



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

Projektrapport

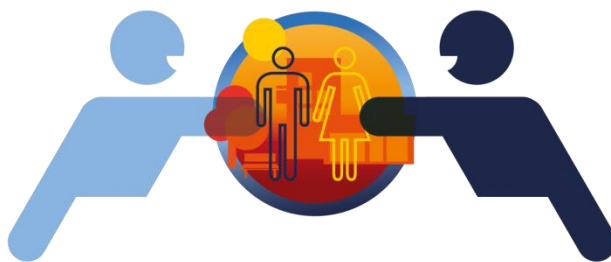
2015-02-26

Version 1.0

**Genomförandekommittén
för nya Polismyndigheten**

Ju 2012:16

Pilotprojekt lokala medborgarlöften - slutrapport



Innehållsförteckning

Rapporten på en minut	3
Vad är ett medborgarlöfte?	4
Varför medborgarlöften?	4
Nytt sätt att styra Polisen – bakgrund	5
Uppdraget	6
Rekommendationer	9
1. Kvalitet i införandet är avgörande för framgång.....	9
2. Ett gemensamt arbete med kommunerna.....	17
3. Särskilt om medborgardialog och medarbetardialog.....	20
4. Kommunikation och förankring	24
Fortsatt utveckling av modellen	28
Så här ska ett medborgarlöfte utformas	29
Grov preliminär tidsplan för genomförande	31
Bilagor	32

Rapporten på en minut

För att medborgarlöften verkligen ska förbättra det lokala polisarbetet och bli en central del av styrningen av svensk polis måste de som genomför det nya arbetssättet ha tillgång till praktiskt och handfast stöd. Det kräver ett nytt sätt att tänka och prioriteringar på nationell och regional nivå. Det är till exempel avgörande att modellen med lokala medborgarlöften införs med ett coachande och medarbetardrivet förhållningssätt.

Modellen med lokala medborgarlöften ska stödja beslutet att mer än hälften av polisregionens resurser ska finnas i lokalpolisområdet och sätta fokus på det lokala polisarbetet tillsammans med hela lokalsamhället.

Vi når bara halvvägs om inte arbetet – i samtliga steg – drivs i samverkan med Sveriges kommuner.

De som ska driva och ta ansvar för arbetet måste vara med från början när löftena tas fram. Därför är det nödvändigt att chefer för lokalpolisområdena och kommunpolis är på plats när arbetet inleds.

Betydande förberedelser krävs för att lyckas med genomförandet. Det visar erfarenheter från pilotprojektet.

För att nå ut med lokala medborgarlöften är tillgång till kommunikativ kompetens och resurs från start en nyckelfaktor. En viktig del i modellen med medborgarlöften är just att löftena blir brett kända både internt och externt. På så sätt blir de en drivande kraft i det lokala arbetet.

Slutsatsen är att lokala medborgarlöften som arbetssätt måste rullas ut i flera steg med en realistisk och genomtänkt tidsplan. Detta ger förutsättningar till en dynamisk och lärande process.

Vad är ett medborgarlöfte?

Medborgarlöften är en arbetsmetod som är en integrerad del av Polismyndighetens nya styrmodell. Medborgarlöften är en utveckling och förstärkning av nuvarande samverkansöverenskommelser mellan Polis och kommun. Medborgarlöften handlar om åtgärder som ska hantera lokala problem, öka tryggheten och minska brottsligheten i ett område. Det beskriver vad polisen, kommunen och andra samarbetspartner lovar att åstadkomma tillsammans. Medborgarlöften fokuserar på sådant som de som bor och verkar i ett område upplever som viktigast för att känna sig trygga och säkra.

Varför medborgarlöften?

Att införa en modell med medborgarlöften syftar ytterst till att öka tryggheten och minska brottsligheten. Detta genom att öka lokalsamhällets engagemang i polisens arbete och polisens engagemang i lokalsamhället. Medborgarlöften ligger i linje med polisens uppdrag och har potentialen att bli en utlösande kraft för att nå målet i polisens nya verksamhetsidé om en polis närmare medborgarna.

Det finns stöd i internationell forskning för att kvalitativ samverkan mellan polisen och lokalsamhället har positiva effekter på den upplevda tryggheten och på förtroendet för polisen och även kan bidra till att minska brottsligheten.¹

Det finns också forskningsstöd för slutsatsen att när medborgarnas kontakter med polisen kännetecknas av professionalitet, respektfullt bemötande och dialog (möjlighet för medborgaren att komma till tals) stärks förtroendet och viljan att samarbeta med polisen.² Därmed skapas bättre förutsättningar att förebygga och utreda brott.

¹ National Policing Improvement Agency, *Community engagement in policing – Lessons from the literature*, 2012 sid 34 - 38.

² Den forskning som bedrivs på perspektivet processuell rättvisa förtjänar i detta sammanhang att särskilt lyftas fram. Till de tongivande forskarna på detta område hör Tom R. Tyler som genomfört ett flertal studier av bemötande och legitimitet med fokus på polisen och övriga rättsväsendet. För en forskningsöversikt, se Lorraine Mazerolle, Sarah Bennett, Jacqueline Davis m.fl. (2013) "Legitimacy in Policing: A Systematic Review". http://campbellcollaboration.org/lib/index.php?noframe&ht_param0=project_details&project_id=141.

Vidare visar erfarenheter att en väl fungerande lokal polis med goda relationer och högt förtroende hos allmänheten ger förutsättningar för långsiktigt framgångsrik bekämpning av grov och organiserad brottslighet.³ Att polisen fokuserar på de problem som allmänheten ser som viktiga är ett led i detta.

Medborgarlöften är ett nytt arbetssätt men tar sitt avstamp i den etablerade samverkanprocessen mellan polis och kommun. Nya moment syftar bland annat till att bättre nyttja medborgarnas och medarbetarnas kunskap. Dessa blir tillsammans med kommunen och lokalsamhällets aktörer medskapare till ett ännu bättre polisarbete.

Nytt sätt att styra Polisen – bakgrund

Insikten om ett behov av omtag i styrningen av svensk polis har successivt vuxit fram under genomförandekommitténs arbete. Budskapet från hundratals möten med polisanställda och från medborgardialoger är tydligt: kunskapen hos medarbetare, medborgare, kommuner och andra samverkanspartner behöver tas till vara på ett bättre sätt. Redan tidigt 2013 beskrev medarbetare för genomförandekommittén hur svårt det är att förena alla olika krav, prioriteringar och mål som ställs från medborgare, samverkande kommuner, Rikspolisstyrelsen, regeringen och en allmänt svängande politisk opinion. En utbredd upplevelse är att allt och inget är viktigast och att man därför ibland överprövar den omfattande mål- och produktionsuppföljningen.

Idéer och förslag om en ny styrmodell har mött viss skepsis. På många möten har det lyfts fram att polisen historiskt har haft svårt att prioritera lokalt, medborgarnära polisarbete med stort eget medarbetaransvar. Medarbetare har också uttryckt oro för att polisens ledning på olika nivåer inte skulle vara beredda på den maktförskjutning som detta arbetssätt skulle innebära.

Det var tydligt i regeringens direktiv till genomförandekommittén att polisorganisationen skulle byggas underifrån och uppåt och att den lokala polisära närvaron skulle säkerställas. Den lokala problembilden och den lokala

³ Föreläsning för genomförandekommittén av Lars Korsell och Daniel Vesterhav, Brottsförebyggande rådet den 2 december 2014, bland annat utifrån Brå 2011:13, *Lokala poliskontor*.

polisens förutsättningar skiljer sig betydligt runt om i landet. De övergripande strukturreformer som syftar till att stärka den lokala polisen har arbetats fram utifrån dessa premisser. Detta gäller inriktningen med en resursförflyttning till bärkraftiga lokalpolisområden med större ansvar och befogenheter. Detsamma gäller den nya styrmodellen med medborgaren och medarbetaren i fokus.

