar av medborgarlöftena offentliggörs. Utöver detta ska det finnas viss dokumentation som inte offentliggörs utan förvaras hos respektive samverkansparter. Den dokumentationen består av aktivitetsplan, tidsplan, resursplan, uppföljningsplan samt kommunikationsplan. Att planera för uppföljning

handlar om att beskriva vilken kunskap och fakta som behövs för att kunna se om arbetet har nått önskat resultat. För att kunna mäta resultatet är det viktigt att ha en tydlig bild av problemet innan arbetet inleds. Den gemensamma lägesbilden har därför stor betydelse för hur uppföljningen utformas. Resultatet av polisens och kommunens utlovade åtgärder bör kommuniceras till medborgarna. Färdiga medborgarlöften är en upprättad handling som ska diarieföras, finnas sökbar och möjlig att begära ut.

1.5 Studiens syfte och materialinsamling

I föreliggande studie undersöks de medborgarlöften som återfinns i de 50 västsvenska kommuner som utgör Kommunforskning i Västsveriges (KFi) medlemskommuner. Syftet är att kartlägga vilken information medborgarlöftena innehåller med utgångspunkt i Berg med fleras (2016) sex kriterier (se ovan). Därigenom ökas kunskapen om kommuners lokala brottsförebyggande och trygghetsskapande arbete.

Studien kommer att fokusera på följande frågeställningar gällande medborgarlöftena:

- Finns det ett syfte angivet?
- Finns det en lägesbild, hur ser den ut och hur är den framtagen?
- Vilka åtgärder planeras vidtas?
- Vilka effekter ska uppnås?
- Hur kommuniceras effekterna?
- Finns kontaktpersoner angivna?

Studien grundar sig på 57 medborgarlöften. Alla 50 kommuner som utgör Kommunforskning i Västsveriges medlemskommuner har medborgarlöften. Tre av kommunerna har dock ett gemensamt löfte, vilket också två av Göteborgs stads 10 stadsdelar har, därav antalet 57 stycken. 50 medborgarlöften hänför sig till 2019, fyra är från 2018 men är tecknade en bit in på det året och hade inte förnyats när föreliggande studie genomfördes, men skulle förnyas under 2019. Ett medborgarlöfte är från 2017 och två från 2016.

Dokumentet erhöles genom att skicka ett mejl till kommunernas informationsenheter. Mejllet skickades en fredag klockan 09.55. Det första medborgarlöftet erhöles redan klockan 10.13. Klockan 17.20 hade 35 medborgarlöften och tre svar om att ärendet skickats vidare erhållits. Under efterföljande två veckor droppade resterande medborgarlöften in. Sju av Göteborgs stads stadsdelar

skickade inte något medborgarlöfte utan hänvisade via länk till kommunens hemsida. Där finns inte själva medborgarlöftedokumentet men, med utgångspunkt i detta, en beskrivning av löftets innehåll och arbetet utifrån det. Fyra av kommunerna skickade varken medborgarlöfte eller länk, men på samma sätt finns på deras hemsidor en beskrivning av löftets innehåll och arbetet utifrån det, även om inte själva dokumentet finns där. Samtliga kommuner i studien har därmed tecknat medborgarlöften med polisen.

Efter detta inledande kapitel följer i kapitel två en sammanställning av studiens empiriska material och i det tredje kapitlet analyseras materialet utifrån de sex kriterier som studien tar sin utgångspunkt i.

2. En närmare beskrivning av 57 medborgarlöften

2.1 Syftet med medborgarlöftena

I majoriteten av de studerade kommunernas medborgarlöften ges en förklaring till vad ett medborgarlöfte syftar till i enlighet med figuren nedan.

Figur 1. Finns det en syftesbeskrivning i medborgarlöftet?



Av figur 1 framgår att 82 % av medborgarlöftena innehåller en beskrivning av vad ett sådant är. Här beskrivs att ett medborgarlöfte är ett åtagande mellan polis och kommun som man ger till invånarna där man lovar att tillsammans utföra åtgärder för att minska gemensamt identifierade problem gällande brott och trygghet. I cirka en tredjedel av dessa medborgarlöften nämns att de utgår från samverkansöverenskommelser mellan polis och kommun. Här gäller att de flesta kommuner bara omnämner samverkansöverenskommelsen och inte gör någon närmare beskrivning av dess innehåll. Kommunernas syftesbeskrivningar är mer och mindre utförliga. Nedan följer först tre citat från medborgarlöften som på ett mer utförligt sätt beskriver syftet med dessa:

”Medborgarlöften är en del av kommunens samverkansöverenskommelse om långsiktigt brottsförebyggande arbete. Löftet utgår från den lokala problembilden, medborgarnas åsikter och den kunskap som finns inom polisen och kommunen. Det övergripande målet är att öka tryggheten och minska förekomsten

av brott i X kommun. Generellt är invånarna i X kommun trygga men den senaste medborgarundersökningen från SCB visade att tryggheten i kommunen har minskat. Den otrygghet som upplevs av invånarna är bland annat kopplad till inbrott, mörker och centrala platser med otillräcklig belysning. I medborgardialoger framkommer det även en oro för ökad användning av droger i samhället. Detta bekräftas genom den trygghetssamverkan mellan kommun och andra aktörer som genomförs regelbundet.”

