



AKADEMIN FÖR HÄLSA OCH ARBETSLIV  
Avdelningen för socialt arbete och psykologi

---

# Hur styr medborgarlöftet polisen?

Magnus Sjöblom

2018

Examensarbete, Grundnivå (kandidatexamen), 15 hp  
Kriminologi  
Kandidatprogram i utredningskriminologi  
Examensarbete i kriminologi

Handledare: Jerzy Sarnecki  
Examinator: Sofia Wikman

---



## Abstract

This report aims to explain and understand how the Swedish local police is affected by the use of citizen promises. Data was collected by using semi structured interviews, with municipal police officers. From the interviews, it was determined that the citizen promises are produced based on a combination of statistic data and citizen dialogues. The main foci of the citizen promises lies on three points ‘Sense of security’, ‘Crime prevention’ and ‘closer contact with the local community’. Based on these foci, the citizen promises aim to determine the strategic and long term operational goals of the local police departments efforts to prevent crimes and increase the citizens sense of security.

## Keywords

Community policing; Problem-oriented policing; Crime prevention

## Sammanfattning

Rapporten syftar till att undersöka hur medborgarlöften styr polisens lokala verksamhet. Datainsamlingen genomfördes med semistrukturerade intervjuer med kommunpoliser. I intervjuerna framkommer det att medborgarlöftena tas fram via en process som grundar sig i både statistiska data och medborgardialoger. Medborgarlöftenas huvudsakliga fokus ligger på tre punkter, 'Trygghet', 'Brottsförebyggande' och 'Ökad kontakt med lokalsamhället'. Utifrån dessa tre fokuspunkter styr medborgarlöftena polisens verksamhet genom att producera ett strategiskt och långsiktigt mål för den lokala polisverksamhetens brottsförebyggande och trygghetsskapande arbete.

## Nyckelord

Community policing; Problem-oriented policing;

## Förord

Den här uppsatsen hade inte blivit av om det inte hade varit för de kommunpoliser som tagit sig tiden att ställa upp på mina frågor i sin annars så fullbokade vardag. Vidare vill jag tacka Jerzy Sarnecki för handledningen som har varit både stöttande och konstruktiv. Till sist vill jag tacka samtliga medlemmar i min kära familj, både två- och fyrbenta för en stundvis mycket nödvändig moralisk support.

Nu när det sentimentala är ur vägen. Dags att köra igång den här kandidatuppsatsen om hur medborgarlöften styr polisen.

Gävle, 2018-05-29

## Innehåll

<a href="#">Abstract</a> .....	i
<a href="#">Sammanfattning</a> .....	ii
<a href="#">Förord</a> .....	iii
<a href="#">Inledning</a> .....	1
<a href="#">Bakgrund</a> .....	1
<a href="#">Syfte</a> .....	1
<a href="#">Frågeställning</a> .....	2
<a href="#">Begrepp</a> .....	2
<a href="#">Disposition</a> .....	3
<a href="#">Tidigare forskning</a> .....	4
<a href="#">Söktermer</a> .....	4
<a href="#">Internationell forskning</a> .....	4
<a href="#">Samverkan</a> .....	4
<a href="#">Community policing</a> .....	5
<a href="#">Problemoriterat polisarbete</a> .....	8
<a href="#">Forskning i Sverige</a> .....	9
<a href="#">Samverkan</a> .....	9
<a href="#">Community policing</a> .....	11
<a href="#">Problemoriterat polisarbete</a> .....	12
<a href="#">Teoretiska perspektiv</a> .....	13
<a href="#">Sociala band</a> .....	13
<a href="#">Problemoriterat polisarbete</a> .....	15
<a href="#">Community policing</a> .....	17
<a href="#">Metod</a> .....	19
<a href="#">Insamlingsmetod</a> .....	19
<a href="#">Kritik</a> .....	20

<a href="#">Genomförande av intervjuer</a> .....	21
<a href="#">Intervjudeltagare och urval</a> .....	22
<a href="#">Analysmetod</a> .....	22
<a href="#">Validitet</a> .....	23
<a href="#">Reliabilitet</a> .....	24
<a href="#">Etiska ställningstaganden</a> .....	24
<a href="#">Resultat</a> .....	25
<a href="#">Analysramar</a> .....	25
<a href="#">Genomförande</a> .....	25
<a href="#">Förhållning till lokala förhållanden</a> .....	25
<a href="#">Medborgarlöftets utformning</a> .....	28
<a href="#">Genomförande och uppfyllande</a> .....	30
<a href="#">Synlighet och dialog</a> .....	33
<a href="#">Diskussion</a> .....	35
<a href="#">Tidigare forskning</a> .....	35
<a href="#">Samverkan</a> .....	35
<a href="#">Community policing</a> .....	36
<a href="#">Problemorienterat polisarbete</a> .....	37
<a href="#">Förslag till fortsatt forskning</a> .....	37
<a href="#">Metodvalets begränsningar och fördelar</a> .....	37
<a href="#">Insamling</a> .....	37
<a href="#">Analys</a> .....	38
<a href="#">Slutsats</a> .....	38
<a href="#">Hur utformas medborgarlöftet utifrån lokala förhållanden?</a> .....	39
<a href="#">Hur implementeras medborgarlöften i den dagliga verksamheten?</a> .....	39
<a href="#">Vad avser de lokala medborgarlöftena att uppfylla?</a> .....	39
<a href="#">Vilka parter deltar i och påverkar framtagandet av medborgarlöftena?</a> .....	39

<a href="#">Hur styr medborgarlöften polisens lokala verksamhet?</a> .....	40
<a href="#">Referenser</a> .....	A
<a href="#">Bilagor</a> .....	B
<a href="#">Bilaga 1 Intervjuguide</a> .....	C
<a href="#">Bilaga 2 Deltagarinformation</a> .....	D



## Inledning

### Bakgrund

Polismyndigheten, i sin nuvarande form bildades första januari 2015 (BRÅ, 2016, s. 1). I och med sammanslagningen av landets dåvarande 21 länspolisstyrelser, rikspolisstyrelsen och Statens Kriminaltekniska Laboratorium till en nationell myndighet, infördes flera nya funktioner och arbetssätt. Däribland infördes medborgarlöften. Den nya organisationen avser bl.a. att utöka rikspolischefens styrförmåga över den sammanslagna polismyndighetens verksamhet, samt att leda ut mer verksamhetsfokus till lokalpolisområdena.