För att en resursförflyttning till lokalpolisområdena ska bli verklighet behöver en maktförskjutning bejakas.

Uppdraget

Syftet med pilotprojektet har varit att utifrån erfarenheterna från genomfört projekt utveckla ett framtida arbetssätt för att ta fram lokala medborgarlöften för samtliga lokalpolisområden. Uppföljningen av arbetet ska utgöra underlag för beslut om att utveckla Polismyndighetens styrmodell så att samtliga lokalpolisområden ska ta fram lokala medborgarlöften inför verksamhetsåret 2016.

I pilotprojektet ingick:

- att ta fram en samverkansöverenskommelse med lokala medborgarlöften för 2015,
- att utveckla hur lokalpolisområdet ska föra dialog med medborgarna, företagare och andra lokala aktörer,
- att utveckla kommunikation av medborgarlöften,
- att utveckla hur medarbetarnas kunskap hos polisen ska tas tillvara vid framtagande av lokala medborgarlöften,
- att följa upp arbetssättet.

Pilotprojektet har bedrivits i samtliga sju polisregioner. Sammantaget har tolv kommuner och en stadsdel deltagit i arbetet.

Polisregion Nord	Arvidsjaur och Piteå kommuner
Polisregion Mitt	Sandvikens kommun
Polisregion Bergslagen	Hagfors, Munkfors, Sunne och Torsby kommuner

Polisregion Stockholm	Nykvarns och Södertälje kommuner
Polisregion Öst	Nyköping och Oxelösunds kommuner
Polisregion Väst	Stadsdelen Angered
Polisregion Syd	Lunds kommun

För pilotprojektet har det funnits en styrgrupp. I styrgruppen ingick representanter från genomförandekommittén, polisen, Brottsförebyggande rådet och Sveriges Kommuner och Landsting. Ett nationellt stödteam bildades med representanter från genomförandekommittén, Rikspolisstyrelsen och Sveriges Kommuner och Landsting. Uppdraget var att stödja de lokala projektledarna i genomförandet.

En lokal projektorganisation med utsedd projektledare skapades i varje pilotområde utifrån lokala förutsättningar. Inom polisen skulle den lokala projektledaren säkerställa att kompetenser fanns som stödjer genomförandet av de olika arbetsmomenten. Det avser t.ex. kartläggning, problembeskrivning, orsaksanalys, åtgärd (metodval), uppföljning och kommunikation.

Arbetet i pilotprojektet

Projektet hade sitt uppstartsmöte den 26 augusti 2014 och ett avslutande möte den 20 januari 2015. Pilotprojektet har sammanlagt haft fyra endagars projektmöten samt ett gemensamt telefonmöte. Därutöver har projektledaren haft telefonmöten med respektive delprojekt. Projektledarna för delprojekten har genomfört kontinuerliga möten i den lokala projektgruppen som bestått av representanter för kommunen och polisen.

Pilotprojektet var indelat i fem faser för att utveckla arbetssättet med att ta fram lokala medborgarlöften. Statusrapporter har lämnats till huvudprojektledaren efter varje fas. Utgångspunkten för att ta fram lokala medborgarlöften har varit befintlig process för framtagande av samverkansöverenskommelse mellan polisen och kommunen. De moment som tillförts är medborgardialoger, medarbetardialoger och ett kommunikativt stöd under hela arbetets faser.

Den första fasen innebar att fastställa projektorganisation med projektledare och projektgrupp samt att ta fram projektplan med tids- och kommunikationsplan baserad på faserna. Delprojekten skulle även värdera om nuvarande samverkansstruktur och samverkansforum hade tillräcklig kvalitet för att utgöra grund för en utvecklad samverkan med lokala medborgarlöften. De skulle också säkerställa att kompetenser fanns som stödjer chefen för lokalpolisområdet att genomföra de olika arbetsmomenten i pilotprojektet.

Under den andra fasen gjordes en *kartläggning* av lokalpolisområdets brotts- och ordningsproblem samt trygghetssituationen i lokalpolisområdet. Under fasen inleddes också arbetet med problembeskrivningen. Kartläggningens syfte var att möjliggöra prioriteringar och inriktningar och syftet med problembeskrivningen var att besvara frågorna var, hur stort, när och vem/vad. Under denna fas genomfördes också *medborgardialoger* och *medarbetardialoger*.

Under den tredje fasen togs en gemensam problembild fram för lokalpolisområdet och kommunen och en orsaksanalys genomfördes som underlag för val av adekvata åtgärder mot problemet.

Under den fjärde fasen enades kommunen och polisen om vilka problem som skulle åtgärdas och valde åtgärder som ska genomföras under 2015 och som bedöms påverka de orsaker som sannolikt skapat problemet.

Genomförandet planeras och preciseras i en handlingsplan genom att tidsätta och resurssätta åtgärder, beskriva när de ska genomföras och vem som ansvarar samt hur det ska följas upp. Det gemensamma problemområdet med beslutade åtgärder och vad som ska uppnås kommunicerades till medarbetarna och till medborgarna i kommunen eller stadsdelen. Det är de lokala medborgarlöften.

I pilotprojektet finns en femte fas som avser uppföljning av projektets arbete. Fokus i uppföljningen är de områden som är nya i samverkansprocessen, det vill säga medborgardialogen, medarbetardialogen och framtagande av lokala medborgarlöften samt kommunikation internt och externt av dessa.

Rekommendationer

I detta avsnitt redovisas erfarenheter och lärdomar från pilotprojektet som bedöms ha påverkan på förutsättningarna att införa medborgarlöften i alla lokalpolisområden. De sju pilotområdenas samlade erfarenheter och nationella stödteamets erfarenheter från åtskilliga möten och besök i pilotområdena ligger till grund för lämnade rekommendationer. Erfarenheterna avser kunskap från arbetet i de olika faserna; initiering av samverkan, egna förberedelser och gemensamma förberedelser. De två faser som inte ännu genomförts i pilotprojektet är genomförande av åtgärder och uppföljning och kommunikation av resultatet. För att kunna tillföra kunskap från dessa faser föreslår vi att ytterligare tre projektmöten ska ske under 2015 med de sju pilotområdena inom ramen för arbetet med införande av lokala medborgarlöften.⁴ Även erfarenheter kring samverkan som finns sedan tidigare, till exempel Brottsförebyggande rådets kunskap, ligger i aktuella delar till grund för de rekommendationer som lämnas i rapporten.

I rekommendationerna i nedanstående avsnitt har vi i vissa fall valt att identifiera en avdelningschef eller regionpolischef som ansvarig. Detta ansvar består bland annat i att se till att införandet av lokala medborgarlöften bistås med rätt kompetens och resurs. Syftet är att säkerställa kvalitet och att Polisen som helhet arbetar emot det gemensamma målet. När det är chefen för lokalpolisområdet som pekas ut består ansvaret i att säkerställa genomförande och kvalitet på lokal nivå.