”Medborgarlöfte är en utveckling av nuvarande samverkansöverenskommelse mellan polis och kommun. Medborgarlöftet handlar om åtgärder som ska hantera lokala problem, öka tryggheten och minska brottsligheten i ett område. Behoven i medborgarlöftet har identifierats genom dialoger med medborgare och medarbetare, enkätundersökningar, tidigare erfarenheter, statistik, anmälda brott och framtagna överenskommelser med polis och kommun.”

”Medborgarlöften är en utveckling av de samverkansöverenskommelser som sedan tidigare finns mellan polisen och X kommun. Det handlar om aktiviteter och åtgärder som polisen och kommunen tillsammans tar fram för att öka tryggheten och minska brottsligheten. Vad invånarna i kommunen anser har stor betydelse.”

I de medborgarlöften som inte innehåller någon syftesbeskrivning får läsaren ofta redan i den allra första meningen i löftet möta olika brottsförebyggande och trygghetsskapande åtgärder som ska vidtas i kommunen, och detta utan en beskrivning av vad ett medborgarlöfte egentligen är. Noterbart är citatet nedan från den kommun som börjar sitt medborgarlöfte med att berätta vem som undertecknat det.

”Medborgarlöftet skrivs under av representanter från kommun, region och polis gemensamt.”

”I polisens lista över särskilt utsatta områden som togs fram 2017 identifierades 23 stycken områden i Sverige. Två av dess ligger i X stad.”

”Under 2019 lovar polisen och kommunen att öka insatserna mot narkotikamissbruket samt genomföra åtgärder mot störande trafik på vissa särskilt utsatta platser.”

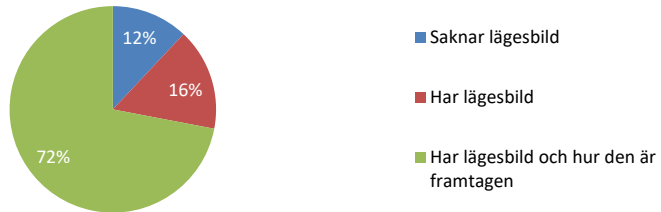
"Polisen och kommunerna X lovar under 2019 ett fortsatt arbete med fokus på ungdomar i riskzon."

"X kommun strävar efter att vara ett socialt hållbart samhälle där alla människor får sina rättigheter respekterade oavsett behov och förutsättningar."

2.2 Lägesbilden i medborgarlöftena

De flesta medborgarlöften innehåller en lägesbild som beskriver de problem den aktuella kommunen står inför och som man vill komma till rätta med.

Figur 2. Finns det en lägesbild i medborgarlöftet?



Figur 2 visar att 88 % av medborgarlöftena har en beskrivning av lägesbilden (problembilden) i kommunen. En mindre andel av dessa löften (16 %) innehåller enbart en lägesbild men inte hur den tagits fram. 72 % innehåller såväl lägesbild som hur den tagits fram. Omfattningen på kommunernas problematik varierar stort. Här finns allt från exempel på de mindre kommunernas problem med buskörning och cykelstölder till storstadens problem med gängrelaterat våld i marginaliserade bostadsområden:

"Polis och kommun har gemensamt i invånar- och medarbetardialoger samt trygghetsundersökningar identifierat att buskörning med personbilar och A-traktorer i centrala X upplevs som ett problem."

"I årets medborgardialoger finns det en önskan om att polisen tillsammans med kommunen bör försöka förebygga stöldbrott. Det brott som är vanligast förekommande är stöld av cykel."

”Gängrelaterat våld i offentlig miljö är ett problem som polisen och X stadsdelsförvaltning haft särskilt fokus på sedan 2016. Trots att statistik tydligt visar att skjutningar och annat gängrelaterat våld har minskat finns det fortfarande en problematik i X som skapar otrygghet för invånarna.”

Vad gäller sättet som lägesbilden är framtagen på dominerar medborgardialoger och enkätutskick till medborgarna. En mindre andel kommuner nämner medarbetardialoger som underlag för lägesbilden. Ytterligare underlag som nämns i sammanhanget är brottsstatistik, trygghetsundersökningar, anmälda brott och SCB:s medborgarundersökningar.

Genomgången av medborgarlöftena visar att kommunernas lägesbilder (problembilder) domineras av fyra huvudområden inom vilka medborgarna upplever brister i trygghet, nämligen bostad, närmiljö, trafik samt droger. Inom dessa fyra områden handlar det om att minska brottsligheten och öka tryggheten enligt följande.

