

Skrivbordsstudie av
samverkansöverenskommelser och
medborgarlöften i Skåne

Rapport 2018

Peter Strandell
Stiftelsen Tryggare Sverige

Innehållsförteckning

Inledning	3
Tillvägagångssätt	3
Syfte	3
Metod	3
Resultat	4
Samverkansöverenskommelser finns men har ofta enbart en operativ inriktning	4
Mycket ovanligt att lokala lägesbilder tas fram	5
Problembilder finns men orsaksanalys saknas	6
Bristande målformulering och åtgärdsplanering försvårar uppföljningen	6
Få medborgarlöften och med tydlig polisiär inriktning	7
Uppföljningsanvisningar finns men arbetet är svårt att följa upp	8
Avslutande diskussion och rekommendationer	8

Inledning

Vikten av att effektivisera det lokala brottsförebyggande arbetet genom samverkansöverenskommelser mellan polis och kommun betonades redan 2008 av Rikspolisstyrelsen i en nationell handlingsplan. Syftet med överenskommelserna är att formalisera det gemensamma brottsförebyggande arbetet och därigenom tydliggöra vilka åtaganden kommun respektive polis åtar sig. Överenskommelserna utgör i sin tur en del av en arbetsmodell, som syftar till att strukturera och effektivisera det lokala brottsförebyggande arbetet.

Medborgarlöften är en vidareutveckling av samverkansöverenskommelserna och innebär att medborgarnas och medarbetarnas upplevelser och erfarenheter införlivas i den lokala lägesbilden. Medborgarlöftet kommunicerar hur polis och kommun tillsammans avser att arbeta brottsförebyggande och trygghetsskapande.

År 2016 presenterade Brottsförebyggande rådet (Brå) skriften *Samverkan i lokalt brottsförebyggande arbete*. Skriften är en revidering av motsvarande skrivelse från 2010 och anger hur effektiv samverkan mellan kommun och polis kan bedrivas. Samverkansprocessen beskrivs som ett kretslopp bestående av fem delmoment; initiering av samverkan, egna förberedelser, gemensamma förberedelser, genomförande och effektuppföljning.

Tillvägagångssätt

Syfte

Det övergripande syftet med föreliggande studie är att dels undersöka huruvida samverkansöverenskommelser och/eller medborgarlöften finns i de skånska kommunerna, dels att med utgångspunkt i boken *Samverkan i lokalt brottsförebyggande arbete* bedöma dokumentens innehåll och kvalitet. Undersökningen görs på regional nivå, vilket innebär att inga enskilda kommuner kommer att pekas ut.

Föreliggande studie ska ligga som grund för Länsstyrelsens och polisens fortsatta arbete med att stötta kommuner och polisen i arbetet med att ta fram överenskommelser och medborgarlöften på lokal nivå med hög kvalitet.

Metod

Undersökningen baseras dels på frågeställningar som tillhandahållits från Länsstyrelsen Skåne, dels den samverkansmodell som presenteras i boken *Samverkan i lokalt brottsförebyggande arbete*.

Utöver detta har ett antal kriterier tagits fram för att bedöma kvaliteten på lägesbilderna, orsaksanalyserna, målen samt åtgärdsplanerna. Frågeställningarna inklusive kvalitetsbedömningen redovisas i Bilaga 1.

Dokument för granskning inkom från 30 av 33 kommuner i Skåne län¹. Materialet utgjordes huvudsakligen av samverkansöverenskommelser, medborgarlöften samt aktivitetsplaner. I förekommande fall har även handlingsplaner, verksamhetsplaner, problembildsanalyser eller andra i sammanhanget relevanta dokument lämnats ut. Arbetet genomfördes under september månad år 2018.

Resultat

Samverkansöverenskommelser finns men har ofta enbart en operativ inriktning

Resultatet från skrivbordsstudien visar att det i 22 av de 30 granskade kommunerna finns någon form av aktuell samverkansöverenskommelse mellan kommun och polis. I de allra flesta fall handlar det emellertid om en operativt inriktad överenskommelse där parterna anger den gemensamma inriktningen för det brottsförebyggande och trygghetsskapande arbetet. Vanligtvis innehåller en samverkansöverenskommelse en kort inledning till varför samverkan ingås, ett övergripande syfte, en kortfattad aktuell problembild, planerade insatser samt gemensamma mål. Vidare anges ofta hur länge samverkansöverenskommelsen gäller samt på vilket sätt arbetet kommer att följas upp.