1. Kvalitet i införandet är avgörande för framgång

För att medborgarlöften ska kunna bidra till att polisen kommer närmare medborgarna krävs att kvalitet präglar arbetssättet. Om de medborgarlöften som tas fram inte håller tillräcklig kvalitet är värdet av dessa begränsat. Bristfällig kvalitet äventyrar även förtroendet för begreppet medborgarlöften bland medborgare och medarbetare. Lokala medborgarlöften måste därför införas med kraft, klokskap och kreativitet. Vi har utifrån detta identifierat ett antal nyckelfaktorer.

⁴ Se nedan avsnitt Grov preliminär tidsplan för genomförande.

Införande och förberedelse

- Ett successivt införande ska ske i minst två steg 2015 – 2017.
- Inför verksamhetsåret 2016 ska varje polisregion ha skarpa medborgarlöften med minst sju kommuner. Det ska bedrivas minst ett pilotprojekt inom varje polisområde.
- Under verksamhetsåret 2017 ska inriktningen vara att alla lokalpolisområden har skarpa medborgarlöften.
- Chefen för rikspolischefens kansli ska ges ett stödjande och samordnande ansvar för införandet.

Internationella erfarenheter av att införa nya arbetsätt i syfte att öka lokalsamhällets engagemang i brottsförebyggande och trygghetsskapande arbete visar på möjligheter men också utmaningar. För ett lyckat införande krävs gedigna förberedelser och bred förankring.⁵

Medborgarlöften är en del av polisens nya styrmodell. Det är avgörande att införandet och tillämpningen blir trovärdig. En av de främsta utmaningarna med att införa medborgarlöften är därför att modellen trots beslut inte genomförs fullt ut i praktiken. Införandetakten är en kritisk framgångsfaktor. En för snabb införandeplan utan tillräckliga förberedelser och stöd skulle göra medborgarlöften till ett projekt med hög risk. Medborgarlöften riskerar om de införs utan förberedelse och förankring, att bli ett projekt som medarbetarna inte känner ägarskap för eller tror på och som också kan skada förtroendet för polisen.

Erfarenheter av flera stora verksamhetsutvecklingsprojekt inom polisen (exempelvis PUM och PNU) som på senare år tagits fram på nationell nivå visar att den främsta utmaningen ligger i själva införandet. Att Polismyndigheten nu är *en* myndighet med tydlig mandatstruktur ger förutsättningar och kommer att underlätta. Vår bedömning är dock att detta inte är tillräckligt.

⁵ Se National Policing Improvement Agency, *Community engagement in policing – Lessons from the literature*, 2012, sid 3f, för exempel på utmaningar och framgångsfaktorer.

Från samtliga sju delpilotprojekt har framhållits att tidsramarna för att genomföra de fyra faserna i pilotprojektet har upplevts som väl snäva. Utvecklat arbetssätt och nya moment, exempelvis orsaksanalys, medarbetardialog, medborgardialog och kommunikativt stöd, tar tid i anspråk att förbereda och genomföra med kvalitet.

De samlade erfarenheter som pilotprojektet gjort samt de kunskaper om att det är mycket stora skillnader i grundförutsättningar att bedriva samverkan mellan polisen och kommunen runt om i Sverige och även stora kvalitetsskillnader gör att vi ser det som orealistiskt att samtliga lokalpolisområden eller ens en stor del av Sveriges kommuner ska klara att ha medborgarlöften med kvalitet inför verksamhetsåret 2016. Vi föreslår därför ett successivt införande i minst två steg.

Arbetet involverar ett flertal kompetenser inom polisen men även externt. Det är ett nytt arbetssätt som ett begränsat antal personer inom Polisen har erfarenheter av. Införandet måste därför vara en lärande och dynamisk process. För att lyckas behöver cheferna för lokalpolisområdena och de medarbetare som ska utföra arbetet ha tillgång till praktiskt och handfast stöd, från start och genom hela processen. Det kräver också ett tydligt nationellt samordningsansvar för att säkerställa helhetssyn och kvalitet i genomförandet.

Chefen för rikspolischefens kansli har enligt Polismyndighetens arbetsordning ett utpekad ansvar att koordinera avdelningarna och i förekommande fall polisregionerna i syfte att stärka myndighetens samlade förmåga till strategisk styrning. Ansvaret för att förvalta och utveckla Polismyndighetens nya styrmodell ligger också på kansliet. Utöver ansvaret att samordna genomförandet bör rikspolischefens kansli också få rollen att säkerställa det praktiska och handfasta stödet tillsammans med polisregionerna och de nationella avdelningarna.

Förbered övriga lokalpolisområden inför införande av lokala medborgarlöften

2017

- För de kommuner som idag saknar samverkansöverenskommelse med polisen ska målsättningen vara att en sådan tecknas inför verksamhetsåret 2016. Ansvarig: chefen för lokalpolisområdet.
- Under 2015 ska alla lokalpolisområden genomföra medborgardialoger i samtliga kommuner samt medarbetardialoger. Ansvarig: chefen för lokalpolisområdet.

För att förbereda de lokalpolisområden och kommuner som ska införa medborgarlöften under 2017 är rekommendationen att de redan under 2015 får utbildning för att kunna genomföra medarbetardialoger och medborgardialoger under hösten 2015.

Ett antal kommuner (cirka 45 stycken) har idag ingen samverkansöverenskommelse med polisen. Målsättningen ska vara att cheferna för lokalpolisområdet initierar att en sådan överenskommelse tecknas inför 2016. Särskilt stöd i denna del bör ges.

Samtliga chefer för lokalpolisområdena ska också gemensamt med kommunen/stadsdelen säkerställa att det finns en tydlig stabil organisatorisk struktur för samverkan.

Lokalpolisområdets organisation och chefer – en förutsättning

- Eventuell geografisk förändring av den lokala polisorganisationen ska vara beslutad och initierad innan arbetet med att ta fram lokala medborgarlöften påbörjas. Dessutom behöver chefen för lokalpolisområdet vara rekryterad och fått sitt uppdrag. Ansvarig: regionpolischefen

Vissa befattningar blir nyckelfunktioner för att uppnå hög kvalitet när lokala medborgarlöften införs och genomförs. Chefen för lokalpolisområdet har ansvar för verksamheten i lokalpolisområdet och för att ambitionsnivån i samverkan med kommunen höjs. En viktig del i detta arbete innebär att ta samverkansöverenskommelser med lokala medborgarlöften till en högre nivå.

Vid vilken tidpunkt cheferna för lokalpolisområdena rekryterats påverkar förutsättningarna för planering av införandet och tempo. Att börja genomföra medborgarlöften i lokalpolisområdet innan chefen är rekryterad och fått sitt uppdrag avråder pilotprojektet från.

Kommunpoliser – en nyckelfunktion

- Rekrytering av kommunpoliser ska påbörjas med målsättningen att ha funktionen kommunpolis med rätt kompetens och med rätt mandat på plats i alla lokalpolisområden under 2015. Ansvarig: chefen för HR-avdelningen.
- För de lokalpolisområden som ska införa medborgarlöften skarpt för verksamhetsåret 2016 måste kommunpoliserna vara på plats våren 2015. Ansvarig: regionpolischefen

Kommunpoliser är en nyckelfunktion för en ambitionshöjning av samverkan mellan polisen och kommunen med lokala medborgarlöften.

Kommunpolisen säkrar kontinuitet och stabilitet i samarbetet med kommunen och andra lokala aktörer. Denne är chefen för lokalpolisområdets förlängda arm och ska vara en motor för att driva polisens brottsförebyggande och trygghetsskapande arbete i samverkan med lokalsamhället. För att få kontinuitet och driv i arbetet i samverkan med kommunerna ska det enligt beslut⁶ finnas en funktion som kommunpolis kopplad till alla kommuner.