Lägesbildernas fyra huvudområden:

1. Bostad – förebygga och minska risken för inbrott och stölder
2. Närmiljö – förebygga och minska risken för ficktjuvar, våldsbrott, ordningsstörningar och skadegörelse/nedskräpning
3. Trafik – förebygga och minska risken för olyckor och störande trafik
4. Droger – förebygga och minska användning av narkotika och alkohol

2.3 Åtgärder för att minska brottslighet och skapa trygghet

I de flesta medborgarlöften presenteras åtgärder som kommunerna planerar vidta för att komma till rätta med den lägesbild (problembild) som tagits fram.

Figur 3. Finns det planerade åtgärder i medborgarlöftet?



Av figur 3 framgår att 83 % av medborgarlöftena innehåller en beskrivning av planerade åtgärder för att hantera identifierade problem. Åtgärderna syftar till att minska brottsligheten och öka tryggheten inom lägesbildernas fyra huvudområden där medborgarna upplever störst otrygghet. De dominerande åtgärderna inom dessa områden ser ut som följer:

Bostad – förebygga och minska risken för inbrott och stölder

- Information kring inbrott
- Information kring bedrägerier
- Information kring brandsäkerhet
- Information kring larm och andra trygghetsåtgärder
- Intensifierat arbete mot organiserad brottslighet
- Grannsamverkan
- Riktade seniorinsatser

Närmiljö (skolor, gator, torg, rekreationsområden med mera) – förebygga och minska risken för ficktjuvar, våldsbrott, ordningsstörningar och skadegörelse/nedskräpning

- Trygghetsvandringar
- Trygghetsvårdar
- Högre polisnärvaro genom fotpatrullering
- Förbättrad belysning
- Borttagande av buskage
- Kameraövervakning
- Insatser mot cykel- och mopedstölder
- Insatser mot skadegörelse och klotter

Trafik – förebygga och minska risken för olyckor och störande trafik

- Information kring säkert framförande av fordon
- Trafikutbildning i skolor och förskolor
- Hastighetskontroller
- Nykterhetskontroller
- Bälteskontroller
- Sänkta hastigheter

- Insatser mot trimmade mopeder och A-traktor
- Insatser mot buskörning

Droger – förebygga och minska användning av narkotika och alkohol

- Förebyggande arbete mot droger
- Information till elever, personal och föräldrar
- Temaaktiviteter kring droger i skolan
- Föräldrastöd
- Samtalsstöd
- Ökat utbud av fritidsaktiviteter
- Narkotika- och drogkontroller
- Civila poliser för att öka lagföring av narkotikasäljare

I några av medborgarlöftena förekommer åtgärder som sticker ut något jämfört med de ovan beskrivna åtgärderna:

- Föreläsning i lågaffektivt bemötande till personal inom skolan
- Dialogträff med ungdomar kring könsnormer
- Samverkan kring området sexuellt våld
- Kommun och polis ska sträva efter att göra gemensamma uttalanden i lokal media samt sprida information på sina respektive hemsidor och sociala medier

I cirka en tredjedel av medborgarlöftena kvantifierar kommunerna sina planerade brottsförebyggande och trygghetskapande åtgärder. Nedan följer exempel på sådana kvantifierade åtgärder:

- Informativa dialoger riktade till seniorer kring bedrägerier vid 3 tillfällen
- 400 hembesök där information kring brandsäkerhet delges
- Vid minst två tillfällen ska invånarna bjudas in till informationsträffar om båt- och grannsamverkan och på så sätt uppmuntras till att starta nya föreningar
- Vi lovar att utföra fem stycken trygghetsvandringar med fokus i och omkring våra pendelstationer/resecentrum

- Kommunen lovar att fortsätta sin satsning på åtgärder genom effektiv- och trygghetsskapande belysning på utvalda platser, samt att arbeta med projektet Tre trygga tunnlar där tre tunnlar kommer att väljas ut årligen och prioriteras utifrån ett trygghetsskapande perspektiv
- Städning i och omkring centrum fem dagar i veckan och att ta bort klotter inom 24 timmar
- Ersätta och reparera skadad in- och utvändigt belysning inom 24 timmar.
- Genomföra minst 20 trafikkontroller med fokus på hastighet
- Två insatser med fokus på trimmade mopeder och A-traktorer- Genomföra minst sex särskilt riktade insatser mot droger i trafiken
- Minst 2 insatser med fokus på ungas narkotikaanvändning och mot försäljningen i kommunen
- Polisen genomför minst två insatser i syfte att förhindra och begränsa narkotikabrott bland ungdomar
- Genomföra minst sex särskilt riktade insatser mot droger och ungdomar i riskzon
- Polisen har som mål att lagföra minst fem individer som inte tidigare är kända för narkotikabrott

Det kan vidare konstateras att i 82 % av medborgarlöftena presenteras polisens och kommunens planerade åtgärder var för sig så att det tydligt framgår vem av aktörerna som svarar för vilka åtgärder och i förekommande fall också vilka åtgärder polis och kommun svarar för tillsammans. I resterande medborgarlöften (18 %) presenteras polisens och kommunens åtaganden tillsammans utan att särskilja vem av aktörerna som ska svara för vilken åtgärd.

