



Samverkan mellan polis och kommun

*Brottsförebyggande arbete utifrån
överenskommelser*

Samverkan mellan polis och kommun

Brottsförebyggande arbete utifrån
överenskommelser

Rapport 2013:5

Brå – centrum för kunskap om brott och åtgärder mot brott
Brottsförebyggande rådet (Brå) verkar för att brottsligheten minskar och tryggheten ökar i samhället. Det gör vi genom att ta fram fakta och sprida kunskap om brottslighet, brottsförebyggande arbete och rättsväsendets reaktioner på brott.

ISSN 1100-6676
ISBN 978-91-87335-06-08
URN:NBN:SE:BRA-495

© Brottsförebyggande rådet 2013
Författare: Emma Patel
Produktion: Ordförandet AB
Tryck: Elanders Sverige AB, Vällingby 2013

Produktion: Brottsförebyggande rådet, Box 1386, 111 93 Stockholm
Telefon 08-401 87 00, fax 08-411 90 75, e-post info@bra.se, www.bra.se

Denna rapport kan beställas hos bokhandeln eller hos Fritzes Kundservice, 106 47 Stockholm
Telefon 08-598 191 90, fax 08-598 191 91, e-post order.fritzes@nj.se

Innehåll

Förord.....	5
Sammanfattning.....	6
Brås bedömning	12
Inledning.....	17
Frågor och syfte	18
Metod	18
Rapportens disposition	21
Om samverkansöverenskommelser.....	22
Samverkansprocessen består av fem steg	24
Överenskommelsernas spridning.....	26
DEL 1. ARBETET I FEM STEG.....	29
Steg 1: Att initiera samverkan	30
Initiativ till överenskommelsen.....	31
Organisation	31
Steg 2: Egna förberedelser	36
Steg 3: Gemensamma förberedelser	41
Gemensam problembild	42
Orsaksanalys.....	46
Gemensamma mål.....	48
Planer för brottsförebyggande arbete	48

Steg 4: Genomförande.....	49
Olika typer av åtgärder	51
Åtgärder som inte blir av.....	54
Intervjustudie: Genomförandet i Nässjö, Vallentuna och Åre	55
Steg 5: Uppföljning	57
DEL 2. LÄRDOMAR OCH UPPLEVELSER UTIFRÅN ÖVERENSKOMMELSER.....	63
Överenskommelsernas betydelse för samverkan	64
Nyckelpersonernas upplevelser av arbetet	67
Förbättringar tack vare överenskommelserna.....	74
Framgångar och svårigheter	79
Utbildning och stöd.....	85
Referenser	88
DEL 3. BILAGOR.....	89
Bilaga 1. Tidigare undersökningar	90
Bilaga 2. Utökat metodavsnitt	93
Bilaga 3. Om Nässjö, Vallentuna och Åre	99
Nässjö.....	99
Vallentuna.....	102
Åre.....	104
Bilaga 4. Tabeller	107

Förord

Samverkansöverenskommelser infördes 2008 och inom loppet av några år har nästan alla kommuner i landet tecknat en överenskommelse med polisen. Samverkansöverenskommelserna är tänkta att ge struktur åt samverkan mellan polis och kommun – och tydliggöra vilka åtaganden parterna tar på sig. Överenskommelserna ingår också i en särskild arbetsmodell – med kartläggning, gemensam problembild, åtgärder och uppföljning – som ska effektivisera det brottsförebyggande arbetet i samverkan.

Brå och Rikspolisstyrelsen har tidigare, på uppdrag av regeringen, gjort en kartläggning av samverkansöverenskommelserna i landet. Den beskrev övergripande vad överenskommelserna innehöll och hur de spridits. Med föreliggande studie vill Brå fördjupa kunskapen om hur kommun och polis arbetar med samverkansmodellen och ta reda på hur detta arbete uppfattas av parterna. Rapporten vänder sig till beslutsfattare på området och alla som arbetar med lokalt brottsförebyggande arbete.

Rapportens författare är Emma Patel, utredare på Brå. I bearbetningen av materialet har även Linnea Littmann medverkat. Professor Marie Torstensson Levander har granskat rapporten vetenskapligt och bidragit med värdefulla synpunkter.

Stockholm i februari 2013

Erik Wennerström
Generaldirektör

Stina Holmberg
Enhetschef

English summary

In Sweden today there are written “collaboration agreements” between the police and municipalities. These documents are intended as a basis for the parties’ collaboration on local crime prevention. Among other things, they specify which crime problems to work on together and what different prevention measures each party is to carry out. By means of a specific work model – comprising surveys, joint problem analysis, measures and follow-up – the agreement is also to contribute to more efficient crime prevention.

The initiative for these agreements was taken in a national plan of action published by the National Police Board in 2008. Developments since then have been rapid. Today about 85 per cent of Sweden’s municipalities have collaboration agreements with the police.

In the present report, the National Council for Crime Prevention (Brottsförebyggande rådet in Swedish – abbreviated Brå) looks into how the police and municipalities work together with crime prevention issues within the framework of collaboration agreements. We wanted to find out to what extent police and municipalities use the model mentioned above and investigate how the parties view the crime prevention work they do within collaboration agreements.

The report is based on polls sent to all municipalities and police authorities in the country and on a series of interviews carried out in the municipalities of Nässjö, Vallentuna and Åre.

Police commissioners’ involvement with the agreements varies

Considerable differences emerge in the interviews regarding police commissioners’ involvement in collaboration agreements at the municipal level.¹ Some police commissioners feel that such agree-

¹ Two County Chief Commissioners and one District Police Commissioner were interviewed in the study. The Swedish police is made up of 21 independent authorities led by County Chief Commissioners. The capital, Stockholm, is a large authority which in turn is divided into police districts run by District Police Commissioners.

ments are very significant for crime prevention work, while others argue that local agreements are quite unnecessary. The latter's view is that global agreements – which stipulate that the parties should collaborate but are unspecific about local problems and concrete measures at the municipal level – are sufficient.

There are also considerable differences in how much police commissioners want to control the work on the agreements. One of them wants all agreements in the county to be the same, and has drawn up a clear plan for how to work with them. Another police commissioner leaves it entirely to the local police chiefs to formulate the agreements.

Most have mapped local crime

One element of the collaboration model is to make a survey of local crime. This survey is then used as a basis when choosing preventive measures (Brå, the National Police Board [NPB] and the National Laboratory of Forensic Science [NLFS] 2010). Most collaboration agreements contain a survey of crime in the municipality. Both the police and the municipalities appear to contribute surveys to the agreements and the surveys are often based on several different sources. Common such sources include crime statistics and security studies – often these appear to be statistics and studies which are already available when the survey is carried out.

Most of the poll respondents thought it was easy to make a survey. One reason for this could be that crime prevention councils in Sweden have a long history of doing surveys (see Brå 2005:15).

In order for the survey to provide the best possible basis, it should cover several different crime problems (Brå, NPB and NLFS 2010). However, the poll does not specify how many crime areas are covered in the survey.

The agreements contain problem analyses ...

The next step, as an agreement is being worked out, is to agree on a joint problem analysis based on the survey. The vast majority of agreements contain such a problem analysis. There was variation among the municipalities in the poll, however, in terms of the extent to which this analysis was based on the survey. In two of the municipalities, the problem analysis was based mainly on the survey, while in the third it had already been decided which problems to focus on in the agreement. There, the survey was used mainly to get a clearer view of these problems.

In addition to the survey, the police authority's operational goals often had a considerable influence on which problems the municipality and the police chose to work on together. In the local police chiefs' view there is pressure from higher up to work with

problems derived from the national goals of the police. There is therefore a tendency to formulate problem analyses which include measures that coincide with these goals. Otherwise the risk is too great that there won't be resources to work with the problem in question.

... but often lack cause analyses

The next step is to try to analyse the causes of the selected crime problems. To do this one should, according to the book "Collaboration in local crime prevention work", make use of existing knowledge and study local conditions (Brå, NPB and NLFS 2010). For example, are the crime problems caused by factors in the physical environment or problems at the individual level? This analysis also includes making decisions on which measures to apply in view of the causes of the crimes.

About half of the agreements lack an analysis of the causes of the crime problems, and thereby a basis for how the measures are intended to affect criminality.

An inspection report from the National Police Board offers a similar picture. Often there is no analysis of how the measures are intended to affect the goals set in the agreements (NPB 2012:2). The interviews also show that the municipalities and the police do not always analyse the causes of the problems. Many interviewees felt that this was the most difficult element of collaboration. Several said that they would need more knowledge in order to make a proper analysis of the causes of crime problems.

The most common type of measure is information

In the vast majority of cases, the police and municipality have carried out crime prevention measures within the framework of their collaboration agreement. On average, the parties have carried out eight measures as part of agreements over the past two years. The most common area for measures is young people and alcohol, followed by security, other alcohol related areas, and road safety. Less common areas include organised crime, recidivism, and violence in close relationships.

The most common type of measure is information, for example information about alcohol and drugs to students or parents. Measures to limit alcohol at restaurants are also common, as are increased police presence and neighbourhood cooperation schemes, e.g. for increased security.²

² Neighbourhood cooperation schemes involve neighbours creating networks to reduce crime and increase security in a residential area. Neighbours help each other keep an eye on the neighbourhood and on each other's homes.

An interesting result of the qualitative study is that the measures selected in the agreements are often such measures as the police would have carried out anyway. The police, in particular, emphasise that it would otherwise be difficult to get resources for these measures.

Follow-ups are common – but their quality is debatable

A clear majority of collaboration agreements have been followed up. Common sources in follow-ups include crime statistics, documentation and a kind of informal follow-up.

The most common type of follow-up is the one in which the implementation of different measures is verified. Follow-ups of the effects on crime of the agreement were done in just over half of the cases. However, there is reason to question the quality of these follow-ups. For example, they are rarely combined with a study of how crime prevention work was actually carried out. This makes it difficult to determine whether a lack of effects is due to the crime prevention measures themselves or to the methods with which they were implemented.

The agreement is perceived to have produced several improvements

Most of those polled believe that collaboration between the police and municipalities, on the whole, functions slightly better today than it did before the collaboration agreement was made. Those that have an agreement are also slightly more satisfied with collaboration than those that do not.

The areas where the greatest improvements are perceived to have happened are in relations between the police and municipalities, and in how collaboration is organised. Many also feel that there have been slight improvements in the quality, long-term perspective and effects of crime prevention work. The extent of crime prevention work is also perceived to have grown somewhat.

The agreements are furthermore regarded as having contributed to a more structured way of working. This might be said to apply above all to the joint problem analyses. The problem analysis has often been made as a result of the collaboration agreement, and the police and municipalities highlight this in particular as a positive aspect of their work together. The work on goals and follow-ups is also seen as important by the parties – and as something which has become more frequent due to the agreements.

Just over half of the agreements contain all the steps in the collaboration model, comprising the current agreement, survey, joint problem analysis, measures and follow-up.

Collaboration between the parties is perceived to work well

The collaboration itself between municipalities and the police is seen to function very well. Almost all respondents answer a direct question about this by saying that it is easy to cooperate with the other party, and both parties highlight cooperation as one of the areas in which the work based on agreements has been most successful.

In the interview responses, the most important factors for cooperation to work are good personal relationships and an understanding of each other's organisations and working conditions.

Coordinators appear to play an important role

The coordinators – the individuals who coordinate crime prevention work within the collaboration – appear to play an important role. When a coordinator is employed, the agreement is often seen to improve the effects on criminality. This is particularly true when a coordinator is employed by the police, but it applies to coordinators employed by the municipality as well. Most also have a coordinator employed, although this is more common in larger municipalities than in smaller ones.

The interviewees also highlight the coordinators as a clear success factor. Most organisations also have a coordinator employed, although this is more common in larger municipalities than in smaller ones. The municipalities' coordinators in particular – and the fact that they have been motivated and competent – are seen as playing a crucial role in collaboration.

Getting sufficient resources is seen as the biggest difficulty

The biggest difficulty in collaboration appears to be getting enough resources for the crime prevention work it involves. A clear majority – both within the police and municipalities – perceive this as difficult. There is a connection between a perceived lack of resources and how difficult respondents think it is to implement various elements of crime prevention work.

A lack of resources is also the most common theme of replies to an open question about what difficulties the municipality and police have encountered in their work based on agreements.

In the interviews it is mainly the police who bring up the insufficiency of resources for implementing the agreement. Two of the local police chiefs even say that the lack of resources may make them unable to fulfil their obligations under the agreement.

The reason given for the shortage of resources is actual personnel reductions within the police force. But it also seems to be about priorities: the interviewees felt that the type of crime prevention work included in the agreement is not valued sufficiently higher up the chain of command.

The police and municipalities seem to have difficulties keeping the agreement alive

Another difficulty seems to be turning the agreement into an active part of police and municipality operations. Many find it difficult to maintain internal interest and make the agreement a priority in daily work. Problems with implementation and support for the agreement are also common difficulties according to replies to an open question in the poll – particularly in the municipalities. This is especially true in the event of reorganisations and when key persons in collaboration are replaced.

The interviewees underline the view that agreements need to be supported by a number of different actors in order for them to be successful. Administrative directors in municipalities are mentioned as an important group, as are politicians and various commissioners within the police.

The effects on crime are debatable

About 60 per cent of the poll respondents state – in response to a direct question – that they believe the agreement has led to “slightly improved” effects on crime. However, when they are asked to describe the successes they themselves have achieved on the basis of the agreement, few mention effects on crime. Instead they highlight actual collaboration between the police and municipality – and the improvements to this and to relations between the parties. This also applies to the interview responses, in which many describe improved cooperation as a principal aim of the agreements. Several interviewees even express scepticism as to whether it is possible to achieve any greater effect on criminality in the municipality through the agreements. One quoted reason for this is that the measures in the agreements were being implemented even before the agreements began to apply.

Sammanfattning

Det övergripande syftet med denna rapport är att ta reda på hur polis och kommun arbetar gemensamt med brottsförebyggande frågor inom ramen för samverkansöverenskommelser. Vi undersöker dels i vilken utsträckning polis och kommun arbetar enligt en särskild samverkansmodell, dels hur parterna upplever detta arbete.

I dag har ungefär 85 procent av landets kommuner en samverkansöverenskommelse med polisen. Initiativet till överenskommelserna togs av Rikspolisstyrelsen 2008, då man gav ut den nationella handlingsplanen ”Samverkan polis och kommun – för en lokalt förankrad polisverksamhet i hela landet”. Här beskrivs den samverkansmodell som nämndes ovan – en modell som ska bidra till att samverkan mellan polis och kommun blir mer strukturerad och effektiv. Modellen innehåller fem steg: att initiera samverkan, kartlägga brottsligheten, hitta en gemensam problembild, genomföra åtgärder och följa upp arbetet. Arbetsmodellen återfinns också i ”Samverkan i lokalt brottsförebyggande arbete” (Brå, RPS och SKL 2010) – en bok som i föreliggande rapport används som underlag när olika moment analyseras.

Rapporten bygger på enkäter till samtliga kommuner och polismyndigheter i landet, samt en intervjustudie i de tre kommunerna Nässjö, Vallentuna och Åre.

Polischefer olika engagerade i överenskommelserna

I intervjustudien framkommer stora skillnader i engagemang hos polischeferna när det gäller samverkansöverenskommelser på kommunnivå.¹ En del av polischeferna tycker att sådana överenskommelser har en stor betydelse för det brottsförebyggande arbetet, medan andra menar att det inte alls är nödvändigt med lokala överenskommelser: De menar att det räcker med övergripande överenskommelser, som slår fast att parterna ska samverka, men som saknar lokala problembeskrivningar och konkreta åtgärder på kommunnivå.

¹ Två länspolismästare och en polismästare har intervjuats i studien.

Det förekommer också stora skillnader i hur mycket polischeferna vill styra arbetet med överenskommelserna. En av länspolis-mästarna vill att alla överenskommelser i länet utformas lika och har själv en tydlig plan för detta arbete. En annan länspolismästare lämnar helt över jobbet att utforma överenskommelserna till varje närpolischef.

De flesta har gjort en kartläggning

De allra flesta samverkansöverenskommelser innehåller en kartläggning av brottsligheten i kommunen. Både polis och kommun tycks bidra med kartläggningar till överenskommelserna och kartläggningarna bygger ofta på flera olika källor. Vanliga källor är brottsstatistik och trygghetsmätningar – ofta tycks det handla om statistik och undersökningar som redan finns framtagna när kartläggningen görs.

De allra flesta av de svarande i enkätstudien tyckte att det var lätt att göra en kartläggning. En orsak kan vara att de brottsförebyggande råden i landet sedan länge har genomfört kartläggningar (Brå 2005:15).

För att kartläggningen ska ge så bra underlag som möjligt bör den omfatta flera olika brottsproblem (Brå, RPS och SKL 2010). Hur många brottsområden som belyses i kartläggningen framgår dock inte i enkätstudien.

Överenskommelserna innehåller problembild ...

Nästa moment, när man arbetar fram en överenskommelse, är att enas om en gemensam bild av vilka brottsproblem som finns i kommunen – på grundval av kartläggningen. De allra flesta överenskommelserna innehåller en sådan problembild. Bland kommunerna i intervjustudien varierade det dock i vilken utsträckning denna bild arbetats fram utifrån kartläggningen. I två av kommunerna låg kartläggningen till grund för problembilden, medan man i den tredje kommunen redan tidigare hade bestämt sig för vilka problem man ville fokusera på i överenskommelsen. Kartläggningen användes främst för att få en tydligare uppfattning av hur dessa problem såg ut.

Förutom kartläggningen får polismyndighetens lokala mål ofta ett stort inflytande över vilka problem kommun och polis väljer att arbeta med tillsammans. Det visar både enkätstudien och intervjustudien. De lokala polischeferna menar att det finns ett tryck uppifrån att arbeta med mål som härstammar från polisens årliga nationella mål. Därför väljer man helst att formulera en problembild där det ryms insatser som sammanfaller med dessa mål. Annars är risken alltför stor att man inte har resurser att arbeta med problemet i fråga.

... men orsaksanalys saknas ofta

Nästa steg är att försöka analysera vad de valda brottsproblemen beror på. För att göra detta bör man, enligt boken ”Samverkan i lokalt brottsförebyggande arbete”, gärna utnyttja befintlig forskning och studera lokala förhållanden (Brå, RPS och SKL 2010). Är det exempelvis faktorer i den fysiska miljön eller problem på individnivå som orsakar brottsproblemen? I denna analys ingår även att ta ställning till vilka åtgärder som bör vidtas beroende på brottens orsaker.

Ungefär hälften av överenskommelserna saknar en analys av orsakerna till brottsproblemen och därmed ett underlag för hur åtgärderna är tänkta att påverka brottligheten.

En inspektionsrapport från RPS ger en liknande bild. Ofta saknas en analys av hur åtgärderna är tänkta att påverka de mål man har satt upp i överenskommelserna (RPS 2012:2) Också intervjustudien visar att kommun och polis inte alltid följer samverkansbokens rekommendationer om hur man bör analysera problemens orsaker och utifrån denna analys välja åtgärder (Brå, RPS och SKL 2010). Många upplevde också detta som det svåraste momentet i samverkan. Flera menar att de skulle behöva mer kunskaper för att kunna göra en ordentlig analys av orsakerna till brottsproblemen.

Den vanligaste typen av åtgärd är informationsinsatser

I de flesta fall tycks polis och kommun ha genomfört brottsförebyggande åtgärder inom ramen för sin samverkansöverenskommelse: i genomsnitt åtta åtgärder de senaste två åren. Det vanligaste området för åtgärder är ungdomar och alkohol, följt av trygghet, övrigt alkoholrelaterat och trafik. Mindre vanliga områden inom ramen för överenskommelser är organiserad brottslighet, återfall i brott och våld i nära relationer.

När det gäller typen av åtgärd är det allra vanligaste olika slags informationsinsatser. Det kan till exempel gälla information om alkohol och droger till elever eller föräldrar. Även åtgärder som syftar till alkoholbegränsning på krogen är vanliga, liksom ökad polisenärvaro och grannsamverkan för att bland annat skapa ökad trygghet. Andra vanliga insatser är trafikkontroller och Kronobergsmodellen, där man direktförverkar alkohol för unga.

Ett intressant resultat från den kvalitativa studien är att åtgärder som väljs till överenskommelserna ofta är sådana insatser som polis och kommun ändå skulle ha genomfört. Särskilt polisen betonar att det annars vore svårt att få resurser för insatserna.

Vanligt med uppföljning – men kvaliteten kan förbättras

En klar majoritet av samverkansöverenskommelserna har följts upp. De vanligaste källorna i uppföljningarna är brottsstatistik, dokumentation och en sorts informell uppföljning.

Den vanligaste typen av uppföljning är den där man kontrollerar om olika åtgärder har genomförts eller inte. Uppföljningar av vilka effekter överenskommelsen har gett på brottsligheten görs i drygt hälften av fallen. Det finns dock anledning att ifrågasätta kvaliteten på dessa uppföljningar. De är till exempel sällan kombinerade med en studie av hur det brottsförebyggande arbetet faktiskt har genomförts. Därmed blir det svårt att exempelvis veta om uteblivna effekter beror på arbetsprocesserna eller de brottsförebyggande åtgärderna.

Överenskommelsen upplevs ha lett till flera förbättringar

De flesta anser att polisens och kommunens samverkan som helhet fungerar bättre i dag jämfört med innan samverkansöverenskommelsen infördes. De som har en överenskommelse är också något nöjdare med samverkan än de som inte har en.

Det område där störst förbättringar upplevs är relationerna mellan polis och kommun, samt hur samverkan organiseras. Kvaliteten, långsiktigheten och effekterna av det brottsförebyggande arbetet har också förbättrats något, tycker många. Även omfattningen av det brottsförebyggande arbetet upplevs i viss mån ha ökat.

Överenskommelserna upplevs också ha bidragit till ett mer strukturerat arbetssätt. Det gäller kanske framför allt arbetsmomentet gemensam problembild. Problembilden har ofta tagits fram tack vare samverkansöverenskommelsen, och polis och kommun lyfter särskilt fram problembilden som något positivt i deras gemensamma arbete. Även arbetet med mål och uppföljning ses av aktörerna som viktiga moment – som också har blivit vanligare tack vare överenskommelserna.

Drygt hälften av överenskommelserna innehåller alla fem steg i samverkansmodellen, med gällande överenskommelse, kartläggning, gemensam problembild, åtgärder och uppföljning.

Samarbetet mellan parterna upplevs fungera bra

Själva samarbetet mellan kommun och polis upplevs fungera mycket bra. Nästan alla svarar på en direkt fråga i enkäterna att det är lätt att samarbeta med motparten och parterna lyfter också själva fram samarbetet som ett av de områden där de har haft störst framgångar i arbetet utifrån överenskommelser.

Enligt intervjustudien är de viktigaste faktorerna för att samarbetet ska fungera goda personliga relationer och en förståelse för varandras organisationer och arbetsförhållanden.

Samordnarna tycks ha en viktig roll

En samordnare – en person som samordnar det brottsförebyggande arbetet i samverkan – tycks ha en viktig roll. Om det finns en samordnare anställd i organisationen upplevs överenskommelsen oftare ge effekt på brottsligheten. Detta gäller särskilt inom polisen, men även i kommunerna. I de flesta organisationer finns också en samordnare anställd, även om det är vanligare att det finns samordnare i större kommuner än i mindre.

Även i intervjustudien lyfter man fram samordnarna som en mycket viktig framgångsfaktor. I de tre studerade kommunerna har samordnarna för kommun och polis i stor utsträckning själva utformat överenskommelsen och drivit arbetsprocesserna framåt. Särskilt kommunens samordnare – att de har varit drivna och kompetenta – anses ha spelat en avgörande roll för utvecklingen av samverkan.

Största svårigheten upplevs vara att få tillräckligt med resurser

Den största svårigheten i samverkan tycks vara att få tillräckligt med resurser för det gemensamma brottsförebyggande arbetet. En klar majoritet – inom både polis och kommun – upplever att detta är svårt. Det finns ett samband mellan upplevd resursbrist och hur svårt man tycker att det är att genomföra olika moment i det brottsförebyggande arbetet.

Resursbrist är också det vanligast förekommande svaret på en öppen fråga om vilka svårigheter kommun och polis har mött i arbetet utifrån överenskommelser.

I intervjustudien är det främst polisen som tar upp att man inte har tillräckligt med resurser för arbetet inom överenskommelsen. Två av de lokala polischeferna uppfattar till och med att resursbristen kan göra att de inte klarar att uppfylla sina åtaganden inom överenskommelsen.

Som skäl till resursbristen anges faktiska personalneddragningar inom polisen. Men det tycks även handla även om prioriteringar: Lokala polischefer upplever att den typ av brottsförebyggande arbete som överenskommelsen omfattar inte värderas tillräckligt högt av högre chefer.

Polis och kommun tycks ha svårt att hålla överenskommelsen levande

Ett annat problem verkar vara att få överenskommelsen att bli en levande del av polisens och kommunernas verksamheter. Många upplever att det är svårt att hålla uppe intresset internt och att få överenskommelsen prioriterad i det dagliga arbetet. Problem med

implementering och förankring är också vanliga svårigheter enligt en öppen fråga i enkäterna – framför allt inom kommunerna. Det gäller särskilt vid omorganisationer och när nyckelpersoner i samverkan byts ut.

I intervjustudien framhålls att överenskommelsen behöver förankras hos en rad olika personer för att arbetet ska bli framgångsrikt. Förvaltningschefer i kommunen nämns som viktig grupp, liksom politiker och olika chefer inom polisen.

Effekterna på brottsligheten kan diskuteras

Drygt hälften av de svarande i enkäterna anger – på en direkt fråga – att de upplever att överenskommelsen har lett till ”något bättre” effekter på brottsligheten. När de själva får beskriva vilka framgångar de nått utifrån överenskommelsen är det dock få som nämner effekterna på brottsligheten. I stället är det själva samarbetet mellan polis och kommun som lyfts fram – att detta har blivit mer strukturerat och att relationerna mellan parterna har förbättrats. Detta gäller även intervjustudien, där många beskriver ett förbättrat samarbete som ett huvudsyfte med överenskommelserna. Flera intervjupersoner uttrycker till och med en skepsis till om det går att få någon större effekt på brottsligheten i kommunen genom samverkansöverenskommelserna. En anledning som så nämns är att åtgärderna i överenskommelsen pågick redan innan överenskommelsen infördes.

Brås bedömning

Nästan alla kommuner i landet har i dag en samverkansöverenskommelse med polisen. Brås studie visar att dessa överenskommelser upplevs ha förbättrat polisens och kommunens gemensamma brottsförebyggande arbete generellt. Framför allt gäller det själva samarbetet parterna emellan och samverkansorganisationen. Kommun och polis upplever också att den samverkansmodell som man arbetar efter i överenskommelserna har varit till nytta och gjort det gemensamma arbetet mer strukturerat. Detta är positivt – ett strukturerat samarbete och goda relationer mellan kommun och polis kan ses som viktiga förutsättningar för en god samverkan. Överenskommelserna har bidragit till att det i dag tycks finnas en stabil grund – bestående av ett gott samarbete – som kommun och polis i framtiden kan bygga upp ett kunskapsbaserat, effektivt brottsförebyggande arbete utifrån.

Samtidigt bedömer Brå att parterna kan förbättra sitt arbete när det gäller hur samverkansmodellen tillämpas, framför allt när det gäller uppföljning och val av brottsförebyggande åtgärder. Överenskommelserna behöver också integreras bättre i de löpande verksamheterna och det bör tydliggöras vilken prioritet överenskommelserna ska ha inom polisen.

Överenskommelserna måste bli en levande del av verksamheterna

I Brås studie framkommer att det i dag finns problem med att integrera överenskommelserna i polisens och kommunens dagliga verksamheter. Överenskommelserna – och det brottsförebyggande arbetet utifrån dessa – behöver förankras ordentligt, både bland beslutsfattare och ute i verksamheterna. Här vinner polis och kommun mycket på att anställa samordnare för det brottsförebyggande arbetet. Samordnarna är också viktiga för utarbetandet av överenskommelsen.

För att överenskommelserna ska bli en levande del av verksamheterna tycks det också behövas mer resurser. Både polis och kommun upplever ofta problem med att få tillräckligt med resurser

– men inom polisen tycks dessa problem kunna bli särskilt akuta. Enligt intervjustudien får kommunerna i dag ta ett stort ansvar för att driva samverkansarbetet framåt. Det är önskvärt att även polisen tar ett sådant ansvar, särskilt som överenskommelserna från början är ett initiativ från polisen. Om överenskommelsen ska hållas levande – och trovärdigheten gentemot kommunerna ska behållas – bör varje polismyndighet säkra att det finns tillräcklig med resurser för att utarbeta en god överenskommelse, genomföra åtgärder och följa upp arbetet.