Medborgarlöftena avser att förbättra de redan etablerade samverkansöverenskommelserna (BRÅ, 2016, s. 12ff). Enligt BRÅ syftar arbetsmodellen bl.a. till att öka medborgarnas möjlighet till påverkan av den lokala polisverksamheten med fokus på brottsförebyggande och trygghetsskapande arbete, samt skapa eller utöka dialogen mellan polisen och lokalsamhället. Det uttryckliga syftet med löftena sammanfattas av BRÅ (2016, s. 14) genom följande punkter:

- SKAPA OCH TA TILLVARA ENGAGEMANG I LOKALSAMHÄLLET
- INFORMERA OM BROTTSFÖREBYGGANDE OCH TRYGGHETSSKAPANDE AKTIVITETER
- ÖKA FÖRTROENDET OCH NÖJDHETEN MED PARTERNAS ARBETE
- SÄKERSTÄLLA MEDBORGARNAS MÖJLIGHET ATT PÅVERKA BESLUTSPROCESSER
- STÄRKA PARTERNAS LOKALA NÄRVARO OCH TILLGÄNGLIGHET.

Utformningen av medborgarlöften sker främst utifrån medborgardialoger och medarbetardialoger (BRÅ, 2016, s. 14ff). Medborgardialogerna syftar i första hand till att insamla kunskap från de som bor inom ett område, bygga ett allmänintresse för dessa frågor, samt öka förtroendet mellan parterna. Medarbetardialogen syftar till att ta tillvara på den kompetens och kunskap som medarbetaren besitter och ge denne utökade möjligheter att påverka verksamheten och dess effektivitet. Medborgarlöftet grundar sig således i att öka kommunikationen, både internt och externt och dessa dialoger ligger sedan till grund för utformningen av löftena och dess inriktning (BRÅ, 2016, s. 16).

### Syfte

Syftet med studien är att undersöka medborgarlöftenas styrande funktion av polisens lokala verksamhet. Samt hur de praktiskt arbetar för att uppfylla medborgarlöftenas grundsyfte som beskrivs ovan.

## Frågeställning

Den ursprungliga frågeställningen i undersökningen var följande:

- Hur styr medborgarlöften kommunpolisens verksamhet?

Denna visades dock vara något felriktad, då funktionen och arbetsuppgifterna hos en kommunpolis är mer samordnande och strategisk än vad som ursprungligen förstods. Därför förändrades frågeställningen under projektets gång till följande frågeställning:

- Hur styr medborgarlöften polisens lokala verksamhet?

För att besvara frågeställningen har den delats upp i 4 olika delfrågor för att förtydliga aspekterna av vad som avses med styrning:

- Hur utformas medborgarlöftet utifrån lokala förhållanden?
- Hur implementeras medborgarlöften i den dagliga verksamheten?
- Vad avser de lokala medborgarlöftena att uppfylla?
- Vilka parter deltar i och påverkar framtagandet av medborgarlöftena?

## Centrala begrepp

Följande begrepp anses centrala för studien:

**Lokalpolisområde:** Ibland även kallat LPO, ett delegeringsområde avgränsat av polisen som vanligtvis innefattar 1-3 kommuner eller stadsdelar (BRÅ, 2016, s. 94). En lokalpolisområdeschef ansvarar för området och dess polisiära verksamhet, samt samverkan med kommunerna inom lokalpolisområdet.

**Kommunpolis:** En polis med uppdrag att samarbeta och samordna med lokalsamhället (BRÅ, 2016, ss. 7, 21, 94). Kommunpolisen arbetar på uppdrag från lokalpolisområdeschefen tillsammans med samordnare utsedd från kommunen och/eller lokala brottsförebyggande råd.

**Medborgarlöfte:** Löftet är en produkt av medborgar- och medarbetardialogerna (BRÅ, 2016, s. 74). Avsikten med medborgarlöftet är att utveckla och förstärka samverkansavtalen genom att polisen i lokalpolisområdet åtar sig uppdraget att uppfylla sina löften till medborgarna (BRÅ, 2016, s. 12f). Fokus för medborgarlöften avses ligga på brottsförebyggande, trygghetsskapande och dialog.

**Samverkansöverenskommelse:** Ett initiativ från rikspolisstyrelsen med avsikt att öka samverkan mellan polis och kommun (BRÅ, 2016, ss. 10f, 18f). Tanken är att polisen och kommunerna skulle ingå i gemensamma avtal för att parterna skulle ta gemensamt ansvar för

det brottsförebyggande och trygghetsskapande arbetet inom kommunen. Överenskommelsen, som undertecknas av lokalpolisområdeschefen och kommunstyrelsens ordförande, innefattar vad som ligger till fokus för avtalet, troliga problemorsaker, målsättningar för arbetet, dokumentationsförfarande och uppföljning (BRÅ, 2016, s. 61f).

**Trygghetsvandring:** En metod för att genomföra kontroller i ett område eller längs med en sträcka (BRÅ, 2016, s. 59ff). Metoden går ut på att berörda parter, i ledning av exempelvis polisen eller kommunen, genomför trygghetsvandringen för att identifiera faktorer som påverkar trygghet och säkerhet för att således kunna åtgärda dessa eventuella risker.

### Disposition

Rapporten är uppdelad enligt följande:

Kapitel 1 'Inledning' är uppdelad i 'Bakgrund', 'Syfte', 'Frågeställning', 'Begrepp' och 'Disposition'. 'Bakgrund' avser ge en snabb introduktion av den nya polismyndigheten och medborgarlöften. I delkapitlet 'Begrepp' förklaras och förtydligas grundläggande begrepp och funktioner rörande polisen, deras verksamhet, medborgarlöften och samverkan.

Kapitel 2 'Tidigare forskning' är indelat i tre huvudsakliga delkapitel, 'Söktermer', 'Internationell forskning' och 'Forskning i Sverige'. De två senare är indelade i underkapitlen 'Samverkan', 'Community policing' och 'Problemorienterat polisarbete'. Kapitlet syftar till att beskriva tidigare forskning om liknande eller relaterade ämnen och fenomen.

Kapitel 3 'Teoretiska perspektiv' beskriver de teoretiska ansatserna och perspektiven som studien bygger på. Kapitlet är indelat i delkapitlen 'Sociala band', 'Problemorienterat polisarbete' och 'Community policing'.