Brottsförebyggande rådet har i rapporten *Samverkan mellan polis och kommun* pekat på behovet av en samordningsfunktion: ”Om det finns en samordnare anställd i organisationen upplevs överenskommelsen oftare ge effekt på brottsligheten. Detta gäller särskilt inom polisen, men även inom kommunerna.”⁷ Det kommer bli särskilt tydligt där mer än en kommun ingår i lokalpolisområdet. Polismyndigheten behöver därför påskynda rekryteringen av kommunpoliser.

⁶ Beslut Genomförandekommittén, Ju 2012:16/2013/4.

⁷ Brå(2013:5) *Samverkan mellan polis och kommun*, sid 10.

Behov av praktiskt och handfast stöd

- Ett nationellt stödteam och regionala stödteam ska bildas och bemannas med rätt kompetens. Ansvarig: chefen rikspolischefens kansli och respektive regionpolischef.

Det är avgörande att modellen med lokala medborgarlöften införs med ett coachande och stödjande förhållningssätt och inte pressas fram genom toppstyrning.

Det är mycket stora skillnader mellan lokalpolisområdenas förutsättningar och förmåga att införa medborgarlöften.

Behovet av stöd, främst till cheferna i lokalpolisområdena och kommunpoliserna, kommer generellt att vara stort. Vilken omfattning och vilken typ av stöd som behövs skiljer däremot sig åt.

Chefen för lokalpolisområdet är den som ska ansvara för att utveckla samverkan med kommunen och lokalsamhället. Det är han eller hon som ska teckna samverkansöverenskommelsen med medborgarlöften. Flera av de nya cheferna för lokalpolisområdena kommer att ha begränsad kunskap om samverkan med kommunerna och lokalsamhället i övrigt.

För att möta detta behov är det nödvändigt att de som arbetar lokalt med att ta fram medborgarlöften har tillgång till handfast och praktiskt stöd. Regionala stödteam och ett nationellt stödteam behöver bildas för att stödja lokalpolisområdena. I det regionala stödteamet behövs kompetenser som säkrar kvalitet i alla faserna i samverkansprocessen och för de nya moment som tillförs för att ta fram och kommunicera lokala medborgarlöften. Att säkerställa att detta finns på plats bör prioriteras framför exempelvis arbetet med att ta fram handböcker eller att anordna konferenser etcetera, även om sådant också kan vara värdefullt.

Kompetenshöjande åtgärder med både bredd och spets

- Kompetensutvecklingsinsatser behöver göras av olika funktioner innan det lokala arbetet genomförs. Ansvarig: chefen för HR-avdelningen.
- Ett system för "train the trainer" bör utvecklas. Ansvarig: chefen för HR-avdelningen.

I arbetsmodellen med lokala medborgarlöften är det fler moment som i dag inte ingår i samverkansprocessen. Det kräver kunskapshöjning och förståelse för hur arbetssättet ska genomföras. Dessa kompetenshöjande åtgärder behöver genomföras brett inom polisen men även i form av fördjupad kunskap för vissa grupper och funktioner.

De funktioner som initialt bedöms behöva fördjupad kunskap är chef för polisområde, chef för lokalpolisområde, kommunpoliser och kommunikatörer. Kompetenshöjningen bör syfta till att ge fördjupad kunskap i de olika faserna i samverkansprocessen, inklusive de nya momenten medborgar- och medarbetardialog. Vikten av kommunikation är ett annat angeläget område att lyfta fram.

Lokalt införande ska inte påbörjas innan kompetenshöjande insatser gjorts för dessa funktioner. Kompetensutveckling ska även genomföras för dem som ska hålla i medarbetardialoger. Alla medarbetarna i lokalpolisområdet ska också få kunskapshöjning i vad arbetssättet innebär och vad deras roll är i arbetet.

De kompetenshöjande åtgärderna behöver genomföras innan det lokala arbetet med att ta fram medborgarlöften påbörjas. Ett system för "train the trainer" behöver etableras för att klara tidsplanen 2015-2016. Det innebär att utbildningen i stora delar behöver genomföras under våren 2015 för de områden som ska ta fram skarpa medborgarlöften för verksamhetsåret 2016.

Enhetlighet en del av kvalitetsutveckling

- Checklistor och mallar som stöd för lokalpolisområdena ska tas fram. Ansvarig: chefen för utvecklingsavdelningen.
- Minimistandard för polisen vad som avses med kartläggning av polisens egen problembild och uppföljning ska tas fram. Ansvarig: chefen för utvecklingsavdelningen.
- Upphandling av lokala trygghetsundersökningar ska genomföras. Ansvarig: chefen för rikspolischefens kansli.

Kravet på dokumentation och kvalitet i kartläggning av problembild, orsaksanalys och uppföljning av insatta åtgärder höjs när arbetssättet med medborgarlöften införs. För att kunna genomföra en orsaksanalys krävs att kartläggningen håller en viss kvalitet. Brottsförebyggande rådet har pekat på att polisen och kommunen generellt sett behöver höja sin förmåga i att genomföra orsaksanalyser.⁸

Arbetet i de sju delpilotprojekten har visat på skillnader i förutsättningar att bedriva samverkansarbetet mellan polisen och kommunen. Det har också visat på kvalitetsskillnader i framtaget underlag för att besluta åtgärder och lokala medborgarlöften. Erfarenheten är att de som har en väl utbyggd samverkan har betydligt lättare att utveckla arbetet med medborgarlöften. Bedömningen är att kvalitetsskillnaderna är än mer omfattande för de lokalpolisområden som inte ingår i pilotprojektet.

För att uppnå en mer enhetlig kvalitet finns det behov av att till exempel ta fram mallar och checklistor och besluta minimistandard för vad som ska ingå i en kartläggning av problembilden samt hur en orsaksanalys genomförs. En minimistandard för uppföljning ska också beslutas där lokala trygghetsundersökningar genomförs i alla kommuner. En upphandling av lokala trygghetsundersökningar behöver genomföras av Polismyndigheten.

För att nå framgång med införande av lokala medborgarlöften måste hela genomförandet utformas så att det uppmuntrar ett coachande förhållningssätt.

⁸ Brå (2013:5) *Samverkan mellan polis och kommun*, sidan 8.

När det till exempel gäller att ta fram mallar och checklistor är det ett arbete som bör ske tillsammans med chefer för lokalpolisområdena och kommunpoliserna under våren 2015.

2. Ett gemensamt arbete med kommunerna

- Medborgarlöftena ska tas fram i nära samverkan med kommunerna, inklusive den politiska ledningen. Ansvarig: chefen för lokalpolisområdet.
- Kommunerna och polisen ska genomföra gemensamma kompetenshöjande insatser. Ansvarig: chefen för HR-avdelningen i samråd med Sveriges Kommuner och Landsting.
- Ett brett förankrings- och opinionsbildningsarbete mot kommuner och andra samverkanspartner ska drivas. Ansvarig: chefen för kommunikationsavdelningen.

En förankring av arbetssättet med högsta politiska ledningen i kommunen är en förutsättning för att kunna utveckla arbetet med medborgarlöften. Innan arbetet påbörjas måste den högsta politiska ledningen i kommunen/stadsdelen och chefen för lokalpolisområdet vara överens om värdet av en fördjupad samverkan där lokala medborgarlöften utgör en viktig del av utvecklingen.

En erfarenhet från pilotprojektet är att kommunerna inte alltid känt sig delaktiga fullt ut i arbetet. Vissa har upplevt att det främst är ett polisiärt projekt. Att arbeta tillsammans med kommun – på lika villkor – är en utmaning men även en av de viktigaste framgångsfaktorerna. Polisen måste utveckla detta tillsammans med kommunerna. Sveriges Kommuner och Landsting är en viktig part i utvecklingsarbetet.