Noteras ska också att i de brottsförebyggande och trygghetsskapande åtgärderna spelar samverkan med andra aktörer en stor roll. Många av kommunerna lyfter i sina medborgarlöften fram betydelsen av samverkan med framförallt näringsliv, föreningsliv, bostadsbolag, intresseföreningar, vaktbolag och länsstyrelsen.

2.4 Effekter som ska uppnås

I medborgarlöftena beskriver de allra flesta kommunerna också de effekter som de önskar uppnå med de planerade åtgärderna, det vill säga med sina satsningar på brottsförebyggande och trygghetsskapande aktiviteter.

Figur 4. Finns det önskade effekter i medborgarlöftet?



I figur 4 visas att 91 % av medborgarlöftena innehåller beskrivningar av de effekter kommunerna önskar uppnå genom de planerade åtgärderna som beskrevs i föregående avsnitt. 9 % av medborgarlöftena innehåller inte några effektbeskrivningar av planerade åtgärder.

De dominerande inslagen i de önskade effekter som kommunerna presenterar i medborgarlöftena fördelat på lägesbildernas fyra huvudområden ser ut som följer:

Bostad

- Ökad kunskap om brottsförebyggande åtgärder
- Ökad kunskap om brandskydd
- Minskat antal bostadsinbrott och annan brottslighet
- Minskat antal bostadsbränder

Närmiljö

- Ökad trygghet i offentlig miljö
- Ökat förtroende för polisen
- Ökat förtroende för kommunen
- Minskat antal personer som stör ordningen
- Minskad skadegörelse, klotter och nedskräpning

Trafik

- Ökad kunskap om trafiksäkerhet
- Minskat antal trafikrelaterade skador
- Minskat felbeteende i trafiken
- Minskad vårdslöst trafikbeteende
- Minskat antal trafikbrott
- Minskad störande trafik

Droger

- Minska brottsligheten bland ungdomar
- Minska problemet med narkotikahantering i det offentliga rummet
- Fånga upp ungdomar som riskerar att dras in i kriminalitet
- Förhindra att ungdomar hamnar i drogmisbruk
- Förebygga droganvändande bland ungdomar

Nedan följer några exempel från fem kommuner på hur de önskvärda effekterna uttrycks i deras medborgarlöften. Återigen framkommer spännvidden på kommunernas problemområden från hastigheten på vägar till att stoppa nyrekrytering till kriminella nätverk:

Önskvärda effekter

- sänkt medelhastighet och därmed minskat antal trafikrelaterade skador
- ökad kunskap kring brandskydd i hemmet och minskat antal bränder

Det här ska vi åstadkomma tillsammans

- öka tryggheten på de valda vägarna och minska medelhastigheten på platserna över tid
- Försöka göra åtgärder som går att mäta och följa upp om de fungerar

Det här ska vi åstadkomma tillsammans

- ökad trygghet bland invånarna i stadsdelen
- ökat förtroende för polisen och kommunen hos invånarna

Det här ska vi åstadkomma tillsammans

- minskat problem med otrygghet i samband med att missbrukare tar över det offentliga rummet
- den öppna narkotikahandlingen ska märkbart minska
- ökad vilja från samhällets "goda krafter" att röra sig ute i den offentliga miljön
- ökat förtroende för polis och kommun hos invånarna

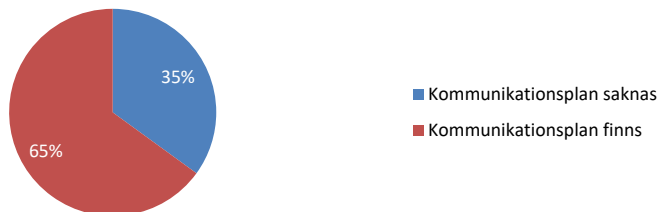
Målet

- det gemensamma långsiktiga målet för oss är att öka den upplevda tryggheten för våra invånare samt minska brottsligheten bland ungdomar och stoppa nyrekrytering.

2.5 Kommunikation av medborgarlöftena

Resultatet av kommunernas och polisens planerade brottsförebyggande och trygghetsskapande åtgärder bör kommuniceras till medborgarna så att dessa har möjlighet att följa upp medborgarlöftena. Löftena bör därför innehålla någon form av kommunikationsplan som visar var medborgarna kan följa arbetet med medborgarlöften och erhålla information om uppnådda effekter.

Figur 5. Finns det en kommunikationsplan i medborgarlöftet?



Av figur 5 framgår att 65 % av medborgarlöftena har en kommunikationsplan som hänvisar läsaren till var man kan följa arbetet med medborgarlöftena. 35 % av medborgarlöftena saknar därmed sådana hänvisningar. De kommuner som har hänvisningar till var arbetet kan följas nämner följande kommunikationskanaler:

- Kommunens hemsida
- Polisens hemsida
- Sociala medier
- Massmedia
- Medborgardialoger
- BRÅ (Brottsförebyggande rådet)

Större delen av de kommuner som har en kommunikationsplan hänvisar endast till var man kan följa arbetet med medborgarlöften, men inte hur uppföljningen av medborgarlöftena går till. Nedan följer exempel från båda typerna av kommunikationsplaner:

"De aktiviteter och resultat av det arbete som bedrivs inom respektive område sker via polisens och kommunens webbplatser, i sociala medier samt via massmedia. Medborgarlöftet följs gemensamt upp av kommunen och polisen i augusti varje år."