Det kan diskuteras hur mycket resurser som ska krävas för arbetet inom ramen för en lokal överenskommelse – och detta kan behöva tydliggöras på central nivå. Det bör också tydliggöras hur åtagandena inom överenskommelserna ska prioriteras resursmässigt i förhållande till andra mål inom polisen. Intervjustudien visar att överenskommelserna – och det brottsförebyggande arbetet inom ramen för dem – i dag ofta prioriteras ner till förmån för olika nationella, ofta kvantitativa mål.

Polis och kommun behöver arbeta mer kunskapsbaserat

Resultaten i Brås studie antyder att polis och kommun inte arbetar kunskapsbaserat i den utsträckning som vore önskvärt. Detta kommer inte som en nyhet. Brå har i många år sett att det lokala brottsförebyggande arbetet kan bli mer kunskapsbaserat och strukturerat (Brå 2005:15). Just strukturen på arbetet har i många fall förbättrats tack vare överenskommelserna och dessa bedöms ha en potential att även bidra till ett mer kunskapsbaserat arbete. I dag fattas dock ofta en viktig pusselbit – en analys av orsakerna till brottsproblemen. Polis och kommun tycks ofta välja åtgärder utan att analysera deras koppling till själva brottsproblemet. Det behövs här i långt större utsträckning än i dag göras analyser av vad som orsakar brottsproblemen.² De åtgärder som sätts in måste sedan rikta sig mot dessa orsaker – och vara sådana åtgärder som har visat sig vara verksamma mot det specifika brottsproblemet.

Ett sådant arbetssätt kräver också att aktörerna tänker i nya banor och är beredda att byta ut de åtgärder som redan finns i verksamheterna mot nya insatser – de insatser som enligt analysen är de mest verksamma mot problemen man har identifierat. Ofta tycks åtgärderna vara samma insatser som utfördes av kommun

² I sådana analyser bör man, så långt det är möjligt, använda befintlig kunskap – gärna framtagen genom "vedertagna teorier kring brottslighet och trygghet, enligt boken "Samverkan i lokalt brottsförebyggande arbete" (Brå, RPS och SKL 2010). Brås bedömning här är dock att det inte alltid går att ställa sådana krav. Dels finns det inte alltid sådan forskning tillgänglig, dels kan det vara svårt för kommun och polis att göra omfattande forskningssammanställningar. Ett exempel på annan kunskap man kan använda är yrkeskunskaper inom polis och kommun. Man kan också skaffa sig kunskaper genom att undersöka de faktiska förhållandena – med hjälp av exempelvis intervjuer eller genom observationer.

och polis redan innan överenskommelserna kom till. Ingen förändring i det praktiska arbetet har skett, vilket innebär att överenskommelserna troligen inte får särskilt stora effekter på brottsligheten.

Polis och kommun skulle tjäna på att genomföra mer genomarbetade uppföljningar av de lokala överenskommelserna – för att få kunskap om vilken effekt arbetet inom överenskommelserna faktiskt har på brottslighet. I dag tycks det finnas stora kunskapsluckor vad gäller detta. Överlag bör fokus för överenskommelserna flyttas – från själva samarbetet mellan polis och kommun till effekterna av det brottsförebyggande arbetet som borde vara minskad brottslighet och ökad trygghet.

Potential att arbeta med fler områden

När det gäller vilka brottsförebyggande åtgärder kommun och polis arbetar med så tycks det ofta handla om alkoholrelaterade insatser och insatser inriktade mot unga – många gånger i form av informationskampanjer. Brå ser här en potential att fokusera mer även på de områden som man i dag inte arbetar så mycket med inom ramen för överenskommelser, till exempel insatser mot återfall i brott eller organiserad brottslighet.

Synen på överenskommelser kan bli mer enhetlig

Det vore önskvärt med en mer enhetlig syn på överenskommelser inom polisen. Intervjustudien visar att olika polischefer kan arbeta på olika sätt med samverkansöverenskommelser – vilket leder till att vissa överenskommelser mest betraktas som ”pappersprodukter” medan andra är högst levande, kunskapsbaserade dokument (jfr RPS 2012:2). Brå föreslår att man från centralt håll inom polisen tydliggör vad som förväntas av polismyndigheterna runt om i landet i arbetet med lokala samverkansöverenskommelser. Det gäller bland annat vilken kvalitet kartläggningar och problembilder bör hålla, hur dessa underlag ska kopplas till åtgärder, samt inte minst vilka effekter det gemensamma arbetet kan förväntas ha på brottsligheten. Allt detta bör också följas upp från centralt håll. Ett förslag i intervjustudien är polisen skulle koppla samverkansöverenskommelserna till insatser i PUM-A³ och på det sättet följa upp dem. Generellt sett behöver dock implementeringen av PUM-A utvecklas ytterligare inom polisen för att intentionen med systemet ska uppfyllas helt och fullt.

³ Detta är ett verktyg för att kunna dokumentera den operativa polisverksamheten. Applikationen PUM-A utgår från polisens underrättelsemodell, PUM, som beskriver hur polisen ska arbeta underrättelse- och kunskapsbaserat i sin planerade verksamhet.

Vidareutbildning inom polisen skulle behövas

Om man hoppar över viktiga delar i samverkansmodellen – exempelvis en orsaksanalys – ökar risken för att det brottsförebyggande arbetet inte ger de effekter som man önskar. Den tid man har lagt ner på exempelvis kartläggning och uppföljning riskerar då att bli en dålig investering. Man bör därför från centralt håll arbeta för att kommun och polis på lokal nivå arbetar systematiskt enligt hela samverkansmodellen. Det gäller framför allt momentet där parterna tar fram en gemensam problembild. Denna problembild måste bygga på information om den lokala brottsligheten, och i betydligt större utsträckning än i dag innehålla en analys av orsakerna till brottsproblemen.

Det bör också finnas utrymme för den lokala polisen att välja åtgärder utifrån dessa genomarbetade problembilder – även om de inte faller inom ramen för polisens årliga nationella mål.

För att samverkansprocesserna på detta sätt ska bli mer kunskapsbaserade behövs kompetensutveckling inom polisen, särskilt för de grupper som arbetar fram underlagen till överenskommelserna, men även för operativ personal. Dessa grupper behöver ökade kunskaper om brottslighetens orsaker, samt om hur man arbetar problemorienterat med kartläggning, problembild, orsaksanalys, val av insatser och uppföljning (jfr Brå och RPS 2011, RPS 2012:2). Det är ett långsiktigt arbete som i viss mån redan pågår inom polisen men som måste stärkas ytterligare.

Det har tidigare funnits planer på att starta en nationell utbildning utifrån den pilotutbildning om samverkan i lokalt brottsförebyggande arbete som Brå, RPS och SKL anordnade under 2011 och 2012. Det vore ett bra initiativ. Den samverkanshandbok som redan finns upplevs som användbar, men resultaten i intervjustudien tyder på att det kan behövas ytterligare utbildning, framför allt för att kunna utforma en god samverkansöverenskommelse.

Om en nationell utbildning startar skulle denna tjäna på att i större utsträckning än den tidigare pilotutbildningen omfatta förankring och integrering av överenskommelsen i verksamheterna.

Kommunerna kan behöva program på nationell nivå

Enligt intervjustudien får kommunernas samordnare i dag ett stort ansvar när det gäller att driva det gemensamma samverkansarbetet framåt. I detta arbete behöver de få tillräckligt med resurser och ett tydligt mandat. Samordnarna behöver också en hög kompetens – både kriminologisk och samverkansteknisk – om de ska arbeta kunskapsbaserat med en samverkansöverenskommelse.

En nationell utbildning om samverkan och brottsförebyggande arbete skulle kunna höja kompetensen hos samordnarna. Även samarbeten med universitet och högskolor – till exempel vid utvär-

deringar av överenskommelserna – skulle kunna göra det brottsförebyggande arbetet mer kunskapsbaserat.

Sveriges kommuner är självstyrande. Men kanske skulle det behövas någon form av förtydligande eller program på nationell nivå – i stil med Justitiedepartementets skrift ”Allas vårt ansvar” från 1996 – för att alla kommuner – och polismyndigheter – fullt ut ska satsa på kunskapsbaserat, brottsförebyggande arbete utifrån samverkansöverenskommelser.

Inledning

Kommuner och polismyndigheter har länge samverkat i brottsförebyggande frågor – på olika sätt och på olika nivåer. Det har handlat om allt från möten mellan enskilda fältassistenter och poliser till strukturerade gemensamma satsningar mot organiserad brottslighet.

Med det nationella programmet ”Allas vårt ansvar” 1996 ville regeringen utöka det brottsförebyggande arbetet och stimulera till en mer strukturerad form av samverkan (Justitiedepartementet 1996). Man lyfte fram brottsförebyggande råd som ett bra forum för att samordna och främja det lokala brottsförebyggande arbetet och framhöll vinsterna av att polis, kommun och andra lokala aktörer skulle samverka.

Initiativet fick genomslag. Inom några år hade antalet lokala brottsförebyggande råd ökat markant i landet (Brå 2005:15). Oftast var det kommunerna som ansvarade för att driva råden, även om polisen nästan alltid deltog.

År 2008 kom nästa stora initiativ till en förstärkt samverkan, när Rikspolisstyrelsen (RPS) gav ut den nationella handlingsplanen ”Samverkan polis och kommun – för en lokalt förankrad polisverksamhet i hela landet”. Det var här idén om samverkansöverenskommelser fördes fram första gången. Överenskommelserna ska ligga till grund för polisens och kommunens gemensamma brottsförebyggande arbete – ett arbete som ska bedrivas utifrån en särskild modell: Polis och kommun kartlägger brottsligheten i kommunen och skapar en gemensam problembild. Därefter genomför de brottsförebyggande åtgärder och följer upp dem.

Syftet med modellen är, enligt Rikspolisstyrelsens handlingsplan, bland annat att den ska bidra till ett mer effektivt brottsförebyggande arbete. Handlingsplanen har fått ett stort genomslag på bara några år: Ungefär 85 procent av kommunerna i landet har en samverkansöverenskommelse med Polisen (se kapitlet ”Överenskommelsernas spridning”).

Samtidigt är överenskommelserna ett relativt nytt fenomen och det har inte gjorts någon nationell studie av hur de fungerar i praktiken. Hur har polis och kommun arbetat fram överenskommel-

serna och vilka åtgärder genomförs utifrån dem? Följer kommun och polis samverkansmodellen? Hur upplever de arbetet utifrån samverkansöverenskommelserna? Detta var några inledande frågeställningar när Brås undersökning om samverkansöverenskommelser startade.

Frågor och syfte

Undersökningens övergripande syfte är att studera hur polis och kommun arbetar gemensamt med brottsförebyggande frågor inom ramen för samverkansöverenskommelser. Två frågor kommer särskilt att diskuteras:

1. I vilken utsträckning arbetar polis och kommun enligt den samverkansmodell som Brå, RPS och Sveriges kommuner och landsting (SKL) rekommenderar?
2. Hur upplever de berörda aktörerna det brottsförebyggande arbetet knutet till samverkansöverenskommelser?

Förhoppningen är också att undersökningen ska komma till nytta i den framtida utvecklingen av samverkan mellan polis och kommun – på både lokal och nationell nivå.

Metod⁴

Undersökningen bygger främst på två enkätstudier – en om polisen och en om kommunerna – samt på en intervjustudie i tre kommuner. Enkätstudien genomfördes under våren 2012. Frågorna i kommunenkäten var i det närmaste identiska med frågorna i polisenkäten. De bestod av både fasta frågor med förutbestämda svarsalternativ och öppna frågor.

Den så kallade kommunenkäten gick ut till 289 kommuner i Sverige (alla utom Stockholm), samt till de 14 stadsdelarna i Stockholm. Från början fanns planer på att också inkludera stadsdelarna i Göteborg och Malmö i studien. Men eftersom inga av dem hade samverkansöverenskommelser när enkäterna skickades ut bedömdes det inte som nödvändigt. För att göra läsningen enklare används i rapporten ”kommuner” som ett begrepp som inkluderar både kommuner och stadsdelar.

Polisenkäten skickades ut i lika många exemplar som kommunenkäten: 303 stycken. Varje exemplar motsvarade en specifik kommun eller stadsdel och skickades till de poliser som ansvarade för samverkan med den kommunen eller stadsdelen, för att svaren skulle avse just den kommunen. Vissa poliser fick därigenom svara på flera enkäter, då de ansvarade för samverkan med fler än en kommun.

⁴ I bilaga 2 finns en mer detaljerad version av detta metodavsnitt.

Att en polis svarade på flera enkäter var relativt vanligt (se bilaga 2 för en utförligare diskussion om detta). Även i kommunerna förekommer det att samma respondent har svarat på mer än en enkät, men det är väldigt sällsynt. För att förenkla läsningen kommer begrepp som ”de svarande” eller ”antal respondenter” framöver i texten att innebära ”antal besvarade enkäter”, inte antalet faktiskt svarande respondenter.

I kommunenkäten är det vanligaste att enkäten har fyllts i av personer som arbetar som samordnare för det brottsförebyggande arbetet i kommunen. Även mellanchefer är en vanlig kategori. I polisenkäten är ”närrpolischef” den vanligaste tjänstebeskrivningen hos de personer som har fyllt i enkäten.

Polisenkäten besvarades till 90 procent, vilket motsvarar 272 exemplar. Kommunenkäten besvarades till 82 procent, eller 247 kommuner. I bortfallet i kommunenkäten ingår både små och stora kommuner, från 16 olika län.

Intervjustudie i tre kommuner

En intervjustudie genomfördes i tre kommuner – Åre, Vallentuna och Nässjö – under våren och hösten 2012. Syftet var att få en fördjupad förståelse för samverkan och det brottsförebyggande arbetet utifrån undersökningens huvudfrågeställningar.

Under våren gjordes nio intervjuer i Nässjö, åtta i Vallentuna och sju i Åre. Intervjuerna var semistrukturerade. De mest omfattande intervjuerna gjordes med samordnarna av den brottsförebyggande samverkan. Det handlar – inom kommunen – oftast om ett slags koordinator för brottsförebyggande frågor. Inom polisen är det närrpolischefen eller motsvarande som ses som samordnaren.

Förutom samordnarna intervjuades i alla tre kommunerna följande personer (med något undantag): länspolismästare och närrpoliser inom polisen, samt kommunstyrelseordförande och förvaltningschefer i kommunerna. Även andra personer har intervjuats, till exempel en alkoholhandläggare och en personalutvecklare.

Under hösten 2012 gjordes sedan återigen intervjuer med samordnarna, för att undersöka hur samverkan och det brottsförebyggande arbetet hade utvecklats sedan det första intervjutillfället. Sammanlagt gjordes 31 intervjuer med 24 personer.

Brås studie omfattar alltså arbetsprocesser som pågick i Nässjö, Vallentuna och Åre från februari till november 2012. I februari hade överenskommelserna relativt nyligen skrivits under och arbetet med brottsförebyggande åtgärder höll på att startas upp. Under våren och sommaren fortsatte sedan detta arbete. Under hösten 2012, vid tiden för Brås intervjuer, hade Åre redan följt upp sin överenskommelse, medan Nässjö och Vallentuna planerade sina

uppföljningar. Nässjö, Vallentuna och Åres överenskommelser finns i sin helhet på Brås webbplats.⁵

Val av kommuner

De tre kommunerna i undersökningen valdes ut från en pilotutbildning som anordnades av Brå, RPS och Sveriges kommuner och landsting (SKL) under 2011 och 2012. Utbildningens syfte var att hjälpa kommuner och polismyndigheter att utforma en välfungerande samverkan och ett hållbart brottsförebyggande arbete. Det finns planer på att göra pilotutbildningen permanent.

Av de tolv kommuner som gick pilotutbildningen valde Brå alltså att studera Nässjö, Vallentuna och Åre.⁶ Ett skäl till att dessa kommuner valdes ut var att de – i förhållande till de andra deltagarna på utbildningen – hade kommit långt i sin samverkan. De hade redan utarbetat en samverkansöverenskommelse och höll på att starta upp ett praktiskt brottsförebyggande arbetet utifrån den. Det fanns därmed en samverkansprocess som var meningsfull för Brå att studera.

Vid en första genomgång tycktes Nässjö, Vallentuna och Åre också i stor utsträckning – i jämförelse med många andra deltagare på pilotutbildningen – ha utarbetat sin samverkansöverenskommelse på ett sätt som följer rekommendationerna i boken ”Samverkan i lokalt brottsförebyggande arbete” (Brå, RPS och SKL 2010).

Intervjustudien handlar om endast tre kommuner, och de upplevelser och företeelser som förmedlas i den ska ses som exempel på hur samverkan mellan polis och kommun kan fungera. Kommunerna som valdes ut för studien är sannolikt inte särskilt representativa för alla kommuner i landet som slutit samverkansöverenskommelser med polisen. Deras samverkan fungerar troligen bättre än många andras, eftersom de har gått en utbildning om samverkan, bedömts ha väl utformade överenskommelser och snabbt fått igång en samverkansprocess. Med detta i åtanke blir de ändå intressanta att studera: De framgångsfaktorer de identifierar skulle troligen kunna omvandlas till goda råd till andra.

Att de tre kommunerna i studien har deltagit i den pilotutbildning som nämns ovan ger också Brå en möjlighet att studera hur deras samverkansprocess har påverkats av att få utbildning om samverkan i brottsförebyggande arbete. Denna rapport blir därmed, indirekt, ett slags uppföljning av pilotutbildningen, och kan förhoppningsvis komma till nytta vid utformandet av en eventuell nationell utbildning om samverkan i lokalt brottsförebyggande arbete.

⁵ Överenskommelserna finns på: <https://www.bra.se/samverkan2>

⁶ Se bilaga 3 för en utförligare beskrivning av läget i dessa tre kommuner: av den lokala polisens organisation, kommunens organisation, problemområden i samverkan, samt en bakgrund till samverkan i respektive kommun.

Dokumentation och deltagande observation

Utöver intervjuer och enkäter bygger föreliggande studie på dokumentation från de tre polismyndigheter och kommuner som har studerats. Den omfattar framför allt själva samverkansöverenskommelserna, men även andra dokument som kan knytas till samverkan, exempelvis protokoll från kommunfullmäktige, kommunala handlingsprogram och underlag för kartläggningar.

Det har också inom ramen för studien genomförts en deltagande observation vid den pilotutbildning som nämndes ovan. Deltagande observation har också gjorts på ett chefsgruppsmöte i Åre, samt på ett styrgruppsmöte i det brottsförebyggande rådet i Vallentuna.

Rapportens disposition

Rapporten inleds med en introduktion till samverkansöverenskommelser. I del ett undersöks sedan de fem olika stegen i samverkansmodellen i tur och ordning i var sitt kapitel. I del två följer flera kapitel som bygger på de inblandades upplevelser av samverkan. Här redovisas bland annat vilka förbättringar överenskommelserna upplevs ha bidragit till. Rapporten avslutas med ett antal bilagor – bland annat en bilaga med bakgrundsinformation om de tre kommunerna i den kvalitativa studien.

Stommen i rapporten utgörs av resultaten från de två enkäterna. Denna stomme byggs på med analysen av intervjuerna – texter som ger exempel på hur kommun och polis arbetar i praktiken och hur de upplever samverkansarbetet. Texterna som helt bygger på det kvalitativa materialet har ordet ”Intervjustudie” först i rubriken.

Varje nytt kapitel i rapporten inleds med en sammanfattning, där de viktigaste resultaten i kapitlet presenteras på ett kortfattat sätt.

Om samverkans- överenskommelser

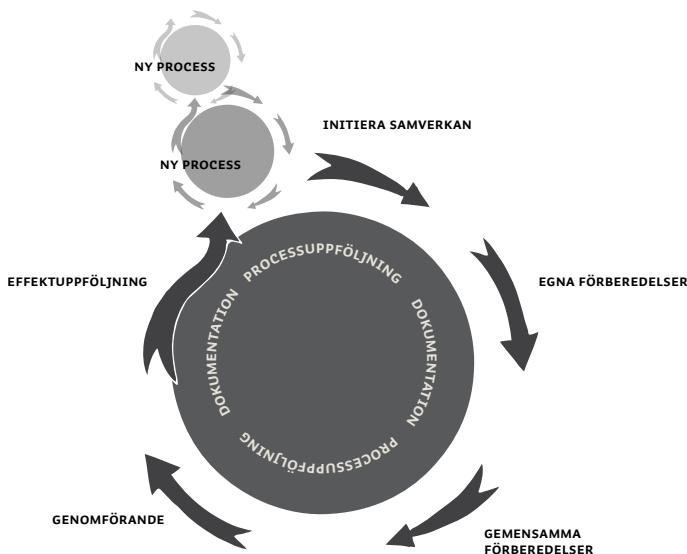
Sammanfattning

- Samverkansöverenskommelserna är ett initiativ från Rikspolisstyrelsen. De presenterades första gången i en nationell handlingsplan 2008.
- Syftet med handlingsplanen var att effektivisera det lokala brottsförebyggande arbetet. Överenskommelserna kan ses som ett verktyg för att uppnå detta.
- Arbetet utifrån samverkansöverenskommelser följer en särskild modell i fem steg: initiera samverkan, egna förberedelser, gemensamma förberedelser, genomförande och uppföljning.
- Samverkansöverenskommelser har under bara några år införts i nästan hela Sverige. Enligt enkätsvaren finns det samverkansöverenskommelser i cirka 85 procent av landets kommuner (februari 2012).
- Polis och kommun svarar ibland olika på om de har en samverkansöverenskommelse. Enligt enkätsvaren beror det bland annat på att begreppet samverkansöverenskommelse betyder olika saker för olika personer.
- De allra flesta som inte har en samverkansöverenskommelse planerar att teckna en sådan under år 2012.
- De som har en samverkansöverenskommelse är oftare nöjda med hur samverkan fungerar än de som saknar en överenskommelse.

En samverkansöverenskommelse ska fylla flera funktioner (Brå, RPS och SKL 2010). Genom överenskommelsen formaliseras det gemensamma brottsförebyggande arbetet och det blir tydligt vilka åtaganden kommun och polis tar på sig. Överenskommelserna ingår också i en särskild arbetsmodell, som syftar till att strukturera och effektivisera det lokala brottsförebyggande arbetet.

Överenskommelserna ett initiativ från RPS

Initiativet till att införa samverkansöverenskommelser kom från Rikspolisstyrelsen (RPS), som 2008 gav ut den nationella handlingsplanen ”Samverkan polis och kommun – för en lokalt förankrad polisverksamhet i hela landet”. Handlingsplanen beskriver hur kommun och polis ska skapa en gemensam problembild över brottsligheten i kommunen och utifrån denna teckna en samverkansöverenskommelse. Syftet är att effektivisera det lokala brottsförebyggande arbetet. En särskild arbetsmodell, som utgår från basen i ett problemorienterat polisarbete, ska bidra till detta. Modellen kan beskrivas som ett kretslopp, som hela tiden genererar ny kunskap.



Modellen beskrivs mer ingående i ”Samverkan i lokalt brottsförebyggande arbete”, en bok som har tagits fram gemensamt av Brå, RPS och SKL (2010). Den beskriver bland annat hur samverkansmodellen kan användas och hur kommun och polis på ett strukturerat vis kan arbeta brottsförebyggande tillsammans. Den utgår från forskning om hur man bygger upp brottsförebyggande arbete och ger handledning och tips till lokala brottsförebyggare inom polis och kommun.

Till skillnad från RPS nationella handlingsplan – som enbart vänder sig till polisen – riktar sig samverkansboken till både kommun och polis. Den bygger på Rikspolisstyrelsens handlingsplan, men har fördjupat och konkretiserat samverkansmodellen och utgör därför utgångspunkt när olika fenomen analyseras i föreliggande rapport (Brå, RPS och SKL 2010).

Samverkansprocessen består av fem steg

Syftet med samverkansmodellen är att göra det lokala brottsförebyggande arbetet mer effektivt. Modellen kan beskrivas som ett hjul eller ett kretslopp. När det femte steget avslutas börjar processen om från början igen – förhoppningsvis utifrån en förbättrad samverkan. Nedan följer en kort beskrivning – baserad på boken ”Samverkan i lokalt brottsförebyggande arbete” – av de fem stegen (Brå, RPS och SKL 2010).

Initiera samverkan

Kommun eller polis tar initiativ till att samverka i brottsförebyggande arbete. Om båda parterna finner att det finns lokala problem som de kan samverka kring går de vidare och bestämmer att de ska teckna en samverkansöverenskommelse. De skapar en samverkansorganisation och utser samordnare för samverkan. Dessa personer ska koordinera det brottsförebyggande arbetet och dokumentera det – så att det går att följa upp. Slutligen delar kommun och polis upp ansvarsområden, roller och uppdrag mellan sig. Ofta sker samverkan inom ramen för ett brottsförebyggande råd eller liknande.

Egna förberedelser

Här kartlägger och analyserar kommun och polis närmare – var för sig – vilka problem som finns med brottslighet och otrygghet i kommunen. Vid en kartläggning samlar man in och sammanställer information om brottsproblemen. Det kan handla om att gå igenom brottsstatistik, händelserapporter och enkätundersökningar eller att göra intervjuer med den egna personalen. Kartläggningen bör bygga på fakta om lokala förhållanden och ge en bild av vilka problem som behöver prioriteras.

Kommun och polis inventerar också sina förutsättningar när det gäller ekonomi, personal och organisation. Syftet med de egna förberedelserna är att kunna presentera hur den egna organisationen ser på och arbetar mot de lokala brottsproblemen.

Gemensamma förberedelser

Ett viktigt moment i de gemensamma förberedelserna är skapandet av en gemensam problembild. Polis och kommun slår samman sina kartläggningar och arbetar fram en gemensam bild av brottsproblemen i kommunen.

I samband med att problembilden arbetas fram, bör man också försöka analysera orsakerna till brottsproblemen. Man undersöker de lokala förhållandena och försöker skaffa sig kunskap om brottsligheten och dess orsaker. Här är det, enligt boken ”Samverkan i lokalt brottsförebyggande arbete”, viktigt att ”utgå från vedertagna teorier om brottslighet och trygghet” (Brå, RPS och SKL 2010). I boken beskrivs hur man kan använda sig av tre perspek-

tiv: situationellt, brottsoffer- respektive gärningsmannaperspektiv. Det situationella perspektivet innebär att man ser till orsaker i den fysiska miljön och de situationer som tillåter eller underlättar att brott begås. Det kan till exempel vara buskage som skymmer insyn eller okontrollerad tillgång till alkohol på vissa krogar. Brottsofferperspektivet handlar om att studera om vissa grupper är överrepresenterade som offer för de aktuella brotten, och vad som kan minska deras överrisk. Gärningsmannaperspektivet innebär att man fokuserar på de grupper som oftast begår brotten. Det kan då handla om att se vilka individuella faktorer som bidrar till att de begår brott, till exempel problem med impuls kontroll, men även situationella faktorer som möjligheten för unga att få tag på alkohol.

Nästa moment, som hänger nära samman med det förra, är att välja insatser med utgångspunkt i orsaksanalysen. Här kan man både använda sig av erfarenhet från egna dokumenterade insatser och av andras kunskapssammanställningar om vilka insatser som är effektiva för att förebygga brott. Tips om olika kunskapskällor finns i boken ”Samverkan i lokalt brottsförebyggande arbete” (Brå, RPS och SKL 2010).

I de gemensamma förberedelserna bör parterna också tydliggöra vem som ska göra vilket arbete, när det ska göras, hur det ska göras och när det ska vara klart. Tydliga mål, som går att följa upp, ska sättas upp.

Allt detta formaliseras sedan i själva samverkansöverenskommelsen, ett dokument som innehåller den gemensamma problem-bilden, orsaksanalys, mål samt handlingsplaner för åtgärderna.

Genomförande

I denna fas ska kommun och polis genomföra de åtgärder som de har kommit överens om i samverkansöverenskommelsen. Det kan, om man exempelvis har valt våld i krogmiljö som problemområde, handla om krogkontroller, ökad polisnärvaro kring krogarna och nattvandringar på helgnätter.

Ofta genomför kommun och polis sina respektive åtgärder var för sig, samtidigt som de arbetar mot ett gemensamt problemområde. Tanken är att polis och kommun, när de angriper problemet samtidigt och på ett metodiskt sätt, ska öka förutsättningarna för att det brottsförebyggande arbetet ska ge effekt. Syftet med samverkan är att få till stånd något som parterna inte skulle kunna åstadkomma var för sig.

Uppföljning

I uppföljningen beskrivs och värderas det arbete som har utförts inom ramen för samverkansöverenskommelsen. Utifrån uppföljningen kan samverkan och det lokala brottsförebyggande arbetet förbättras.

Det finns flera olika typer av uppföljningar. Man kan till exempel göra en så kallad produktionsuppföljning, där man undersöker om de planerade åtgärderna genomförts. Man kan också göra en så kallad processuppföljning – det vill säga följa upp arbetsprocesserna – och granska de olika momenten i samverkansmodellen. Utfördes dessa moment på det sätt det var tänkt och hur användes resurserna? Var arbetet effektivt?