Fungerande samverkan med kommunerna bygger på tillit, kunskap, respekt för varandras organisationer och tydlig ansvars- och rollfördelning men framför allt på fungerande relationer. En tydlig erfarenhet från pilotprojektet är det tar tid att bygga relationer med kommunerna om de inte redan är upparbetade.

Utan utvecklad samverkan riskerar kommunerna att inte delta i arbetet eller att arbetet enbart drivs av enskilda individer och inte får genomslag i

verksamheten. Rätt förankrat ger arbetssättet också bättre möjligheter att skapa konkret förankring av polisens arbete i kommunen.

Flera av delpilotprojekten har upplevt att arbetet med lokala medborgarlöften har utvecklat samverkan mellan polisen och kommunen genom att kravet på tydlighet och konkretion ökar.

En framgångsfaktor för att förbättra förmågan till samverkan med lokala medborgarlöften mellan kommunen och polisen är att genomföra gemensamma kompetenshöjande åtgärder, till exempel genom att chefen för lokalpolisområdet och kommunpolisen tillsammans med motsvarande funktioner hos kommunen i respektive område kompetensutvecklas. En sådan gemensam kompetensutveckling ger förutsättningar för samsyn om uppdrag och ansvar. Att genomföra medborgardialoger och göra orsaksanalyser är sådana områden där gemensam kompetensutveckling skulle vara mycket värdefull.

Ett annat viktigt moment i utbildningen bör vara att höja kunskapen och medvetenheten om grov och organiserad brottslighet i ett lokalt perspektiv. Samtidigt bör poliser som arbetar med den organiserade brottsligheten få större förståelse för vikten av lokala polisens arbete. Kunskap och erfarenhet visar att en väl fungerande lokal polis med goda relationer och högt förtroende kan bidra till att bekämpa grov och organiserad brottslighet. Det är svårt att arbeta mot dold brottslighet, som en stor del av den organiserade brottsligheten kännetecknas av, om polisen inte får tips, kan rekrytera informatörer och få människor att anmäla brott och vittna. Därför måste polisen fokusera på de problem som de boende uppfattar som mest besvärande för att på det sättet visa att polisen är till för dem. När sedan relationer byggs upp och lokalsamhällets förtroende för polisen ytterligare förbättras ökar förutsättningarna för att komma åt även den dolda brottsligheten.⁹ Metoden med medborgarlöften – med dess faser av dialoger, orsaksanalyser och kommunikation – kan bli en stark motor för att nå till detta läge.

⁹ Föreläsning för genomförandekommittén av Lars Korsell och Daniel Vesterhav, Brottsförebyggande rådet den 2 december 2014, bland annat utifrån Brå 2011:13, *Lokala poliskontor*.

Kompetensen om och intresset för detta systematiska arbetssätt varierar stort inom polisen, kommunerna, andra samverkansparter och hos medborgarna i stort. För att stötta införandet av modellen med medborgarlöften i alla typer av kommuner så behövs ett opinions- och folkbildningstryck kring dessa frågor och möjligheter. Inte minst vad gäller betydelsen av medskapande och samverkan mellan flera aktörer i det lokala samhället. Omvänt, utan medveten opinionsbildning finns det risk att oförståelse och allmänt motstånd mot förändring leder till att modellen med medborgarlöften misskrediteras och inte får brett fäste.

Många kommuner behöver utveckla sin brottsförebyggande förmåga

Polismyndigheten kommer att höja sin förmåga att arbeta brottsförebyggande och trygghetsskapande i lokalsamhället. Det sker bland annat genom att mer än hälften av en polisregions resurser ska finnas i lokalpolisområdena och att det knyts en funktion som kommunpolis till varje kommun som ska säkra kontinuitet i samverkan med kommunen och lokalsamhället. Vidare ska det finnas områdespoliser i varje lokalpolisområde vars uppdrag är att arbeta långsiktigt med kontaktskapande, brottsförebyggande och trygghetsskapande arbete utifrån framtagen problembild. En viktig del är vidare att utveckla samverkan med andra aktörer än kommunen där fastighetsägare och näringslivet utgör två viktiga målgrupper. Arbetsmodellen med lokala medborgarlöften ska stödja denna ambition och sätta fokus på det lokala polisarbetet tillsammans med hela lokalsamhället.

Kommunen har en viktig roll i det brottsförebyggande och trygghetsskapande arbetet tillsammans med polisen och lokalsamhället. Erfarenheter från pilotprojektet visar att i de kommuner där arbetet fungerar har man byggt upp en strukturerad samverkan med polisen, andra kommunala aktörer, näringsliv, ideella organisationer samt olika trossamfund. Precis som inom polisen är det dock stora skillnader mellan olika kommuners förmåga. Det skiljer sig åt i organisation och vilka resurser och kompetenser som finns tillgängliga. Detta beror dels på kommunernas grundförutsättningar vad gäller befolkningsunderlag, budget etcetera men även på hur kommunen har prioriterat.

Framgångsfaktorer för kommunerna i det fortsatta arbetet är att skapa en stabil samverkansstruktur och organisation tillsammans med polisen och lokala aktörer i lokalpolisområdet, avsätta tillräckliga resurser inom kommunen för samordning av det brottsförebyggande och trygghetsskapande arbetet samt att säkerställa kompetensen. För att utveckla samverkan är det önskvärt att kommunerna har en samordningsfunktion som motsvarar kommunpolisen.

3. Särskilt om medborgardialog och medarbetardialog

Erfarenheter av medborgardialoger

- Medborgardialoger ska vara ett obligatoriskt delmoment i arbetet med att ta fram medborgarlöften. Ansvarig: chefen för rikspolischefens kansli och chefen för lokalpolisområdet.
- Formerna för medborgardialogerna ska tas fram lokalt. Ansvarig: chefen för lokalpolisområdet i samverkan med kommunerna.
- Medborgardialogerna ska dokumenteras. Ansvarig: chefen för lokalpolisområdet.
- Polisens chefer ska ges kunskap och stöd i att genomföra dialog. Ansvarig: chefen för HR-avdelningen.

Att föra dialog med medborgare är inget nytt inom polisen. Att möta medborgare, både i mindre forum och i större öppna möten har de flesta poliser erfarenheter av. Syftet är ofta att förutsättningslöst träffa till exempel ungdomar för att visa på tillgänglighet eller att möta upp en särskild händelse med att på ett möte ge information om vad som hänt och hur polisen arbetar. Den gemensamma nämnaren är det informativa mötet där poliserna är sändare.

Medborgardialoger inom ramen för medborgarlöften har ett annat syfte och handlar främst om att, som en del i ett arbetssätt, ta in medborgarnas kunskap om vad de upplever som problem i sitt område. På så sätt fördjupas polisens och kommunens kunskap om den lokala problembilden. Att lyssna istället för att informera. Detta syfte påverkar både formerna för dialogen och förhållningssättet hos de poliser och kommunanställda som deltar. Arbetssättet

i sig är också värdeskapande då den för polisen närmare medborgarna, tydliggör samverkan med lokalsamhället samt möjliggör kommunikation med medborgarna kring prioriteringar och uppdrag. Medborgardialog är en del av ett nytt förhållningssätt där polisen i större grad lyssnar och är närvarande i lokalsamhället. Ett viktigt arbete är det dagliga kontaktskapande arbetet som till exempel poliser i yttre tjänst utför.