"Arbetet med medborgarlöftena kommer kontinuerligt att följas upp och utvärderas för att se om det har haft effekt. Återkoppling och resultat av det arbete som bedrivs för att nå målen sker via polisens och kommunens webbplatser."

"Uppföljning av medborgarlöftet kommer att genomföras två gånger under 2019. Invånarna kommer kunna följa vårt arbete på x.se, polisen.se och i media."

"Kommunikation och information mellan polis, kommun och allmänhet ska genomföras. Kommun och polis ska sträva efter att göra gemensamma uttalanden i lokal media samt sprida information på sina respektive hemsidor och sociala medier. Kunskap och information om åtgärder och resultat ska spridas inom respektive organisation."

"Arbetet med medborgarlöftet kommer att följas upp och utvärderas för att se om arbetet har haft effekt, till exempel genom en uppföljande enkät för medbor-

gardialog samt en granskning av brottsstatistik. Om utvärderingen visar att inte önskad effekt uppnåtts kan medborgarlöftet förlängas. I annat fall tas ett nytt medborgarlöfte fram.”

2.6 Kontaktpersoner i medborgarlöftena

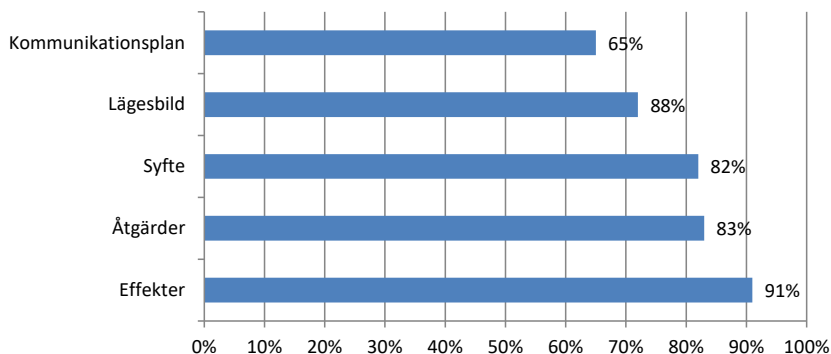
Ett medborgarlöfte bör undertecknas av företrädare för kommun och polis som samtidigt blir kontaktpersoner. Inledningsvis ska sägas att 11 medborgarlöften, som tidigare nämnts, är hämtade från kommunernas hemsidor där inte själva medborgarlöftedokumentet finns utan en beskrivning av detta. Dessa dokument har således ingen underskrift. Därmed återstår 46 medborgarlöften att titta närmare på vad gäller kontaktpersoner. Av dessa 46 medborgarlöften saknar 16 stycken underskrift. En anledning till det skulle kunna vara att löftet inte hade hunnit bli påskrivet när det begärdes ut för studien. En annan att löftet ”fastnat” hos någon av parterna under påskriftsförfarandet och en tredje att den person som hanterade mailet i vilket medborgarlöftet begärdes ut inte hade tillgång till påskrivet medborgarlöfte.

För de 30 medborgarlöften som har underskrift kan konstateras att polisens kontaktpersoner uteslutande utgörs av lokalpolisområdeschef (ibland tillförordnad sådan). Kommunernas kontaktpersoner utgörs av kommunstyrelsens ordförande (ibland vice ordförande) och/eller kommunchefen (ibland tillförordnad kommunchef). De flesta löftena, 19 stycken, är undertecknade av lokalpolisområdeschef och kommunstyrelsens ordförande. Fem löften är undertecknade av lokalpolisområdeschef och kommunchef. Ett medborgarlöfte är undertecknat av både lokalpolisområdeschef, kommunstyrelsens ordförande och kommunchef. Fyra löften är undertecknade av lokalpolisområdeschef, kommunstyrelsens ordförande eller kommunchef samt en tredje part i egenskap av bostadsbolag, fastighetsägare samt kriminalvårdschef. Ett medborgarlöfte är undertecknat av regionpolischefen.

2.7 Sammanfattning av det empiriska materialet

Figur 6 sammanfattar innehållet i de studerade medborgarlöftena. 82 % av de 57 studerade medborgarlöftena innehåller en syftesbeskrivning. I cirka en tredjedel av dessa nämns att löftena utgår från samverkansöverenskommelser mellan kommun och polis. 88 % av medborgarlöftena innehåller en beskrivning av den lägesbild (problembild) som kommunen står inför. Vad gäller underlaget till lägesbilderna kommer detta främst från medborgardialoger och enkätutskick till medborgarna. Lägesbilderna domineras av fyra huvudområden inom vilka det handlar om att minska brottsligheten och öka tryggheten; bostad, närmiljö, trafik samt droger.