En annan typ av uppföljning, den kanske mest angelägna att genomföra, är en effektuppföljning. En effektuppföljning ska visa om åtgärderna hade önskad effekt på brottsproblemen. Var resultatet bättre än om de brottsförebyggande åtgärderna inte hade satts in? Hade åtgärderna oönskade effekter? För att få svar på dessa frågor kan man till exempel jämföra brottsstatistik och genomföra intervjuer, både före och efter att åtgärderna sätts in.

Överenskommelsernas spridning

Av Brås enkätstudie framgår att ungefär 85 procent av landets kommuner har en samverkansöverenskommelse med polisen. Samtliga 21 län och polismyndigheter finns representerade bland dem som har en överenskommelse.

Tabell 1. Andel av de svarande i polisenkäten och kommunenkäten som anger att det finns en gällande samverkansöverenskommelse i kommunen. Procent*

	Polisenkät (n = 272)	Kommunenkat (n = 247)
Ja	86	82
Nej, men vi har haft en överenskommelse tidigare.	5	9
Nej och vi har aldrig haft en överenskommelse.	9	9
Summa	100	100

* Samtliga respondenter som har svarat på frågan ingår i tabellen.

I de flesta kommuner som inte har en samverkansöverenskommelse finns det planer på att teckna en sådan under 2012. Endast i några enstaka fall finns inga planer på att teckna en överenskommelse under 2012.

I några kommuner utan samverkansöverenskommelse har det tidigare funnits en sådan. Skälet till att överenskommelsen inte har förnyats är oftast – enligt svaren på en öppen fråga i enkäterna – att överenskommelsedokumentet helt enkelt inte har hunnit bli undertecknat. Ansatsen har varit att det ska förnyas, men olika hinder, exempelvis omorganisationer, har kommit i vägen. Några få anger också att de inte förnyar sin överenskommelse på grund av att samverkan fungerar bra utan den. I enstaka fall tycks en konflikt vara skälet till att överenskommelsen inte förnyas.

I enkäterna fick samtliga svarande skatta på en skala mellan 1 och 10 hur väl deras samverkan fungerar. De som har en samverkansöverenskommelse tycker oftare att samverkan fungerar bra jämfört med dem som inte har en överenskommelse.

Tabell 2. Kommunernas och polisens syn på hur väl samverkan fungerar, på en skala mellan 1 och 10. Medelvärde.*

	Kommunenkät	Polisenkät
Har överenskommelse	8,4 (n = 194)	8,0 (n = 233)
Har inte överenskommelse	7,4 (n = 44)	6,7 (n = 37)

* Samtliga respondenter i enkäterna som har svarat på frågan ingår i tabellen.

Begreppet ”samverkansöverenskommelse” kan omfatta olika typer av samverkan

I enkäterna svarar kommun och polis i 15 procent av fallen olika på frågan om de har en gällande överenskommelse.⁷ Oftast beror det, enligt fritextsvar i enkäterna, på att parterna har gjort olika tolkningar av om överenskommelsen verkligen gäller – eller om den till exempel har ”gått ut” datumässigt. Ett annat skäl kan vara att kommun och polis gör olika tolkningar av vad en samverkansöverenskommelse är för något. Flera skriver att de inte har en samverkansöverenskommelse men att de har en nära samverkan på andra sätt, exempelvis genom ett ”avtal” om ungdomar. I en sådan kommun kan den ena parten tolka avtalet om ungdomar som en samverkansöverenskommelse medan den andra parten inte gör det.

Ett annat exempel gäller Stockholms län. Många av respondenterna härifrån verkar inte känna till de överenskommelser som finns – eller också uppfattar de inte dessa som samverkansöverenskommelser. Det gäller för 12 av de 36 kommuner och stadsdelar i Stockholm som ingår i enkätundersökningen. I dessa tolv kommuner har svarande⁸ angett att det inte finns någon samverkansöverenskommelse, trots att kommunen i fråga har en övergripande sådan. Detta kan bero på att Stockholm har ett system med just övergripande överenskommelser på central nivå – en enda överenskommelse för flera kommuner och stadsdelar. En undersökning från länsstyrelsen i Stockholms län visar att dessa övergripande överenskommelser inte alltid får praktisk betydelse för de lokala brottsförebyggarna (Länsstyrelsen i Stockholms län 2012: 3).

Sammantaget verkar begreppet ”samverkansöverenskommelse”, enligt respondenternas tolkningar, kunna omfatta överenskommelser på olika nivåer och med olika typer av innehåll.

⁷ Detta framgår i en sammanslagning av polisenkäten och kommunenkäten, där 226 kommuner finns representerade.

⁸ Antingen från polisenkäten eller kommunenkäten.

De flesta överenskommelserna tecknades mellan 2009–2010

Samverkansöverenskommelserna infördes år 2008 och enligt enkätsvaren tecknades det därefter överenskommelser i rask takt. Redan 2010 hade de flesta kommuner en samverkansöverenskommelse med polisen (Brå, RPS och SKL 2010). Efter 2010 sänktes takten och 2011 tecknades inte lika många nya överenskommelser som tidigare, enligt svaren i kommunenkäten.⁹

⁹ Svaren från polisenkäten redovisas inte i denna rapport, bland annat på grund av högt internt bortfall

DEL 1.

ARBETET I FEM STEG

Steg 1: Att initiera samverkan

Sammanfattning

- Enligt enkätsvaren är det oftast en chef inom polisen som tar initiativ till att införa samverkansöverenskommelserna.
- För kommunerna är det i de allra flesta fall kommunstyrelsens ordförande som skriver under överenskommelsen. För polismyndigheterna är det ofta länspolismästaren eller en hög polischef.
- Åtta av tio anger att deras organisation samverkar genom ett brottsförebyggande råd.
- De flesta respondenter anger att det finns en samordnare för det brottsförebyggande arbetet anställd i deras organisation.
- Det är, enligt svaren i kommunenkäten, vanligare att större kommuner anställer samordnare än att mindre kommuner gör det.
- Om det finns en samordnare anställd upplevs överenskommelsen, enligt enkätsvaren, oftare bidra till effekter på brottsligheten.
- Enligt intervjustudien har samordnarna en mycket viktig roll i samverkansarbetet.

Att initiera samverkan är det första steget i den samverkansmodell som presenterades ovan (se kapitlet ”Om samverkansöverenskommelser”). I denna fas tar polis eller kommun initiativet till att inleda eller förnya samverkan i lokalt brottsförebyggande arbete (Brå, RPS och SKL 2010). Parterna träffas och sätter upp ramarna för samverkan, genom att bland annat skapa en samverkansorganisation, utse samordnare och eventuellt skriva under en inledande samverkansöverenskommelse.

Initiativ till överenskommelsen

Enligt enkätsvaren är det oftast polisen – inte kommunerna – som tar initiativ till den lokala överenskommelsen. Detta är kanske inte så konstigt, då det på nationell nivå var Rikspolisstyrelsen som tog initiativet till att införa samverkansöverenskommelser. Allra oftast är det en polis med chefsposition som tar initiativet.

Det bör vara högsta ansvariga chef inom polis och kommun som skriver under samverkansöverenskommelserna (Brå, RPS och SKL 2010). En sådan underskrift kan ha ett starkt symbolvärde och ge signalen att högsta ledningen prioriterar överenskommelsen.

Omkring hälften av samverkansöverenskommelserna – 49 procent enligt polisenkäten och 57 procent enligt kommunenkäten – har skrivits under av högsta ledningen i form av både läns-polismästaren och kommunstyrelsens ordförande. Tittar man på kommun och polis var för sig har kommunstyrelsens ordförande skrivit under i 84 procent av fallen och länspolismästaren i 51 procent av fallen.¹⁰ Om länspolismästaren inte har skrivit under är det nästan alltid en hög chef inom polisen – en polisområdeschef eller polismästare – som har skrivit under överenskommelsen. När detta sker är det oftast i de största polismyndigheterna.

Organisation

När det gäller organisation fokuserar enkäterna på två huvudområden: om det finns utsedda samordnare för det brottsförebyggande arbetet, och om det finns ett lokalt brottsförebyggande råd. Ett brottsförebyggande råd är ett forum där olika aktörer – exempelvis från polisen, kommunens förvaltningar, näringslivet och kyrkan – samverkar i brottsförebyggande frågor (Brå 2005:15). Brottsförebyggande råd var, när de infördes i mitten av 1990-talet, ett av regeringen förespråkade sätt att samverka i lokalt brottsförebyggande arbete (Justitiedepartementet 1996:59).

De flesta samverkar genom ett brottsförebyggande råd

I enkäterna anger åtta av tio svarande att det finns ett brottsförebyggande råd i kommunen och att detta är den huvudsakliga samverkansgruppen för kommun och polis. Det kan vara ett renodlat brottsförebyggande råd eller exempelvis ett trygghetsråd eller ett folkhälsoråd, där även andra frågor än brottsförebyggande tas upp. I intervjustudien finns två exempel på sådana utökade råd. Båda dessa grupper behandlar trygghet och säkerhet i ett vidare perspektiv och tar ibland på sig rollen som ett brottsförebyggande råd. Detta sätt har haft både för- och nackdelar. I en av kommu-

¹⁰ Uppgifterna om kommunstyrelsens ordförande kommer från kommunenkäten och uppgifterna om länspolismästaren från polisenkäten.

nerna har det fungerat bra, men i den andra tycker polisen att rådet behandlar för många frågor som inte är relevanta för polisen. Kommunernas samordnare menar dock att det är en stor fördel att ha det brottsförebyggande rådet som en del i en redan befintlig, större samverkansgrupp. Det gör att det brottsförebyggande rådet blir en levande del av organisationen. Det hade annars funnits risk att rådet skulle ha ”hängt löst” och att de brottsförebyggande frågorna hade förlorat i tyngd.

Intervjustudie: Polisen vill ha personer med beslutsmandat i de brottsförebyggande råden

Poliserna i intervjustudien lyfter tydligt fram ett önskemål när det gäller de brottsförebyggande råden: att det i dessa grupper ska ingå kommunala chefer med beslutsmandat. Gärna förvaltningschefer, som anses snabbt kunna ta beslut och sedan förankra det i sina verksamheter. Flera lokala polischefer har erfarenhet av att det inte har funnits ett brottsförebyggande råd där de har kunnat ha kontakt med personer med beslutsmandat i kommunen, vilket de menar försämrade samverkan med kommunen i fråga.

Intervjustudie: Polischeferna har olika syn på hur viktigt det är med lokala samverkansöverenskommelser

De tre intervjuade polischeferna har olika syn på hur viktigt det är att ha samverkansöverenskommelser på kommunnivå.¹¹ Polismästaren i Roslagens polismästardistrikt tycker inte att det är nödvändigt alls, medan länspolismästaren i Jönköpings län menar att innehållet i överenskommelserna i hög utsträckning styr närpolisernas arbete. Alla tre polischeferna betonar dock att samverkan med kommunerna är en viktig fråga och att det brottsförebyggande arbetet ligger högt upp på deras agenda.

De intervjuade polischeferna ser också olika på i vilken utsträckning de själva bör styra arbetet med lokala samverkansöverenskommelser. Länspolismästaren i Jönköping har en tydlig bild av hur han vill att arbetet med överenskommelser ska bedrivas i länet. Alla överenskommelser ska ha en gemensam struktur med mål, problembild och uppföljning och löptiderna ska samordnas. De övriga två polischeferna är mindre intresserade av att lägga sig i hur överenskommelserna utformas. Länspolismästaren i Jämtlands län menar i stället att det är viktigt att närpolischeferna själva tar ansvar för utformningen av överenskommelserna, så att de blir lokalt förankrade. Hans inriktning är dock att alla kommuner i länet

¹¹ För den kvalitativa studien intervjuades länspolismästarna i Jämtlands län, där Åre ingår, och i Jönköpings län, där Nässjö ingår. I Roslagens polismästardistrikt i Stockholms län, där Vallentuna ingår, intervjuades polismästaren.

ska teckna överenskommelser på kommunnivå – till skillnad från polismästaren i Roslagens polismästardistrikt. Hon varken uppmantrar eller avråder från sådana lokala överenskommelser. Det viktigaste, menar hon, är att det finns övergripande överenskommelser på strategisk nivå. Sådana finns i både Jämtlands län och i Roslagens polismästardistrikt – en enda överenskommelse för alla kommuner i området. Polischeferna menar att de med de övergripande överenskommelserna har fullföljt den viktigaste delen av sin uppgift när det gäller samverkansöverenskommelser, nämligen att på strategisk nivå slå fast att kommun och polis ska samverka och att denna samverkan är viktig. De övergripande överenskommelserna innehåller dock inga lokala problembilder eller förslag på konkreta brottsförebyggande åtgärder på kommunnivå.

De flesta har en samordnare anställd

En samordnare fyller en viktig funktion för samverkan i brottsförebyggande arbete (Brå, RPS och SKL 2010). Han eller hon sammanställer information, driver på arbetet och ansvarar för kommunikationen, både internt och gentemot samverkansparten. Om det finns ett lokalt brottsförebyggande råd är samordnaren ofta även koordinator för arbetet i detta.

Brå frågade polis och kommun om det finns medarbetare inom deras organisation som har tid avsatt i tjänsten för att samordna det brottsförebyggande arbetet. I kommunenkäten anger 77 procent att deras organisation har en sådan samordnare, medan 67 procent av de svarande i polisenkäten anger att det finns en samordnare för det brottsförebyggande arbetet gentemot kommunen.

Hur stor del av sin tjänst – eller hur mycket tid – samordnaren lägger på det brottsförebyggande arbetet ger enkäten inga svar på. En undersökning från 2005 visar dock att de flesta samordnare endast lägger en mindre del av sin arbetstid på brottsförebyggande arbete (Brå 2005:15).

Större kommuner har oftare en samordnare för det brottsförebyggande arbetet anställd, enligt kommunenkäten. Av de större kommunerna, som har mer än 25 000 invånare, har över 90 procent en samordnare anställd. Av de allra minsta kommunerna – de med mindre än 10 000 invånare – har bara hälften en samordnare anställd. Resultatet gäller för kommunenkäten.¹²

Det finns också ett samband mellan samordnare och upplevda effekter. De som har en samordnare anställd i sin organisation upplever oftare att överenskommelsen ger effekter på brottsligheten. Bland de svarande i polisenkäten som har en samordnare anställd i sin organisation anser sju av tio att överenskommelsen

¹² Se tabell 1 i bilaga 4 för en tabell över sambandet mellan kommunstorlek och om man har en samordnare anställd.

bidrar till ökad effekt på brottsligheten. Bland de svarande som saknar en samordnare är det bara fyra av tio som ser en sådan förbättring. Här bör man beakta att det ofta är samordnarna själva som har svarat på enkäten och som alltså kan sägas ”sätter betyg” på sitt eget arbete.

Tabell 3. Polisenkät. Andel som upplever att överenskommelsen har förbättrat det brottsförebyggande arbetets effekter på brottsligheten, uppdelat utifrån andel som har en samordnare anställd. Procent (n = 226).*

	Samordnare anställd (n = 149)	Ingen samordnare anställd (n = 77)
Överenskommelsen har bidragit till förbättrad effekt	71	44
Effekterna är som innan eller sämre	29	56
Summa	100	100

* I tabellen ingår endast de svarande som angett att de har haft en överenskommelse längre än ett år.

I kommunenkäten finns samma typ av samband som i polisenkäten, fast svagare.

Intervjustudie: Samordnarna anses ha en nyckelroll

Nästan alla intervjupersoner i den kvalitativa studien menar att kommunens och polisens samordnare för det brottsförebyggande arbetet har haft en mycket viktig roll i samverkan. Dels är det samordnarna som, i stort sett själva, har utformat samöverenskommelsen. Dels har samordnarna varit mycket drivande i själva samverkansarbetet. Det handlar framför allt om kommunens samordnare, som har hållit i samverkansmöten, samordnat information och kommunikation, förankrat överenskommelsen hos beslutsfattare, planerat uppföljning och drivit på arbetet med de olika åtgärderna. Samordnarna anses också ha bidragit till att det har blivit ökat fokus på brottsförebyggande frågor i de kommunala organisationerna och ibland till att det brottsförebyggande arbetet har fått mer resurser.

Bland övriga respondenter nämns samordnarnas personliga egenskaper – främst ”driv” och engagemang – som en starkt bidragande faktor till att samverkan fungerar bra. Det gäller både polisens och kommunens samordnare.

I alla tre kommunerna har samordnarna för polis och kommun haft ett starkt mandat att driva på och utforma arbetet med överenskommelsen på sitt eget sätt. De har hela tiden förankrat arbetet hos chefer och politiker, som tycks ha varit intresserade och positivt inställda till deras arbete.

I två av de tre studerade kommunerna är det närpolischefer som har fungerat som samordnare. De har bland annat, tillsammans

med kommunernas samordnare, utformat samverkansöverenskommelsen.

Egentligen är det dock svårt för en närpolischef att hinna med att utforma en överenskommelse, menar en av närpolischeferna. Hon hade önskat sig mer resurser för detta.

Det är så lätt att från ledningens håll säga: Du får den tid du behöver. Men sen är det ingen som gör alla de andra arbetsuppgifterna. Och det är därför vi inom polisen är livrädda för att gå in i sådana här projekt om vi inte ser att det här är superbra ... För vi har inte den där tiden ”utöver”.

(Närpolischef)

På en av polisstationerna har samordnarrollen delats mellan två personer. En närpolis har då bland annat arbetat med att utforma samverkansöverenskommelsen, medan närpolischefen har suttit med i det brottsförebyggande rådet och varit den som har fattat beslut om samverkan.

Steg 2: Egna förberedelser

Sammanfattning

- De allra flesta av de svarande i enkäterna anger att deras organisation har gjort en kartläggning inom ramen för samverkansöverenskommelsen.
- Enligt enkätsvaren används i genomsnitt 5,5 källor i kartläggningarna.
- Brottsstatistik och trygghetsundersökningar är de vanligaste källorna i kartläggningarna.
- Kommunenkäten visar att större kommuner oftare gör kartläggningar där man använder många av sina tillgängliga källor.
- Polis och kommun bygger i stor utsträckning sina kartläggningar på redan befintligt material, enligt intervjustudien.

Egna förberedelser är det andra steget i den samverkansmodell som tidigare har presenterats. En viktig del av de egna förberedelserna är att göra en kartläggning (Brå, RPS och SKL 2010). Polis och kommun ska då – var för sig – samla in och sammanställa data och information av olika slag, för att få en bild av brottsligheten och tryggheten i kommunen. Man kan använda brottsstatistik, uppgifter från kommunen, enkätundersökningar, intervjuer och en rad andra källor för att identifiera brottsproblemen.

De allra flesta har gjort en kartläggning

En klar majoritet av de svarande – 87 procent i polisenkäten och 75 procent i kommunenkäten – anger att deras organisation har genomfört en kartläggning.¹³ Bland dem som inte har gjort en kartläggning planerar de flesta att snart göra en.¹⁴ Endast fyra procent i polisenkäten och elva procent i kommunenkäten hade varken gjort en kartläggning eller hade några planer på att göra det under 2012.

Resultaten skulle kunna tolkas som att det inte har skett några större förändringar sedan år 2005, när studien ”Ett steg på väg” kom ut (Brå 2005:15). Den visade att ungefär 75 procent av de lokala brottsförebyggande råden hade gjort en kartläggning av de lokala brottsproblemen.

Nio av tio har använt brottsstatistik i kartläggningen

I enkäterna fick polis och kommun fylla i vilka källor som användes i kartläggningarna. Enligt svaren är den vanligaste källan statistik över anmälda brott. Av dem som har gjort en kartläggning har 90 procent använt sådan brottsstatistik.

Tabell 4. Andel, av dem som har en överenskommelse och en kartläggning, som har använt olika källor. Procent.*

	Polisenkät (n = 200)	Kommunenkat (n = 144)
Statistik över anmälda brott	91	90
Utdrag ur polisens ”Hobit”	70	42
Polisens underrättelserapporter	59	24
Trygghetsundersökning	58	56
Polisens händelserapporter	57	46
Uppgifter från skola	47	52
Uppgifter från socialtjänst	44	58
Trygghetsvandring	39	45
Statistik från kommunen	36	49
Medborgarmöte	17	18
Annat	15	19
Annan enkätundersökning	11	26
Intervjuer	7	16

* Det var möjligt att ange flera olika svarsalternativ. Kartläggningen eller kartläggningarna skulle ha gjorts de senaste två åren.

¹³ Rapporten ”Polisens strategiska brottsförebyggande arbete” från 2011 visade att bara två tredjedelar av samverkansöverenskommelserna i landet innehöll en kartläggning (Brå och RPS 2011). Skillnaden skulle kunna bero på vilka data som har analyserats. Studien från 2011 bygger på själva samverkansdokumenten – inte på en enkät som i föreliggande rapport – och där framgår inte alltid om en kartläggning har gjorts.

¹⁴ Kartläggningen skulle ha gjorts de senaste två åren inom ramen för en samverkansöverenskommelse.

Förutom brottsstatistik är trygghetsundersökningar en källa som både kommun och polis ofta anger att de har använt. Brottsstatistik och trygghetsundersökningar har även tidigare, enligt studier från Brå och RPS, varit de vanligaste källorna i kartläggningar av lokala brottsproblem (Brå 2005:15, Brå och RPS 2010).

Också så kallade trygghetsvandringar används ofta, enligt de svarande, som en del i kartläggningarna. Kommunerna använder också gärna uppgifter från socialtjänst och skola i sina kartläggningar och polisen har ofta med utdrag ur *Hobit*¹⁵ samt undermålsrapporter när de kartlägger brottsligheten. Den källa som används minst är, enligt enkätsvaren, intervjuer.

Det fanns i enkäterna möjlighet att kryssa för kategorin ”Annat” och att skriva dit vilka källor, utöver de fasta svarsalternativen, som använts i kartläggningen. I kommunenkäten var den vanligaste angivna källan där uppgifter från olika kommunala förvaltningar. I båda enkäterna återkommer även droganeundersökningar, information från allmänheten, information från näringslivet och tidigare egna erfarenheter ”i yrkesrollen” som källor.

Polis och kommun använder flera av sina källor

När det gäller hur många källor som har använts i kartläggningen får polis och kommun likartade resultat. Båda anger i genomsnitt cirka 5,5 källor i kartläggningen. Nio av tio svarande anger att tre källor eller fler har använts och 75 procent av de svarande anger att fyra källor eller fler har använts.

En majoritet av de svarande i enkäterna har kryssat för källor från samarbetsparten som en del av sin kartläggning.¹⁶ En orsak kan vara att polis och kommun samarbetar under själva kartläggningsfasen, en annan att respondenterna utgår från båda parternas kartläggning när de svarar på enkäterna.

Vidare har vi undersökt hur ofta polis och kommun i kartläggningen använder sig av de källor som varit tillgängliga för just deras organisation.¹⁷ Detta ger en bild av hur aktiva de har varit i

¹⁵ Händelse- och brottsinformationstjänst. Ett verktyg som visar anmälda brott och rapporterade händelser – bland annat via kartor – och som utgår från statistik från polisens RAR och STORM. Utdrag från *Hobit* innehåller ofta information om anmälda brott, vilket innebär att källorna ”*Hobit*” och ”Statistik över anmälda brott” i viss mån överlappar varandra.

¹⁶ Det är cirka 60 procent av de svarande i enkäterna som har kryssat för källor från både kommun och polis. Samtidigt har både kommun och polis nämnt ett större antal av sina egna källor än av samverkanspartnerns. Om man skulle slå samman kartläggningarna från polis och kommun skulle dessa kartläggningar alltså troligen baseras på fler källor än polisens och kommunens kartläggningar var för sig.

¹⁷ Till polisens tillgängliga källor räknas utdrag ur polisens ”*Hobit*”, polisens händelserapporter, polisens undermålsrapporter samt statistik över anmälda brott. Till kommunens tillgängliga källor räknas statistik från kommunen, uppgifter från socialtjänsten och uppgifter från skolan. Källor som räknas som tillgängliga källor för både polis och kommun är: trygghetsvandringar, trygghetsundersökningar, andra enkätundersökningar, intervjuer och medborgarmöten.

kartläggningsfasen och i vilken utsträckning båda parterna bidragit till samverkan. Till polisens tillgängliga källor räknas bland annat statistik över anmälda brott och polisens händelserapporter.¹⁸ Till kommunens tillgängliga källor räknas bland annat uppgifter från socialtjänst och skola. I genomsnitt använder polisen 4,1 av sina tillgängliga källor och kommunerna använder 3,2 av sina tillgängliga källor i kartläggningen. Detta indikerar att både kommun och polis bidrar med kartläggningar till samverkansöverenskommelsen.¹⁹

Det finns enligt kommunenkäten ett tydligt samband mellan kommunstorlek och hur många av de källor som finns tillgängliga som faktiskt används i kartläggningen. För denna analys delades kommunerna upp i fyra olika grupper utifrån invånarantal. Ju fler invånare en kommungrupp har desto oftare har en varierad kartläggning gjorts.²⁰ Skillnaden mellan de största kommunerna och de minsta är slående – i de största kommunerna har sju av tio gjort en varierad kartläggning, medan endast tre av tio har gjort det i de minsta kommunerna.²¹

Att polis och kommun använder flera olika källor i kartläggningarna tyder på att det finns en vilja att arbeta kunskapsbaserat (jfr Brå, RPS och SKL 2010). Många källor och hög kvalitet är dock inte automatiskt samma sak. Man kan till exempel ha använt många källor men gjort det på ett väldigt översiktligt sätt.

Intervjustudie: Kartläggningarna bygger ofta på redan framtaget material

När det gäller polisens kartläggningar hade alla tre närpolischefer i intervjustudien, redan innan överenskommelsen utformades, tillgång till kartläggningar av brottslighet i den kommun de jobbad gentemot. För två av cheferna handlar det om rapporter om den lokala brottsligheten som de med jämna mellanrum får från en analysenhet inom polisen. Den tredje närpolischefen och hans medarbetare genomför själva en större årlig kartläggning av brottsligheten i kommunen.

¹⁸ Källan "statistik över anmälda brott" finns även tillgänglig för kommunerna, bland annat via Brottsförebyggande rådets hemsida. Vi räknar dock här sådan statistik som en poliskälla, bland annat på grund av att polisen har tillgång till mer omfattande statistik. Detta bidrar till att polisen, i föreliggande undersökning, blir den part i samverkan som använder flest av sina tillgängliga källor. Om man räknar in "statistik över anmälda brott" som en tillgänglig källa för kommunerna blir medelvärdet för antalet tillgängliga källor som använts i kartläggningen 3,6 i stället för 3,2.

¹⁹ Se not 19.

²⁰ "Varierad kartläggning" innebär i detta fall att man har använt fyra eller fler av sina tillgängliga källor. För en förklaring av vad som menas med tillgängliga källor se not 17.

²¹ Se tabell 2 i bilaga 4 för en utförligare beskrivning av sambandet mellan kommunstorlek och varierad kartläggning.

När överenskommelsens kartläggning sedan skulle göras användes i stor utsträckning de redan befintliga kartläggningarna som underlag. Dessa befintliga kartläggningar bygger främst på statistik över anmälda brott – bland annat från Hobit – men även på underrättelser och händelserapporter. Detta var vanliga källor även enligt enkätundersökningen.

Även i kommunernas kartläggningar har befintligt material använts. Främst handlar det om att kommunens samordnare har gått igenom redan genomförda undersökningar – som trygghetsundersökningar och drogvaneundersökningar. De har också intervjuat företrädare för olika förvaltningar. I en kommun har polis och kommun även hållit medborgarmöten och i en annan har kommunens samordnare genomfört en egen drogvaneundersökning.

I två av kommunerna gjorde polis och kommun breda kartläggningar, i den bemärkelsen att man kartlade många olika brottsproblem. Man ville få en samlad bild av brottsligheten i kommunen och undersöka om något område ”stack ut” på något sätt. I den tredje kommunen gjordes kartläggningen främst inom två redan fastslagna huvudområden.

I alla tre kommunerna har polis och kommun tagit fram material var för sig, men stämt av med varandra under resans gång. Kommun och polis har bidragit ungefär lika mycket till kartläggningarna, med ett undantag: I en av kommunerna är det främst polisen som har gjort kartläggningen.

Steg 3: Gemensamma förberedelser

Sammanfattning

- Enligt enkätsvaren har polis och kommun i hög utsträckning samma syn på vilka lokala problem som finns kring brottslighet och trygghet.
- Kartläggningarna tycks i stor utsträckning ligga till grund för de gemensamma problembilder som polis och kommun utformar, i enlighet med rekommendationerna i samverkansboken.
- Det är dock inte bara kartläggningen som påverkar problembilden. Även polisens interna mål får stort inflytande över vilka brottsproblem kommun och polis väljer att fokusera på.
- Nästan alla samverkansöverenskommelser uppges innehålla gemensamma problembilder, gemensamma mål och planer på brottsförebyggande åtgärder.
- Enligt enkätsvaren innehåller endast hälften av överenskommelserna en orsaksanalys. Det indikerar att många sätter in brottsförebyggande åtgärder utan att ha ett underlag om hur dessa åtgärder ska påverka brottsligheten.
- Intervjupersonerna i den kvalitativa studien uppfattar orsaksanalysen som det svåraste momentet. Utifrån rekommendationerna i samverkansboken skulle åtminstone två av kommunerna kunna förbättra sin orsaksanalys.