En strategisk samverkansöverenskommelse, som snarare beskriver processer, system och organisatoriska lösningar för det brottsförebyggande och trygghetsskapande arbetet finns endast i fyra kommuner.

Det ska också noteras att tre kommuner har en inaktuell samverkansöverenskommelse medan fem kommuner helt saknar en samverkansöverenskommelse².

Resultatet indikerar att de flesta samverkansöverenskommelser tecknas i ett skede då samarbete mellan polis och kommun redan finns och att överenskommelsens främsta syfte är att befästa redan upparbetade samverkansstrukturer. Detta innebär att frågor gällande hur arbetet organiseras och samordnas ofta utelämnas i överenskommelsen för att snarare hanteras inom ramen för den ordinarie verksamheten. En sådan lösning förutsätter emellertid att de råd och forum som är tänkta att arbeta med frågorna har ett tydligt uppdrag, mandat och ansvarsfördelning. Eftersom det i samverkansöverenskommelserna allt som oftast saknas en utpekad funktion, exempelvis en säkerhetschef eller brottsförebyggande samordnare, som har till uppgift att samordna och följa upp arbetet, och då det är betydligt vanligare att detta ansvar istället tillskrivs det lokala brottsförebyggande rådet eller andra motsvarande samverkansforum, uppstår en risk att det viktiga, så kallade helikopterperspektivet går förlorat.

¹ Malmö stad betraktas i detta sammanhang som en (1) kommun

² Bedömningen av att samverkansöverenskommelse saknas görs i samtliga fall då dokumentet inte lämnats ut.

Det kan även konstateras att flera samverkansöverenskommelser är skrivna över en längre tidsperiod, ofta över tre eller fyra år. Eftersom många överenskommelser även innehåller någon form av ”aktuell problembild” kan detta bli problematiskt då problembilden kan förändras utan att överenskommelsen revideras. Med anledning av detta kan det vara fördelaktigt att teckna dels långsiktiga strategiska samverkansöverenskommelser, dels kortsiktiga (förslagsvis ettåriga) operativa sådana.

Endast hälften av de aktuella samverkansöverenskommelserna är signerade och i enstaka fall saknas såväl en signatur som en namngiven kommunföreträdare. I de allra flesta fallen har, eller är, överenskommelserna tänkta att signeras av kommunstyrelsens ordförande.

När det gäller kommunikationsplan nämns en sådan i knappt hälften av de 22 aktuella samverkansöverenskommelserna.

Mycket ovanligt att lokala lägesbilder tas fram

Den lokala lägesbilden innebär att respektive aktör (polis och kommun) enskilt genomför en kartläggning av aktuella problem när det kommer till brott och otrygghet i kommunen. I materialet som granskats är det emellertid svårt, för att inte säga omöjligt, att utläsa huruvida sådana lägesbilder tagits fram. Endast ett fåtal kommuner gör någon form av hänvisning till en lokal lägesbild i materialet (samverkansöverenskommelse, medborgarlöfte, åtgärdsplan etc.) men det är ytterst oklart vad som avses med lägesbild samt om den utarbetats enskilt eller gemensamt.

En förklaring till detta är att begreppen lägesbilder och problembilder använts parallellt och inte sällan synonymt utan någon vidare definition. I boken *Samverkan i lokalt brottsförebyggande arbete* görs en tydlig skillnad mellan lägesbild, som utarbetas enskilt, och problembild som är det gemensamma resultatet av sammanfogade lägesbilder. Denna distinktion går inte att utläsa i materialet.

Sett till de informationskällor som anges som grund för lägesbilden/ problembilden kan man konstatera att dessa företrädesvis bygger på statistik över anmälda brott och resultat från trygghetsmätningar samt erfarenheter från medborgardialoger. I förekommande fall, och i synnerhet då det i materialet hänvisas till just en lokal lägesbild, har uppgifter även inhämtats från exempelvis folkhälsoenkäter, kommunens skaderapporteringsystem och medarbetarsamtal. Inte heller där framkommer det huruvida lägesbilden tagits fram enskilt eller gemensamt.

Sammantaget innebär detta att de lokala lägesbilderna är få (om ens några alls), men när de väl arbetats fram så bygger de på flera olika informationskällor. Kvaliteten blir därmed medel till hög.