Figur 6. Medborgarlöftenas innehåll



Åtgärdena för att hantera identifierade problem omnämns i 83 % av medborgarlöften och i cirka en tredjedel av dessa kvantifierar kommunerna även sina planerade åtgärder. 91 % av medborgarlöften innehåller en beskrivning av de effekter kommunerna önskar uppnå med sitt trygghetsskapande och brottsförebyggande arbete. De önskade effekterna handlar dels om kunskapshöjande effekter inom brandskydd, bostadsinbrott och trafiksäkerhet samt mer konkreta effekter såsom minskat antal bostadsinbrott, trafikbrott och skadegörelse. Andelen medborgarlöften som innehåller en kommunikationsplan ligger på 65 % där läsaren hänvisas till var man kan följa arbetet med medborgarlöften. 30 medborgarlöften har underskrift där polisens kontaktpersoner uteslutande utgörs av lokalpolisområdeschef och majoriteten av kommunernas kontaktpersoner utgörs av kommunstyrelsens ordförande.

3. Stort intresse men utvecklingsbehov

3.1 Analys av medborgarlöftenas innehåll

I föreliggande rapport studeras 57 medborgarlöftenas innehåll genom att kartlägga vilken information de innehåller med utgångspunkt i sex kriterier; syfte, lägesbild, åtgärder, effekter, kommunikation och kontaktpersoner (se Berg med flera 2016). Det finns ingen standardmall för hur ett medborgarlöfte ska se ut, men kan enligt författarna ha detta innehåll. De medborgarlöften som ingår i studien hänför sig till Kommunforskning i Västsveriges medlemskommuner.

En genomgång av polisens och våra 290 kommuners hemsidor visar att endast sju av Sveriges kommuner inte har något medborgarlöfte. Det stora antal som har löften pekar på behovet av samarbete för att försöka komma till rätta med den offentliga sektorns utmaningar. Samverkan både inom den egna organisationen och med externa aktörer har varit en central del av den kommunala verksamheten under hela 2000-talet (se till exempel Meltzer 2018). Medborgarlöften handlar om att polisen arbetar närmare medborgarna och använder sig av deras kunskap om lokala brotts- och otrygghetsproblem som därmed görs delaktiga i det brottsförebyggande och trygghetsskapande arbetet. Arbetet med medborgarlöften för polisen närmare medborgarna, tydliggör samverkan med lokalsamhället samt möjliggör dialog med medborgarna kring uppdrag och prioriteringar (se till exempel Gill med flera 2014, Holmberg 2016 och Mazerolle med flera 2013). Medborgarna medverkar med underlag till den lokala lägesbilden i kommunerna som ska vara styrande i arbetet mot brott och ökad trygghet.

Genomgången av de 57 medborgarlöftena utifrån de ovan nämnda sex kriterierna visar att löftena oftast inleds med en beskrivning av syftet med medborgarlöftet, åtföljt av en beskrivning av aktuell lägesbild (problembild). Därefter nämns de åtgärder som ska vidtas för att hantera problembilden, de effekter som ska uppnås liksom också hur effekterna ska kommuniceras till medborgarna. Medan den procentuella andelen medborgarlöften som innehåller syfte, lägesbild, åtgärder och effekter ligger på mellan 82 till 91 procent, ligger andelen löften som innehåller en kommunikationsplan väsentligt lägre med sina 65 procent. 30 medborgarlöften har underskrift av kontaktpersoner. Här ska no-

teras att 11 medborgarlöften är hämtade från kommunernas hemsidor där inte själva medborgarlöftedokumentet finns utan en beskrivning av detta, varför de saknar underskrift.

Även om andelen medborgarlöften som innehåller syfte, lägesbild, åtgärder och effekter har tämligen höga siffror, innebär inte det att alla löften innehåller alla fyra delarna. Saknas någon del kan det bli problematiskt att förstå löftet. De fyra delarna hänger tätt samman och står i ett indirekt beroendeförhållande till varandra. Utan syftesbeskrivning är det svårt att förstå lägesbilden. Utan lägesbild är det svårt att förstå planerade åtgärder då man inte kan förutsätta att läsaren känner till de förhållanden som utgör problem i kommunen. Utan en beskrivning av de planerade åtgärderna är det svårt att förstå de effekter som ska uppnås. Alla fyra delar är nödvändiga för att ge läsaren en logisk händelsekedja som startar i en beskrivning av vad ett medborgarlöfte är, följt av den lokala problembilden, de åtgärder som ska vidtas för att komma till rätta med problemen samt de effekter man önskar uppnå.