Kapitel 4 'Metod' ger en kort metodbeskrivning och beskrivning av genomförandet. Kapitlet är indelat i delkapitlen 'Insamlingsmetod', 'Analysmetod', 'Validitet', 'Reliabilitet', och 'Etiska ställningstaganden'. Kapitlet är strukturerade i ordning av metod/begreppsbeskrivning följt av praktiskt genomförande i relation till studien.

Kapitel 5 'Resultat', här redovisas resultaten från analysen utifrån de kategorier som analysen bygger på. Kapitlet är uppdelat i 'Analysramar' och 'Genomförande'.

Kapitel 6 'Diskussion' ger en jämförelse av resultaten i förhållande till de i kapitel 2 redovisade forskningsrapporterna, samt hur resultaten tolkats. Kapitlet är uppdelat i

delkapitlen 'Tidigare forskning', 'Förslag till fortsatt forskning', 'Metodvalets begränsningar och fördelar' och 'Slutsatser'.

Sist i rapporten presenteras två bilagor i form av 'Intervjuguide' och 'Deltagarinformation'

## Tidigare forskning

### Söktermer

Vid alla sökningar via Discoverey (HiG) och Avhandlingar.se har fulltextformat och 'peer review' varit konstanta parametrar.

Den tidigare forskningen om medborgarlöften och samverkansöverenskommelser är begränsad, via sökmotorn Discovery genererades totalt 11 resultat varav två av dessa via hänvisning från sökresultat. Sökning efter rapporter genomfördes via Discovery med söktermerna 'CRIME PREVENTION', 'RELATION', 'PROBLEM ORIENTED POLICING', 'RELATION' och 'COMMUNITY'.

Rapporter, studier och avhandlingar från och om Sverige söktes via Brottsförebyggande rådets (Brå) publikationer på [www.bra.se](http://www.bra.se) och Statskontorets hemsida [www.statskontoret.se](http://www.statskontoret.se) På Brå och SOU genomfördes sökningar på samtliga publikationer bakåt till 2011. Dessa genererade tre (3) relevanta resultat via Brå och två (2) via Statskontoret.

Totalt har således 16 rapporter och avhandlingar genererats via sökningarna och bedömts vara relevanta för den aktuella studien. Av dessa redovisas 11 i följande delkapitel, med hänsyn till dess relevans till medborgarlöften som arbetsmetod.

## Internationell forskning

### Samverkan

Ett relevant resultat som framkom vid sökningen ovan är en rapport av Frederick J. McGrail med titeln *Lehigh University and Bethlehem, Pennsylvania: Partnering to Transform a Steel Town into a College Town* (2013, s. 91f). Undersökningen fokuserar på effekterna av ett strukturerat samverkansavtal utifrån ett deltagande lärosätes perspektiv och insatser. Fokus för de samlade insatserna är trivsel och trygghet, utbildning, ekonomisk hållbarhet, samt lokalt engagemang. Universitet beskrivs också ta en central roll i det lokala samverkansarbetet (McGrail, 2013, s. 92f). Både som arbetsgivare och drivande ideell initiativtagare, efter att ortens stålverk som var den tidigare profilerande arbetsgivaren lagts ner. Dess relevans är således inte ur ett polisiärt eller kriminologiskt perspektiv, utan ur ett samverkansperspektiv,

utifrån vilka effekter som ett motiverat samarbete mellan kan påverka ett lokalsamhälles förutsättningar.

Detta samarbete kan således jämföras med de samverkansöverenskommelser som utformats av polisen och kommunerna med syfte att, genom förenade ansträngningar och fokus, nå gemensamma mål. Resultatet av samarbetet i studien påvisar vikten av samverkan över flera olika områden för att öka tryggheten, trivseln och förutsättningarna i ett lokalområde.

Rapporten, även om den rent polisiära delen av studien är sekundär, påvisar hur strukturerade målsättningar och ansträngningar från flera aktörer kan motverka bakomliggande faktorer och motverka de symptom som upplevts som det egentliga problemet.

#### Community policing

Rapporten *Government Communication Effectiveness and Satisfaction with Police Performance: A Large-Scale Survey Study*, är skriven 2017 av Alfred Tat-Kei Ho och Wonhyuk Cho. Rapporten belyser fynden i en enkätundersökning om upplevd, kontra egentlig effekt av polisiära insatser, dess effekter på den upplevda tryggheten och antalet arresteringar (Ho & Cho, 2017, ss. 228, 230f). Studien innefattar ca 13 000 respondenter i staden Kansas City (USA). Respondenterna tillfrågades om hur nöjda de var med kvalitén på det lokala polisbeskyddet, samt hur nöjda de var med stadens brottspreventiva insatser. Ett av de främsta fynden i undersökningen är hur den upplevda tryggheten, snarare än den egentliga brottsligheten som påverkar förtroendet för polisen (Ho & Cho, 2017, ss. 229, 232f). I studien framgår att kommunikation mellan de statliga aktörerna (i det här fallet staden och polisen) och lokalsamhället också har en stark inverkan på förtroendet hos befolkningen jämfört polisens och stadens brottförebyggande och trygghetsskapande arbete (Ho & Cho, 2017, s. 235f). Ho och Cho diskuterar i sin rapport om bilden av den offentliga verksamheten färgas av föreställningar, ideologi, och media, när medborgaren har begränsad insyn i den egentliga lägesbilden.

Studien kan användas som exempel för att påvisa vikten av kommunikation mellan polis och samhälle, för att det breda samhället ska uppfatta och ta del av de åtgärder som polisen genomför. Vilket enligt filosofin om community policing är nödvändigt för att samverkan och lokalpolisarbete ska vara effektivt (Tilley, 2008, s. 373).

Nästa rapport, *Community policing in Kenya: The application of democratic policing principles*, är skriven 2016 av Louise Skilling. Rapporten behandlar en reform av den kenyanska poliskåren, mot ett mer demokratiskt håll (Skilling, 2016, s. 4f). Studien tar

avstamp från community policing och kontrollteori. Den granskade polisreformen syftar till att stärka allmänheten förtroende för kåren och öka organisationens transparens. Vidare syftar den till att möjliggöra att polisen ställs till svars för sina handlingar och att alla ska vara lika inför lagen. Detta bygger på konceptet om att ett rättssystemets legitimitet är kopplat till hur rättvisa eller rättssäkra som rättsprocesserna är. Argumentet bygger på Sunshine och Tylers (2003, refererad av Skilling, 2016, s. 4f) studie om rättsväsendets legitimitet och allmänhetens förtroende. Detta menar de bildar en formell social kontroll som ökar medborgares villighet att anmäla och anförtro sig polisen.