Gemensamma förberedelser är det tredje av de fem stegen i samverkansmodellen (Brå, RPS och SKL 2010). Kommun och polis ska – utifrån kartläggningarna – enas om en gemensam bild av brottsproblemen och planera hur de ska angripa dessa problem.

Förenklart ingår fyra moment i de gemensamma förberedelserna:

- en gemensam lägesbild av problemen
- en analys av orsakerna till problemen
- gemensamma mål
- planer för brottsförebyggande arbete

Enligt enkätsvaren innehåller överenskommelserna i landet i stor utsträckning dessa inslag. Nio av tio kommuner anger att de har gemensamma mål och nästan alla har även med planer för brottsförebyggande åtgärder i sina överenskommelser. De allra flesta har också en gemensam problembild.²² En gemensam analys av orsakerna till brottsproblemen är det dock endast hälften som har gjort.

Tabell 5. Andel, av dem som har en samverkansöverenskommelse, som anger att den senaste överenskommelsen innehåller problembild, orsaksanalys, mål och planer för brottsförebyggande åtgärder. Procent.

	Polisenkät	Kommunenkät
Innehåller en gemensam lägesbild av problemen i kommunen	87 (n = 233)	81 (n = 196)
Innehåller en gemensam analys av orsakerna till problemen	52 (n = 231)	53 (n = 194)
Innehåller gemensamma mål	91 (n = 233)	91 (n = 197)
Innehåller planer för brottsförebyggande åtgärder	94 (n = 234)	84 (n = 198)

Knappt hälften av överenskommelserna anges innehålla alla fyra moment i de gemensamma förberedelserna: mål, problembild, orsaksanalys och planer för åtgärder.

Gemensam problembild

Den gemensamma problembilden sätter ramarna för hela den samverkan som bedrivs utifrån överenskommelsen (Brå, RPS och SKL 2010). Polis och kommun ska här slå samman sina kartläggningar för att skapa en bild av vilka brottsproblem som finns i kommunen. Utifrån den gemensamma bilden väljer de ut ett antal problem som det är meningsfullt och möjligt att samverka kring. Detta blir den gemensamma problembilden.

Enligt enkätsvaren innehåller de allra flesta samverkansöverenskommelser en gemensam problembild. I polisenkäten svarar 87 procent och i kommunenkäten anger 81 procent att det finns en gemensam problembild. Enkäterna ger dock inga tydliga svar

²² Ungefär en lika stor andel som i Brås och RPS tidigare studie tycks därmed ha en gemensam problembild (Brå och RPS 2011). Den tidigare studien bygger på själva samverkansdokumenten och genomfördes några månader före föreliggande undersökning (Brå och RPS 2011).

på vilken kvalitet de gemensamma problembilderna håller, till exempel hur konkreta de är.

Nästan alla svarande tycker att polis och kommun har lätt för att komma överens om den lokala problembilden. En majoritet tycker till och med att polis och kommun i ”mycket hög utsträckning” har samma syn på problembilden. Det gäller båda enkäterna.

Kartläggningen får stort inflytande när kommun och polis tar fram en gemensam problembild

I enkäterna ställdes ett antal frågor om hur den gemensamma problembilden hade tagits fram. De svarande fick bland annat ange i vilken utsträckning kartläggningen, polisens mål, lokal politik och media påverkade problembilden.

Både polis och kommun anger att kartläggningen i hög grad styr hur problembilden utformas. På en femgradig skala över inflytande får kategorin ”Resultatet av kartläggningen” i genomsnitt ungefär fyra i ranking. Även polisens interna mål får anses ha högt inflytande, särskilt enligt polisenkäten.

Tabell 6. Olika faktorerers inflytande, på en skala mellan 1 och 5, när kommun och polis valde gemensam problembild. Medelvärde per svarskategori.*

	Polisenkät	Kommunenkät
Polisens lokala mål	4,2	3,9
Resultatet av kartläggningen	4,1	4,3
Lokal politik	3,4	3,7
Medias rapportering	2,2	2,2

* I tabellen ingår endast de svarande som angett att de har en överenskommelse och en kartläggning.

De flesta tycks alltså utgå från kartläggningen när de utformar sin gemensamma problembild. På så sätt följer man rekommendationerna i samverkansboken – en väl genomförd kartläggning ger goda kunskaper om den lokala brottsligheten och det är sådan kunskap som bör ligga till grund för vilka problemområden man väljer att fokusera på i överenskommelsen (Brå, RPS och SKL 2010).

Enkätresultatet tyder också på en förbättring på detta område, då en betydligt större andel än tidigare faktiskt säger sig använda sina kartläggningar i det brottsförebyggande arbetet. I en undersökning av de lokala brottsförebyggande råden från 2005 var det bara knappt hälften av de lokala råden som, efter att de hade genomfört en kartläggning, utgick från den i sin handlingsplan (Brå 2005:15).

Lokal politik påverkar den gemensamma problembilden

De svarande i kommunenkäten ger svars kategorin ”lokal politik” i genomsnitt 3,7 i inflytande på en femgradig skala. I polisenkäten

är motsvarande siffra 3,4. Lokal politik anses alltså få relativt stort inflytande över vilka problem kommun och polis väljer att fokusera på i överenskommelserna.

Begreppet lokal politik kan i detta sammanhang tolkas på olika sätt. Det skulle kunna innebära att lokal partipolitik har färgat hur samverkansöverenskommelsen har utformats, men det skulle också kunna betyda att de lokala politikerna har gett sitt godkännande till överenskommelsen och dess innehåll.

Det bör i stor utsträckning vara kartläggningen som styr vilka problemområden samverkansöverenskommelsen ska fokusera på (Brå, RPS och SKL 2010). Samtidigt är en kommun styrd av folkvalda politiker och deras ideologiska ställningstaganden ska styra den kommunala verksamheten. Att de styrande politikerna sanktionerar överenskommelsen kan också vara mer eller mindre avgörande för dess legitimitet. Det vittnar intervjustudien om. I alla de tre kommunerna har tjänstemän varit drivande i att få till stånd en överenskommelse. Politikerna var dock, i alla tre kommunerna, entusiastiska inför överenskommelsen och gav tjänstemännen sitt stöd. Ett sådant stöd beskrivs av intervjupersonerna som absolut nödvändigt för en framgångsrik samverkan.

Intervjupersonerna säger att det i deras kommun inte har funnits några meningskiljaktigheter mellan majoritet och opposition – eller mellan olika partier över huvud taget – i fråga om brottsförebyggande arbete. I de tre studerade kommunerna är politikerna ense om att de brottsförebyggande frågorna – eller trygghetsskapande frågor som några politiker hellre vill kalla det – är viktiga, att det intresserar många väljare och att ett engagemang i trygghetsfrågor kan höja en kommuns attraktivitet.

Polisens mål får stort inflytande över problembilden

Polisens lokala mål spelar ofta en stor roll för vilka problem kommun och polis väljer att fokusera på i samverkansöverenskommelsen (se tabell 6). Kategorin ”polisens lokala mål” får 4,2 i inflytande på den femgradiga skalan, enligt polisenkäten. Inte sällan får polisens lokala mål ett större inflytande över problembilden än själva kartläggningen.

Polisens lokala mål utformas olika på olika håll i landet. Ofta bygger de dock på polisens årliga nationella mål.

Intervjustudie: Polisens mål får stort inflytande

Genom intervjustudien i Nässjö, Vallentuna och Åre kan man få en närmare bild av hur relationen mellan kartläggningen, problembilden och insatserna kan se ut. Där framgår till exempel att kommun och polis ibland redan före kartläggningen väljer vilken problembild man ska arbeta med. Så såg det ut i en av kommunerna i studien. Kommun och polis hade där bestämt sina problemområden

och sedan gjordes kartläggningar inom ramen för dessa problemområden. Samordnarna menar att kommunen är liten och att det framgår tydligt för alla som arbetar där vilka problem som finns.

Gör man i stället en bred kartläggning av flera olika brottsproblem kan denna utgöra en grund för att enas om var problemen är störst och vad man utifrån det ska satsa på i det gemensamma brottsförebyggande arbetet (Brå, RPS och SKL 2010). Så har processen sett ut i de övriga två kommunerna.

Samtidigt har polisens egna verksamhetsmål varit viktiga – på alla tre orterna – när kommun och polis skulle bestämma vilka problem de skulle arbeta med. Problemområdena skulle helst sammanfalla med dessa mål – och helst skulle det redan finnas åtgärder planerade inom de områden som valdes ut som problemområden.

*De här målen har säkerligen legat i bakhuvudet på mig och då har jag fokuserat på de här områdena litegrann. (...) För vi har ju oerhört stort tryck på oss att vi klarar de målen som vi får. Att vi ska nå upp till framför allt de nationella målen. Och att lägga in ett arbete som hamnar mycket vid sidan av det, som skulle kräva en del resurser, det är inte riktigt gångbart.
(Närpolischef)*

När de tre polismyndigheterna i studien formulerar sina verksamhetsmål utgår de i stor utsträckning från polisens årliga mål på nationell nivå.

De lokala polischefer som Brå har talat med upplever alltså att det finns mycket lite resursmässigt utrymme för att arbeta med lokala problem som avviker från dessa mål. Målen inrymmer i och för sig flera vanliga brottsproblem, men de flesta lokala chefer uttrycker en önskan om att få arbeta brottsförebyggande utifrån de lokala förutsättningarna på ett sätt som är mindre styrt av centrala mål.

De högre polischefer som Brå har intervjuat²³ bekräftar att de nationella målen är mycket högt prioriterade. De menar dock att det samtidigt går att lägga resurser på lokala brottsproblem. En av dem ser inga svårigheter i detta, medan de andra två menar att det handlar om ständiga avvägningar. Om ett lokalt brottsproblem ska prioriteras måste det kunna motiveras väl.

Kommunernas samordnare uttrycker en förståelse för att polisen måste ta hänsyn till sina mål när överenskommelsen utformas. Samordnarna från både polis och kommun tycker generellt att det var lätt att komma överens om en gemensam problembild. I två av kommunerna upplevs polis och kommun ha haft ungefär lika stort inflytande över problembilden i överenskommelsen, medan det i den tredje kommunen i princip var polisen som utformade denna.

²³ Brå har intervjuat länspolismästarna i Jönköpings län och Jämtlands län, samt polismästaren i Roslagens polismästardistrikt i Stockholms län.

Orsaksanalys

Nästa steg i de gemensamma förberedelserna handlar om att analysera vilka olika orsaker som kan ligga bakom brottsproblemen i överenskommelsen (Brå, RPS och SKL 2010). I detta sammanhang handlar det om att identifiera faktorer som kommun och polis kan påverka. Ofta rör det faktorer som på ett relativt direkt sätt påverkar brottsligheten, till exempel hur en plats är upplyst eller om en krog serverar för mycket alkohol. Det kan också handla om sociala faktorer på grupp- eller individnivå. Strukturella orsaker på samhällsnivå eller långt bakomliggande orsaker på individnivå blir dock oftast inte föremål för samverkan mellan polis och kommun.

En orsaksanalys är en viktig del i överenskommelsen och används som underlag när man formulerar mål och väljer åtgärder. Analysen ska bygga på olika slags kunskaper om vad som orsakar brott (Brå, RPS och SKL 2010). Om man vill undersöka orsakerna till misshandel på ett torg kan man till exempel analysera om det är orsaker i den fysiska miljön eller om det beror på problem hos vissa individer att misshandeln uppstår. Detta kan man bland annat ta reda på genom att skaffa sig kunskap om våld i offentlig miljö och vad som brukar orsaka detta. Man kan också gå igenom polisens händelserapporter och göra observationer på torget för att ta reda på vad som orsakar våldet. Sedan bör man – genom tidigare erfarenheter och forskning om brottsförebyggande insatser – ta reda på vilka åtgärder som passar för att komma till rätta med problemet med misshandel på torget.

Ungefär hälften av de svarande i enkäterna anger att de har analyserat orsakerna till de brottsproblem som deras överenskommelse fokuserar på. Tio procent i kommunenkäten och sju procent i polisenkäten har kryssat i ”Vet ej” på frågan om de har gjort en orsaksanalys. Det verkar med andra ord finnas ett antal som inte förstod enkätfrågan eller inte vet vad en orsaksanalys är för något eller om de har gjort en.

Ungefär hälften av de svarande anger alltså i enkäterna att man inte har gjort en orsaksanalys. Det indikerar att kommun och polis många gånger sätter in åtgärder utan att närmare analysera på vilket sätt dessa åtgärder ska få effekt. Även Rikspolisstyrelsens rapport om samverkan mellan polis och kommun visar att polisen ofta hoppar över att analysera hur åtgärderna man sätter in ska få de effekter man har tänkt (RPS 2012:2). Endast i en av de fem studerade polismyndigheterna reflekterade man över vikten av att ha ett underlag – baserat på kunskap eller erfarenhet – om hur åtgärderna var tänkta att påverka de mål man satt upp.

Att ta reda på orsakerna till brottslighet är ofta komplicerat och de flesta brottsproblem beror på en kedja av orsaker eller komplexa samspel. Att göra en orsaksanalys ökar dock möjligheten att

sätta in rätt åtgärder – åtgärder som angriper orsaken till problemet (Brå, RPS och SKL 2010).

Intervjustudie: Orsaksanalysen upplevs som svår

Det varierar, både i vilken mån och på vilket sätt, de tre studerade kommunerna har analyserat orsakerna till brottsproblemen. Flera samordnare i intervjustudien ger uttryck för att denna analys var den svåraste biten i utformandet av samverkansöverenskommelsen.

För min personliga del var orsaksanalysen den del där pilotutbildningen förändrade mest i mitt sätt att tänka. (...) Att man vet vad man gör och varför. (...) För min bild är att man ofta är fokuserad på åtgärder. Man vet vad man vill göra men inte alltid riktigt varför.

(Samordnare)

I en av de studerade kommunerna finns en överenskommelse som i stor utsträckning kopplar åtgärderna till en orsaksanalys. Analysen bygger enligt samordnarna på en kombination av samordnarnas egna kunskaper, information från medborgarträffar och forskningsrapporter.

I överenskommelse nummer två finns det en orsaksanalys som främst bygger på teorier om brottslighetens orsaker från en viss forskare. Få av åtgärderna i denna överenskommelse verkar dock ha valts ut utifrån den forskning som beskrivs.

Orsaksanalysen i kommun nummer två bygger i viss mån på ytterligare forskning, samt på polisens underrättelseinformation. Ibland finns en koppling mellan denna orsaksanalys och de åtgärder som föreslås sättas in – ibland tycks åtgärderna sättas in utan att kopplas mot någon identifierad orsak.

I den tredje kommunen gjordes ingen specifik analys av orsakerna till de identifierade brottsproblemen i överenskommelsen. Företrädarna för polis och kommun satte sig ner och diskuterade – sinsemellan och med andra berörda personer – vilka åtgärder som kunde tänkas passa för de olika problemområdena.

Flera intervjustudenter säger att de har använt den egna yrkeserfarenheten eller ”sådan man bara vet” som utgångspunkt för orsaksanalysen. Om det är lämpligt att sådan kunskap utgör det enda underlaget för en orsaksanalys kan diskuteras.

De samordnare i studien som har genomfört en orsaksanalys säger att de troligen inte skulle ha gjort en sådan om de inte hade gått pilotutbildningen. Flera intervjustudenter menar också att de inte har tillräckligt med kunskaper om brottslighet och dess orsaker för att kunna göra en ordentlig orsaksanalys.

Gemensamma mål

Att utgå från konkreta, mätbara mål bidrar till struktur i samverkansarbetet och gör det lättare att följa upp (Brå, RPS och SKL 2010). Så många som nio av tio har satt upp mål i sina samverkansöverenskommelser, enligt enkätsvaren. Detta indikerar att det nästan överallt finns en ambition att arbeta med målstyrning. Det är dock svårt att utifrån enkätresultatet bedöma kvaliteten på målen, till exempel i vilken mån de är konkreta och mätbara.

Intervjustudie: Överenskommelserna innehåller mål

I samverkansboken förespråkas mål som är nedbrutna på respektive problemområde, något som finns i två av de studerade kommunerna (Brå, RPS och SKL 2010). I en av dessa två kommuner – samt i en tredje kommun – finns även mer övergripande mål om att minska brottsligheten och öka den upplevda tryggheten i kommunen. Sådana mål rekommenderas inte, eftersom de blir alltför generella och svåra att följa upp.

En av överenskommelserna saknar helt produktionsmål för själva åtgärderna. I de övriga överenskommelserna finns produktionsmål med ibland. Sådana mål rekommenderas då de bland annat underlättar uppföljningen (Brå, RPS och SKL 2010). Exempel är att genomföra tio krogkontroller innan 2013 eller att informera tre klasser på skola 1. Flera av intervjupersonerna upplever det som svårt att formulera användbara mål. De menar att det kan vara svårt att få dem mätbara och att veta hur man ska ”tänka kring” mål.

Planer för brottsförebyggande arbete

De allra flesta av de svarande, cirka nio av tio, anger att planer på brottsförebyggande åtgärder finns med i deras samverkansöverenskommelse.²⁴ Enligt samverkansboken bör det framgå av åtgärdsplanerna vem som är ansvarig för att åtgärderna utförs och när de ska ha utförts (Brå, RPS och SKL 2010). Detta är kommunerna i den kvalitativa studien bra på. I två av kommunerna finns det nästan alltid ett datum utsatt för när åtgärderna ska vara utförda och en angivelse om vem som ska utföra dem. Även i den tredje kommunen framgår det vem som ska utföra åtgärden, men inte alltid när den ska vara klar.

²⁴ Det är en betydligt större andel än vad som framkom i Brås och RPS tidigare studie, då själva samverkansdokumenten analyserades (2011). Från dessa dokument kunde man utläsa att bara 70 procent hade planer på konkreta åtgärder. Eventuellt har alltså andelen som planerar åtgärder faktiskt ökat. Detta är dock inte särskilt troligt, eftersom Brås och RPS tidigare studie gjordes bara några månader före föreliggande studie. En förklaring skulle kunna vara att kommun och polis planerar åtgärder som de ser som en del av överenskommelsen, men som inte formellt skrivs ner i samverkansdokumenten.

Steg 4: Genomförande

Sammanfattning

- Nästan alla svarande anger att deras organisation genomför brottsförebyggande åtgärder i samverkan.
- De vanligaste problemområdena att arbeta med i samverkansöverenskommelser är, enligt kommunenkäten, ungdomar, alkohol och trygghet.
- Informationsinsatser är den vanligaste typen av insats inom ramen för samverkansöverenskommelser. Ofta handlar det om information om alkohol/droger till ungdomar och föräldrar.
- Andra åtgärder som många nämner är sådana som syftar till alkoholbegränsning på krogen, ökad polisnärvaro och grannsamverkan.
- Den vanligaste orsaken till att åtgärder inte blir av är problem i den interna organisationen, enligt kommunenkäten.
- Enligt intervjustudien är de flesta åtgärder sådana som ändå skulle ha genomförts av polis och kommun – även utan överenskommelsen.

Genomförandet av åtgärder är det fjärde steget i samverkansmodellen. I genomförandefasen utför kommun och polis brottsförebyggande åtgärder enligt planerna i samverkansöverenskommelsen.

De allra flesta av de svarande i enkäterna anger att polis och kommun har genomfört brottsförebyggande åtgärder i samverkan²⁵. I kommunenkäten märks en skillnad mellan stora och små kommuner. I de största kommunerna anger en större andel att de har genomfört åtgärder än i de minsta kommunerna.²⁶

I en enkätfråga ombads de svarande att redovisa vilka åtgärder som pågår eller har avslutats av polis och kommun inom ramen

²⁵ Detta anges till 92 procent i kommunenkäten och 83 procent i polisenkäten. Åtgärderna skulle ha genomförts någon gång mellan 2010 och 2012.

²⁶ Se tabell 3 i bilaga 4 för en utförligare beskrivning av sambandet.

för samverkansöverenskommelser.²⁷ Eftersom svaren i polisenkäten ofta var mycket kortfattade och många svarande inte hade angett något svar alls, utgår vi här från svaren i kommunenkäten. Detta kan ha påverkat resultatet. Troligen hade polisen, om svaren i polisenkäten hade räknats med, angett fler polisiära insatser.

Åtgärderna som anges i enkäterna påbörjades mellan den 1 januari 2010 och den 1 februari 2012.²⁸ Frågan om åtgärder var uppdelad i 15 olika problemkategorier. De allra flesta av dessa kategorier rör direkta brottsproblem, till exempel ”stöld” eller ”våld i nära relation”. En del av kategorierna rör dock ”bredare” problem relaterade till brottslighet, exempelvis ungdomar och alkohol. Trygghet ingår som en egen kategori. Det innebär att långt ifrån alla de åtgärder som man tar upp i enkäten har haft förebyggande av brott som primärt eller enda syfte. Det som avgränsar åtgärderna är att de har vidtagits inom ramen för en samverkansöverenskommelse. Det fanns inga fasta svarsalternativ under varje kategori, utan de svarande redovisade fritt sina åtgärder.²⁹ Totalt angavs ungefär 1 600 åtgärder inom de olika kategorierna. Efter att Brå gått igenom samtliga och sorterat bort sådana som vi inte identifierade som konkreta åtgärder i detta sammanhang kvarstod närmare 1 200 åtgärder. De bortsorterade åtgärderna är främst kartläggningar, som här ses som ett steg på vägen mot en åtgärd. Ett annat exempel är svar som uteslutande handlar om olika former av samverkan. Samverkan betraktas här som ett medel för att genomföra åtgärder, inte en åtgärd i sig. De svar som är alltför luddiga – till exempel ”pågår” eller ”handlingsplan” – har också sällats bort.

Innan resultaten redovisas bör det framhållas att de inte innehåller alla brottsförebyggande insatser som görs inom polis och kommun. Båda aktörerna genomför ofta brottsförebyggande åtgärder var för sig, som inte omfattas av samverkansöverenskommelsen. Överenskommelserna ska endast beröra de områden där polis och kommun finner det möjligt och parterna samordnar sina insatser.

²⁷ I kommunenkäten fanns också en möjlighet att skriva in åtgärder utifrån om de var ”pågående” eller ”slutförda”. De flesta redovisade åtgärderna är ”pågående”. Mot den bakgrunden har vi slagit ihop de pågående och slutförda åtgärderna och redovisar dem tillsammans som ”åtgärder”.

²⁸ Samverkansöverenskommelserna kan med andra ord omfatta fler pågående eller slutförda åtgärder än dem som redovisas i föreliggande rapport – åtgärder som startades före 2010 och som fortfarande pågår eller har slutförts.

²⁹ Avsikten är att redovisa variationen och omfattningen av olika typer av åtgärder som pågår inom ramen för samverkansöverenskommelser i varje kommun. Vi har därför så långt som möjligt försökt utgå från kommunens egen bedömning av målgrupp för en insats. Har exempelvis en kommun uppgett att de arbetar med informationskampanjer i skolor både under kategorin ”ungdomar” och under kategorin ”alkohol” har det setts som två separata åtgärder. Nämnas däremot en konkret åtgärd inom flera kategorier har detta setts som en åtgärd inom den kategori som vi uppfattar som åtgärdens huvudfokus. Ett exempel är Kronobergsmodellen.

Sammanlagt har 145 kommuner skrivit i någon typ av åtgärd under svarsalternativet där de fick beskriva sina insatser. Det är med andra ord 145 av de 203 kommuner som anger att de har en överenskommelse som redovisar någon form av konkret brottsförebyggande insats.³⁰

Kommun och polis har i genomsnitt genomfört åtta åtgärder tillsammans inom ramen för överenskommelser de senaste två åren.

Tabell 7. Antal åtgärder inom olika åtgärds kategorier. (n = 1 163)*

	Antal åtgärder som redovisas
Ungdomar	351
Varav:	
<i>ungdomar och alkohol</i>	183
<i>ungdomar och narkotika</i>	92
<i>ungdomar i riskzonen</i>	76
Trygghet	143
Övrigt alkoholrelaterat	109
Trafik	106
Inbrott	98
Skadegörelse	86
Våld i offentlig miljö	86
Stöld	53
Våld i nära relation	43
Övrigt narkotikarelaterat	35
Organiserad brottslighet	24
Återfall i brott	23
Annat	6
Totalt	1 163

* Åtgärden skulle pågå eller ha slutförts inom ramen för samverkansöverenskommelse och skulle ha satts igång mellan den 1 januari 2010 och den 1 februari 2012. Endast de kommuner som angivit att de har en överenskommelse ingår i tabellen.

Åtgärder rörande ungdomar och alkohol/narkotika är absolut vanligast. Även åtgärder som har att göra med alkoholbeteende bland vuxna är ett vanligt område för åtgärder. Det är också vanligt med trygghetsskapande åtgärder och insatser mot trafikbrott.

Olika typer av åtgärder

Nedan ges en översikt över de åtgärder som de svarande anger att polis och kommun utför inom ramen för samverkansöverenskommelser. De har delats in i fyra kategorier: informationsinsatser,

³⁰ 44 kommuner har inte någon överenskommelse alls och enkäten ger inga svar på om dessa kommuner genomför konkreta åtgärder. 163 svarande har svarat "ja" på en direkt fråga om de har genomfört brottsförebyggande insatser inom samverkan de senaste två åren. 145 av dessa har skrivit i en konkret åtgärd. Ett visst internt bortfall kan inte uteslutas, eftersom frågan om åtgärdsområden var omfattande och krävde en relativt stor skrivinsats.

brottsförebyggande insatser, trygghetsskapande insatser samt insatser riktade mot särskilda riskgrupper eller individer.

Informationsinsatser

Den vanligaste typen av åtgärder som redovisas i enkäten är olika former av informationsinsatser. De flesta kommuner redovisar någon form av informativ åtgärd. Oftast riktar sig denna insats till ungdomar, för att få dem att avhålla sig från alkohol och droger. Inte sällan vänder sig informationen även till föräldrarna. Det handlar om både muntlig och skriftlig information, även om skriftlig information dominerar. I stora drag nämns skriftliga insatser dubbelt så ofta som muntliga. Muntlig information förmedlas främst genom skolan.

Den andra kategorin där det är särskilt vanligt med informationsinsatser är stöld. Ett 50-tal åtgärder redovisas som rör information med koppling till stöld. De flesta av dessa insatser har potentiella offer som målgrupp, antingen allmänheten eller handeln.

Brottsförebyggande insatser i fem kategorier

När materialet analyserades delades de åtgärder som uppfattades ha ett renodlat brottsförebyggande syfte in i fem grupper. Denna indelning utgår från hur åtgärderna är tänkta att påverka brottsproblemen (Brå 2011:17). Kategorierna, som har utvecklats av Nick Tilley vid Nottingham Trent University, är följande:³¹

- Åtgärder för att öka svårigheterna att begå brott
Exempel: elektronisk startspärr i bilar, kodlås till garage
- Åtgärder för att öka den upplevda risken för upptäckt
Exempel: riktad patrullering, förbättrad belysning, kameraövervakning
- Åtgärder för att minska vinsten av brottet och öka vinsten av att följa lagen
Exempel: märkning av ägodelar, borttagning av klotter
- Åtgärder för att minska provokationer/frustration
Exempel: effektiva köer och hövlig service, fasta taxipriser
- Åtgärder för att ta bort ursäkter och incitament för att begå brott
Exempel: alkoholbegränsningar, offentliga toaletter.

Åtgärder för att öka svårigheterna att begå brott

Åtgärder för att försvåra möjligheten att begå brott – till exempel fysiska åtgärder som att installera larm – finns enligt enkätsvaren

³¹ Tilley beskriver 25 tekniker för situationsbaserad brottsprevention och kategorierna ovan är de fem huvudkategorierna i denna beskrivning. Se exempelvis "Crime analysis for problemsolvers in 60 small steps" för en mer ingående beskrivning av de 25 teknikerna (Clarke och Eck 2005).

sällan med i överenskommelserna. Endast ett tiotal respondenter nämner sådana åtgärder och då i fråga om antingen stöld eller inbrott. Det handlar i dessa fall om att förmå fastighetsägare eller handlare att göra boendet eller arbetsplatsen säkrare.

Åtgärder för att öka den upplevda risken för upptäckt

En stor del av de redovisade åtgärderna syftar till att öka risken för upptäckt. Vanligast i denna grupp är insatser för att öka polis-närvaron på offentliga platser. Det nämns ofta som en insats både när det gäller ungdomar och alkohol/droger och när det gäller våld i offentlig miljö. Den näst vanligaste insatsen inom kategorin är grannsamverkan; den anges av knappt 60 kommuner.³² På tredje plats kommer insatser som rör ökad kontroll när det gäller trafikbrott. Där är det många svarande som nämner insatser som är direkt fokuserade på att upptäcka trafikbrott relaterade till mopeder. Ganska många har även angett att de har gjort ”trafikkontroller”, utan att närmare specificera vilka slags kontroller det gäller.