Problembilder finns men orsaksanalys saknas

Medan lokala lägesbilder tycks vara ett ovanligt inslag i det förberedande arbetet, är det desto vanligare att polis och kommun utarbetar gemensamma problembilder. I stort sett i samtliga dokument (samverkansöverenskommelse, medborgarlöften, åtgärdsplaner etc.) refereras till någon form av problembild. Presentationen av problembilden i materialet skiljer sig dock avsevärt när det kommer till *var* den redovisas och *hur* den framställs.

I de allra flesta fallen återfinns någon form av beskrivning av den aktuella situationen i samverkansöverenskommelsen likväl som i medborgarlöftet. I enstaka fall biläggs problembilden i ett separat dokument. Sett till innehållet varierar problembilderna från förhållandevis utförliga till mycket knapphändiga. På ett generellt plan kan konstateras att problembilderna i samverkansöverenskommelserna i huvudsak bygger på (eller åtminstone hänvisar till) statistik över anmälda brott och resultat från trygghetsmätningen, medan de problembilder som finns i medborgarlöftena dessutom inkluderar medborgardialoger. Bakomliggande data (statistik, mätningar etc.) presenteras emellertid mycket sparsamt och problembilden hamnar ofta på mycket övergripande nivå.

En förklaring till detta kan vara att det saknas en lokal lägesbild som grund för problembilden (se resonemang ovan). Eftersom problembilderna med all förmodan utarbetas gemensamt och i redan befintliga samverkansforum, uppstår en risk att statistik, mätningar och annan data, presenteras på ett sätt som bekräftar redan rådande uppfattningar och föreställningar om hur brottsligheten och otryggheten i kommunen ser ut.

En annan förklaring till varför lägesbilderna kan upplevas som något summariska, är att det saknas en orsaksanalys som bidrar till att skapa större förståelse kring problemens uppkomst, sammanhang, samband etc. Endast tre kommuner gör någon slags hänvisning till problemens orsaker i sina dokument. Eftersom det inte framgår på vilket sätt analysen genomförts och vilka ytterligare uppgifter inhämtats, blir den sammanvägda bedömningen att kvaliteten på orsaksanalyserna är låg.

Bristande målformulering och åtgärdsplanering försvårar uppföljningen

Majoriteten av kommunerna anger gemensamma mål för det brottsförebyggande och trygghetsskapande arbetet. Målen i samverkansöverenskommelserna är i princip uteslutande effektmål, oftast i form av att man har för avsikt att *öka tryggheten och minska brottsligheten* i kommunen. Effektmål av detta slag behöver därför kopplas till tydliga och specifika delmål för att överhuvudtaget möjliggöra måluppfyllnad.

Delmål eller aktivitetsmål presenteras i regel tillsammans med åtgärdsplanerna som de flesta kommuner redogör för i samverkansöverenskommelsen eller i tillhörande bilaga. Även dessa mål formuleras emellertid ofta som effektmål och blir därmed en slags övergripande vision för det planerade arbetet. Endast två kommuner har angivit specifika, mätbara, avgränsade, realistiska och tidsatta (SMART) mål för sina aktiviteter, vilket innebär att den sammanlagda kvaliteten på målen bedöms vara låg.

Samtidigt visar resultatet från granskningen att även åtgärdsplanerna har uppenbara brister. Samtliga kommuner som har en operativ samverkansöverenskommelse presenterar någon form av förslag på åtgärder, antingen i överenskommelsen eller i tillhörande bilaga. Åtgärdena, som generellt sett baseras på problembilden, anger huvudsakligen *vilken aktivitet* som ska genomföras, exempelvis riktade insatser mot ungdomar, ökad polisiär närvaro, trygghetsvandringar etc. och *vem* som är ansvarig. Däremot saknas ofta specifikation avseende *hur* åtgärdena ska genomföras och framför allt, *när* och i *vilken ordning*. Endast tre kommuner uppfyller samtliga krav på hur en åtgärdsplan ska utformas. Den sammanvägda bedömningen är därmed att kvaliteten på åtgärdsplanerna är medelgod.

Få medborgarlöften och med tydlig polisiär inriktning

Endast 11 kommuner har presenterat ett aktuellt, gemensamt medborgarlöfte. Övriga kommuner antingen saknar medborgarlöfte helt eller har ett inaktuellt eller ensidigt (undertecknade endast av polisen). Två kommuner saknar samverkansöverenskommelse men har istället aktuella och gemensamma medborgarlöften.