Den kenyanska polisens verksamhet har profilerats av att vara mer av ett kontrollverktyg för regimen, snarare än en service för medborgarna (Skilling, 2016, s. 5f). Således har polisen, som inte svarat inför någon tidigare, relativt ostört genomfört människorättsliga brott mot både den egna befolkningen och flyktingar (Human Rights Watch, 2013, refererade av Skilling, 2016, s.6). Enligt Johnson (2010) och Sklansky (2008, refererade av Skilling, 2016, s. 8) är svårigheterna med en demokratisk polisreform inre motstånd från poliser då de ibland inte vill eller ser behovet av en civil inblandning i styrningen av polisverksamheten. Ett fokusområde för studien är ett initiativ av *The Crisis Response Development Foundation* (CRDF) som kretsar kring bilburna patruller utrustade med mobiltelefoner som rapporterar in pågående brott som upptäcks (Skilling, 2016, s. 9f). Syftet är att medborgare i samarbete med polis bevakar lokalsamhället.

Även denna rapport visar vikten av kommunikation och förtroende mellan polis och medborgare. I det specifika fallet av den kenyanska polisen läggs stor vikt på att polisen, både som organisation och enskilda aktörer, måste kunna vara ansvariga för sina handlingar och att en demokratisering av polisens förhållningssätt (såsom allas likhet inför lagen) är nödvändig (Skilling, 2016, ss. 4, 6). Den kenyanska polisen, både dess syfte och som organisation, är väldigt skild från den svenska, men principen om community policing behöver inte vara desto mindre relevant i Sverige än i Kenya.

I ovanstående sammanfattning av Louise Skillings rapport refererades Jason Sunshines och Tom R. Tylers rapport *The Role of Procedural Justice and Legitimacy in Shaping Public Support for Policing* från 2003. Rapporten undersöker två huvudsakliga områden, om legitimitet har någon avgörande påverkan på allmänhetens medgivande och vilka faktorer som avgör legitimiteten (Sunshine & Tyler, 2003, s. 513f). Sunshine och Tyler (2003, s. 517f) beskriver legitimitet som en nödvändig kvalitet för ledare och regimer för att bli hörsammade i sina direktiv och myndighetsutövningar. Studien granskar polisens legitimitet utifrån tre

kriterier, (1) förmåga att gripa förbrytare, (2) förmåga att bekämpa brott och (3) rättvisa i utdelning av påföljder. Enligt Sunshine och Tyler (2003, s. 516) har traditionell polisverksamhet utgått ifrån konceptet om avskräckning för att förhindra brott, d.v.s. om riskerna med att begå ett brott är för stora för att vara genomföra det. Ramen för legitimitet beskriver de istället som medborgarnas villighet att samarbeta med polisen i deras verksamhet.

Sammanfattningsvis menar Sunshine och Tyler (2003, s. 525ff) att polisens och rättsväsendets legitimitet avgörs främst av allmänhetens tilltro för systemets rättssäkerhet och till en mindre grad av prestation och utdelningen av straff. Den bedömda risken att bli gripen för ett brott var dock inte en faktor som påverkade legitimiteten. De respondenter som angav en högre utbildningsnivå var mer kritiska till den polisiära legitimiteten än övriga. Studien påvisar således vikten av transparens av rättsväsendet och hur förtroendet för polisens legitimitet är beroende av medborgarnas övertygelse om att polisen verkar i deras intresse och att lagbrytare behandlas och döms rättvist.

Melissa Schaefer Morabito skrev 2010 artikeln *Understanding Community Policing as an Innovation: Patterns of Adoption*. Artikeln behandlar en studie som kartlägger implementeringen av *community-oriented policing* (COP) i USA (Schaefer Morabito, 2010, s. 564f). Studien kartlägger 474 amerikanska polisdistrikt (eller enheter), deras förutsättningar och hur de implementerat COP utifrån faktorerna 'Samhällets karaktärsdrag', 'Enhetens karaktärsdrag' och 'Organisatoriskt engagemang' (Schaefer Morabito, 2010, s. 568f). Schaefer Morabito (2010, s. 577fff) utläser från sina resultat att mindre enheter har större svårigheter att implementera COP än större och att engagemanget i den lokala organisationen är starkt avgörande huruvida COP implementeras. Enligt Schaefer Morabito (2010, s. 581) med hänvisning till J.Q. Wilson (1968) kan storleksfaktorn bero på tillgången av resurser och manskaper, som är lättare att omfördela i större organisationer. Wilson (Ibid) påpekar även att om organisatoriska förändringar ska bli långvariga krävs engagemang från ledningen att det ska genomföras, vilket går i linje med Schaefer Morabitos resultat. Studiens relevans för undersökningen om medborgarlöften ligger främst i hur implementeringsmöjligheterna av COP varierar, beroende på det lokala verksamhetsområdets storlek.

I en annan amerikansk studie från 2007 (publicerad 2008) av John Liederbach, Eric J. Fritsch, David L. Carter och Andra Bannister, med titeln *Exploring the limits of collaboration in community policing: A direct comparison of police and citizen views* jämförs polisens och medborgares åsikter om vad polisens fokus bör ligga, i ett område där community policing är

kraftigt implementerat. I Liederbachs och hans kollegors (2008, s. 271ff) studie undersöks åsikterna bland medborgare och poliser på områdena 'polisens problemprioriteringar i samhället', 'vikten av aktuella samhällsorienterade strategier' och 'uppfattningar om hur polisen kan förbättra effektiviteten'. Undersökningen gick ut på att deltagarna fick gradera vikten av 15 olika problemkategorier med hjälp av en tregradig skala (1-inte viktigt, 2-viktigt, 3-väldigt viktigt), därefter togs ett medelvärde fram av svaren från de båda deltagarkategorierna (Liederbach, m.fl., 2008, s. 279ffff). Samma procedur gjordes för att undersöka de två ovan nämnda områdeskategorierna. För att undersöka nöjdheten fanns en sista kategori, där användes en fyrgradig skala (1-mycket dåligt, 2-dåligt, 3-bra, 4-mycket bra) för att utvärdera olika aspekter. Generellt sett hade medborgare högre poängsättning på alla punkter än poliser, men vid jämförelser av prioriteringsordningen av kategorierna framkommer att medborgarna i studien prioriterar COP-relaterade insatser högre än vad poliserna gör.