Åtgärder för att minska vinsten av brottet och öka vinsten av att följa lagen

Det som har klassats som en åtgärd för att minska vinsten av brottet är rutinen att snabbt ta bort klotter. Sådana rutiner reducerar skadan av brottet men syftar också till att minska motivationen att klottra. 34 kommuner tar upp klottersanering som en brottsförebyggande insats.

Åtgärder för att öka vinsten av laglydighet är i första hand att skapa nyktra festalternativ för ungdomar, vilket förekommer ibland i överenskommelserna.

Åtgärder för att minska provokationer/frustrationer

Denna typ av åtgärd kan till exempel vara att man skapar mer effektiva köer vid nöjeskrogar och att det finns god tillgång till transportmedel när krogarna stänger. En del av de åtgärder som redovisas i enkätsvaren är av denna typ, men det är inte någon av de vanligare insatserna.

Åtgärder för att ta bort ursäkter och incitament för brott

Det som avses med denna kategori är åtgärder som tar bort möjligheten att ursäkta och bortförklara ett brottsligt beteende. Genom att till exempel införa alkoholbegränsningar på krogen och på allmän plats tar man bort ursäkter för fylleri och misshandel. Sådana åtgärder, som syftar till att begränsa alkoholintag, är mycket vanliga enligt enkätsvaren. Allra vanligast är att öka kontrollen av krogarnas utskänkning av alkohol på olika sätt. En annan vanlig

³² Denna åtgärd kan även ses som en åtgärd för att försvåra möjligheten att begå brott, genom förbättrat skalskydd, samt en trygghetsskapande åtgärd, genom bland annat ökad gemenskap bland de boende (Brå 2000:22).

åtgärd är Kronobergsmodellen, där man direktförverkar alkohol för unga. Ett 30-tal kommuner nämner denna modell i enkäten.

Trygghetsskapande åtgärder

Den vanligaste insatsen för att öka tryggheten är olika typer av trygghetsvandringar. Närmare 50 kommuner anger detta. Det kan diskuteras om trygghetsvandringar överhuvudtaget ska ingå i redovisningen, eftersom det delvis kan ses som en kartläggning snarare än en direkt brottsförebyggande insats. Vi har dock tagit med dem med hänsyn till att trygghetsvandringen i sig kan ses som en trygghetsskapande åtgärd – människors känsla av sammanhang och trygghet kan öka efter en trygghetsvandring (Brå 2008).

Nästan lika vanligt som trygghetsvandringar är ökad närvaro/uppmärksamhet av olika aktörer, till exempel grannar, poliser, väktare och volontärer inom polisen. Däri ingår det som kallas grannsamverkan (en åtgärd som även redovisades under ”åtgärder för att minska risken för upptäckt”) men även andra åtgärder för att öka tryggheten.

Insatser riktade mot särskilda riskgrupper eller direkt mot offer eller gärningsperson

Insatser riktade mot särskilda riskgrupper handlar främst om olika typer av gruppverksamheter, ”oros/bekymringssamtal” och föräldrastöd. Dessa åtgärder nämns ibland, men tillhör inte de vanligaste. Detsamma gäller renodlade individinsatser. De riktar sig direkt till offret eller till dem som har begått brott eller missbrukar, för att hindra dem från att fortsätta. I huvudsak handlar det om insatser för kvinnor som utsatts för våld i nära relation, för att minska risken för upprepad utsatthet. Det kan också vara verksamheter av social eller behandlande karaktär för att förhindra återfall i brott och missbruk.

Åtgärder som inte blir av

Brå ställde i enkäterna frågan om polis och kommun någon gång – inom ramen för samverkansöverenskommelser – planerat åtgärder som inte blev av. Svaren från polisenkäten och kommunenkäten målar upp två olika bilder: I polisenkäten svarar 30 procent ”ja” på frågan om åtgärder inte blivit av, medan 63 procent i kommunenkäten svarar ”ja”. Detta är därmed det område i undersökningen där polis och kommun i störst utsträckning tycks ha olika erfarenheter eller uppfattningar. Det är svårt att avgöra om skillnaden speglar en verklig skillnad – att polisen verkligen genomför planerade åtgärder i större utsträckning än kommunerna – eller om den beror på något annat.

I kommunenkäten ombads de svarande att fylla i varför åtgärderna som planerades inte blev av.³³ Det skäl som tas upp oftast är tidsbrist (elva kommuner), följt av organisatoriska förändringar, till exempel när personal har slutat på sina poster (nio kommuner). Andra vanliga skäl är resursbrist och ”implementeringsproblem”.

Sammantaget kan man säga att åtgärderna inte blir av på grund interna organisationsproblem – enligt kommunenkäten. I polisenkäten saknades möjlighet att skriva ner skälen till att man inte genomfört åtgärder.³⁴

Intervjustudie: Genomförandet i Nässjö, Vallentuna och Åre

Liksom i enkätstudien är informationsinsatser de vanligaste insatserna i de tre studerade samverkansöverenskommelserna.³⁵ Vanligast är informationsinsatser som vänder sig till ungdomar eller föräldrar. Efter informationsinsatser är de vanligaste åtgärderna i överenskommelserna följande:

- Åtgärder för att öka den upplevda risken för upptäckt (5 åtgärder).
Åtgärder: kameraövervakning, riktad patrullering, förbättrad belysning, grannsamverkan.
- Åtgärder som tar bort ursäkter och incitament för att begå brott (5 åtgärder).
Åtgärder: Ansvarsfull alkoholserving, krog tillsyner, Krogar mot knark.

Ovanstående åtgärder är vanliga även i enkätstudien. Liksom i enkätstudien finns det också i alla tre samverkansöverenskommelser dessutom åtgärder som vi, i denna studie, inte klassificerar som renodlade åtgärder (se resonemanget under rubriken ”Genomförande” ovan i detta kapitel). Det handlar till exempel om att ta fram olika slags handlingsplaner och att starta samverkansgrupper.

Åtgärderna som finns i de tre samverkansöverenskommelserna utgör den största delen av det som kommunernas samordnare definierar som kommunens brottsförebyggande arbete.

Intervjustudie: Många åtgärder pågick sedan tidigare

Intervjustudien illustrerar att åtgärderna inte behöver vara ”nya” åtgärder – de flesta av insatserna i överenskommelserna är inte det.

³³ 72 svarande skrev någonting som svar på den fråga där de uppmanades att skriva varför kommunen inte hade genomfört de planerade åtgärderna.

³⁴ Detta på grund av att polisen fick en pappersenkät, där det inte fanns lika mycket utrymme för fritextfrågor som i den webbenkät som gick ut till kommunerna.

³⁵ 9 av de cirka 40 åtgärderna i överenskommelserna är informationsåtgärder.

Intervjupersonernas inställning var oftast att åtgärderna i överenskommelsen helst skulle vara sådana insatser som redan utfördes av kommun eller polis – eller åtgärder som planerades den närmsta tiden. Överenskommelserna fick endast kräva mindre förändringar i organisationerna, exempelvis att ett par personer i en förvaltning bytte arbetsuppgifter. Det skulle inte ha funnits resurser att i någon större omfattning börja jobba med helt nya åtgärder. Polisen lyfter fram detta ännu tydligare än kommunerna i den kvalitativa studien, vilket följer resultatet i RPS inspektionsrapport om samverkan mellan polis och kommun (RPS 2012:2). Den rapporten visade att överenskommelserna i de fem studerade polismyndigheterna ofta inte påverkade innehållet i verksamheten – man bedrev i stor utsträckning samma sorts åtgärder som tidigare.

Steg 5: Uppföljning

Sammanfattning

- En klar majoritet av samverkansöverenskommelserna har följts upp, enligt enkätsvaren. De flesta som inte har gjort en uppföljning planerar att snart genomföra en.
- Vanligast att följa upp är enligt de svarande själva samarbetet mellan polis och kommun, samt om åtgärderna har genomförts. Minst vanligt att följa upp är arbetsprocesserna.
- I omkring 60 procent av fallen har det gjorts en effektuppföljning. Kvaliteten på dessa uppföljningar kan dock diskuteras.
- Brottstatistik är den vanligaste källan vid uppföljningarna. Det är också vanligt med en ”genomgång av dokumentation” och ”informella” uppföljningar.
- De svarande anger att man i genomsnitt har använt omkring fyra olika källor i uppföljningen.

Uppföljningen³⁶ är det femte och sista steget i samverkansmodellen. Enkelt uttryckt mäter en uppföljning hur väl arbetet inom samverkan fungerar och vilka resultat det ger. Uppföljningen kan också ge uppslag om hur arbetet kan förbättras.

Det finns olika typer av uppföljningar. Man kan till exempel granska hur själva arbetsprocesserna har fungerat eller följa upp om åtgärderna har genomförts (en så kallad produktionsuppföljning). En annan typ av uppföljning är en så kallad effektuppföljning, där man granskar om det brottsförebyggande arbetet har

³⁶ Brå har valt att i rapporten skriva om ”uppföljningar” snarare än om ”utvärderingar”. Det finns olika sätt att definiera dessa båda termer – och att skilja dem från varandra. I boken ”Samverkan i lokalt brottsförebyggande arbete” finns en vanlig definition, som går ut på att en uppföljning beskriver vilket resultat ett arbete har gett, medan en utvärdering går ett steg längre och tydliggör varför denna effekt uppkom (Brå, RPS och SKL 2010). Utifrån denna definition och resultaten i föreliggande rapport bedömer vi att det är mest rättvisande att tala om att kommun och polis följer upp, snarare än utvärderar, sitt brottsförebyggande arbete i samverkan.

påverkat brottslighet och trygghet på det sätt man önskade (Brå, RPS och SKL 2010).

I analysen nedan utgår vi enbart från enkätsvar från de kommuner där det har funnits en samverkansöverenskommelse i mer än ett år.

De flesta överenskommelser har följts upp

De allra flesta, 75 procent i polisenkäten och 81 procent i kommunenkäten, svarar att överenskommelsen har följts upp.³⁷ Det är en ungefär lika stor andel som i RPS och Brås tidigare studie av samverkansöverenskommelser (Brå och RPS 2011), men en förbättring jämfört med Brås studie från 2004 av lokala brottsförebyggande råd (Brå 2005:15). Sex av tio sådana råd hade då gjort någon typ av uppföljning av sin verksamhet.

De flesta som inte har gjort en uppföljning planerar enligt enkätsvaren att göra en sådan det närmaste året.

Vanligast att följa upp är samarbetet och om åtgärderna har genomförts

I enkäterna fick kommun och polis, utifrån fasta svarsalternativ, ange vilka typer av uppföljningar deras organisation har gjort. Polis och kommun har en samstämmig bild: Vanligast är uppföljningar av om de planerade åtgärderna verkligen genomfördes. I en sådan produktionsuppföljning kan man exempelvis kontrollera om det antal nattvandringar eller krogkontroller man bestämt också genomfördes. Den typen av uppföljningar fyller sin funktion, men bör kompletteras med andra typer av uppföljningar för en heltäckande bild (Brå, RPS och SKL 2010).

Tabell 8. Vad kommun och polis har följt upp i sina samverkansöverenskommelser. Andel i procent*

	Polisenkät (n = 163)	Kommunenkät (n = 105)
Om de planerade åtgärderna verkligen genomfördes	82	89
Hur samarbetet mellan kommun och polis har fungerat	82	81
Åtgärdernas effekter	61	57
Arbetsprocesserna	39	38
Annat	12	8

* Det var möjligt att fylla i flera olika svarsalternativ. I tabellen ingår endast de svarande som angett att de har haft en överenskommelse i mer än ett år och har gjort en uppföljning. Uppföljningen ska ha gjorts någon gång mellan den 1 januari 2010 och den 1 februari 2012.

³⁷ Uppföljningen ska ha gjorts under de senaste två åren och utförts gemensamt av polis och kommun.

Arbetsprocesserna är det som är minst vanligt att följa upp. Fyra av tio anger att de har gjort en så kallad processuppföljning. Samtidigt anger många att de har följt upp själva samarbetet mellan polis och kommun. Det skulle kunna sägas vara en sorts processuppföljning, även om det är svårt att utifrån enkätsvaren säga om det verkligen är så – det saknas information om innehåll och kvalitet i dessa uppföljningar.

I enkäterna kunde man kryssa i så många av svarsalternativen som man ville när det gällde frågan om uppföljningssätt (se tabellen ovan för de olika svarsalternativen). Nio av tio svarande har också fyllt i flera svar – och därmed angett att deras organisation har gjort mer än en typ av uppföljning. Många har till exempel gjort både en uppföljning av samarbetet och en produktionsuppföljning. I genomsnitt hade de svarande kryssat för cirka 2,7 av svarsalternativen ovan.

Effektuppföljningarnas kvalitet kan ifrågasättas

Åtgärdernas effekter har följts upp av ungefär 60 procent av dem som har gjort en uppföljning. I fyra av tio uppföljningar undersöks alltså inte effekterna av det brottsförebyggande arbetet alls. Det är också mindre vanligt att effekterna följs upp än att samarbetet och produktionen blir föremål för uppföljning.

Av dem som har gjort en effektuppföljning anger cirka en tredjedel att de inte har analyserat orsakerna till de brottsproblem de fokuserar på i sin samverkansöverenskommelse. Denna tredjedel sätter alltså in brottsförebyggande åtgärder utan att ha ett underlag om vilken effekt åtgärderna ska ha på brottsproblemen (Brå, RPS och SKL 2010). Detta kan göra det svårt att följa upp effekterna.

För att en effektuppföljning ska bli heltäckande bör man också ha gjort en uppföljning av arbetsprocesserna. Men endast fyra av tio av dem som har gjort en effektuppföljning har också följt upp arbetsprocesserna. Utan en sådan uppföljning blir det svårare att avgöra vad resultaten i en effektuppföljning beror på. Man kanske upptäcker att en åtgärd inte får önskad effekt, men om man inte har undersökt arbetsprocessen vet man inte var felet ligger. Det skulle kunna härledas till arbetsprocessen lika gärna som till själva åtgärderna.

Sammantaget finns det, utifrån rekommendationerna i boken "Samverkan i lokalt brottsförebyggande arbete" – anledning att ifrågasätta kvaliteten på många av de effektuppföljningar som görs (Brå, RPS och SKL 2010). Å andra sidan har sex av tio kommuner, i och med att man har följt upp effekterna, ändå försökt göra en bedömning av hur samverkan påverkar brottslighet eller trygghet. Man ska inte glömma att många överenskommelser inte har funnits i mer än ett par år och att effekter av brottsförebyggande arbete kan bli synliga först efter längre tid än så.

Flera källor används i uppföljningarna

I en av enkätfrågorna fick kommun och polis – utifrån ett antal fasta svarsalternativ – fylla i vilka källor de använt i uppföljningarna.³⁸ Svaren från de båda enkäterna liknar varandra i stor utsträckning. Den vanligaste källan, som ungefär 60 procent har använt, är brottsstatistik.

Tabell 9. Andel som har använt olika källor i sin uppföljning. Procent*

	Polisenkät (n = 135)	Kommunenkät (n = 130)
Analys av brottsstatistik	63	62
Genomgång av dokumentation	54	47
Informell uppföljning	49	56
Uppgifter från socialtjänst	42	43
Uppgifter från skola	41	44
Trygghetsundersökning	40	36
Drogvaneundersökning	36	36
Statistik från kommunen	30	31
Intervjuer	5	11
Annan enkätundersökning	4	15
Annat	17	20

* Endast svarande som anger att de har haft en överenskommelse längre än ett år och har gjort en uppföljning ingår i tabellen. Uppföljningen ska ha gjorts någon gång mellan den 1 januari år 2010 och den 1 februari 2012.

De svarande använder i genomsnitt omkring fyra olika källor (av dem som presenteras i enkäten). Här räknas inte kategorin ”Informell uppföljning” in. Resultatet tyder på att uppföljningarna är någorlunda varierade när det gäller antal källor – även om detta inte automatiskt är samma sak som att de håller god kvalitet.

Dokumentation och ”informella” källor vanliga

En vanlig källa i uppföljningarna – som omkring hälften av de svarande har fyllt i – är ”Genomgång av dokumentation”. Det indikerar att arbetet inom överenskommelsen dokumenteras och att dokumentationen ofta följs upp. Även kategorin ”Informell uppföljning” har kryssats för av omkring hälften av de svarande i enkäterna.³⁹ Trygghetsundersökningar, drogvaneundersökningar

³⁸ Detta gäller de uppföljningar som gjorts inom ramen för överenskommelser de senaste två åren.

³⁹ ”Informell uppföljning” kan låta negativt, men en sådan uppföljning kan fylla sin funktion. Att ringa ett informellt samtal för en snabb uppgift kan ge viktig information i arbetet med uppföljningen. Däremot är det inte tillräckligt med enbart en informell uppföljning i ett strukturerat och kunskapsbaserat arbete (Brå, RPS och SKL 2010). Så är inte heller fallet enligt enkäterna – de allra flesta som anger att de har gjort en informell uppföljning har också kompletterat den med andra källor för uppföljning.

och uppgifter från socialtjänst och skola har använts i ungefär 40 procent av uppföljningarna.

Liksom när det gäller kartläggningar används inte egna enkätundersökningar och intervjuer i någon större utsträckning vid uppföljningar. Det kan ses som en brist: Intervjuer och enkätundersökningar kan ge värdefull, fördjupad information som kan vara svår att skaffa på annat sätt (jfr Brå, RPS och SKL 2010).

Slutligen kryssade en av fem respondenter i alternativet ”Annat” när det gäller källor för uppföljning. Många skrev där – i en ruta där de fritt fick beskriva vilka källor de använt i uppföljningen – att deras uppföljning utgjordes av en typ av diskussion eller en punkt på ett möte. Det kan till exempel stå ”diskussioner och samtal” eller ”muntlig redovisning/uppföljning i samband med möte i lokala brottsförebyggande rådet”. Ofta verkar det handla om muntlig information och det framgår inte om denna även kompletteras med en skriftlig uppföljning. Allt detta gäller kommunenkäten. I polisenkäten är det få som har fyllt i något fritextsvar och svaren är ofta mycket kortfattade. De redovisas därför inte här.

Flera olika källor används i uppföljningarna

En jämförelse gjordes för att se hur vanligt det är att använda de olika källorna vid kartläggning respektive uppföljning (se tabell 10 för resultatet i kommunenkäten och tabell 4 i bilaga 5 för resultatet i polisenkäten). Oftast är det en större andel som anger att de använder källan vid kartläggningen än vid uppföljningen. Det gäller särskilt statistik över anmälda brott. Detta skulle kunna betyda att kartläggningarna är mer omfattande än uppföljningarna och att det som kommer fram i kartläggningarna inte alltid följs upp.

Allt i kartläggningen behöver dock inte alltid följas upp. I kartläggningen kan man behöva använda fler källor än i uppföljningen, eftersom man ofta undersöker den samlade brottsligheten i en kommun (Brå, RPS och SKL 2010).

Tabell 10. Kommunenkät. Andel som har använt olika källor vid uppföljning, samt andel som har använt olika källor vid kartläggning. Procent.*

	Uppföljning (n = 130)	Kartläggning (n = 144)
Analys av brottsstatistik	62	90
Uppgifter från socialtjänst	42	58
Uppgifter från skola	44	52
Trygghetsundersökning	37	56
Statistik från kommunen	32	49
Annan enkätundersökning	15	26

* I tabellen ingår endast de svarande som angett att de har en överenskommelse och har genomfört uppföljning och kartläggning. Kartläggning och uppföljning ska ha genomförts under de senaste två åren. När det gäller uppföljning ingår endast de svarande som har haft en överenskommelse i mer än ett år i tabellen.

DEL 2.

LÄRDOMAR OCH UPPLEVELSER UTIFRÅN ÖVERENSKOMMELSER

Överenskommelsernas betydelse för samverkan

Sammanfattning

- Samverkansmodellens alla fem steg – giltig överenskommelse, kartläggning, gemensam problembild, åtgärder och uppföljning – har genomförts i ungefär hälften av landets kommuner, enligt enkätsvaren.
- Enligt de svarande har överenskommelserna i stor utsträckning bidragit till att polis och kommun har börjat göra gemensamma uppföljningar och gemensamma problembilder.
- Kartläggningar av brottsligheten skulle dock i de flesta fall ha gjorts även utan överenskommelsen.
- Överenskommelserna tycks ha bidragit till att det brottsförebyggande arbetet i kommunerna har ökat något i omfattning, enligt enkätsvaren.

Ett av syftena med föreliggande studie är att undersöka i vilken utsträckning polis och kommun arbetar enligt samverkansmodellen. Enkätresultatet kan tolkas som att de relativt ofta gör det: Omkring hälften av överenskommelserna innehåller alla fem steg i samverkansmodellen – giltig överenskommelse, kartläggning, gemensam problembild, åtgärder och uppföljning. Det stämmer överens med resultatet i Brås och RPS kartläggning av överenskommelserna från 2011.

Uppföljning och problembild görs ofta tack vare överenskommelsen

Kommuner och polismyndigheter fick också svara på om olika moment har genomförts på grund av samverkansöverenskommelsen – eller om momenten skulle ha genomförts ändå. Sammantaget indikerar enkätresultatet att kommun och polis i stor utsträckning – åtminstone till formen – har ställt om sitt sätt att samverka tack

vare samverkansöverenskommelserna. Man genomför i dag ofta uppföljningar och gör gemensamma problembilder – tack vare att samverkansöverenskommelsen infördes.

Tabell 11. Polisenkät/kommunenkat. Andel som har genomfört olika arbetsmoment på grund av samverkansöverenskommelsen. Procent*

	Detta har gjorts på grund av överenskommelsen (polis/kommun)	Detta skulle ha gjorts även utan överenskommelsen (polis/kommun)
Kartläggning av brottsligheten i kommunen	17/28	83/72
Utarbetande av gemensam lägesbild av problemen	62/61	38/39
Genomförande av brottsförebyggande åtgärder i samverkan	45/40	55/60
Gemensam uppföljning	75/73	25/27

* Svartalternativen var "Detta har gjorts på grund av överenskommelsen", "Detta skulle ha gjorts även utan överenskommelsen", "Detta har ej gjorts" och "Vet ej". Här redovisas resultatet när de sista två kategorierna har uteslutits. Endast de respondenter som anger att de har en överenskommelse ingår i tabellen.

De allra flesta anger att de skulle ha kartlagt brottsligheten i kommunen även utan en överenskommelse. När det gäller de andra tre delfrågorna – om gemensam problembild, genomförande av åtgärder och gemensam uppföljning – visar enkätsvaren däremot att dessa moment många gånger har genomförts tack vare samverkansöverenskommelsen. Det gäller särskilt uppföljning. Tre av fyra respondenter anger att en gemensam uppföljning inte skulle ha gjorts utan samverkansöverenskommelsen. En majoritet svarar också att en gemensam problembild inte skulle ha kommit till stånd utan överenskommelsen. När det gäller delfrågan om åtgärder – att genomföra brottsförebyggande åtgärder i samverkan – uppger ungefär 40 procent av de svarande att detta inte skulle ha gjorts utan överenskommelsen.

Tabell 12. Kommunenkat. Andel kommuner som har genomfört olika moment på grund av överenskommelsen, uppdelat utifrån kommunstorlek (i form av invånarantal i kommunen). Procent*

	Upp till 25 000 invånare	25 000 invånare eller fler
Kartläggning	32	22
Gemensam problembild	64	55
Åtgärder i samverkan	49	28
Uppföljning	75	68

* Här redovisas andel som svarar att de har genomfört olika moment på grund av överenskommelsen. Övriga har svarat att momentet skulle ha gjorts även utan överenskommelsen. I tabellen ingår endast de svarande som angett att de har en samverkansöverenskommelse.

I kommunenkäten finns det ett samband mellan kommunstorlek och huruvida arbetssättet har förändrats på grund av samverkansöverenskommelsen. Av de små kommunerna är det en större andel än av de större kommunerna som har genomfört de olika momenten tack vare samverkansöverenskommelsen.

Det tydligaste resultatet gäller genomförandet av åtgärder i samverkan: 49 procent av de små kommunerna – men bara 28 procent av de stora – har börjat genomföra åtgärder på grund av överenskommelsen.

Det brottsförebyggande arbetet tycks ha ökat i omfattning på grund av överenskommelserna

I enkäterna ställdes frågan om samverkansöverenskommelsen har bidragit till att det brottsförebyggande arbetet i kommunen har ökat i omfattning. Ungefär två tredjedelar svarar att så är fallet – deras brottsförebyggande arbete har blivit mer omfattande tack vare överenskommelsen. De allra flesta anger dock svars kategorin ”något mer omfattande” – inte ”mycket mer omfattande”.

Nyckelpersonernas upplevelser av arbetet

Sammanfattning

- Att göra en kartläggning och att gemensamt välja åtgärder till samverkansöverenskommelsen upplevs ofta som lätt av polis och kommun.
- Fler än nio av tio svarande upplever att det går lätt att samarbeta med motparten.
- Att få tillräckligt med resurser är det område där flest upplever svårigheter. Nästan 70 procent tycker att det är svårt att få tillräckligt med resurser.
- Även i intervjustudien framkommer det att man upplever resursbrist, främst inom polisen. Ett skäl som anges är att den typ av brottsförebyggande insatser som finns i överenskommelserna inte prioriteras tillräckligt högt inom polisen.
- Goda personliga relationer och förståelse för varandras verksamheter är två framgångsfaktorer för ett lyckat samarbete mellan kommun och polis, enligt intervjustudien.
- Många stöter på svårigheter när de ska integrera samverkansöverenskommelserna i den dagliga verksamheten. Man har svårt att få åtgärderna prioriterade och att hålla uppe intresset för överenskommelsen.
- Enligt intervjustudien behöver överenskommelsen förankras hos en rad personer, bland annat förvaltningschefer i kommunen, för att den ska hållas levande.

Ett av syftena med denna studie är att undersöka hur kommun och polis upplever arbetet utifrån samverkansöverenskommelser. Vilka arbetsmoment uppfattas som lätta att genomföra och vilka upplevs som mindre enkla? Detta ställde vi frågor om i enkäterna, bland annat när det gäller kartläggning, samarbete, förankring och resurser.

Det som flest upplever som lätt är själva samarbetet mellan polis och kommun. Fler än nio av tio svarar att det är lätt att samarbeta med motparten. Det område som flest upplever som svårt är att få tillräckligt med resurser.

Tabell 13. Andel som har svarat att olika moment är "ganska lätta" eller "mycket lätta". Procent*

	Polisenkät	Kommunenkät
Att samarbeta med motparten	93 (n = 234)	95 (n = 186)
Att göra en kartläggning av de lokala problemen	87 (n = 229)	78 (n = 170)
Att gemensamt välja åtgärder	86 (n = 230)	85 (n = 173)
Att genomföra brottsförebyggande åtgärder	68 (n = 229)	62 (n = 169)
Att få till en bra intern organisation för samverkan	58 (n = 231)	60 (n = 186)
Att hålla tidsplanen vi först satte upp	56 (n = 211)	46 (n = 151)
Att göra en gemensam uppföljning	53 (n = 199)	77 (n = 151)
Att i det dagliga arbetet få åtgärderna inom överenskommelsen prioriterade	44 (n = 229)	43 (n = 174)
Att hålla uppe intresset för överenskommelsen internt	43 (n = 231)	51 (n = 181)
Att få tillräckligt med resurser	31 (n = 230)	31 (n = 167)

* Övriga svarsalternativ var "Ganska svårt", "Mycket svårt" eller "Ej gjort". De respondenter som svarade "Ej gjort" ingår inte i tabellen. I tabellen ingår endast de svarande som angett att de har en överenskommelse.

De allra flesta, både inom polis och kommun, upplever att det var lätt att göra en kartläggning. Även att välja gemensamma åtgärder upplevs som lätt av de allra flesta som har svarat på enkäterna.

Relativt lätt att utföra och följa upp åtgärder

Majoriteten av de svarande anser också att det var lätt att följa upp överenskommelsen. I kommunenkäten svarar 77 procent och i polisenkäten 53 procent att det var lätt att göra en uppföljning. Här märks alltså en skillnad mellan kommun och polis.

Även att genomföra brottsförebyggande åtgärder upplevs av många – ungefär två tredjedelar – som lätt.

Sammanfattningsvis tycker många alltså att det är enkelt att genomföra och följa upp åtgärder. Jämfört med de tidigare stegen i samverkansmodellen – kartläggning och problembild – upplevs dock genomförande och uppföljning oftare som svårt.