I samtliga medborgarlöften görs en hänvisning till problembilden som redovisas antingen i samverkansöverenskommelsen, en separat bilaga eller direkt i medborgarlöftet. De källor som anges är i första hand resultatet från trygghetsmätningar, statistik över anmälda brott och medborgardialoger. Just dialogen med medborgarna tenderar att få särskilt genomslag och föranleda löftet om en *mer synlig och närvarande polis*, vilket inte nödvändigtvis behöver kopplas till problembilden för övrigt.

Det kan vidare konstateras att medborgarlöftena varierar till innehåll, där vissa löften är mer inriktade på några få specifika aktiviteter, medan andra har en mycket bredare ansats. Den övervägande delen av löftena handlar emellertid om kvantifiering av diverse polisiära insatser i form av besök på fritidsgårdar, trafikkontroller, narkotikatillslag etc. I det brottsförebyggande och trygghetsskapande arbetet är det emellertid sällan frågan om antal tillslag, kontroller etc. utan snarare om ett långsiktigt, samordnat och kunskapsbaserat arbete.

Drygt hälften av medborgarlöftena har undertecknats av kommunstyrelsens ordförande, medan övriga har undertecknats av exempelvis kommunchef, ställföreträdande kommunchef eller chef för arbetsmarknad- och socialförvaltningen.

Det är ovanligt att en specifik funktion pekats ut som ansvarig för medborgarlöftet. I majoriteten av medborgarlöftena anges istället att dessa utgör polisens och kommunens gemensamma dokument.

Uppföljningsanvisningar finns men arbetet är svårt att följa upp

Majoriteten av kommunerna anger i samverkansöverenskommelserna eller i tillhörande bilaga (exempelvis åtgärdsplan) att arbetet kommer att följas upp, vanligtvis genom årlig uppföljning och redovisning, exempelvis till lokala brottsförebyggande rådet eller kommunstyrelsen. Det är emellertid ofta oklart på vilket sätt denna uppföljning ska gå till, exempelvis vilka data som ska analyseras, hur insamlingen ska genomföras, vem som är ansvarig etc.

Det hela kompliceras ytterligare av att majoriteten av åtgärdsplanerna saknar en fullständig specifikation avseende *vad* som ska göras, *hur*, *när* och *i vilken ordning* samt *vem* som är ansvarig. Dessutom saknas allt som oftast specifika och mätbara mål för arbetet, vilket innebär att den uppföljning som det refereras till i samverkansöverenskommelserna (eller i andra tillhörande bilagor) är omöjlig att genomföra i praktiken. Sammantaget kan detta innebära att den faktiska effekten av genomförda insatser blir mycket svår att följa upp och utvärdera. Knappt hälften av kommunerna nämner att arbetet kan behöva revideras till följd av uppföljningen.

På motsvarande sätt anger majoriteten av kommunerna att medborgarlöftet ska följas upp. Däremot framkommer det inte heller här på vilket sätt detta ska ske, mer än att ansvaret för den kvartalsvisa uppföljningen åligger polisen och/eller kommunen och att resultatet redovisas på polisens och kommunens hemsida.

Avslutande diskussion och rekommendationer

Det övergripande resultatet från denna undersökning indikerar att det kan finnas vissa brister som berör samverkansprocessens samtliga steg. Även om samverkansöverenskommelser finns i majoriteten av de skånska kommunerna är flertalet av dessa utformade på ett sätt som i första hand tar sikte på att hantera det operativa brottsförebyggande och trygghetsskapande arbetet medan de däremot saknar reglering av frågor som rör roller, befogenheter, mandat etc.

Majoriteten av samverkansöverenskommelserna innehåller en problembild, men det saknas allt som oftast både en utförlig förteckning över vilka informationskällor som använts samt en metodbeskrivning. Dessutom är det svårt att utläsa huruvida problembilden baseras på en lokal lägesbild och resultatet indikerar snarare att sådana är mycket ovanliga. Inte heller redovisas uppgifter om huruvida orsaksanalys genomförts, varför slutsatsen blir att sådan med all sannolikhet saknas.