Slutledningen som forskarna gör utifrån studieresultaten är att medborgarna generellt sett är nöjdare och värderar COP högre än vad poliserna som jobbar med det är (Liederbach, m.fl., 2008, s. 286). Poliser verkar istället i större utsträckning vara motvilliga eller kritiska till arbetsmetoden som skiljer sig kraftigt från den traditionella och mer direkta arbetsmodellen. Detta påpekar de även har observerats vid andra studier också, t.ex. Wood m.fl. (2004, Ibid) observerade motstånd till organisatoriska reformer från subkulturer inom polisen. Det observerade motståndet till reformer upplevdes som störst från grupper som ansåg att COP inte är förenligt med vad de menar är polisens syfte. En annan stor kategori motståndare till reformen var de som ansåg att målsättningarna med COP inte förmedlats tillräckligt tydligt från styrande inom organisationen.

#### Problemorienterat polisarbete

I rapporten *A problem-oriented approach to the production of strategic intelligence assessments* av Spencer Chainey och John Chapman från 2012, utvärderas hundra 'strategic intelligence assessment'-rapporter (SIA) med syfte att kritiskt granska de två vanligaste presentationsmetoderna av rapporterna. SIA-rapporter används av den brittiska polisen för att ge en lokal lägesbild på årlig basis (Chainey & Chapman, 2013, s. 474f). Rapporterna har som grundläggande funktion att ligga till underlag för de strategiska besluten och identifiera lämpliga fokusområden som den lokala verksamheten kan arbeta med för ett effektivt fokus (Chainey & Chapman, 2013, s. 476f). Dessa rapporter läggs generellt fram, antingen med fokus på brottslighet eller strategiska prioriteringar (Chainey & Chapman, 2013, s. 479ffff).



Båda metoderna menar Chainey och Chapman har sina begränsningar som kan minskas genom användningen av ett problemorienterat angreppsätt. Forskarnas förslag är att rapporterna ska struktureras i tre delar, en med geografiskt fokus, en om brott och brottshantering, samt en tredje del om viktigmisering och risker.

Studiens relevans för medborgarlöften och hur de styr polisens verksamhet utgår ifrån de lägesrapporter som bidrar till framtagandet av medborgarlöftena. Framtagandet av SIA-rapporter ligger till grund för de strategiska planerna som den brittiska polisen formar sin lokala verksamhet efter, de arbetsmetoder och tillvägagångsätt som används för att generera dessa kan därför jämföras med de lägesbilder som används inom svensk polis vid framtagandet av medborgarlöften.

### Forskning i Sverige

Forskning om medborgarlöften är begränsad och forskningsrapporter specifikt om detta har således inte hittats. Därför har forskningssökningen inkluderat samverkansavtal som ofta är nära relaterat till medborgarlöften i och med dess syfte att stärka samverkansavtalen (BRÅ, 2016, s. 12f).

### Samverkan

Emma Patels Brå-rapport *Samverkan mellan polis och kommun: Brottsförebyggande arbete utifrån överenskommelser*, från 2013, undersöker hur det gemensamma samarbetet mellan polis och kommun behandlar brottsförebyggande och trygghetsskapande frågor (Patel, 2013, s. 6). Rapporten är uppdelad i samverkansprocessens fem steg, 'Initiera samverkan', 'Egna förberedelser', 'Gemensamma förberedelser', 'Genomförande' och 'Uppföljning' (Patel, 2013, s. 24ff). I studiens första del 'Initiera samverkan' belyser Patel (2013, s. 31f) att initiativet till samverkan oftast kommer från polisen och att detta oftast sker via kommunala brottsförebyggande råd. I kommuner med en anställd samordnare upplevs samarbetet oftare ha effekter, med reservation för att respondenterna i frågeställningen ofta själva är samordnaren (Patel, 2013, s. 33ff). Vid intervjuer framkommer det att samordnaren anses ha en nyckelroll och dennes personliga egenskaper och engagemang är avgörande för samverkansarbetets genomförande. I intervjuerna framkommer också att resursbrist är en stor faktor gällande användandet av en samordnare från polisens sida.

De egna förberedelserna (steg 2) genomförs generellt med hjälp av kartläggningar och i dessa är brottsstatistik den vanligast förekommande källan (Patel, 2013, s. 37f). Även utdrag från polisens Hobit-system (Händelse- och brottsinformationstjänst) och metoder som

trygghetsundersökningar och trygghetsvandringar används för att skaffa underlag till kartläggningarna. Steg tre (3) avser att parterna enas om en gemensam lägesbild och genomförandeplan (Patel, 2013, s. 41f). Enligt Patel (2013, s. 43f) formas problembilden i stor grad av polisens lokala mål, resultatet av kartläggningen och lokal politik. Med lokal politik avses exempelvis ledande parti och politikens agenda. Polisens mål avser både lokala mål och nationella målsättningar som ofta formar de lokala. I Patels (2013, s. 44f) intervjustudie framkom att problemområden ibland väljs ut i förhand och kartläggningen fokuseras sedan utifrån denna i förväg upplevda bild. Dessa problem väljs exempelvis ut utifrån polisens egna verksamhetsmål eller efter vilka problem som polisen och kommunen själva upplever att finnas. Dessa problemområden eller brottsproblem genomgår därefter en orsaksanalys för att bakomliggande orsaker, och i förlängningen lösningar, till dessa (Patel, 2013, s. 46f).

Det fjärde steget 'Genomförande' avser själva insatsen och dess praktiska genomförande (Patel, 2013, s. 49f). Dessa insatser eller åtgärder delar Patel (2013, s. 51ff) in i följande fem kategorier utvecklade av Nick Tilley:

1. Åtgärder för att försvåra genomförandet av brott
2. Åtgärder för att öka den upplevda risken att begå brott
3. Åtgärder för att minska vinsten av brott och öka vinsten av konformt beteende
4. Åtgärder för minskad provokation eller frustration hos potentiella brottslingar
5. Åtgärder för att minska eller ta bort incitament för att begå brott

Femte och sista steget är uppföljning, och avser kontrollera huruvida insatserna har genomförts och vilken effekt de har haft (Patel, 2013, s. 57f). Vanligaste uppföljningen är enligt Patels rapport huruvida åtgärderna har genomförts som planerat, ca. sex av tio av de svarande har följt upp åtgärderna med effektundersökningar.