Kommun och polis upplever det som svårt att hålla överenskommelserna levande

Över hälften svarar att det är svårt ”att i det dagliga arbetet få åtgärderna inom överenskommelsen prioriterade”. Resultatet är nästan identiskt i polisenkäten respektive kommunenkäten.

På frågan om hur lätt eller svårt det är att hålla upp intresset för överenskommelsen internt tycker ungefär hälften i kommunenkäten att det är lätt och hälften att det är svårt. I polisenkäten tycker bara 43 procent att det är lätt att hålla intresset upp.

De två variablerna prioritet och intresse samvarierar i hög utsträckning enligt enkätsvaren: De respondenter som tycker att det är lätt att hålla upp intresset för överenskommelsen internt tycker ofta samtidigt att det är lätt att få prioritet för överenskommelsen – och tvärt om.⁴⁰

Brist på intresse och prioritet skulle kunna betyda att överenskommelserna inte är tillräckligt integrerade i verksamheterna – vilket i sin tur kan bero på dålig förankring. Medan de flesta tycker att det är lätt att utforma själva överenskommelsen – att kartlägga och välja åtgärder – verkar många ha svårt att få samverkansöverenskommelserna att bli en del av den dagliga verksamheten.

Intervjustudie: Överenskommelsen bör förankras hos många olika personer

Enligt intervjustudien krävs det att överenskommelsen förankras hos många olika medarbetare inom kommun och polis för att den ska bli en levande del av verksamheterna. Politiker, förvaltningschefer, samordnare, länspolismästare och närpolischefer nämns alla som viktiga i denna process. I kommunerna anses särskilt förvaltningscheferna ha en nyckelroll. De behövs för att förankra och driva på arbetet med de brottsförebyggande åtgärderna – åtgärder som många gånger ska utföras i deras förvaltningar.

Även kommunens samordnare anses vara nyckelpersoner när överenskommelsen ska förankras och implementeras. De informerar och entusiasmerar politiker och chefer, driver arbetet i olika samverkansgrupper och håller kontakt med olika utförare av åtgärder. En vanlig åsikt i intervjustudien är att drivna och engagerade samordnare i princip är ett måste för att integrera överenskommelsen i kommunens verksamhet.

Problem med implementeringen kan uppstå när en person har utformat överenskommelsen och en annan person ska implementera den – eller när nyckelpersoner i samverkan slutar. Det finns exempel på att åtgärderna i överenskommelsen ifrågasätts av nya medarbetare, som anser att det är svårt att arbeta med dem.

⁴⁰ För en utförligare beskrivning av sambandet mellan prioritet och intresse se tabellerna 5 och 6 i bilaga 4. Dessa tabeller beskriver sambanden i polisenkäten, och sambanden i kommunenkäten liknar sambanden i polisenkäten i hög grad.

Inom polisen spelar, enligt flera intervjupersoner, särskilt närpolischeferna en avgörande roll för förankringen av samverkansöverenskommelsen på den lokala polisstationen. Som tidigare nämnts är det sedan inte självklart att närpolischeferna prioriterar överenskommelsen i den dagliga verksamheten. Enligt flera närpolischefer hänger det tätt samman med i vilken utsträckning överenskommelsen stämmer överens med polisens egna mål. Detta enligt flera närpolischefer. Om åtgärderna faller utanför målen riskerar de att prioriteras ner om olika aktiviteter ställs mot varandra.

Även länspolismästarens och andra högre polischefers inställning uppfattas av flera som viktig för att överenskommelsen ska kunna prioriteras i det dagliga arbetet och bli en levande del av verksamheten. För att förbättra förankringen uppåt föreslår ett par av de lokala polischeferna att samverkansöverenskommelserna bör kopplas till insatser i PUM-A.⁴¹ På så sätt skulle arbetet utifrån överenskommelsen bli tydligt och synligt, tycker en dem. En annan närpolischef håller inte med: PUM-A blir missvisande då den lokala polisen långt ifrån rapporterar in all information de borde i PUM-A.

Det upplevs som svårt att få tillräckligt med resurser

Respondenterna upplever det som svårt att få tillräckligt med resurser till det brottsförebyggande arbetet inom samverkansöverenskommelserna. Polisenkäten och kommunenkäten har ett närmast identiskt resultat i denna fråga – nästan sju av tio svarande upplever att det är svårt att få tillräckligt med resurser. En av fem tycker att det är ”mycket svårt” att få tillräckligt med resurser. Detta är inte ett nytt problem – även i Brås undersökning om de lokala brottsförebyggande råden 2005 upplevde de lokala brottsförebyggarna att det var svårt att få tillräckligt med resurser för sitt arbete (Brå 2005:15).

”Att få tillräckligt med resurser” är det område där respondenterna inom kommun och polis i klart störst utsträckning upplever svårigheter. Här finns det – enligt svaren i båda enkäterna – ett samband mellan svårigheten att få resurser och hur svårt det är att bedriva ett brottsförebyggande arbete. Upplever man det som svårt att få resurser upplevs också följande moment som svåra – och tvärt om:

- genomföra åtgärder.
- få till en bra intern organisation för samverkan.
- få åtgärderna inom överenskommelsen prioriterade i den dagliga verksamheten.
- hålla uppe intresset för överenskommelsen internt.

⁴¹ Detta är ett verktyg för att kunna dokumentera den operativa polisverksamheten. Applikationen PUM-A utgår från polisens underrättelsemodell, PUM, som beskriver hur polisen ska arbeta underrättelse- och kunskapsbaserat i sin planerade verksamhet.

Enkätresultatet indikerar alltså att de som har lätt för att få resurser ofta också har lätt för att på olika sätt bedriva brottsförebyggande arbete – och att få detta arbete att bli en del av verksamheten. Tabellen nedan visar ett exempel på detta.

Tabell 14. Polisenkät. Andel som tycker att det är lätt respektive svårt att få åtgärderna prioriterade i den dagliga verksamheten, uppdelat utifrån andel som tycker att det är lätt respektive svårt att få tillräckligt med resurser. Procent (n = 228)*

	Lätt att få resurser (n = 68)	Svårt att få resurser (n = 158)
Lätt att få åtgärderna prioriterade	71	34
Svårt att få åtgärderna prioriterade	29	66
Summa	100	100

* I tabellen ingår endast de svarande som angett att de har en överenskommelse. I kategorin "lätt" ingår svarsalternativen "mycket lätt" och "ganska lätt". I kategorin "svårt" ingår svarsalternativen "mycket svårt" och "ganska svårt". Man kunde också svara "ej gjort", men respondenterna som gjorde det ingår inte i tabellen.

I polisenkäten finns det ytterligare två områden – förutom de ovanstående – som har ett samband med hur lätt det upplevs vara att få tillräckligt med resurser: Om man har svårt att följa tidsplanen samt om man tycker att det är svårt att göra en uppföljning.⁴² De som tycker att det är svårt att få resurser upplever det också som svårt att följa tidsplanen och som svårt att göra en uppföljning.

Intervjustudie: Resursbrist kan leda till att polisen inte klarar sina åtaganden

Även i den kvalitativa studien upplevs resursbrist, särskilt inom polisen. Närpolischeferna har i stor utsträckning försökt välja ut redan pågående åtgärder till sina samverkansöverenskommelser, för att undvika resursbrist. Åtgärderna ligger också någorlunda i linje med polisens egna mål, vilket anses vara viktigt. Ändå upplevs resurserna för överenskommelsen alltså som för knappa – ett par lokala polischefer tvivlar till och med på om de kan uppfylla åtagandena i överenskommelsen. En orsak till detta är att två av närpolisstationerna i studien har fått minskade resurser. De har blivit ett par närpoliser färre, vilket upplevs ha fått en stor negativ effekt på det lokala polisarbetet generellt.

Att närpolischefer upplever resursbrist beror dock inte enbart på minskad personal. Flera närpolischefer menar att det brottsförebyggande arbetet som bedrivs inom en överenskommelse inte är så prioriterat inom polisen. När resurserna blir knappa hinns sådant

⁴² I alla samband som beskrivs i detta avsnitt skiljer det mer än 20 procentenheter mellan den grupp som tycker att det är lätt att få resurser och den grupp som tycker att det är svårt att få resurser. Oftast är skillnaden mellan de båda grupperna ännu större.

arbete inte med – det finns ett tryck uppifrån att prioritera andra mål, ofta kvantitativa mål som härstammar från polisens årliga nationella mål. Brottsförebyggande åtgärder som faller utanför dessa får vänta.

*För den enskilde chefen fordras det ganska stort mod för att våga öka resurserna på det brottsförebyggande arbetet. (...) Att säga "Vi har inte lyckats blåsa tillräckligt många bilister i år, men vi har gjort det här andra i stället". (...) Utrymmet finns, men man måste vara lite olydig.
(Närpolischef)*

Även i RPS inspektionsrapport framkommer att det brottsförebyggande arbetet inom överenskommelserna inte sällan har låg status inom polisen och får "stå tillbaka för andra behov" (RPS 2012:2).

När det gäller kommunal organisation så har åtgärderna i en av de tre kommunerna i viss mån blivit nedprioriterade på grund av tidsbrist. Men generellt upplevs inte samma resursbrist inom kommunerna som inom polisen. En bidragande orsak kan vara att det i alla tre studerade kommuner finns samordnare anställda. Dessa har tid avsatt i tjänsten för att samordna det brottsförebyggande arbetet – och att i viss mån själva utföra brottsförebyggande åtgärder.

Även inom kommunerna förväntas dock åtgärderna inom överenskommelserna utföras inom befintliga budgetramar.

Samarbetet mellan parterna tycks fungera bra

Både i kommunenkäten och i polisenkäten anger mer än nio av tio svarande att de upplever det som lätt att samarbeta med motparten. Vidare upplever en majoritet av respondenterna att det är lätt att hitta en samverkansorganisation som fungerar. Omkring 60 procent anger att det är lätt att "få till en bra intern organisation". Samtidigt är det alltså omkring 40 procent som tycker att detta är svårt. Här märks ingen skillnad mellan de kommuner som organiserar sin samverkan i brottsförebyggande råd och de som har valt en annan organisationsform.

Intervjustudie: Förståelse för varandras verksamheter upplevs som viktigt för samarbetet

Två faktorer framhålls i intervjustudien som särskilt viktiga för ett gott samarbete mellan polis och kommun: goda personliga relationer och en förståelse för varandras verksamheter.

När det gäller personliga relationer mellan kommun och polis så har dessa ofta varit goda i de studerade kommunerna. Personkemin mellan polisens och kommunens samordnare har ofta fung-

erat mycket bra och detta anses ha bidragit till att samverkansarbetet på många sätt har blivit framgångsrikt.

Samordnarna tycker sig också ha haft en bra förståelse för varandras verksamheter. Utan denna förståelse tror flera av dem att de hade haft svårare att acceptera samarbetspartens förslag och att förstå olika skillnader i arbetssätt. Exempelvis kunde polisen ibland tidigare uppfattas som ”undflyende” när de ställde in möten och var svåra att nå. I dag förstår kommunens samordnare att det troligen beror på att polisen kan behöva prioritera händelsestyrd verksamhet.

I två av de studerade kommunerna uppges samarbetet mellan polis och kommun fungera väldigt bra. I den tredje är åsikterna mer blandade. Under själva utformandet av överenskommelsen upplevdes relationerna mellan kommun och polis som goda. Sedan dess har polisen genomgått en omorganisation och nya personer har delvis tagit över ansvaret för samverkan. I dag upplevs, inom både polis och kommun, svårigheter i kommunikationen och det finns olika åsikter om hur det brottsförebyggande rådet i kommunen bör organiseras. Personer inom kommunen tycker även att kommunen får ta ett alltför stort ansvar för att driva samverkansarbetet framåt. Samtidigt fungerar vissa delar av samverkan bra och det finns en vilja från både kommun och polis att fortsätta samverka.

I alla tre kommunerna tycks det i hög utsträckning vara kommunernas samordnare som driver samverkansarbetet framåt. De kallar till möten i samverkansgrupper och får ofta ansvar för att utforma och följa upp överenskommelsen. Detta uppfattas av de flesta inblandade som naturligt, då kommunens samordnare har tid avsatt i sin tjänst för samordning av det brottsförebyggande arbetet.

Det ska tilläggas att många av intervjupersonerna, samtidigt som de säger att goda personliga relationer är en framgångsfaktor, menar att det är viktigt med hållbara strukturer för samverkan. De ser att överenskommelsen har potential att ge en sådan struktur, så att samverkan fortsätter att fungera även om de nuvarande samordnarna slutar på sina poster och nya relationer måste etableras.

Förbättringar tack vare överenskommelserna

Sammanfattning

- Samverkansöverenskommelserna upplevs på flera sätt ha förbättrat samverkan mellan kommun och polis, enligt enkätsvaren.
- Sättet som samverkan organiseras på och själva samarbetet mellan kommun och polis är de två områden som flest upplever förbättringar inom.
- Även kvaliteten och långsiktigheten i det brottsförebyggande arbetet har förbättrats något, enligt de svarande.
- Ungefär 60 procent anser att effekterna på brottsligheten har förbättrats något på grund av överenskommelserna.
- De allra flesta upplever att resurserna för det brottsförebyggande arbetet är oförändrade.
- Många uppfattar inte heller några förbättringar när det gäller medarbetarnas intresse eller hur det brottsförebyggande arbetet prioriteras i verksamheterna.
- De svarande fick sätta ”betyg”, mellan 1 och 10, på hur väl samverkan fungerar. De allra flesta anger att den som helhet fungerar bättre i dag än innan överenskommelsen.
- Enligt intervjustudien har överenskommelserna ofta förbättrat själva samarbetet mellan kommun och polis. Samtidigt uttrycks en tveksamhet till om överenskommelsen kan ge några större effekter på brottsligheten.

En central fråga i studien har varit om kommun och polis tycker att överenskommelsen har förbättrat eller försämrat samverkan och det brottsförebyggande arbetet. Det gäller såväl själva samarbetet mellan polis och kommun som kvaliteten på det brottsförebyggande arbetet och effekterna på brottsligheten.

De svar som gavs i enkäten visar att de flesta tycker att samverkansöverenskommelsen har lett till förbättringar på flera om-

råden. Främst tycker de svarande att själva samarbetet mellan kommun och polis har förbättrats. Så mycket som två tredjedelar ser också en förbättrad kvalitet i det brottsförebyggande arbetet i kommunen.

Tabell 15. Andel som upplever att det brottsförebyggande arbetet har blivit "något bättre" eller "mycket bättre" till följd av samverkansöverenskommelsen. Procent.*

	Polisenkät	Kommunenkät
Hur samverkan organiseras	79	71
Kommunikationen mellan kommun och polis	70	67
Längsiktigheten i det brottsförebyggande arbetet	70	69
Förståelsen för den andra partens arbetssätt	69	63
Intresset för det brottsförebyggande arbetet hos beslutsfattare	66	66
Kvaliteten på det brottsförebyggande arbetet	65	70
Det brottsförebyggande arbetets effekter på brottsligheten	64	
Hur det brottsförebyggande arbetet prioriteras i det dagliga arbetet	51	48
Intresset för det brottsförebyggande arbetet hos övriga medarbetare (ej beslutsfattare)	45	45
Resurser för det brottsförebyggande arbetet	28	26

* Svartalternativen var "Mycket bättre", "Något bättre", "Som innan", "Något sämre", "Mycket sämre". I tabellen ovan redovisas den andel som har svarat "Mycket bättre" eller "Något bättre". Övriga respondenter har allra oftast svarat "Som innan", ibland "Något sämre". I analysen ingår endast de kommuner som har haft en överenskommelse längre än ett år. N155 (kommunenkäten); N180 (polisenkäten).

De respondenter som inte tycker att överenskommelsen har förbättrat det brottsförebyggande arbetet anger så gott som alltid att detta fungerar "som innan". Enstaka respondenter har fyllt i alternativet "något sämre". Enligt enkätresultatet har överenskommelserna alltså i mycket liten utsträckning försämrat förutsättningarna för det lokala brottsförebyggande arbetet. Överenskommelserna har antingen förbättrat situationen eller inte påverkat den alls.

Förbättringarna märks inom de flesta områden som Brå ställde frågor om. Generellt upplever de svarande dock att det brottsförebyggande arbetet har blivit "något bättre" snarare än "mycket bättre". Resultaten är ofta samstämmiga för kommunenkäten och polisenkäten.

Brå jämförde också frågan om förbättringar med frågan om vad som upplevs som lätt och svårt i arbetet utifrån samverkansöverenskommelser (se kapitlet "Nyckelpersonernas upplevelser"). Det visar sig att samma områden som upplevs som "lätta" också är de områden där de svarande ser förbättringar, till exempel samarbetet mellan kommun och polis. De områden som förblir "som innan"

är de områden som ofta uppfattas som ”svåra”, exempelvis att få tillräckligt med resurser.

Själva samarbetet föremål för stora förbättringar

Störst förbättringar upplevs i hur samverkan mellan kommun och polis organiseras. De allra flesta, nästan åtta av tio i polisenkäten, tycker att organisationen har förbättrats tack vare samverkansöverenskommelserna. Nästan tre av tio tycker att organisationen har blivit ”mycket bättre”. Det resultatet är i det närmaste identiskt i de båda enkäterna.

Även när det handlar om själva samarbetet – kommunikation och förståelse för varandras arbetssätt – har en klar förändring till det bättre skett, enligt enkätsvaren. Det gäller särskilt kommunikationen mellan kommun och polis. Mer än var fjärde respondent svarar att kommunikationen har blivit ”Mycket bättre”.

Långsiktighet, kvalitet och effekter tycks ha förbättrats på grund av överenskommelserna

Enligt enkätsvaren har det brottsförebyggande arbetet förbättrats när det gäller långsiktighet, kvalitet och effekter. Cirka sju av tio respondenter upplever att det brottsförebyggande arbetet i kommunen har blivit mer långsiktigt. En lika stor andel svarar att kvaliteten på det brottsförebyggande arbetet har förbättrats på grund av överenskommelsen. De flesta av dem anser dock att kvaliteten har blivit ”något bättre”, snarare än ”mycket bättre”.

En majoritet svarar också att de tycker att överenskommelsen har lett till att det brottsförebyggande arbetet har fått bättre effekter på brottsligheten. De allra flesta tycker att effekterna har blivit ”något bättre”.

Intresset hos beslutsfattare upplevs ha förbättrats – men inte alltid övriga medarbetares intresse

En majoritet, inom både polis och kommun, upplever att intresset för det brottsförebyggande arbetet hos beslutsfattare har förbättrats på grund av överenskommelsen. En av fem tycker att intresset har blivit ”Mycket bättre”.

När det gäller övriga medarbetare – personer utan beslutandemandat i organisationerna – märks inte samma positiva effekt av samverkansöverenskommelserna. Knappt hälften av de svarande i enkäterna uppger att övriga medarbetares intresse för det brottsförebyggande arbetet har förbättrats.

En ungefär lika stor andel upplever att det brottsförebyggande arbetet prioriteras bättre än innan samverkansöverenskommelserna infördes. Bara några enstaka svarar att prioriteringarna har

blivit ”mycket bättre”. När det gäller att få arbetet prioriterat och att få medarbetarna intresserade upplevs alltså inte samma förbättringar som på många andra områden.

Resurserna upplevs vara oförändrade

Enligt enkätsvaren har samverkansöverenskommelserna inte medfört någon större förändring av de resurser som kommun och polis får i det brottsförebyggande arbetet. De flesta, omkring sju av tio, tycker att resurserna är ”som innan”.

Samverkan tycks överlag ha förbättrats

Brå bad de svarande att på en tiogradig skala skatta hur väl samverkan mellan polis och kommun fungerar. Dels fick de ange hur väl samverkan fungerar i dag, dels fick de uppskatta hur väl den fungerade före samverkansöverenskommelsen. Genomsnittet för hur väl samverkan anses fungera i dag är 8,0 enligt polisenkäterna och 8,4 enligt kommunenkäterna. Det tyder på att kommun och polis i stor utsträckning är nöjda med samverkan i brottsförebyggande arbete.

Tabell 16. Hur väl de svarande, på en skala från 1 till 10, anser att samverkan fungerat – före samverkansöverenskommelsen respektive i dag. Medelvärde.*

	Hur väl samverkan fungerade innan överenskommelsen infördes	Hur väl samverkan fungerar i dag
Kommunenkat	6,9 (n = 157)	8,4 (n = 175)
Polisenkat	6,2 (n = 176)	8,0 (n = 179)

* I tabellen inkluderas bara de svarande som har haft en samverkansöverenskommelse ett år eller längre.

De flesta svarande ger också samverkan ett klart högre betyg ”i dag” jämfört med ”innan överenskommelsen”. I polisenkäten anser 74 procent – och i kommunenkäten 65 procent – att samverkan fungerar bättre i dag jämfört med innan överenskommelsen. Övriga enkättagare är lika nöjda med samverkan i dag som innan – endast några få är mindre nöjda i dag.

Intervjustudien: Överenskommelsen tycks ha lett till bättre samarbete – men inte alltid till bättre effekter

Liksom i enkätstudien tycker informanterna i intervjustudien överlag – särskilt i två av kommunerna – att samverkansöverenskommelsen har förbättrat samverkan mellan kommun och polis. I första hand handlar det då om själva samarbetet mellan polis och kommun. Samarbetet upplevs ha blivit mer strukturerat och ha

fått en större tyngd i organisationerna sedan det formaliserades i en samverkansöverenskommelse. En annan förbättring är att samverkan har blivit mer strukturerad, bland annat genom att parterna har skapat gemensamma problembilder.

Få av intervjupersonerna tar upp effekter på själva brottsligheten när de får frågan om vad överenskommelsen har åstadkommit. Ett skäl kan vara att arbetet inom överenskommelsen av många ses som långsiktigt – och att det helt enkelt är för tidigt i processen för att se några effekter av det. Samtidigt tvivlar de flesta av samordnarna på att samverkansöverenskommelsen över huvud taget kommer att kunna åstadkomma effekter på brottsligheten inom problemområdena, annat än i enstaka fall. Detta beror, menar en närpolischef, på att en stor del av de insatser som görs inom ramen för överenskommelsen gjordes redan innan den tecknades. En samordnare uttrycker sig på följande sätt:

*Sedan får vi väl se om det påverkar brottsligheten. Det lär ju bli svårt att visa att det har med samverkansöverenskommelsen att göra. Alltså, hur du ska leda det i bevis, evidensbaserat. Det är ju oerhört svårt alltså. (...) Men det är värt ett försök. Och om det händer något med brottsligheten, ja, bra.
(Samordnare)*

Synen på vilka effekter som är möjliga ligger i linje med intervjupersonernas syn på vilket syfte överenskommelsen har. På frågan om vilken som är samverkansöverenskommelsens viktigaste uppgift blir svaren från de flesta att samarbetet mellan polis och kommun ska förbättras. Det handlar både om att stärka samarbetet mellan polis och kommun allmänt och mer specifika syften, till exempel att myndigheterna ska arbeta mer strukturerat tillsammans och få tydligt avgränsade problemområden. Det nämns också att man vill visa fram – både internt och utåt mot allmänheten – att kommun och polis arbetar ihop och ”gör något åt problemen”.

Framgångar och svårigheter

Sammanfattning

- När kommun och polis själva får beskriva vilka framgångar de har haft i arbetet utifrån samverkansöverenskommelser lyfts två huvudområden fram: ett förbättrat samarbete mellan parterna och en mer strukturerad samverkan.
- Även i intervjustudien lyfts gott samarbetsklimat och en bra struktur på överenskommelsen fram - som viktiga framgångsfaktorer. Den kanske allra tydligaste framgångsfaktorn anses dock vara drivna och engagerade samordnare.
- Resursbrist är den svårighet i samverkansarbetet som nämns av flest respondenter i en öppen fråga om svårigheter. Det är också vanligt med svårigheter att förankra överenskommelsen.
- Även i intervjustudien anges resursbrist som en stor svårighet, framför allt av polisen.
- Under rubriken "Övrigt" i enkäterna har många skrivit in allmänna positiva åsikter om samverkansöverenskommelser.

Brå ville ta reda på vilka framgångsfaktorer och svårigheter de svarande hade mött i arbetet utifrån samverkansöverenskommelser. De svarande fick själva beskriva detta under två olika rubriker i enkäterna. Det fanns också ett utrymme i enkäterna för "Övriga synpunkter om samverkansöverenskommelser".

Det interna bortfallet är högre på dessa "fria" frågor än på de flesta övriga frågorna i enkäterna.⁴³ Svaren är också, som nämnts,

⁴³ Enkätfrågan om framgångsfaktorer besvarades av 195 av de 235 svarande som fick frågan i polisenkäten, jämfört med 152 av de 203 svarande som fick frågan i kommunenkäten. Enkätfrågan om svårigheter besvarades av 196 av de 235 svarande som fick frågan i polisenkäten, jämfört med 149 av de 203 svarande som fick frågan i kommunenkäten. Kommuner utan samverkansöverenskommelse behövde inte svara på frågorna om svårigheter och framgångsfaktorer. Under enkätfrågan Övrigt var det 103 av 272 respondenter som skrev något i polisenkäten, jämfört med 125 av 247 respondenter i kommunenkäten.

öppna till sin karaktär och olika respondenter har varit olika detaljerade i sina svar och relaterat till huvudfrågorna på något olika sätt. Svaren tolkas därför med viss försiktighet och analysen av materialet har gått ut på att identifiera större teman.

Samarbetet upplevs som en framgång av parterna

Från början var det tänkt att enkätfrågan om framgångsfaktorer skulle ge svar på vilka faktorer som kan tänkas påverka huruvida man når framgång i arbetet utifrån samverkansöverenskommelser. Respondenterna har dock inte tolkat frågan så, utan har snarare beskrivit vilka framgångar de haft i sitt arbete.⁴⁴ Nedan redovisas de teman som återkommer oftast.⁴⁵

Vanliga teman i polisenkäten:

- Bättre kontaktytor i kommunen (43 svarande nämner detta).
- Gemensam problembild/gemensamt synsätt (41 svarande).
- Bättre förståelse för varandra (28 svarande).
- Gemensamma mål (14 svarande).
- Ett strukturerat arbete (10 svarande).

Vanliga teman i kommunenkäten:

- Gemensam problembild/gemensamt synsätt (18 svarande).
- Bättre förståelse för varandra (17 svarande).
- Gemensamma mål (16 svarande).
- Strukturerat arbete (15 svarande).
- Bättre kontaktytor inom polisen (13 svarande).

Exakt samma teman – om än med olika inbördes ordning – återkommer i kommunenkäten och polisenkäten. Dessa teman följer, förenklat, två huvudspår: Det första handlar om samarbetet mellan kommun och polis och det andra om den gemensamma arbetsprocessen.

När det gäller själva samarbetet är det framför allt en ökad förståelse för varandra och bättre kontaktytor som nämns som områden där polis och kommun har nått framgång. Många inom polisen verkar uppskatta just de ökade kontaktytorna mot kommunen, både i form av bättre nätverk och, framför allt, av ökad ”personkänedom”.

När det gäller framgångar som har med själva arbetsprocessen att göra lyfter många fram den gemensamma problembilden. En respondent skriver: ”Mycket bra att få en gemensam bild över lä-

⁴⁴ Enkätfrågan löd ”Vilka framgångsfaktorer har ni funnit i arbetet kommunen/polisen bedrivit utifrån samverkansöverenskommelser?”

⁴⁵ Inom parentes finns antalet kommuner som har nämnt temat i sin fritext. Om en kommun i ett stycke text tog upp flera teman separerades de olika textstyckena och lades i olika teman vid analysen. En kommun kan alltså förekomma under flera teman och antalet textstycken är större än det totala antalet kommuner i genomgången. En kommun kan dock bara förekomma en gång under samma tema.

get i kommunen och att gemensamt prioritera vad som behöver göras.” Många tycks också överlag se fördelarna med ett strukturerat arbetssätt, där det blir tydligt vem som gör vad, när det ska göras och hur. Att det numera finns mål för det gemensamma arbetet ses också av många som en framgång.

Resursbrist den vanligaste svårigheten enligt enkätsvaren

Brist på resurser är det tema som återkommer allra oftast när polis och kommun själva beskriver vilka svårigheter de har upplevt i arbetet utifrån samverkansöverenskommelser. Många skriver rätt och slätt ”resursbrist”, andra nämner mer specifikt vad det handlar om – oftast brist på personal, tid eller pengar.

*Svårt att få tillräckligt med resurser för att nå ett bra resultat.
(Respondent i polisenkäten)*

*För lite tid, alla medarbetare har andra arbetsuppgifter som för det mesta prioriteras högre än brottsförebyggande arbete.
(Respondent i kommunenkäten)*

I kommunenkäten nämner flera svarande från mindre kommuner att resursproblemen beror på att kommunen är liten – de har ett allmänt problem att få resurser eller så saknas pengar för att anställa en samordnare av det brottsförebyggande arbetet.

De flesta av de svarande som upplever en resursbrist tycks avse bristande resurser i den egna organisationen. Några har dock antecknat resursbrist hos samarbetsparten som ett problem.