För att få underlag till en problembild från medborgarna krävs att man utgår från en målgruppsanalys. Grundfrågan är hur kunskap samlas in från många olika grupper, kanske särskilt från grupper med lågt förtroende för polisen. Utifrån målgruppsanalys bestäms sedan formen för dialogen. Det kan innebära att man i vissa fall väljer öppna möten dit alla är välkomna. För andra grupper kanske riktade möten är att föredra. Inom ramen för pilotprojektet har en rad former prövats såsom samråd, enkäter, stormöten, medborgarpaneler och sociala medier. Erfarenheten är att mindre möten, så kallade samråd, gett bättre kvalitet på kunskapsinhämtningen och att det är bättre att möta människor där de är än att bjuda in till egna lokaler. Det har också varit bra att använda befintliga möten, till exempel som en målgrupp redan använder sig av. Om målgrupper är svåra att nå kan det vara effektivt att använda ideella föreningar eller andra organisationer – där kommunen har upparbetade kontakter – som ingång. Detta gäller särskilt i socialt utsatta områden där det kan finnas en misstro mot myndigheter och där språket kan vara ett hinder.

För att få ett äkta lyssnande krävs att mötets syfte tydligt formuleras och att de som deltar från polisen och kommunen har funderat på sitt eget förhållningssätt. De som är med och leder dialogen bör alltså ha en väl utvecklad förmåga att föra dialog. Hur frågeställningarna har formulerats har också påverkat kvalitén. Öppna frågeställningar om vilka problem man ser i sitt närområde är att föredra framför hur man till exempel vill att polisen ska arbeta eller prioritera. En erfarenhet är också att det inte heller alltid varit bra att starta med en kunskapsföreläsning från polisen, där mötesdeltagarna fått en föredragning om vilka problem som finns enligt exempelvis statistik, eftersom det styrmt mötesdeltagarna i för hög utsträckning. Däremot är en genomförd lokal medborgarundersökning en bra utgångspunkt för en fördjupad kunskapsinhämtning vid en medborgardialog.

Slutligen är erfarenheten att dokumentation är utmanande. Att samla synpunkterna på ett enkelt men strukturerat sätt är avgörande för möjligheten att använda kunskapen i det fortsatta arbetet med problembilden.

Erfarenheter av medarbetardialoger

- Medarbetardialoger ska vara ett obligatoriskt delmoment i arbetet med att ta fram medborgarlöften. Ansvarig: chefen för rikspolischefens kansli och chefen för lokalpolisområde.
- Alla medarbetare ska involveras i lokalpolisområdets dialoger, inte bara den yttre personalen. Ansvarig: chefen för lokalpolisområdet.
- Dialog ska genomföras i flera steg (identifiera lokala problem, prioritera, hitta åtgärder). Ansvarig: chefen för lokalpolisområdet.
- Tvärgrupper bör användas vid dialogerna. Ansvarig: chefen för lokalpolisområdet.
- Polisens chefer ska ges kunskap och stöd i att genomföra dialog. Ansvarig: chefen för HR-avdelningen.

Inom polisen är medarbetardialoger inom ramen för verksamhetsplanering ett utvecklat område. I de verksamheter som kommit långt används dialoger för att ta fram hur ett problem ska angripas, det vill säga vilka åtgärder som ska vidtas. Det är dock ovanligt att medarbetarna involveras i att ta fram problembilder och göra prioriteringar. För att kunna utveckla dialogerna behöver tid avsättas. Det blir en utmaning särskilt för poliser i yttre tjänst.

En av grundtankarna med den nya polisorganisationen är att arbetet ska bli mer medarbetardrivet och att verksamheten i högre grad ska planeras utifrån den lokala problembilden. Att medarbetarna i dialog får vara med i arbetet med att ta fram medborgarlöften blir en del av det nya förhållningssättet.

Erfarenheterna från pilotprojektet är att medarbetardialoger, precis som medborgardialoger, inte ska vara allt för styrda av frågeställningar. Medarbetare är naturligt tryggare i att prata om just sina ansvarsområden. De utgår från redan gjorda prioriteringar och hamnar snabbt i hur-frågor. Vid de tillfällen där man valt att utgå från öppna frågeställningar, ibland till och med samma

frågeställningar som i medborgardialogerna, har diskussionerna gett mer kunskap till problembilden. Medarbetare är dessutom ofta även boende i området och kan bidra även utifrån det perspektivet.

De flesta genomförda medarbetardialoger har genomförts med yttre personal, ibland begränsat till poliser med uttalat brottsförbyggande uppdrag. Det har varit relativt få medarbetare i respektive lokalpolisområde som deltagit och ofta bara vid ett tillfälle.

Erfarenheten visar att medarbetarna vill delta i dessa diskussioner och att det ökar engagemanget. I framtiden bör dialogerna utvecklas till att omfatta större delen av medarbetargruppen i lokalpolisområdet eftersom alla verksamhetsdelar kan bidra med sin kunskap. Utredare har sina kunskaper om lokala företeelser och gärningspersoner, receptionister som möter medborgaren varje dag har sina kunskaper för att nämna några. Därför bör ett arbetssätt med så kallade tvärgrupper med representanter från alla verksamhetsdelar i lokalpolisområdet övervägas. Detta skulle bidra till mer varierade diskussioner och bättre samarbete. Det skapar också förutsättningar för att utveckla en helhetssyn på lokalpolisområdets uppdrag. Inget av delpilotprojekten har redovisat att de arbetat på detta sätt men vi anser att ett sådant arbetssätt har potential att stärka medarbetardialogen.

Genom att de medarbetare som bidragit i dialogen delat med sig av sin kunskap har de fått större förståelse för hela processen med att ta fram samverkansöverenskommelser med medborgarlöften. Det har inneburit att de kunnat "äga" de löften som ställts ut på ett annat sätt än de som inte involverats. Framöver bör medarbetarna även involveras i dialog i flera steg. De bör vara delaktiga när kunskap samlas in, när prioriteringar görs utifrån identifierad problembild samt i en sista dialog i verksamhetsplaneringscykeln, i frågor om hur prioriterade problem ska angripas.

Även för medarbetardialoger har dokumentationen varit viktig, inte minst eftersom dialogerna omfattat många små möten (APT företrädesvis). Att samla kunskapen och dra slutsatser tar tid och därför är det viktigt att ha planerat strukturen för återrapporteringen i förväg.

4. Kommunikation och förankring

- Kommunikationskompetens ska involveras från start. Ansvarig: chefen för kommunikationsavdelningen.
- Arbetstid måste avsättas för kommunikatörer. Ansvarig: chefen kommunikationsavdelningen.
- Intern förankring ska prioriteras. Ansvarig: chefen för lokalpolisområdet.

Medborgarlöften handlar om insyn och påverkan i förslag och beslut. Modellen bygger på insikten om att medarbetare, samverkanspartner och medborgare har kunskap om hur polisen, kommunen och andra i lokalsamhället bättre kan åtgärda lokala problem. Detta öppna arbetssätt ställer krav på att öppet kommunicera och föra dialog om förslag och beslut. Kommunikation är därmed ett arbetssätt som bidrar till att öka förtroendet för polisen och kommunen.

Kommunikation inom ramen för pilotprojektet har varit avgörande för att nå hela vägen fram till en samverkansöverenskommelse med lokala medborgarlöften. Att kompetens inom kommunikation har tillförts pilotprojektet från start och bidragit i samtliga steg har varit en framgångsfaktor. Erfarenheterna från pilotprojektet är att de som involverat en kommunikatör som avsatt cirka en halvtid, arbetat efter en kommunikationsstrategi och lagt tid på intern förankring har fått ett bättre underlag för beslut, bättre intern förankring och större extern spridning.