Denna studie anses som högrelevant, då den steg för steg analyserar samverkansarbetets genomförande, dess utmaningar och vanliga fallgropar. Medborgarlöften är en förstärkning av samverkansarbetet, en utvärderingsstudie av arbetssättet kan därför bidra till en relevant jämförelse av resultaten i studien. Det bör dock tas i beaktning att utvärderingen är genomförd innan införandet av medborgarlöften och behandlar därför inte medborgarlöftenas inverkan på samverkansarbetet.

### Community policing

En annan Brå-rapport, *Relationen till Rättsväsendet i socialt utsatta områden*, skriven 2018 av Johanna Skinnari, Fredrik Marklund, Erik Nilsson, Christian Stjärnqvist och Daniel Vesterhav. Rapporten syftar bl.a. till att undersöka förtroendet för det svenska rättsväsendet i socialt utsatta områden (Skinnari, m.fl., 2018, s. 8). Andra aspekter som undersöks är förekomsten av parallella samhällsstrukturer och tryggheten i områdena. Polisen beskriver utsatta områden som ”ett geografiskt avgränsat område som karaktäriseras av en låg socioekonomisk status, där kriminella har en inverkan på lokalsamhället” och särskilt utsatta områden beskrivs som ”en social problematik och kriminell närvaro som lett till en utbredd obenägenhet att delta i rättsprocessen och svårigheter för polisen att fullgöra sitt uppdrag” (NOA, 2017 refererat av Skinnari, m.fl., 2018, s. 14f). I studiens resultat framkommer att ca. hälften av de tillfrågade har förtroende för polisen och nästan tre av fyra bland de tillfrågade upplever att de behandlar människor med respekt (Skinnari, m.fl., 2018, s. 39ff). Bland de yngre männen är förtroendet för polisen som lägst, bland de tillfrågade i kategorin saknade var tredje förtroende för polisen (Skinnari, m.fl., 2018, s. 44f). En majoritet av de tillfrågade (68%) upplever att kriminella individer eller grupper påverkar boendes tendens att anmäla eller vittna om brott, röra sig fritt i området eller att säga ifrån vid pågående brott t.ex. vandalisering. Rykten och fördomar har identifierats som en faktor med negativ inverkan på förtroendet för myndigheterna, att exempelvis socialtjänstens beslutsgrund för att omhänderta barn.

Till skillnad från Sunshine och Tylers (2003, s. 526f) studie om legitimitet, där effektivitet var en svagare påverkansfaktor och rättsäkerhet som den starkaste faktorn (enligt studien genomförd före 2001), påvisar Skinnaris m.fl. (2018, s. 46f) studie att polisens effektivitet är den starkaste förtroendefaktorn och en rättvis polis var den näst starkaste faktorn. Det bör dock poängteras att Sunshine och Tylers begrepp ’legitimitet’ (baseras på rättsäkerhet, effektivitet, rättvis utdelning av påföljder), inte är identiskt med förtroendebegreppet (vilket baseras på mått om effektivitet, rättvisa, responstid, normativ samstämmighet och respektfullhet). Begreppen är i vissa avseenden lika, men bör jämföras restriktivt. Polisens effektivitet påverkas enligt Skinnari m.fl. (2018, s. 47fff) av polisens förmåga att förhindra brott, vilket framkommer som undermåligt enligt de tillfrågade i de utsatta områdena. Andra faktorer som enligt de tillfrågade påverkar synen på rättsväsendets effektivitet är strafflängd, känslan av att polisen inte gör tillräckligt för att förhindra att individer begår brott, polisens närvaro och deras lokala förankring. I studien lyfts områdespoliser (d.v.s. poliser med ett

geografiskt avgränsat arbetsområde) som en kategori inom polisen som erhåller ett högre förtroende än de poliser som verkar över ett större geografiskt område. Detta långsamt uppbyggda förtroende har enligt flertalet tjänstemän och poliser dock skadats eller i vissa fall helt förstörts av enstaka ingripanden av poliser som inte är bekanta med området.

Ovanstående undersökning har en stark relevans för studien, då den påvisar och undersöker de faktorer som påverkar polisens relationsbyggande arbete i en svensk kontext. Dock bör det tas i beaktning att studien är genomförd i socialt utsatta områden och därför inte nödvändigtvis representativt för allt relationsbyggande och brottsförebyggande arbete i landet. I relation till medborgarlöften gäller relevansen främst dess inverkan på systematiskt relations- och förtroendebyggande arbete mellan polis och lokalsamhälle.

#### Problemororienterat polisarbete

Statskontoret (2016, s. 3; 2017, s. 3) har sammanställt två delrapporter om polisens omstrukturering, med huvudtiteln '*Ombildningen till en sammanhållen polismyndighet*' med syfte att utvärdera genomförandearbetet och den nya organisationens genomslag. Dessa rapporter täcker hela omstruktureringen generellt, inklusive införandet av medborgarlöften. En del av införandet av den nya organisationen är förstärkning av det lokala polisarbetet med fokus på lokalnärvaro och tillgänglighet (Statskontoret, 2016, s. 51f). Målsättningen var att över hälften av personalresurserna skulle placeras ut i lokalpolisområdena, i jämförelse med de ca 25 % under närpolisreformen.

Av utvärderingen framkommer att efter införandet av kommunpoliser upplever de tillfrågade kommunföreträdarna och kommunpoliserna att samverkansarbetet har blivit mer strukturerat tack vare kommunpoliser då kommunerna har en utpekad och dedikerad motpart (Statskontoret, 2017, s. 59f). Medborgarlöften har som syfte att polisen ska komma närmare medborgarna, utifrån en lokal lägesbild som tas fram via kommunsamverkan, medarbetardialoger och medborgardialoger. Det framkommer dock i rapporten att löftenas kvalitet varierar då vissa är konkreta och precisa i sin utformning medan andra är otydliga eller vaga i sin utformning (Statskontoret, 2017, s. 61f). I rapporten framkommer att målsättningen 'närmare medborgarna' är otydlig och har tolkats olika vad detta innebär. Tolkningarna har varierat mellan snabbare uttryckningstid, högre synlighet och bättre tillgänglighet.