Om vi ser till medborgarlöftenas olika delar var för sig kan man konstatera att syftesbeskrivningarna är av varierande omfattning och mer och mindre utförliga. Läsaren bör förstå vad ett medborgarlöfte är innan man tar del av dess innehåll, varför en utförligare beskrivning av innebörden är viktig. Lägesbilderna är ofta summariska och kortfattade, vilket försvårar för läsaren att avgöra om de därpå presenterade åtgärderna är lämpliga och relevanta. Här vore det önskvärt med en välgrundad lägesbild där orsakerna till de aktuella problemen framgår och läsaren kan sätta dessa i relation till de åtgärder som föreslås. Sättet som lägesbilden är framtagen på domineras av medborgardialoger. Endast en mindre andel kommuner anger medarbetardialoger som underlag, att jämföra med Strandell (2018) som poängterar vikten av att införliva medarbetardialoger i medborgarlöften då dessa ska tas fram gemensamt av polis och kommun.

Åtgärderna är oftast kopplade till övergripande, ej mätbara, effektmål där kommunerna har för avsikt att förebygga och minska risken för stölder, ordningsstörningar, olyckor, droganvändning med mera. I cirka en tredjedel av medborgarlöften finns mätbara kvantifierade effektmål där man utlovar ett visst antal trygghetsvandringar, hembesök, trafikkontroller, informationsträffar med mera. För att möjliggöra en god effektuppföljning krävs mätbara och avgränsade mål som i sin tur speglar de planerade åtgärderna. Uppföljningskriterierna är allt som oftast är vagt formulerade, vilket tillsammans med avsaknaden av konkreta mål innebär att de faktiska effekterna av insatserna är svåra att mäta. Detta kan jämföras med Horgby med flera (2018) som konstaterar att

många medborgarlöften är luddiga och måste bli tydligare och formuleras på ett sätt så att de kan mätas och följas upp. Strandell (2018) menar också att målen i medborgarlöftena ofta är av övergripande slag och att det saknas specifika, konkreta mål som man kan mäta effekter av insatserna med.

Andelen kommuner som har en kommunikationsplan i sitt medborgarlöfte ligger på en förhållandevis låg nivå med sina 65 procent. Ett löfte som är gemensamt framtaget i dialog med medborgarna bör återkopplas till dem så att de informeras om hur arbetet fortlöper. Dessa ska kunna följa vad som händer med medborgarlöftena och varför de i förekommande fall inte kunnat infrias. Det handlar här om tillit som kan gå förlorad om man inte kontinuerligt ger information till allmänheten. För de kommuner som har en kommunikationsplan gäller att större delen av dessa hänvisar till var man kan följa arbetet med löftena, men inte hur uppföljningen går till. Horgby med flera (2018) pekar på samma sätt på brister i kommunikationen med medborgarna när han konstaterar att medborgarlöften ofta saknar kommunikationsplaner.

3.2 Möjliga förbättringsområden

Föreliggande studie tyder på ett intresse för medborgarlöften och god vilja från både polisens och kommunernas sida att teckna sådana då de allra flesta svenska kommuner har gjort så. Samtidigt finns saker att önska. Det finns exempel på väl genomtänkta och genomarbetade medborgarlöften, men också exempel på löften med bristande innehåll och struktur. En svaghet är att det ofta saknas konkreta mål i löftena. Målen behöver konkretiseras för att kunna operationaliseras i verksamheten (Anthony med flera 1989). Medborgarlöftena får inte bli abstrakta dokument där det inte klart och tydligt framgår vad som förväntas av kommunerna och polisen i det brottsförebyggande och trygghetsskapande arbetet. En annan svaghet i sammanhanget är uppföljningsinstrumenten. Det är svårt att följa upp sociala företeelser och se effekterna av arbetet kring dessa då det handlar om långsiktiga satsningar där resultat erhålls längre fram (se till exempel Nilsson 2016). Ofta saknas också uppföljningsinstrument och man måste dessutom anlägga andra tidsramar än vad man är van vid i kommunal verksamhet. I arbetet mot brott och ökad trygghet är lärandet en viktig del, där medborgarlöften kan utgöra en kunskapskälla för de samverkande parterna. Löftena ska dock kunna visa färdriktningen och får inte bli ett dokument som fylls med en rad goda ting att sträva efter, men som kanske stannar vid just en strävan.

Kommunikationen av medborgarlöftena förefaller också ha sina brister. Det bedrivna arbetet med löftena bör återkopplas till medborgarna så att dessa ser att deras kunskap och erfarenhet tas till vara. En fungerande kommunikation mellan polis och allmänhet kan också bidra till att öka förtroendet för polisen och därmed ha positiva effekter på upplevda problem. En väsentlig fråga i sammanhanget är också huruvida medborgarna känner till medborgarlöftena. Kommunikationen blir därför även viktig för att sprida information om medborgarlöften så att arbetsmodellen kan nå sin fulla potential.

Denna studie har belyst medborgarlöftena i deras beskaffenhet av ett dokument och påpekat brister och förbättringsområden. Det är också viktigt att genomföra intervjustudier med representanter för såväl polis som kommuner för att få de involverade parternas uppfattningar och synpunkter på arbetet med medborgarlöften.

Referenser

Berg, G., Gustafsson, C., Nilsson, J. och M. Johansson-Meinke (2016). *Samverkan i lokalt brottsförebyggande arbete*. Stockholm. Ordförrådet AB.