Det näst vanligaste svaret under rubriken ”svårigheter” är att det inte finns några svårigheter. Man skriver ”inga svårigheter” eller ”inget” – en relativt stor andel inom kommun och polis tycks anse att arbetet med överenskommelserna fungerar utan svårigheter. Nedan följer en lista över de typer av svårigheter som nämns oftast.

Vanliga teman i polisenkäten:

- Brist på resurser (45 svarande nämner detta).
- Inga svårigheter (35 svarande).
- Svårt att förankra överenskommelsen (16 svarande).
- Brist på engagemang från kommunens sida (12 svarande).
- Svårigheter med uppföljning (8 svarande).

Vanliga teman i kommunenkäten:

- Brist på resurser (44 svarande).
- Inga svårigheter (29 svarande).
- Svårt att förankra överenskommelsen (15 svarande).
- Brist på engagemang från polisens sida (10 svarande).
- Svårigheter på grund av omorganisation eller att personal har bytts ut (9).

Precis som när det gäller framgångsfaktorer är polisenkät och kommunenkät slående samstämmiga när det gäller vilka svårigheter man har stött på i arbetet utifrån samverkansöverenskommelser. Ett relativt vanligt tema hos båda parter är svårigheter att förankra samarbetet inom sin organisation. Det gäller både att göra överenskommelsen känd bland medarbetarna och att omätta den i konkret arbete. En av respondenterna skriver:

Svårt att få förankring i de olika leden, vem ger arbetsgrupperna uppdrag, vem betalar, vem redovisar man till, det vill säga en oklar organisation "under" själva rådet.

Temat svårigheter med förankring skulle kunna sorteras in under ett större tema om organisatoriska problem. Detta är ett vanligt återkommande tema i enkäterna – särskilt i kommunenkäten. Kommunerna redovisar till exempel svårigheter på grund av omorganisationer, svårigheter att hålla liv i överenskommelsen, att implementera överenskommelsen, samt brist på intresse från chefer/politiker.

Att det är svårt att på allvar få in samverkansöverenskommelsen – och det brottsförebyggande arbetet utifrån den – i kommunernas verksamhet kan ha olika förklaringar. Några svarar att kommuner är komplexa organisationer med många olika förvaltningar och att det därför kan vara svårt att få genomslag i hela organisationen.

Både polis och kommun upplever ibland ett bristande engagemang hos samarbetsparten. ”Det dras i polisen från alla håll ... det är svårt att få polisen att medverka i det förebyggande arbetet”, skriver en kommunrepresentant. I polisenkäten skriver flera svarande att det saknas intresse för brottsförebyggande frågor hos kommunen.

Intervjustudie: Samordnare en framgångsfaktor

Tre större teman kan urskiljas i intervjustudien när det gäller framgångsfaktorer⁴⁶ i arbetet utifrån samverkansöverenskommelser: drivna samordnare, ett gott samarbetsklimat och en genomarbetad samverkansöverenskommelse. De första två är alltså i princip samma teman som lyfts fram i enkätstudien när det gäller upplevda framgångar.

Intervjupersonerna i de tre studerade kommunerna delar i stor utsträckning åsikter om vilka framgångsfaktorer som är viktigast. Den faktor som kanske lyfts fram allra tydligast är samordnaren – att ha en samordnare för det brottsförebyggande arbetet anställd. Samordnarnas driv och engagemang ses som mycket viktig både för utformandet av samverkansöverenskommelsen och för att hålla samverkan levande. Att anställa drivna samordnare och ge dem

⁴⁶ Med framgångsfaktor menas här en faktor som påverkar förutsättningen för framgång.

tid och mandat att arbeta med samverkan är ett klart framgångsrecept, enligt intervjupersonerna.

Ett annat tema som återkommer är själva samarbetsklimatet. Två aspekter som nämns särskilt är goda relationer mellan personerna som arbetar inom polis och kommun och förståelsen för varandras verksamheter och arbetsvillkor (se även kapitlet ”Förbättringar”). Liknande områden togs upp som framgångsfaktorer även i en kvalitativ studie om hur samverkan i Landskrona upplevdes av medarbetarna (Landskrona stad och Polisen 2011).

Det tredje temat som kan urskiljas när det gäller framgångsfaktorer är en genomarbetad samverkansöverenskommelse. Flera intervjupersoner menar att man vinner på att lägga ner lite extra tid på att göra en bra kartläggning, orsaksanalys och problembild. Det ger en bra grund för det brottsförebyggande arbetet.

Intervjustudie: Resursbrist en svårighet

Att få tillräckligt med resurser är det område där poliserna i intervjustudien – i likhet med poliserna i enkätstudien – upplever störst svårigheter. Bland annat saknas det tid för att utföra åtgärderna inom samverkansöverenskommelsen och för att gå på samverkansmöten. I två av kommunerna är detta kanske inte så konstigt, eftersom polisen har fått en minskad personalstyrka sedan överenskommelsen utformades (se kapitlet ”Nyckelpersonernas upplevelser”). Den upplevda resursbristen handlar dock inte bara om antalet poliser utan också om prioriteringar när det gäller befintliga resurser. Flera närpolischefer menar att deras chefer inte prioriterar det brottsförebyggande arbetet tillräckligt högt. Trots att den officiella ståndpunkten är att brottsförebyggande verksamhet är viktig saknas inte sällan resurser och förståelse för sådan verksamhet.

När det gäller vilka svårigheter kommunens representanter upplever spretar intervjumaterialet åt lite olika håll. Gemensamt i de tre kommunerna är att svårigheterna verkar finnas inom den interna organisationen. Det kan till exempel handla om svårigheter att förankra överenskommelsen, vissa svårigheter att få resurser eller svårigheter när olika nyckelpersoner i det brottsförebyggande arbetet byter tjänst. I en av kommunerna upplevs även svårigheter som har med själva samarbetet mellan kommun och polis att göra (se kapitlet ”Nyckelpersonernas upplevelser”).

Positivt och negativt blandas under “Övrigt”

Sista rubriken i enkäten löd ”Övriga synpunkter om samverkansöverenskommelser”. Här fick respondenterna fritt skriva in kommentarer om samverkansöverenskommelser.

Det vanligaste temat i detta material är allmänna positiva åsikter om samverkansöverenskommelser. Man skriver att det är bra att överenskommelserna finns, att de har lett till förbättringar och att de är bra ”stöddokument”. Ett annat tema som ofta nämns är att själva samarbetet mellan kommun och polis har förbättrats på grund av överenskommelsen.

Ett tredje tema som återkommer – om än inte lika ofta som de ovanstående – är att en överenskommelse inte behövs. Samverkan mellan polis och kommun fungerade redan bra – eller så har överenskommelsen helt enkelt inte lett till så mycket förändring. En respondent i kommunenkäten skriver:

Jag ser inte att de [samverkansöverenskommelserna] egentligen har påverkat arbetet alls. I en liten kommun finns närheten i alla fall.

Utbildning och stöd

Sammanfattning

- Boken ”Samverkan i lokalt brottsförebyggande arbete” har lästs av cirka 60 procent av de svarande (Brå, RPS och SKL 2010).
- De allra flesta av dem som har läst boken upplevde den som användbar. Intervjupersonerna i den kvalitativa studien delar denna uppfattning.
- Den pilotutbildning som anordnades av Brå, RPS och SKL upplevs som mycket användbar av de intervju personer som deltog i den. I två av kommunerna upplevs den ha förbättrat samverkansöverenskommelsens utformning i stor utsträckning.
- De flesta samordnare i intervjustudien skulle inte ha gjort en orsaksanalys om de inte hade gått pilotutbildningen.
- Pilotutbildningen har, enligt intervjustudien, också bidragit till en ökad förståelse mellan polis och kommun lokalt.

Som tidigare nämnts tog Brå, tillsammans med RPS och SKL, fram boken ”Samverkan i lokalt brottsförebyggande arbete” 2010 – som ett stöd för kommun och polis i deras samverkan. En intressant fråga är om denna bok har nått ut och kommit till användning.

I detta kapitel tittar vi också på den pilotutbildning om samverkan i lokalt brottsförebyggande arbete som Brå, RPS och SKL anordnade 2011 och 2012. Samordnarna i intervjustudien har fått svara på hur denna utbildning påverkade deras samverkansprocess och den överenskommelse de har utformat.

Bok om samverkan användbar enligt enkäterna

Boken ”Samverkan i lokalt brottsförebyggande arbete” beskriver samverkansmodellen och ger vägledning i hur man utformar en överenskommelse och ett hållbart brottsförebyggande arbete uti-

från denna modell (Brå, RPS och SKL 2010). Majoriteten av de svarande i enkäterna, omkring sex av tio, har läst samverkansboken. Bland dem som har läst boken tycker de allra flesta, omkring åttio procent, att den är användbar. De flesta svarar att den är användbar i ”ganska hög utsträckning”.

Tabell 17. De svarandes syn på användbarheten av boken ”Samverkan i lokalt brottsförebyggande arbete” (Brå, RPS och SKL 2010). Andel i procent*

	Polisenkät (n = 234)	Kommunenkät (n = 198)
Mycket hög	10	13
Ganska hög	38	41
Ganska låg	13	8
Mycket låg	1	1
Jag känner till boken men har inte läst den	27	28
Jag känner inte till boken	11	9
Summa	100	100

* I tabellen ingår endast de respondenter som anger att de har en samverkansöverenskommelse.

I kommunenkäten finns ett visst samband mellan kommunstorlek och om man har läst samverkansboken. I de största kommunerna har 77 procent läst boken, medan endast 45 procent i de minsta kommunerna har läst samverkansboken.⁴⁷

Intervjustudie: Samverkansboken upplevs som användbar av intervjupersonerna

Boken ”Samverkan i lokalt brottsförebyggande arbete” ingick som utbildningsmaterial i den pilotutbildning som nämndes ovan. Samordnarna i de tre kommunerna läste boken när de gick utbildningen och tycker överlag att den var en bra hjälp när de skulle utforma sin överenskommelse och hitta formerna för samverkan. Den arbetsmodell som beskrivs i boken upplevs som mycket användbar och boken är pedagogiskt skriven. Ett par av samordnarna säger dock att det inte räcker med att läsa boken – att även gå pilotutbildningen var nödvändigt för att kunna lägga grunden till en bra samverkan.

Intervjustudie: Pilotutbildningen upplevs ha varit till stor nytta

Brå, RPS och SKL anordnade under 2011 och 2012 en pilotutbildning om samverkan i lokalt brottsförebyggande arbete. Man

⁴⁷ Se tabell 7 i bilaga 4 för en utförligare beskrivning av sambandet mellan kommunstorlek och om man har läst samverkanshandboken.

utgick från samverkansboken och fokuserade både på samverkansteknik och på hur man utformar en samverkansöverenskommelse (Brå, RPS och SKL 2010).

Utbildningen hölls vid fyra tillfällen och tolv kommuner deltog med en polis och en kommunrepresentant vardera. Mellan varje kurstillfälle arbetade deltagarna med sin samverkansöverenskommelse på hemmaplan.

Alla intervjupersoner som har gått pilotutbildningen tycker att den var ett bra hjälpmedel i samverkansarbetet. Den hjälpte deltagarna att hitta en bra struktur för sin överenskommelse, och att bredda och fördjupa den analys som låg till grund för åtgärderna. Exempel på detta är att man använde fler källor i kartläggningen än man tänkt från början, att målen upplevs ha blivit mer användbara och problemområdena mer konkreta. Det viktigaste momentet i pilotutbildningen var dock, enligt många, det som lärdes ut om orsaksanalys. En orsaksanalys hade troligen inte funnits med i någon överenskommelse – eller funnits med i ytterst begränsad form – om samordnarna inte hade gått pilotutbildningen. Överlag hade samverkansöverenskommelsen troligen varit betydligt mindre genomarbetad utan pilotutbildningen, menar samordnarna i två av de tre kommunerna. En av samordnarna menar dock att hennes kommun i stor utsträckning redan arbetar enligt den metodik som lärdes ut på pilotutbildningen och att överenskommelsen därför skulle ha sett ungefär likadan ut även utan pilotutbildningen – sånär som på orsaksanalysen.

Pilotutbildningen fortsätter att vara ett stöd för deltagarna även efter att överenskommelsen har utformats. Samordnarna inom både polis och kommun upplever bland annat att utbildningen har ökat förståelsen för motpartens organisation och arbetsvillkor – vilket i sig har varit mycket betydelsefullt för samverkan.

Samtidigt som de flesta är nöjda med pilotutbildningen tycker flera intervjupersoner att denna behöver förbättras. En utvärdering som gjordes av pilotutbildningen visar också att denna behöver fokusera mer på samverkansteknik, till exempel på hur man förankrar samverkan i organisationerna.

Referenser

- Brottsförebyggande rådet, Brå (2000). *Idéskrift 6. Grammsamverkan*. Rapport 2000:22. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.
- Brottsförebyggande rådet, Brå (2005). *Ett steg på väg. Kartläggning av de lokala brottsförebyggande råden*. Rapport 2005:15. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.
- Brottsförebyggande rådet, Brå (2008). *Trygghetsvandringar*. Idéskrift 16. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.
- Brottsförebyggande rådet, Brå (2011). *Hot spots för brott i sex svenska städer. En studie av förutsättningarna för platsbaserat polisiärt arbete i Sverige*. Rapport 2011:17. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.
- Brottsförebyggande rådet och Rikspolisstyrelsen (2011). *Återrapportering av regeringsuppdrag. Polisens strategiska brottsförebyggande arbete*. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.
- Brottsförebyggande rådet, Rikspolisstyrelsen och Sveriges Kommuner och Landsting (2010). *Samverkan i lokalt brottsförebyggande arbete*. Redaktör: Synnöve Özer Engström. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.
- Clarke, R.V. och Eck, J.E. (2005). *Crime analysis for problemsolvers in 60 small steps*. U.S. Department of Justice.
- Justitiedepartementet (1996). *Allas vårt ansvar. Ett nationellt brottsförebyggande program*. Ds 1996:59. Stockholm: Justitiedepartementet.
- Landskrona stad och Polisen (2011). *Utvärdering av överenskommelse om samverkan för ökad trygghet i Landskrona. Processutvärdering som belyser processamverkan ur samverkanspartners perspektiv*. Författare: L. Zendeli. Landskrona: Landskrona stad.
- Länsstyrelsen i Stockholms län (2012). *Uppföljning av polismästarnas chefsamråd i Stockholms län*. Rapport 2012:3. Stockholm: Länsstyrelsen i Stockholm.
- Rikspolisstyrelsen (2008). *Samverkan polis och kommun – för en lokalt förankrad polisverksamhet i hela landet*. Nationell handlingsplan PoA-480-5788/06. Stockholm: Rikspolisstyrelsen.
- Rikspolisstyrelsen (2012). *Samverkan polis och kommun. Inspektionsrapport 2012:2*. Stockholm: Rikspolisstyrelsen.

DEL 3. BILAGOR

Bilaga 1.

Tidigare undersökningar

Det finns flera tidigare rapporter och studier om samverkansöverenskommelser. Bland annat finns det ett avsnitt om samverkansöverenskommelser i Brås och RPS rapport ”Polisens strategiska brottsförebyggande arbete”, en återrapportering av ett regeringsuppdrag (2011). I undersökningen samlade man in och analyserade de överenskommelser som fanns i landet 2011. Undersökningen genomfördes några månader innan föreliggande studie genomfördes.

Eftersom det var själva överenskommelsedokumentet som analyserades utgör ”Polisens strategiska brottsförebyggande arbete” ett bra komplement till föreliggande studie. Den tidigare fokuserar på vad kommun och polis planerade att göra och den senare på vad de uppger att de faktiskt har gjort, samt hur de har upplevt detta.

Det fanns, enligt ”Polisens strategiska brottsförebyggande arbete”, överenskommelser i nästan 90 procent av landets kommuner. I hälften av överenskommelserna fanns planer på att genomföra samtliga fem steg i samverksmodellen. De områden som kommun och polis oftast fokuserade på var alkohol och ungdomar.

År 2004 genomförde Brå studien ”Ett steg på väg”, om de lokala brottsförebyggande råden i landet (Brå 2005:15). Även då arbetade kommun och polis ofta med alkohol- och drogförebyggande åtgärder, samt med bilbrott och trygghetsåtgärder.

Brå konstaterar i ”Ett steg på väg” att vissa av de lokala råden arbetade strukturerat med kartläggning, åtgärder och uppföljning, men långt ifrån alla. Sammantaget såg utredarna en förbättringspotential: De lokala råden skulle kunna arbeta mer kunskapsbaserat och strukturerat. Kompetensen inom de lokala råden skulle kunna höjas.

De flesta av respondenterna i studien ”Ett steg på väg” upplevde att de lyckades med sin uppgift i det lokala brottsförebyggande arbetet. När de upplevde problem handlade det främst om brister i resurser och engagemang.

Rikspolisstyrelsens inspektion

Rikspolisstyrelsen genomförde under 2011 en inspektion i fem av landets polismyndigheter för att granska samverkan mellan polis och kommun (RPS 2012:2). I undersökningen intervjuades företrädare för polis och kommun och dokumentation analyserades.

Inspektionsgruppen fann stora variationer i hur de fem myndigheterna arbetade med samverkansöverenskommelser, vilket sågs som ett problem. Gruppen vill se bättre ledning och styrning utifrån Rikspolisstyrelsens nationella handlingsplan och vill att det på nationell nivå ska tydliggöras hur samverkan ska bedrivas.

Inspektionsgruppen beskriver också brister i hur samverkansöverenskommelserna utformas. Det saknas ofta en kunskapsbaserad analys kring varför man väljer att arbeta med vissa åtgärder. Därför behövs det kompetensutveckling inom polisen om orsaker till brottslighet, samt om vilka brottsförebyggande åtgärder som ger effekt.

Ett annat förbättringsområde är de gemensamma problembilderna. Det råder en stor variation i hur dessa arbetas fram och vilken information som ligger till grund för dem. Inspektionsgruppen menar därför att en metod och en mall för problembilderna bör etableras.

Vidare konstaterar inspektionsgruppen att samverkansöverenskommelserna inte har lett till någon egentlig ”verkstad” i de studerade polismyndigheterna. Den allmänna uppfattningen i intervjustudien var att överenskommelserna visserligen hjälpte till att strukturera samverkan, genom att förtydliga roller och ansvarsområden. Men överenskommelserna har inte i särskilt stor utsträckning påverkat innehållet i verksamheterna, utan de åtgärder som bedrevs skulle ha genomförts även utan överenskommelserna.

Slutligen identifieras brister i hur samverkansöverenskommelsen kommuniceras ut – både externt och internt inom polisen. Den interna kommunikationen inom polisen är i vissa fall obefintlig. Hela den interna kulturen inom polisen, där den brottsförebyggande verksamheten har låg status, behöver förändras för att skapa en ökad förståelse för det brottsförebyggande arbetet.

Studie om samverkan i Landskrona

Under våren 2011 gjordes en studie om samverkan mellan polis och kommun i Landskrona (Landskrona stad och Polisen 2011). Utvärderingen är kvalitativ med fokus på hur medarbetarna inom kommun och polis upplever samverkan utifrån överenskommelsen.

Generellt är erfarenheterna goda. Exempelvis känner de samverkande aktörerna till varandras arbete i större utsträckning än tidigare. Vissa av medarbetarna tycker dock att samverkansöverenskommelsen tar mycket tid och det finns problem med förankringen: Varje medarbetare känner till sin egen del i samverkan,

men förståelsen för helheten är inte lika god. Man har ibland svårt att se vad samverkansöverenskommelsen ”är” – vad som är nytt och vad som redan ingår i verksamheten.

Framgångsfaktorer i samverkan är, enligt studien, bland annat personkännedom, ett tydligt mandat och god kommunikation.

Rapport om chefssamråden i Stockholm

I Stockholms län har Länsstyrelsen gjort en kvalitativ undersökning om de så kallade chefssamråden (Länsstyrelsen i Stockholms län 2012:3). Dessa chefssamråd består av representanter för den högsta ledningen inom bland annat polis och kommun i varje polismästardistrikt i Stockholm. Samverkansöverenskommelserna skrivs under av dessa aktörer – en enda överenskommelse för varje polismästardistrikt. Innehållet är strategiskt – man pekar ut en inriktning snarare än att föreslå konkreta åtgärder. Tanken är att överenskommelserna sedan ska konkretiseras i de lokala brottsförebyggande råden ute i kommunerna och stadsdelarna. Undersökningen visar dock att kopplingen mellan chefssamråden och de brottsförebyggande råden på många håll är bristfällig. Flera av de intervjuade säger att det inte finns någon koppling alls. Det innebär att samverkansöverenskommelserna troligen inte är några ”levande” dokument i dessa kommuner och stadsdelar.

Deltagarna i chefssamråden efterlyser bättre uppföljningar och tydligare mål i samverkansöverenskommelserna. Man vill också ha en mall för utformandet av samverkansöverenskommelserna.

Bilaga 2.

Utökat metodavsnitt

Både kvalitativ och kvantitativ metod har använts i undersökningen om samverkansöverenskommelser. Undersökningen bygger främst på två enkätundersökningar – en riktad till polisen och en till kommunerna – samt på en intervjustudie i tre kommuner.

Enkäter till kommun och polis

Enkätundersökningarna genomfördes under våren 2012. Till kommunerna skickades en webbenkät och till polisen en pappersenkät, eftersom polisen kan ha svårt att svara på externa internetlänkar.

I enkäterna fanns både frågor med öppna svarsalternativ och fasta frågor med förutbestämda svarsalternativ. Frågorna i kommunenkäten är i det närmaste identiska med frågorna i polisenkäten. Skillnaden är att kommunerna i två fall har fått möjlighet att ge utförligare och längre skriftliga öppna svar.

Innan enkäterna skickades ut hade Brå, via e-post, bett samtliga kommuner och polismyndigheter om kontaktpersoner som kunde svara på enkäterna. Personerna skulle helst vara samordnare av det lokala brottsförebyggande arbetet i kommunen. Kommunenkäterna skickades ut till respektive kontaktperson, en enkät vardera till 289 kommuner i Sverige (alla utom Stockholm), samt till de 14 stadsdelarna i Stockholm. Från början fanns planer på att inkludera stadsdelarna i Göteborg och Malmö i studien, men eftersom inga av dem hade samverkansöverenskommelser när enkäterna skickades ut, bedömdes det inte som nödvändigt.

Polisenkäten skickades ut i lika många exemplar som kommunenkäten: 303 stycken. Varje exemplar motsvarade en specifik kommun eller stadsdel och skickades till de poliser som ansvarade för samverkan med just den kommunen eller stadsdelen, för att svaren skulle avse just den kommunen. Vissa poliser fick därigenom svara på flera enkäter, då de ansvarade för samverkan med fler än en kommun.

Polisenkäten besvarades till 90 procent, vilket motsvarar 272 exemplar. Kommunenkäten besvarades till 82 procent, eller 247 kommuner. I bortfallet i kommunenkäten ingår både små och stora kommuner, från 16 olika län. I bortfallet i kommunenkäten ingår både små och stora kommuner och den geografiska spridningen är stor: 16 län finns representerade. Även i bortfallet i polisenkäten är den geografiska spridningen relativt stor. Stockholm är det län som sticker ut genom att ha många kommuner med i bortfallet (8 av 32 kommuner).

En hypotes som fanns var att det i bortfallet skulle finnas många kommuner utan samverkansöverenskommelse. Så är dock inte fallet. En jämförelse med materialet i Brås och RPS tidigare kartläggning, där man samlade in samverkansdokument, visar att de allra flesta av kommunerna i bortfallet hade en samverkansöverenskommelse så sent som 2011 (Brå och RPS 2011). I kommunenkäten är det till och med en något större andel av bortfallet som har en överenskommelse jämfört med huvudstudien. I polisenkäten är det i stället en något mindre andel av bortfallet som har en överenskommelse jämfört med huvudstudien.

Kommunenkäten har i stor utsträckning nått den målgrupp som den var tänkt för – de allra flesta som har svarat på enkäten har själva beskrivit sig som samordnare, koordinator eller liknande. Vanligast är brottsförebyggande samordnare (47 stycken och där ingår även drogförebyggande samordnare) och folkhälsosamordnare (46 stycken). Även säkerhetssamordnare förekommer ofta (31).

Ibland har olika kategorier av chefer i kommunen svarat på enkäten, oftast enhetschefer och mellanchefer. En handfull enkäter har besvarats av kommunstyrelsens ordförande eller någon annan politiker.

Polisenkäterna har i större utsträckning än kommunenkäten fyllts i av chefer på olika nivåer – 217 enkäter har fyllts i av personer med chefsbefattning. Allra vanligast är att närpolischefer eller liknande har besvarat enkäterna (cirka 100 enkäter), men det har också förekommit att polisområdeschefer fyllt i enkäten (19 enkäter). Att det ofta är chefer som har svarat på Brås enkät kan bero på att ansvaret för samverkan hamnar en nivå högre hos polisen än hos kommunen – till exempel hos en närpolischef. Men det kan också vara så att cheferna i polisorganisationerna har fyllt i enkäten trots att det i praktiken är en medarbetare längre ner i organisationen som ansvarar för samverkan med kommunen. Det skulle möjligen kunna leda till att polisenkäterna inte bygger på fördjupad kunskap om samverkansprocessen i samma utsträckning som kommunenkäterna.

Många poliser har svarat på flera enkäter i undersökningen

Hälften av enkäterna som kom in till Brå har fyllts i av poliser som även har svarat på andra enkäter i samma undersökning. Det allra vanligaste är att dessa poliser har svarat på två eller tre enkäter vardera. Som mest har samma polis besvarat sex enkäter (i två fall).

De poliser som har fyllt i flera enkäter är oftare chefer, arbetar gentemot mindre kommuner och i en organisation där det inte finns någon samordnare anställd för det brottsförebyggande arbetet i samverkan. Det är också vanligare att deras polismyndighet inte har någon samverkansöverenskommelse med kommunen i fråga.

Det är förklarligt att chefer fyller i flera enkäter när det saknas en samordnare – eller till och med saknas en samverkansöverenskommelse. Ibland kan också samma chef helt enkelt ansvara för samverkan med flera kommuner, troligen flera mindre kommuner. I dessa fall borde det inte orsaka några betydande metodologiska problem att samma person har fyllt i enkäterna. Det fanns dock en möjlighet att undersökningens reliabilitet skulle försämrats på grund av att många av enkäterna har fyllts i av personer som också har besvarat andra enkäter. De svarande kan ha frestats att fylla i samma svar för alla kommuner för att förenkla ifyllandet av enkäterna. Många är chefer och befinner sig på en sådan nivå inom polisorganisationen att de kan sakna fördjupad kunskap om samverkan på lokal nivå.

En stickprovsundersökning – där vi valde ut sex av frågorna om samverkansprocessen – visar dock att resultaten är snarlika för den hälft av enkäterna som har besvarats av ”unika” svaranden och den hälft som har besvarats av respondenter som har fyllt i flera enkäter. Det indikerar att enkätundersökningens reliabilitet inte har påverkats i alltför stor utsträckning av att många respondenter har besvarat flera enkäter i undersökningen.

Även i kommunenkäten förekommer det att samma respondent har svarat på mer än en enkät: Tre respondenter har fyllt i enkäter för två kommuner vardera.

Intervjustudie i tre kommuner

En intervjustudie genomfördes i tre kommuner – Nässjö, Vallentuna och Åre – under våren och hösten 2012. Syftet var att få en fördjupad förståelse för samverkansprocessen utifrån undersökningens huvudsyften.

Under våren gjordes nio intervjuer i Nässjö, åtta i Vallentuna och sju i Åre. Intervjuerna genomfördes för det mesta på intervjupersonernas arbetsplats och varade mellan 40 minuter och tre timmar. Intervjuerna var semistrukturerade. De utgick från intervju-

mallar med fasta frågor, men intervjupersonerna fick svara fritt och frågorna genererade ofta följdfrågor. Intervjuerna spelades in.

De mest omfattande intervjuerna gjordes med samordnarna av den brottsförebyggande samverkan. Det handlar – inom kommunen – ofta om en person som arbetar som en slags koordinator av brottsförebyggande frågor. Inom polisen är det närpolischefen eller motsvarande som ses som samordnare. Därutöver intervjuades i alla tre kommunerna – med något undantag – följande personer: länspolismästare och närpolis inom polisen, samt kommunstyrelsens ordförande och förvaltningschef i kommunerna. Även andra personer intervjuades – olika personer i olika kommuner beroende på hur det brottsförebyggande arbetet var organiserat – bland andra en alkoholhandläggare och en personalutvecklare.

Under hösten 2012 gjordes uppföljande intervjuer med samordnarna för det brottsförebyggande arbetet, för att undersöka hur samverkansprocessen hade utvecklats sedan första intervjutillfället. Sammanlagt gjordes 31 intervjuer med 24 personer. Tre av intervjuerna användes aldrig i analysen av intervjumaterialet, eftersom intervjupersonerna bedömdes känna till samverkansöverenskommelsen i alltför liten utsträckning.