Utvärderingens relevans anses vara hög, då den är en av få funna rapporter som behandlar medborgarlöften och polisens omorganisation. Den gör så i generella drag om hela

organisationen, vilket gör att lokalpolisområden, kommunpolis och medborgarlöften är en relativt begränsad del av hela rapporten. Resultaten visar en organisation som fortfarande genomgår stora förändringar.

## Teoretiska perspektiv

Studiens teoretiska perspektiv utgår ifrån tre teorier och modeller.

### Sociala band

Travis Hirschi (1998, s. 289) teori om sociala band bygger på tanken om att en individ begår brott eller uppvisar ett avvikande beteende vid bristande eller avsaknad av anknytning till det övriga etablerade samhället. Kontrollteori bygger på grundtanken om att just banden mellan individen och det övriga samhället är väsentliga för att förhindra ett brottsligt, eller normbrytande beteende (Sarnecki, 2009, s. 239f). Enligt Hirschi (1998, s. 290ff; Sarnecki, 2009, s. 242f). Enligt teorin består det sociala bandet av fyra element, *anknytning*, *åtaganden*, *delaktighet* och *övertygelse* som utövar en socialt formad kontroll över individen.

**Anknytning** (eng. *attachment*) avser graden av det känslomässiga och moraliska bandet som individen upplever mot samhället, (Hirschi, 1998, s. 290f). Individens anknytning agerar som en impuls kontroll där avvikande beteende straffas genom minskad social ställning. Detta innebär således att vid ett försvagande av dessa anknytningar ökar risken för avvikande beteende, exempelvis efter en skilsmässa. Elementet refereras även av Hirschi (Ibid) som individens 'insats i det konforma', från tidigare kontrollteorier av bl.a. Scott Briar och Irving Piliavin. Elementet anknytning beror således på individens känslomässiga band och vikten av dessa band till det konforma samhället. Dessa band kan påverka individens agerande genom både direkt påverkan mot individen eller mot andra som individen har starka band till. Enligt Hirschi (Ibid) kan en negativ inverkan på anknytning resultera i exempelvis skuld känslor hos individen, när anhöriga drabbas.

**Åtaganden** (eng. *commitment*) innebär individens rädsla att förlora insatser gjorda i anknytningen till det konforma samhället (Hirschi, 1998, s. 291f). Dessa insatser kan t.ex. vara tid och energi nedlagt i ett, för sociala band, stärkande åtagande som samhällsengagemang, jobb och utbildning. Hirschi (Ibid) beskriver åtaganden som det känslomässiga anknytningselementets logiska eller förnuftiga motsvarighet i det s.k. 'överjaget' (eller lite slarvigt uttryckt, samvetet). Elementet avser den riskberäkning som individen

genomgår inför valet att begå en brottslig handling, utifrån de konsekvenser som riskeras om brottet upptäcks.

**Delaktighet** (eng. *involvement*) avser graden av sysselsättning som individen förser sig med (Hirschi, 1998, s. 293). Med detta element syftar Hirschi till resonemanget att en hög grad av konform sysselsättning, dels hindrar individen från att begå brott då denne är upptagen, men också som en skyddsfaktor mot brott genomförda utifrån tristess eller spänningssökande (Hirschi, 1998, s. 293f). Avsaknaden av en värdefull eller stimulerande sysselsättning, menar Hirschi minskar delaktigheten och försvagar de sociala banden.

**Övertygelse** (eng. *belief*), det sista elementet bland de sociala banden, avser de värderingar som individen innehar och de samhället fordrar (Hirschi, 1998, s. 294f). Dock behöver inte en individ som exempelvis stjäla vara övertygad om att det är rätt. Enligt kontrollteori förklaras detta genom neutralisationstekniker, eller rationaliseringar av det egna beteendet. Detta förutsätter dock att individen lever med en moralisk övertygelse som överensstämmer med det övriga samhället, vilket i realiteten inte alltid är fallet. Hirschi (1998, s. 295f) vänder på resonemanget om neutralisationstekniker och menar istället att en individ rationaliserar fram orsaker till att inte begå brott. Att individen väljer att följa samhällets lagar och regler, snarare än att bryta dem.

När dessa element förekommer i kombination med varandra framkommer ytterligare dimensioner (Hirschi, 1998, s. 296). Av de sex möjliga par-kombinationerna av elementen har Hirschi identifierat att tre av dem har särskilda relationer. I kombinationen '**anknytning och åtaganden**' förekommer dessa ofta som varandras motpunkter, vid förekomst av en stark anknytning förekommer ett svagare åtagande och vice versa (Hirschi, 1998, s. 296f). De individer som har ett starkare åtagande, har enligt Hirschi större chans att skaffa starkare sociala band till övriga samhället och de med starkare anknytning bibehåller istället starkare familjeband som i viss mån kan hålla dem tillbaka från konventionella mål om utbildning och yrke.

Kombinationen **åtaganden och delaktighet** är av stor vikt, enligt Hirschi (1998, s. 297f). Ett svagt åtagande garanterar inte att en individ kommer begå ett brott, bara att denne har en större sannolikhet att begå brott än om åtagandet hade varit högre. Samma samband gäller för delaktighet. Kombinationen är således inte byggd på korrelation som anknytning och åtagande. Utan på liknande effekter av ökad sannolikhet att brott kommer att begås om dessa element påvisar en svag anknytning till det konforma samhället.

**Anknytning och övertygelse** samverkar genom att båda agerar som en validering av ett regelverk eller en auktoritet (Hirschi, 1998, s. 298). Argumentet som Hirschi lägger fram bygger på att en individ med känslomässiga band till en auktoritet och/eller övertygelse om dennes legitimitet kommer acceptera de regler som auktoriteten sätter upp. Oavsett om det gäller formella lagar, informella normer i samhället eller regler i det egna hemmet. Vidare förklarar han dem som grunden till individens moraliska tänkande och resonemang.

Kritik som har riktats mot teorin är bland annat att det empiriska underlaget till teorin endast är insamlat från män eller unga pojkar och utesluter helt kvinnor eller flickor i underlaget, trots att teorin söker att besvara varför människor inte begår brott, inte bara män (Sarnecki, 2009, s. 230). Teorin förklarar inte heller om varför unga pojkars brottslighet korrelerar med deras kamraters, samt att centralbegreppet kontroll inte ges en tydlig definition av Hirschi (Sarnecki, 2009, s. 243f).