Berlin, J. och E. Carlström (2011). "Why is collaboration minimised at the accident scene? A critical study of a hidden phenomenon. *Disaster Prevention and Management*, vol 20, nr 2, s 159-171.

Berlin, J. och E. Carlström (2015). "Collaboration exercises; what do they contribute? A study of learning and usefulness". *Journal of Contingencies and Crisis Management*, vol 23, nr 1, s 11-23.

Berlin, J., Jensen, C., Löfström, M. och V. Nilsson (2016). *Chefers strategier för att implementera samverkan – enhetschefer resonerar kring resursanpassning och verksamhetsutveckling*. Göteborg: Kommunforskning i Västsverige, Nationella kommunforskningsprogrammet, rapport 29.

Brorström, B. och S. Siverbo (2008). *Perspektiv på framgångsrika kommuner. Demokratiska och ekonomiska utmaningar i teori och praktik*. Kommunforskning i Västsverige, Göteborg och Högskolan i Borås.

Crowl, J.N. (2017). "The effect of community policing on fear and crime reduction, police legitimacy and job satisfaction: an empirical review of the evidence". *Police Practice and Research*, vol 18, nr 5, s 449-462.

Ek, R., Gerell, M., Guldåker, N., Hallin, P.O., Herbert, M., Nieminen-Kristoffersson, T., Nilsson, A. och M. Tykesson (2014). *Att laga revor i samhällsväven – om social utsatthet och sociala risker i den postindustriella staden*. Malmö Universitet: Publication in Urban Studies 18.

Furuhagen, B. (2009). *Från fjärdingsman till närpolis – en kortfattad svensk polishistoria*. Växjö universitet: Studies in Policing, nr 2.

Gill, C., Weisburd, D., Telep, C., Vitter, Z. och T. Bennett (2014). "Community-oriented policing to reduce crime, disorder and fear and increase satisfaction

- and legitimacy among citizens: a systematic review". *Journal of Experimental Criminology*, vol 10, nr 4, s 399–428.
- Goldstein, H. (1979). "Improving Policing: A Problem-Oriented Approach". *Crime and Delinquency*, vol 25, nr 2, s 234-258.
- Goldstein, H. (1990). *Problem-Oriented Policing*. New York: Mc Graw Hill.
- Holmberg, S. (2016). *Insatser mot brott och otrygghet i socialt utsatta områden. En kunskapsöversikt*. Stockholm: Brottsförebyggande rådet, rapport 2016:20.
- Horgby, A., Lundgren, J., Patel, E. och E. Bäcklin (2018). *Polisens arbete med medborgarlöften. Fallstudier från fyra områden i Sverige*. Stockholm: Brottsförebyggande rådet, rapport 2018:14.
- Mastrofski, S.D. (2019). "Community policing: a skeptical view". I Weisburd, D. och A. Braga (red), *Police innovation: Contrasting perspectives*, s 44-76. Cambridge University Press.
- Mazerolle, L., Bennet, S., Davis, J., Sargent, E. och M. Manning (2013). "Legitimacy in policing; a systematic review". *Campell Systematic Reviews* 2013:1.
- Meltzer, I. (2018). *Vad vet vi om samarbete? En kunskapsöversikt om inter-organisatoriskt samarbete i offentlig sektor*. Göteborg: Kommunforskning i Västsverige, KFi-rapport 146.
- Myhill, A. (2012). *Community engagement in policing. Lessons from the literature*. National Policing Improvement Agency (NPIA).
- Nilsson, V. (2016). *Hållbar kommun – om kommuners arbete med social hållbarhet*. Göteborg: Kommunforskning i Västsverige, Nationella kommunforskningsprogrammet, rapport 35.
- Patel, E. (2013). *Samverkan mellan polis och kommun. Brottsförebyggande arbete utifrån överenskommelser*. Stockholm: Brottsförebyggande rådet, rapport 2013:5.
- Strandell, P. (2018). *Skrivbordsstudie av samverkansöverenskommelser och medborgarlöften i Skåne*. Stockholm: Stiftelsen Tryggare Sverige.

Suaréz, D. (2011) "Collaboration and professionalization: the contours of public sector funding for nonprofit organizations". *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol 21, nr 2, s 307-326.

Tuurnas, S. (2015) "Learning to co-produce? The Perspective of Public Service professionals". *International Journal of Public Sector Management*, vol 28, nr 7, s 583-598.

Kommunforskning i Västsverige, KFi, är en organisation som bedriver forskning inom området ekonomi och organisation i kommuner och regioner.

Verksamheten utgår ifrån ett samarbetsavtal mellan kommuner och regioner samt universitet och högskolor i Västsverige. Syftet med samarbetsavtalet är att initiera forskning inom det nämnda området och därmed bidra till att skapa en stark forskningsmiljö



**KommunForskning
i Västsverige**

c/o Göteborgs universitet
Box 665
405 30 Göteborg

Tel 031-786 59 00
E-post kfi@kfi.se
www.kfi.se