Intern kommunikation

- Påbörja den interna förankringen från start. Ansvarig: chefen lokalpolisområdet.
- Ge stöd till chefer att kommunicera medborgarlöften. Ansvarig: chefen för kommunikationsavdelningen.
- Samarbeta mellan polis och kommun i kommunikationsarbetet. Ansvarig: chefen för lokalpolisområdet.

Kommunikation och intern förankring är extra viktigt när ett nytt arbetssätt ska införas. Medborgarlöften är ett nytt sätt att styra och därmed prioritera inom polisen och kommer påverka många delar av verksamheten. Utan chefer och medarbetares kunskap och acceptans får varken löftena i sig eller det nya förhållningssättet genomslagskraft.

Förankringen av arbetssättet med medborgarlöften är en annan viktig del av de kommunikationsplaner som arbetats fram i delpiloterna. Det interna förankringsarbetet tar tid och denna kommunikationsinsats bör göras innan medborgarlöftena tillkännages externt. Alla berörda polisanställda i ett lokalpolisområde ska känna till löftena. Där projektledaren och kommunikatörer tillsammans planerat har kunskapen och förståelsen i organisationen varit som störst. Erfarenheten visar också att de projektledare som varit "ambassadörer" för medborgarlöften och själv kommunicerat på möten etcetera har lyckats bäst med förankringen.

Eftersom det är två parter som tar fram löftena måste förankringen göras parallellt och i samarbete mellan polis och kommun. I de delpilotprojekt där former för samverkan redan funnits på plats har arbetet förenklats men att sprida det till stora delar av personalgrupperna har varit en utmaning även här. Inom kommunen har det också varit avgörande med förankring och kontinuerlig kommunikation med den politiska nivån. Även förankring med arbetstagarorganisationerna måste ske under hela arbetet.

Den viktigaste kanalen är chefer. Det är först när medarbetarna får ställa följdfrågor och föra dialog direkt med chefen som det nya arbetssättet bottenar bland medarbetarna. De delpilotprojekt som stöttat cheferna, med både material och möjligheter till ökad kunskap från överordnade chefer, har lyckats bättre med den interna förankringen. I de delpilotprojekt som till största del spridit information skriftligen, via intranät och e-post, har kunskapen och acceptansen varit mindre. Eftersom medarbetardialoger inte är ett utvecklat arbetssätt inom polisen krävs förberedelser. Att ta fram stödmaterial i form av enkla foldrar och powerpoint-presentationer har varit viktiga delmoment.

- Den externa kommunikationen behöver planeras långsiktigt och inbegripa momenten medborgardialog, offentliggörande av löften samt uppföljning. Ansvarig: chefen för kommunikationsavdelningen.
- Medborgarlöftena behöver formuleras konkret och tydligt. Ansvarig – chefen för lokalpolisområdet.
- Sociala medier bör användas. Ansvarig: chefen för lokalpolisområdet.

Att kommunicera med medborgare och samverkanspartner är en central del av arbetet med medborgarlöften. Den externa kommunikationen innehåller tre delar. Medborgardialoger, offentliggörande av löften samt uppföljning. Inom pilotprojektet har de två första genomförts. Den sista delen sker i olika etapper under 2015.

För både intern och extern kommunikation bör löftena formuleras så precist och konkret som möjligt och gärna kopplas till vilken tidsram som gäller. Det är också viktigt att visa vad polisen respektive kommunen lovar att göra, inte bara den ena parten. Om löftena blir mer oprecisa försvåras kommunikationen.

En viktig extern kommunikationskanal är polisens och kommunens medarbetare som möter medborgarna i vardagen. Man måste därför säkerställa att de har tillräcklig kunskap för att känna sig trygga med att kommunicera medborgarlöftena och att de faktiskt har ett uppdrag att göra detta.

Alla delpilotprojekt använde media för att offentliggöra medborgarlöftena. På några ställen användes presskonferenser där kommunen och polisen samtidigt mötte media. En lärdom är att offentliggöra medborgarlöften i samband med att överenskommelsen tecknas mellan polis och kommun. Då kommuniceras en aktivitet som signalerar samverkan mellan två parter och det blir också tydligt en nyhet. På ett ställe valde man att gå ut i den större tidningen på orten och berätta om nyheten.

Erfarenheterna visar att det inte är svårt att få medial uppmärksamhet för löftena men att den externa kommunikationen av de antagna löftena måste göras långsiktigt och återkommande. Här är polisens och kommunens medarbetare centrala i kombination med media och via riktad information till externa samverkanspartner. Erfarenheten visar att sociala medier är en mycket

effektiv kanal för att återkommande berätta om löftena. Ett annat sätt är att återkoppla direkt till medborgarna genom dialoger och uppföljningsmöten. Det är också avgörande för trovärdigheten hur uppföljningen kommuniceras. Utan konkret uppföljning minskar intresset för kommande löften.

Eldsjälsprogram

- Ett internt förankringsarbete ska drivas med hjälp av ett så kallat eldsjälsprogram. Ansvarig: chefen för kommunikationsavdelningen.

Det finns individer inom polisen, kommunerna och hos andra samverkanspartner som har ett starkt engagemang i dessa frågor. Det finns också många inom polisen och kommunerna som har starkt engagemang och stor drivkraft i frågor som rör brottsförebyggande och trygghetsskapande arbete i stort. Att välja ut och samla dessa individer i någon form av eldsjälsprogram skulle dels befrukta metoden medborgarlöften med ovärderliga praktiska erfarenheter, dels ge metoden medborgarlöften drivkraft vid införande och uppföljning. Att initiera och driva ett eldsjälsprogram skulle också ge underlag för många språkrör i det breda opinionsbildningsarbetet i hela landet. Dessa individers samlade röster skulle fungera som en drivkraft för ett förändrat arbetssätt inom polisen, i kommunerna, hos andra samverkanspartner och de många medborgarna.

Eldsjälsprogrammet bör bestå av starka informella ledare inom brottsförebyggande, ingripande- och utredningsverksamhet samt chefer på olika nivåer inom organisationen.

Fortsatt utveckling av modellen

Polismyndighetens framtida arbetssätt för att ta fram lokala medborgarlöften

- Befintlig samverkansprocess ska utvecklas med de nya momenten medborgardialog, medarbetardialog och kommunikation genom alla arbetsmomenten. Arbetssättet med medborgarlöften ska vidareutvecklas genom att tydligare involvera och engagera lokalsamhället i att hantera de lokala problemen.
- Brottsförebyggande rådets kunskap och erfarenheter bör tas till vara i den fortsatta utvecklingen av modellen.

Pilotprojektet indelade arbetet för att ta fram medborgarlöften i fem faser där den femte var en uppföljning av projektarbetet. Indelningen i dessa faser valdes för att tydligare kunna följa de olika delmoment som skulle genomföras.

Det arbetssätt som prövats inom ramen för pilotprojektet bedömer vi har fungerat väl. Genomförda medborgardialoger har bidragit till fördjupad kunskap om de lokala problemen och bidragit till att börja stärka relationerna med lokalsamhället samt öka det lokala engagemanget, till exempel genom att lokal aktör aktivt deltar i åtgärderna. Medarbetardialoger har genomförts även om detta är ett område som behöver utvecklas i stor omfattning i den framtida modellen. Kommunikationsinsatserna såväl internt som externt är avgörande för genomförande av arbetssättet och öppenheten mot dem som bor och verkar i kommunen.