Målen som anges i samverkansöverenskommelserna, och inte sällan även i åtgärdsplanerna, utgörs huvudsakligen av effektmål, vilka anger den övergripande inriktningen för arbetet. Däremot saknas ofta *specifika, mätbara, avgränsade, realistiska* och *tidsatta* mål för de olika delmomenten.

Flertalet av åtgärdsplanerna preciserar *vad* som ska göras och av *vem*, men saknar en detaljerad beskrivning av *hur* arbetet ska bedrivas och inom vilken *tidsram*.

När det gäller medborgarlöftena är dessa mer ovanliga än samverkansöverenskommelser och utgör i första hand ett underlag för polisiära insatser, inte sällan baserade på medborgarnas önskemål och farhågor.

Slutligen är uppföljningskriterierna allt som oftast vagt formulerade, vilket tillsammans med avsaknaden av konkreta aktivitetsmål innebär att den faktiska effekten av insatserna är svår att mäta.

Mot bakgrund av ovanstående är det därför relevant att ställa sig frågan hur arbetet med samverkansöverenskommelser och medborgarlöften kan utvecklas?

Även om de olika stegen i samverkansprocessen inte är exakt avgränsade och trots att arbetet inte alltid sker steg för steg, finns det ett indirekt beroendeförhållande mellan de olika delarna. För att möjliggöra en god effektuppföljning krävs i regel specifika, mätbara, avgränsade, realistiska och tidsatta mål, som i sin tur speglar de planerade aktiviteterna. Detta förutsätter att åtgärdsplanen är tillräckligt detaljerad beträffande *vad* som ska göras, *hur*, *när* och *i vilken ordning* samt *vem* som är ansvarig. För att aktiviteterna ska vara relevanta krävs emellertid en välgrundad problembild där orsakerna till de aktuella problemen analyserats. En sådan problembild kan endast tas fram genom en lokal lägesbild där varje aktör inledningsvis gör en intern kartläggning av situationen. För detta ändamål krävs en samordnare som koordinerar arbetet under såväl det inledande skedet som under hela processen.

Den övergripande rekommendationen är därför att kommunerna (och polisen) behöver inledningsvis skapa en tillräckligt god grund för samverkan som möjliggör ett framgångsrikt arbete. Detta kan därför finnas en poäng med att säkerställa såväl den organisatoriska kapaciteten som långsiktigheten i arbetet genom att teckna strategiska samverkansöverenskommelser som grund för det fortsatta arbetet. Sådana avtal kan med fördel sträcka sig över en mandatperiod, medan de operativt inriktade avtalen begränsas till att gälla under ett år. På så vis skapas en organisatorisk stabilitet samtidigt som arbetet kan styras mot aktuella problem. Det bör även tydliggöras i samverkansöverenskommelsen (eller i tillhörande bilaga) vem i den kommunala organisationen som har det övergripande ansvaret för att samordna arbetet och på sikt följa upp de planerade aktiviteterna.

Vidare bör vikten av orsaksanalyser och lokala lägesbilder betonas, samtidigt som skillnaden mellan en *lokal lägesbild* och en *gemensam problembild* klargörs. Samtliga dokument (samverkansöverenskommelser, medborgarlöften, åtgärdsplaner etc.) bör även innehålla dels en metodbeskrivning där det framgår på vilket sätt lägesbilder, problembilder och orsaksanalyser tagits fram, dels en förteckning som talar om vilka informationskällor som använts.

Målformuleringen behöver förbättras i allmänhet genom att specifika, mätbara, avgränsade, realistiska och tidsatta mål anges i mycket större utsträckning. På motsvarande sätt bör aktiviteterna i åtgärdsplanerna specificeras ytterligare. Därigenom skapas bättre förutsättningar för aktivitetsuppföljning. Ett sätt att komma tillrätta med detta är att Länsstyrelsen tar fram en mall för hur målformulering respektive åtgärdsplan kan se ut.

Beträffande medborgarlöftena är dessa tänkta att ge medborgarna förutsättningar att påverka sin trygghet i närmiljön och bidrar till att öka medborgarnas engagemang i polisens och kommunens arbete. Viktig del i framtagandet av löftena är därför såväl medarbetar- och medborgardialoger. Däremot är det viktigt att den information som dialogerna genererar införlivas i den gemensamma problembilden och att det är denna (och inte enbart medborgarnas önskemål) som slutligen ligger till grund för vilka åtgärder som bedöms som relevanta för att minska brottsligheten och öka tryggheten.