Analysen i intervjustudien bygger främst på intervjuerna som gjordes med samordnarna inom polis och kommun, då det var dessa som var bäst insatta i arbetet utifrån samverkansöverenskommelsen. När andra personer har varit insatta i frågan som har analyserats har även deras åsikter och upplevelser tagits med.

Brås studie omfattar alltså arbetsprocesser som pågick i Nässjö, Vallentuna och Åre från februari till november 2012. Även själva utformandet av överenskommelsen, som pågick året innan, är föremål för undersökningen. I februari hade överenskommelserna relativt nyligen skrivits under och arbetet med brottsförebyggande åtgärder höll på att startas upp. Under våren och sommaren fortsatte sedan detta arbete. Under hösten 2012, vid tiden för Brås intervjuer, hade Åre redan följt upp sin överenskommelse, medan Nässjö och Vallentuna planerade sina uppföljningar.

Val av kommuner

De tre kommunerna i undersökningen valdes ut från en pilotutbildning som anordnades av Brå, Rikspolisstyrelsen och SKL under 2011 och 2012. Utbildningens syfte var att hjälpa kommuner och polismyndigheter att utforma en välfungerande samverkan och ett hållbart brottsförebyggande arbete. Det finns planer på att göra pilotutbildningen permanent.

Brå valde att studera Nässjö, Vallentuna och Åre bland de 12 kommuner som gick pilotutbildningen. Det främsta skälet var att dessa tre kommuner hade kommit långt i sina samverkansprocesser. De hade en färdig överenskommelse och höll på att starta upp ett praktiskt brottsförebyggande arbete utifrån den.

Vid en första genomgång såg Nässjö, Vallentuna och Åre också ut att i stor utsträckning – jämfört med de andra deltagarna på pilotutbildningen – ha utarbetat sin samverkansöverenskommelse på ett sätt som följer rekommendationerna i boken ”Samverkan i lokalt brottsförebyggande arbete” (Brå, RPS och SKL 2010).

Intervjustudien handlar alltså om tre kommuner och de upplevelser och fenomen som förmedlas i den ska ses som exempel på hur samverkan mellan polis och kommun kan fungera. De kommuner som valdes ut för studien är sannolikt inte särskilt representativa för alla kommuner i landet som slutit samverkansöverenskommelser med polisen. Deras samverkan fungerar troligen bättre än många andras, eftersom de har gått en utbildning om samverkan och snabbt har fått igång en samverkansprocess. Med detta i åtanke blir de intressanta att studera: De framgångsfaktorer de identifierar skulle troligen kunna omvandlas till goda råd till andra.

Att de tre kommunerna i studien har deltagit i den pilotutbildning som nämns ovan ger också Brå en möjlighet att studera hur deras samverkansprocess har påverkats av att få utbildning om samverkan och brottsförebyggande arbete. Denna rapport blir därmed, indirekt, en slags uppföljning av utbildningen och förhoppningen är rapporten ska komma till nytta vid utformandet av en eventuell nationell utbildning om samverkan i lokalt brottsförebyggande arbete.

Dokumentation och deltagande observation

Utöver intervjuer och enkäter bygger föreliggande studie på dokumentation från de tre polismyndigheter och kommuner som har studerats. Det handlar framför allt om själva samverkansöverenskommelserna, men även om andra dokument som kan knytas till samverkan, exempelvis protokoll från kommunfullmäktige, kommunala handlingsprogram och underlag för kartläggningar.

Det har också inom ramen för studien genomförts en deltagande observation vid den pilotutbildning som nämndes ovan. Deltagande observation har också gjorts på ett chefsgruppsmöte i Åre, samt på ett styrgruppsmöte i det brottsförebyggande rådet i Vallentuna.

Analys

Vid många av analyserna som beskrivs i rapporten har enbart de kommuner som har haft en överenskommelse i mer än ett år inkluderats. Detta för att vissa arbetsmoment genomförs först efter en tid, till exempel en uppföljning. Det är också först efter en tid som det går att skapa sig en bild av hur väl arbetet fungerar eller vilka förbättringar som har skett utifrån det. En uppenbar nackdel med att exkludera kommuner med nya överenskommelser i analysen är

att urvalet blir mindre. I kommunenkäten filterades 32 respondenter bort och i polisenkäten var det 52 respondenter som inte kom med i analysen när den gjordes enbart utifrån de kommuner som har haft sin överenskommelse i mer än ett år.

I analysen av det kvantitativa materialet konstruerades en variabel utifrån antalet invånare i kommunerna. Detta för att ta reda på om det finns någon skillnad mellan större och mindre kommuner när det gäller hur de samverkar i brottsförebyggande arbete. Fyra olika kategorier användes vid analyserna: mindre än 10 000 invånare, 10 000–24 999 invånare, 25 000–49 999 invånare, samt 50 000 invånare eller fler. Vid några tillfällen användes en indelning i endast två kategorier – mindre än 25 000 invånare respektive 25 000 invånare eller fler.

Bilaga 3.

Om Nässjö, Vallentuna och Åre

De tre kommunerna i den kvalitativa studien är alla relativt små om man ser till invånarantal. Samtidigt är de olika på flera punkter: Vallentuna kategoriseras som en förortskommun, Åre som en turismkommun och Nässjö är en stad omgiven av landsbygd, men i ett tätbefolkat område. De tre kommunerna är geografiskt spridda och har olika problembilder när det gäller brottslighet. Nedan följer en kort beskrivning av läget i Nässjö, Vallentuna och Åre: polisens organisation, kommunens organisation, problemområden i samverkan, samt en bakgrund till samverkan i respektive kommun.

Nässjö

Nässjö kommun ligger i Jönköpings län, i ett område som kallas Höglandet. Kommunen har cirka 30 000⁴⁸ invånare och den största tätorten är Nässjö. Kommunen beskrivs som en ”kommun i tätbefolkad region” i SKL:s kommunindelning. Många av invånarna arbetar inom tillverkningsindustrin. Något som ofta nämns i samband med Nässjö är den järnvägsknut som finns i staden. Enligt intervjupersonerna i studien finns det en allmän uppfattning om att Nässjös järnvägsknut har bidragit till att det finns mer kriminalitet och droger i Nässjö än i närliggande städer. Oavsett vad det beror på ligger Nässjö högt – i jämförelse med de flesta andra kommuner i Jönköpings län – när det gäller antal anmälda brott per 100 000 invånare. Nässjö sticker också ut i länet när det gäller antalet anmälda narkotikabrott. Om man jämför Nässjö kommun med riket i stort har dock Nässjö färre anmälda brott per 100 000 invånare.⁴⁹

⁴⁸ Enligt statistik från Statistiska centralbyrån den 31 december 2011.

⁴⁹ Nässjö hade 11 399 anmälda brott per 100 000 av medelfolkmängden, medan motsvarande siffra i riket var 14 988 anmälda brott. Källa: Brå.

Polisens organisation

Polisen i Nässjö är en del av polismyndigheten i Jönköpings län. Myndigheten är i sin tur uppdelad i tre polisenheter. Nässjö tillhör, tillsammans med fem andra kommuner, polisenheten Höglandet.

Tidigare hade en närpolischef hand om både det brottsförebyggande arbetet och ingripandeverksamheten på Höglandet. Efter en stor omorganisation 2011 finns det nu i stället en ansvarig chef för hela polisenheten Höglandet och, under honom, en sektionschef för det brottsförebyggande arbetet.

Sektionschefen är chef för de fyra närpoliserna som arbetar i Nässjö. Dessa poliser arbetar framför allt brottsförebyggande, även om de ibland tas i anspråk vid akuta händelser.

Det var den tidigare närpolischefen på Höglandet som var med och utformade Nässjös samverkansöverenskommelse. Närpolischefen har numera slutat på den posten men omtalas, för enkelhetens skull, som närpolischef i rapporten.

Kommunens organisation

Nässjö kommun styrs av en politisk majoritet som består av Socialdemokraterna, Centerpartiet, Folkpartiet och Vänsterpartiet. Det brottsförebyggande arbetet i Nässjö har delegerats till ett räddningstjänstförbund. Tanken är att alla fenomen som kan kategoriseras som ”nödlägen” behandlas av räddningstjänsten: olyckor, kriminellt agerande, infrastruktursvikt, social oro/obalans samt hastig sjukdom eller sjukdomsspridning. Arbetet med dessa frågor utgår från ett särskilt handlingsprogram och behandlas i en grupp som kallas ”OCKI-gruppen”. Denna grupp tar i bland på sig rollen som ett brottsförebyggande råd.

I OCKI-gruppen ingår räddningstjänstförbundet och representanter för olika förvaltningar i Nässjö kommun – ofta personer som arbetar nära förvaltningscheferna.

Det praktiska brottsförebyggande arbetet samordnas genom en halvtidstjänst inom räddningstjänstförbundet. Arbetet inom samverkansöverenskommelsen tar upp en stor del av denna halvtidstjänst. Den nuvarande samordnaren var inte med och utformade samverkansöverenskommelsen – det gjordes för kommunens räkning av Nässjö kommuns administrativa chef.

Problemområden

Det övergripande målet för Nässjös samverkansöverenskommelse är att ”öka kommuninvånarens upplevda trygghet, samt minska den faktiska brottsligheten i Nässjö kommun”. Överenskommelsen består av följande problemområden och åtgärder:

- **Problemområde 1: Tillgreppsbrott**

Insatser: ökat fokus mot vaneförbrytare och patrullering i utsatta områden, ökad etablering av grannsamverkan, intensifierad medling.

- **Problemområde 2: Våldsbrott i offentlig miljö**

Insatser: samordnad tillsyn av serveringstillstånd, trygghetsvandring, information till unga.

- **Problemområde 3: Droger**

Insatser: ta slumpmässiga urinprov på ett gymnasium, intensifiering av yttre spaning för att upptäcka överlåtelsebrott, ”drogutbildning” för föräldrar, ökad närvaro där ungdomar samlas, både fysiskt och på nätet.

- **Problemområde 4: Hedersrelaterat våld**

Insatser: informationsprojekt, kunskapsdag för berörd personal, gemensamma rutiner i kommunen, komplettera motiverande samtal med frågor om hedersrelaterat våld.

Bakgrund till samverkan i Nässjö

Innan den nuvarande samverkansöverenskommelsen i Nässjö kom till stånd hade man vid flera tillfällen försökt att teckna en överenskommelse. Ett skäl till att man inte lyckades anses vara att det var svårt att hitta rätt personer som skulle driva samverkan. Ett annat skäl – som både polis och kommun anger – är bristande intresse hos motparten. Närpolischefen menar att personerna som skulle driva frågorna i kommunen var för oengagerade och att kommunens organisation för brottsförebyggande arbete fungerade dåligt. Det sistnämnda håller flera av kommunens representanter med om. De brottsförebyggande frågorna skulle tas upp i ett folkhälsoråd, men behandlades ganska styvmoderligt och det blev aldrig någon riktig ”verkstad” kring dem. Flera intervjupersoner uppfattade att det brottsförebyggande arbetet ”hängde löst” i organisationen och därför ville man, efter valet 2010, organisera om det brottsförebyggande rådet. Det skulle ingå i en organisation kring skydd och säkerhet, som räddningstjänstförbundet ansvarade för (se ovan).

Samtidigt fanns det alltså också kritik – från kommunens sida – mot polisens engagemang i det lokala brottsförebyggande arbetet. Närpolischefen på Högländet tycker att den kritiken delvis var befogad och menar att det brottsförebyggande arbetet ibland fick stryka på foten när interna mål inom polisen skulle uppnås.

Att en samverkan sedan kom till stånd tror flera intervjupersoner beror på att rätt personer, som var drivande, fick frågan på sitt bord. Företrädare från både polis och kommun ”kände också ett tryck” att skaffa en överenskommelse, då det fanns sådana i övriga länet.

Vallentuna

Vallentuna ligger i Stockholms län och klassas av SKL som en förortskommun till storstad. En stor del av befolkningen pendlar ut från kommunen för att arbeta, bland annat till centrala Stockholm.

Invånarantalet i Vallentuna kommun är cirka 30 000.⁵⁰ Vallentuna är den största tätorten och där bor cirka två tredjedelar av invånarna.⁵¹ Samtidigt finns det stora områden med landsbygd i Vallentuna, som är en relativt stor kommun till ytan. Kommunen har en låg arbetslöshet och en ung befolkning. Brottsligheten är låg – det anmäls betydligt färre brott per 100 000 invånare i Vallentuna jämfört med både Stockholms län som helhet och riket i stort.⁵²

Polisens organisation

Polisen i Vallentuna är en del av polismyndigheten i Stockholms län. Myndigheten är i sin tur uppdelad i åtta polismästardistrikt. Vallentuna hör till Roslagens polismästardistrikt. I denna studie undersöks verksamheten i Vallentuna i relation till ledningen för Roslagens polismästardistrikt snarare än ledningen för hela Stockholms län. Skälet är att Roslagens polismästardistrikt, både befolkningsmässigt och när det gäller antal anställda poliser, är jämförbart med polismyndigheterna i de två övriga studerade länen Jönköpings län och Jämtlands län. Polismyndigheten i Stockholm län är däremot betydligt större.

Det brottsförebyggande arbetet i Vallentuna utgår från närpolisstationen i Vallentuna. Här arbetar ungefär åtta närpoliser, som har det brottsförebyggande arbetet som sin huvuduppgift. Ibland tas dock närpoliserna i anspråk av utryckningsverksamheten i grannkommunen Täby.

Närpolischefens närmsta chef är chefen för ordningsenheten. Den närpolischef i Vallentuna som har intervjuats i denna studie slutade på sin post hösten 2012. Även polismästaren i Roslagen har slutat på sin post. De båda nämns dock som närpolischef respektive polismästare i rapporten.

Kommunens organisation

Vallentunas politiska majoritet består av en borgerlig allians. Det brottsförebyggande rådet kallas för Tryggare Vallentuna och är en sorts styrgrupp för det brottsförebyggande arbetet. Gruppen

⁵⁰ Enligt statistik från Statistiska centralbyrån den 31 december 2011.

⁵¹ Källa: Vallentunas samverkansöverenskommelse.

⁵² I Vallentuna anmäldes 8 088 brott per 100 000 invånare, medan motsvarande siffra i Stockholms län som helhet var 20 069 brott och motsvarande siffra i riket var 14 988 brott. Siffrorna gäller för 2011 och kommer från Brås statistik.

omfattar förvaltningschefer, samordnare från kommunen, närpolischefen, kommundirektören och kommunstyrelsens ordförande. Tryggare Vallentuna behandlar trygghetsfrågor ur ett vidare perspektiv och antar formen av ett brottsförebyggande råd vid vissa tillfällen. Det finns även en undergrupp med mellanchefer och en undergrupp för utförare kopplade till Tryggare Vallentuna.

Det brottsförebyggande arbetet i kommunen samordnas av två personer. Den ena – med bakgrund inom fältverksamheten – arbetar som trygghetssamordnare och den andra som säkerhetssamordnare. Både har andra arbetsuppgifter i kommunen utöver att samordna det brottsförebyggande arbetet.

Problemområden

Överenskommelsens mål är i Vallentuna att ”minska antalet brott – både anmälda och icke anmälda”, samt att ”öka invånarnas känsla av trygghet”. Fyra problemområden har identifierats.

- **Problemområde 1:** Våldsbrott i centrummiljö

Insatser: Ansvarsfull alkoholserving, intensifierad krog tillsyn, samverkan med entrévärdar/ordningsvakter, öka närvaron av nyktra personer på torget och vid stationen, gemensam strategi vid mediekommunikation, beakta den fysiska miljön vid ombyggnader.

- **Problemområde 2:** Stölder ur och från fordon

Insatser: intensifierad information till bilägare, diskutera ökad bevakning i styrgruppen.

- **Problemområde 3:** Klotter

Insatser: erbjuda information/utbildning till personal som jobbar med unga, samt till föräldrar. Handlingsplan i kommunen för åtgärder mot ertappade klottrare, samt handlingsplan vid tecken på klotterintresse.

- **Problemområde 4:** Fokusområde Bällstaberg

Insatser: skapa alternativa former av mötesplatser inomhus, utreda förutsättningar för kameraövervakning på skola, medborgardialog.

Bakgrund till samverkan i Vallentuna

Fram till för ett par år sedan fanns det inget brottsförebyggande råd i Vallentuna. Samverkan upplevdes fungera bra på operativ nivå – mellan exempelvis enskilda fältassistenter och poliser – och det fanns samverkansgrupper med brottsförebyggande inslag. Dessa båda grupper behandlade dock främst enskilda frågor och närpolischefen ville ha ett brottsförebyggande råd som arbetade strategiskt och långsiktigt.

För ett par år sedan inrättades ett sådant råd. Några av skälen anses vara att polisen hade legat på länge, att politikerna hade

blivit mer intresserade av brotts- och trygghetsfrågor och att en ny kommundirektör, som fick saker att hända, hade anställts.

Med det nya brottsförebyggande rådet startade ett mer strukturerat och offensivt brottsförebyggande arbete i kommunen. Polis och kommun höll bland annat medborgarträffar för att kartlägga olika problem. I samma veva fick polis och kommun höra talas om pilotutbildningen och tyckte att den kom väldigt lägligt i deras arbetsprocess.

Utbildningen utmynnade så småningom i en lokal samverkansöverenskommelse. Vallentuna hade även tidigare en övergripande överenskommelse på distriktsnivå, som slog fast att polis och kommun skulle samverka. Den innehöll dock inga lokala kartläggningar, problembilder eller åtgärder för just Vallentuna. Den hade inte heller lett till något konkret brottsförebyggande arbete, enligt de lokala brottsförebyggarna, utan betraktades främst som en ”pappersprodukt”.

Åre

Åre kommun har drygt 10 000 invånare och ligger i Jämtlands län.⁵³ Många som bor i kommunen arbetar inom turismnäringen och Åre kategoriseras av SKL som en turism- och besöksnäringkommun. I kommunen finns även glesbefolkade områden, där människor arbetar inom jordbruk och skogsbruk. Centralorten i Åre kommun är Järpen, men det är i Åre flest människor samlas. Det gäller särskilt under vinterhalvåret, då en stor mängd turister och säsongsarbetare befinner sig där. Åre by är mycket krogtät och i Åre kommun finns cirka 100 serveringstillstånd. Åre har också fler anmälda misshandelsbrott utomhus per 100 000 invånare både jämfört med Jämtlands län som helhet och med riket i övrigt.⁵⁴ När det gäller den sammanlagda brottsligheten ligger Åre i nivå med riket i övrigt.

Polisens organisation

Jämtlands läns polismyndighet, där Åre ingår, är indelad i fem olika närpolisområden. Åre ingår i Näpo Väst, med polisstationer i tätorterna Åre och Järpen. Närpolisområdet täcker även områden med landsbygd och fjäll.

Inom närpolisområdet arbetar drygt 10 poliser. Antalet varierar beroende på säsong – under turistsäsongen på vintern får Åre en förstärkning med några poliser. Alla poliser är ”blandpoliser”,

⁵³ Enligt statistik från Statistiska centralbyrån den 31 december 2011.

⁵⁴ Antalet anmälda fall av misshandel utomhus var 682 per 100 000 invånare i Åre kommun, medan motsvarande siffra var 532 per 100 000 invånare i Jämtlands län som helhet och 429 per 100 000 invånare i riket i övrigt. Uppgifterna gäller för 2011 och källan är Brås statistik.

som arbetar såväl händelsestyrt som med brottsförebyggande arbete och utredning. Närpolischefens närmaste chef är polismyndighetens operativa chef, som finns i Östersund.

Kommunens organisation

Åre kommun styrs av en borgerlig allians, samt det lokala partiet Västjämtlands väl. Det praktiska brottsförebyggande arbetet utgår från Kultur- och fritidsverksamheten, där den drog- och brottsförebyggande samordnaren finns. Tjänsten som drogsamordnare är på 75 procent och inrättades i januari 2010.

Drog- och brottsförebyggande rådet i Åre består av politiker från majoritet och opposition, samt närpolischefen och drogsamordnaren. Här fattas inriktningsbesluten om samverkan och överenskommelsen följs upp.

Det finns också en samverkansgrupp som består av olika enhetschefer, närpolischefen, rektorer, personal från kyrkan och landstinget. Fokus är på ungdomar. Vidare finns det en ungdomsgrupp med utförare från bland annat skola, fritidsverksamheten och polis, samt gruppen ”Tryggare Åre by”, där näringsliv, polis och kommun ingår.

Problemområden

Målen för Åres samverkansöverenskommelse är att ”minska antalet våldsbrott i centrala Åre by jämfört med föregående år”, samt ”att minska antalet ungdomar som använder alkohol innan 18-års ålder i Åre kommun”. Följande problemområden och åtgärder finns med i överenskommelsen:

- **Problemområde 1:** Centrala Åre by
Insatser: Ansvarsfull alkoholservering, krog tillsyner, Krogar mot knark, nyktra vuxna på byn, samverkansgrupp med näringsliv, polis och kommun.
- **Problemområde 2:** Ungdomar i riskzonen
Insatser: Lugna Gatan i Åre, föräldramöten, utbildning i brott och droger, chefsgrupp för ungdomsfrågor, skadegörelsegrupp, grupp för ungdomsfrågor för utförare.

Bakgrund till samverkan i Åre

Innan den nuvarande närpolischefen anställdes för några år sedan var kommunen, enligt intervjupersonerna, ganska missnöjd med polisen. ”Det var trötta poliser som mest åkte runt i sin bil och väntade på bråk”, beskriver en intervjuperson det. Polisen hade också mindre resurser än i dag.

När den nya närpolischefen tillträdde blev det ett ökat fokus på brottsförebyggande frågor. I kommunen fanns det dock knappt

något brottsförebyggande arbete alls, tyckte den nya närpolischefen. Hon upplevde ett ointresse från politikerna – man ville inte riktigt ”se frågan”. Denna åsikt går igen hos flera intervjupersoner i kommunen: Politiker och kommunanställda såg Åre som något av en idyll där det i princip inte fanns några problem med brottslighet.

En förändring kom till stånd för ett par år sedan, bland annat sedan oroligheter mellan olika ungdomsgrupper blossat upp. Ungefär samtidigt anställde kommunen en drogsamordnare, sedan länsstyrelsen ställt upp med finansiering. Samordnaren startade sitt drog- och brottsförebyggande arbete med att kartlägga olika problem kring ungdomar och droger. Samtidigt kom, från polisen, ett förslag om en pilotutbildning i brottsförebyggande arbete. Utbildningen kom mycket lägligt för den nya samordnaren och polisen såg det som en möjlighet att få till en lokal samverkansöverenskommelse i Åre. Det fanns redan en överenskommelse på länsnivå om att polis och kommun skulle samverka. Men denna överenskommelse innehöll varken lokal problembild eller åtgärder, och i kommunen hade den ingen större praktisk betydelse.

Bilaga 4. Tabeller

Tabell 1. Polisenkät. Andel, av dem som har en överenskommelse, som har en samordnare anställd, redovisat utifrån kommunstorlek (i form av invånarantal i kommunen). Procent (n = 202).

	Mindre än 10 000 invå- nare (n = 43)	10 000–24 999 invånare (n = 86)	25 000–49 999 invånare (n = 38)	50 000 invå- nare eller fler (n = 35)
Ja	51	76	95	91
Nej	49	24	5	9
Summa	100	100	100	100

Tabell 2. Kommunenkät. Andel som har gjort en "varierad" kartläggning, redovisat utifrån kommunstorlek (i form av invånarantal i kommunen). Procent (n = 152)*

	Mindre än 10 000 invå- nare (n = 30)	10 000–24 999 invånare (n = 60)	25 000–49 999 invånare (n = 33)	50 000 invå- nare eller fler (n = 29)
Ja	27	40	54	72
Nej	73	60	46	28
Summa	100	100	100	100

* En "varierad" kartläggning innebär att kommunen i kartläggningen har använt fyra eller fler av sina tillgängliga källor. I tabellen ingår endast de svarande som angett att de har en överenskommelse och har gjort en kartläggning.

Tabell 3. Kommunenkät. Andel som har genomfört åtgärder, redovisat utifrån kommunstorlek (i form av invånarantal i kommunen). Procent (n = 197):*

	Mindre än 10 000 invå- nare (n = 43)	10 000–24 999 invånare (n = 84)	25 000–49 999 invånare (n = 36)	50 000 invå- nare eller fler (n = 34)
Genomfört åtgärder	72	80	92	94
Inte genomfört åtgärder	28	20	8	6
Summa	100	100	100	100

* I tabellen ingår endast de kommuner som angett att de har en överenskommelse.

Tabell 4. Polisenkät. Andel som har använt olika källor vid uppföljning, samt andel som har använt olika källor vid kartläggning. Procent*

	Uppföljning (n = 135)	Kartläggning (n = 200)
Analys av brottsstatistik	63	91
Uppgifter från socialtjänst	42	44
Uppgifter från skola	41	47
Trygghetsundersökning	40	58
Statistik från kommunen	30	36
Annan enkätundersökning	4	11

* I tabellen ingår endast de svarande som angett att de har en överenskommelse, samt har genomfört uppföljning och kartläggning. Kartläggning och uppföljning ska ha genomförts under de senaste två åren. När det gäller uppföljning ingår endast de svarande som har haft en överenskommelse i mer än ett år i tabellen.

Tabell 5. Polisenkät. Andel som upplever att det är lätt eller svårt att hålla intresset för överenskommelsen uppe internt, uppdelat på andel som upplever att det är lätt eller svårt att få åtgärderna prioriterade i den dagliga verksamheten. Procent (n = 228)*

	Lätt att få prioriterat (n = 101)	Svårt att få prioriterat (n = 127)
Lätt att hålla intresset uppe	71	21
Svårt att hålla intresset uppe	29	79
Summa	100	100

* I tabellen ingår endast de svarande som angett att de har en överenskommelse. I "lätt" ingår svarsalternativen "mycket lätt" och "ganska lätt", och i "svårt" ingår svarsalternativen "mycket svårt" och "ganska svårt". Även alternativet "ej gjort" fanns med, men de som har svarat detta ingår inte i tabellen ovan.

Tabell 6. Polisenkät. Andel som upplever att det är lätt eller svårt att få åtgärderna prioriterade i den dagliga verksamheten, uppdelat utifrån andel som upplever att det är lätt eller svårt att hålla intresset för överenskommelsen uppe internt. Procent (n = 228)*

	Lätt att hålla intresset uppe (n = 98)	Svårt att hålla intresset uppe (n = 130)
Lätt att få prioriterat	73	22
Svårt att få prioriterat	27	78
Summa	100	100

* I tabellen ingår endast de svarande som angett att de har en överenskommelse. I "lätt" ingår svarsalternativen "mycket lätt" och "ganska lätt", och i "svårt" ingår svarsalternativen "mycket svårt" och "ganska svårt". Även alternativet "ej gjort" fanns med, men de som har svarat detta ingår inte i tabellen ovan.

Tabell 7. Kommunenkät. Andel som har läst boken "Samverkan i lokalt brottsförebyggande arbete", redovisat utifrån kommunstorlek (i form av invånarantal i kommunen). Procent (n = 198).*

	Mindre än 10 000 invå- nare (n = 42)	10 000–24 999 invånare (n = 83)	25 000–49 999 invånare (n = 38)	50 000 invå- nare eller fler (n = 35)
Ja	45	60	76	77
Nej	55	40	24	23
Summa	100	100	100	100

* I tabellen ingår endast de svarande som angett att de har en överenskommelse.

Nästan alla kommuner i landet har i dag en samverkansöverenskommelse med polisen. Överenskommelserna ska ge struktur åt polisens och kommunens gemensamma brottsförebyggande arbete och tydliggöra vilka åtaganden parterna tar på sig. Genom en särskild arbetsmodell – med kartläggning, problembild, åtgärder och uppföljning – ska de bidra till ett effektivare brottsförebyggande arbete i samverkan.

I denna rapport undersöker Brottsförebyggande rådet (Brå) hur polis och kommun arbetar utifrån modellen, samt hur parterna upplever detta arbete. Förhoppningen är att rapporten ska vara till nytta för både beslutsfattare och personer som arbetar med lokalt brottsförebyggande arbete inom polis och kommun.

Av Brås studie framkommer att överenskommelserna upplevs ha förbättrat samverkan mellan polis och kommun generellt. Framför allt är det själva samarbetet och strukturen på det gemensamma arbetet som har förbättrats. Polis och kommun skulle dock kunna arbeta mer kunskapsbaserat tillsammans och det finns problem med att få överenskommelserna att bli en levande del av de dagliga verksamheterna.



Brottsförebyggande rådet/National Council for Crime Prevention

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

TELEFON +46 (0)8 401 87 00 . FAX +46 (0)8 411 90 75 . E-POST INFO@BRA.SE . WWW.BRA.SE

ISBN: 978-91-87335-06-8 . ISSN 1100-6676 . URN:NBN:SE:BRA-495