Som sagts tidigare är medborgarlöften en utveckling och förstärkning av befintlig samverkansprocess mellan kommunen och polisen genom att nya moment tillförts befintliga faser. Det förslag till arbetsmetod som lämnas bygger således på nuvarande samverkansprocess i fem faser där medborgardialoger och medarbetardialoger tillförs under fas två *Egna förberedelser*. Medborgardialoger genomförs företrädesvis gemensamt av polis och kommun även om det är en del av fas två. Utformande av medborgarlöften sker i fas tre *Gemensamma förberedelser*. När det gäller en öppen och transparent kommunikation är det något som måste genomsyra hela

arbetsättet från att samverkan initieras till uppföljning av resultatet. En översiktlig beskrivning av de fem faserna redovisas i bilaga 3.

Metoden med medborgarlöften är i sig medarbetar- och medborgardriven och i ständig utveckling. Dialogerna kommer att utvecklas, problembilder förfinas, orsaksanalyserna blir skarpare och medborgarlöften alltmer konkreta från år till år. Det finns naturlig utvecklingspotential att involvera fler aktörer i att utveckla, underteckna och aktivt delta i åtgärderna för att uppfylla medborgarlöften. Detta bör vara nästa steg i att utveckla verksamheten i lokalpolisområdet. En koppling till aktuell forskning inom området är nödvändig. Här kan Brottsförebyggande rådet spela en nyckelroll.

Utöver uppdraget att successivt under två år införa lokala medborgarlöften i alla lokalpolisområden så ska Polismyndigheten utveckla befintlig samverkansprocess med de nya momenten medborgardialog, medarbetardialog och kommunikation genom hela arbetet. Polismyndigheten ska också vidareutveckla arbetsmetoden med medborgarlöften genom att tydligare involvera och engagera lokalsamhället i att hantera de lokala problemen.

Så här ska ett medborgarlöfte utformas

- En inledning
- En beskrivning av problembilden inklusive hur den har tagits fram, till exempel genom lokal trygghetsundersökning, medborgardialog och brottsstatistik.
- Vilka åtgärder som ska genomföras
- Vilka effekter som ska uppnås
- Hur effekterna ska följas upp och hur de ska kommuniceras till de som bor och verkar i kommunen. Beskriv hur medborgarna kan följa arbetet och resultatet.
- Underskrift av chefen för lokalpolisområdet och kommunens representant

Ett medborgarlöfte ges av polisen och kommunen. Även andra lokala aktörer kan vara med och avge löftet, vilket är nästa stora steg i utvecklingen av arbetsmodellen. Om kommunen avstår från att delta avger polisen själv lokala medborgarlöften tillsammans med lokala aktörer.

Medborgarlöften ska årligen tas fram för varje kommun eller stadsdel. Löftena måste anpassas efter de resurser som finns tillgängliga. Ett löfte kan avse åtgärder under hela verksamhetsåret eller en kortare tidsperiod. Ett löfte kan förnyas efter ett år om behovet kvarstår. Det är den lokala problembilden som påverkar detta. Medborgarlöften fokuserar på sådant de som bor och verkar i ett område upplever som viktigast för att känna trygghet.

Inom pilotprojektet finns det delvis olika syn på om ett medborgarlöfte bör lova såväl åtgärder och effekter eller enbart åtgärder. De som anser att löftet främst ska lova åtgärder och mer beskriva vad åtgärderna syftar till för effekter menar att det kan vara svårt att påvisa att det är just den vidtagna åtgärden som ger effekten. Det finns många olika åtgärder som tillsammans kan vara orsaken till att en effekt uppnås. Därför bör polisen initialt vara försiktig med att lova effekt utifrån de åtgärder som genomförs. Vissa åtgärder kommer också att ha effekt i ett mer långsiktigt perspektiv. Eftersom löftena ska följas på årsbasis finns risk att åtgärden tas bort för tidigt eftersom den inte ger någon effekt i det korta perspektivet. Vad polisen lovar att utföra ska vara åtgärder som kan hållas även om det sker oförutsedda händelser som påverkar uttaget av resurser till att arbeta med löftet. Det kan vara svårt att i diskussion med medborgarna förklara varför polisen inte har klarat att uppnå lovad effekt. Det är särskilt viktigt att kunna hålla löftet när polisen för första gången går ut och lovar något.

Argument för att ett medborgarlöfte även kan utlova effekter bygger på att löften ska bygga på analys av problembilden, professionell kunskap och erfarenhet av brottsbekämpande, brottsförebyggande och trygghetsskapande arbete. Utifrån detta kan polisen och kommunen lova att de åtgärder som utförs har effekt på brottslighet och/eller upplevd trygghet.

En förutsättning är dock att problemområdet är så avgränsat att det går att bedöma att utförda åtgärder ger effekt. Om problemområdet är för

övergripande eller inte geografiskt avgränsat blir det svårt att koppla polisens, kommunens och andra aktörers insatser till någon specifik effekt.

Initialt bör heller inte för många medborgarlöften tas fram i en kommun. Ett riktvärde kan vara ett till tre löften. Målet ska vara att alla medarbetare i lokalpolisområdet väl känner till vilka medborgarlöften som lämnas. Det blir en särskild en utmaning i lokalpolisområden där flera kommuner ingår. Då gäller det att antalet medborgarlöften per kommun begränsas så att medarbetare som arbetar över kommungränserna i lokalpolisområdet ska kunna ha kunskap om samtliga löften.

Modellen med lokala medborgarlöften bör utvärderas löpande. Tidpunkter och former för sådana utvärderingar bör Polismyndigheten i samråd med Brottsförebyggande rådet ta ställning till under våren 2015.

Grov preliminär tidsplan för genomförande

Den preliminära grova tidsplanen (se bilaga 5) beskriver arbetet indelat i faser för att införa skarpa medborgarlöften 2016 i alla polisregioner och polisområden men med begränsat antal kommuner/stadsdelar. Stort fokus ligger initialt på förberedande åtgärder. Först därefter bedöms förutsättningar finnas för att påbörja det lokala arbetet med att ta fram medborgarlöften. En motsvarande tidsplan för införande vid övriga lokalpolisområden/kommuner behöver tas fram för 2016. Den grova preliminära tidsplanen behöver revideras och brytas ned i högre detaljeringsnivå efter beslut om genomförande av rikspolischefen.

För att fullfölja alla faserna i samverkansprocessen i det pilotprojekt som genomförandekommittén drivit, det vill säga att genomföra åtgärder och kommunicera resultatet, bör ytterligare tre möten hållas under 2015. Två möten bör äga rum med fokus på att belysa hur de lokala medborgarlöftena (åtgärderna) genomförs, förslagsvis i början av maj och i september. Ett tredje möte bör genomföras i december 2015 med fokus på uppföljning av kommunikation till medborgare och medarbetare kring genomförda åtgärder

och resultatet (effekter) av detta. Ett sådant upplägg kommer att ge viktiga erfarenheter och kunskap i det fortsatta arbetet med att införa medborgarlöften i alla lokalpolisområden under 2017.

Bilagor

1. Projektdirektiv, bilaga 1
2. Projektplan, bilaga 2
3. Utvecklad samverkansprocess för att ta fram samverkansöverenskommelse med lokala medborgarlöften, bilaga 3
4. Framtagna medborgarlöften i pilotprojektet, bilaga 4
5. Grov preliminär tidsplan för genomförande av lokala medborgarlöften, bilaga 5