Studiens utgångspunkt i teorin om sociala band bygger på den kontroll som samhället utövar på individen genom de olika elementen. Då medborgarlöften är tänkt som ett verktyg för både polisen och medborgarna att bli mer delaktiga i gemensamma åtaganden och öppna dialoger emellan, kan paralleller mellan teorin och medborgarlöften dras utifrån ett tänkt stärkande av banden mellan det statliga/formella kontrollsamhället och det civila/informella kontrollsamhället. Således är teorin nära länkad till resonemanget bakom medborgarlöften, vilka syftar till att stärka banden mellan polis och civilsamhälle.

### Problemororienterat polisarbete

Problemororienterat polisarbete är ett av tre moderna angreppssätt som polisverksamhet utgår ifrån (Tilley, 2008, s. 373). I denna studie kommer två av dessa tre användas, *problemororienterat polisarbete* och *community policing*. Metoderna syftar till att ge den polisiära verksamheten en strategisk och långsiktig planering för brottspreventivt arbete. En reaktiv polisverksamhet är enligt Tilley (2008, s. 373f) inte ett effektivt angreppssätt för att minska brottsligheten. Polisverksamhet utgörs enligt Goldstein (1977, refererad av Tilley, 2008, s. 379f) av åtta grundläggande syften.

1. Förhindra och kontrollera handlingar som hotar hälsa och egendom.
2. Hjälpa brottsoffer och skydda individer som riskerar att skadas.
3. Upprätthålla och garantera grundläggande rättigheter.
4. Främja rörelsemöjligheterna för allmänhet och trafik.
5. Hjälpa de som är oförmögna att hjälpa sig själva.

6. Lösa konflikter mellan individer, grupper och mellan medborgare och staten.
7. Identifiera problem som kan allvarligt påverka individer, polisen eller staten.
8. Skapa och upprätthålla trygghet i samhället.

Syftena uppfylls enligt problemorienterat polisarbete genom att systematiskt arbeta med relevanta problem inom samhället (Tilley, 2008, s. 380). Till skillnad från mer traditionella och reaktiva metoder fokuserar problemorienterat polisarbete på brottsförebyggande och trygghetsskapande åtgärder för att förekomma behovet av reaktiva åtgärder. Detta möjliggörs genom att problemen identifieras, potentiella åtgärder bedöms och de åtgärder som anses lämpliga tillsätts (Tilley, 2008, s. 381). Problemanalysen utgår generellt sett utifrån 'problemanalystriangeln' (eng. *Problem analysis triangle*) (PAT), ibland även kallad 'brottstriangeln' som har sitt ursprung i rutinaktivitetsteorin (Tilley, 2008, s. 382). Vilket utgår ifrån att brott förekommer när dess tre kriterier uppfylls, d.v.s. en motiverad förövare, avsaknaden av kapabla väktare, samt ett potentiellt mål. Den andra analysmetoden, 'scanning, analys, respons och utvärdering' (eng. *scanning, analysis, response and assesment*) (SARA), avser att identifiera vilka åtgärder som behövs genomföras för att påbörja det problemorienterade polisarbetet (Tilley, 2008, s. 382f; Lab, 2014, s. 243f). SARA-processen ser ut som följande:

1. Problemet identifieras (Scanning). Detta kan genomföras utifrån exempelvis kartläggningar av Hot Spots, trygghetsvandringar eller medborgardialoger.
2. Problemet granskas i detalj (analys). Vad orsakar problemet, vilka kan bidra till att åtgärda det och vad behövs av samverkansarbetet?
3. Utifrån analysen skapas en åtgärdsplan (respons). Vad är en lämplig insats och vilka ansvarar för vad i insatssamarbetet?
4. Åtgärden och dess effekter utvärderas (utvärdering). Utvärderingssteget är genomgående under hela processen och innebär frågeställningar som, "Är det identifierade problemet orsaken?", "Är analysen korrekt genomförd, eller har något blivit överskådat?" och "Är de övervägda åtgärderna lämpliga, finns det bättre alternativ?", samt effektutvärdering av insatserna.

SARA-modellen är central för problemorienterat polisarbete och kan användas för att systematiskt och kontinuerligt identifiera och behandla problemområden och utmaningar för det brottsförebyggande arbetet (Lab, 2014, s. 243f).

Såsom nämnt ovan är problemorienterat polisarbete inte en teori, utan en systematisk arbetsmodell för att genomföra polisiär brottsförebyggande verksamhet. Modellen är dock



inte desto mindre relevant för den teoretiska ansatsen, då den är en direkt produkt av praktisk applicering av kriminologiska teorier, som rutinaktivitetsteorin och 'broken windows', samt en grundläggande del i det moderna polisarbetet.

### Community policing

En annan modern brottsförebyggande arbetsmetod för polisen är 'community policing' (Tilley, 2008, s. 375f; Lab, 2014, s. 238f). Community policing, likt problemorienterat polisarbete, har som grundläggande syfte att underlätta och stärka polisens brottsförebyggande och trygghetsskapande arbete. En grundläggande tanke bakom modellen är att öka polisens effektivitet och nöjdheten bland brukare (d.v.s. medborgare). Tanken är att polisen genom dialog och samarbete med medborgare och civilsamhället ska öka tryggheten i samhället och förtroendet för polisen. Lab (2014, s. 241) påpekar att skillnaden mellan community policing och problemorienterat polisarbete inte alltid är helt klar, men att inom community policing läggs generellt sett större vikt på samhällets roll i det brottsförebyggande arbetet. Det har dock förekommit problem med att definiera exakt vad community policing är och begreppet blir någorlunda diffust (Tilley, 2008, s. 376f; Lab, 2014, s. 239f). Som Lab förklarar beror detta på att community policing inte är en konkret metod, utan snarare en inställning till hur polisverksamhet ska utformas. Samtliga definitioner av community policing innehåller dock samma grundläggande karaktärsdrag, samhällsengagemang, problemlösning, en lokalförankring och en omdefiniering av målsättningar.

Grundprincipen i community policing är att inkludera allmänheten och samhället i polisverksamheten och dess fokus, för att inkorporera en filosofi om bevakning och trygghetsskapande arbete *med* samhället och invånarna, snarare än *av* dem (Tilley, 2008, s. 375f). D.v.s. att fostra en vilja i samhället och poliskåren att samarbeta för gemensamma mål, snarare än att polisen ställer sig i en förmyndigande roll ovanför samhället, vilket även påpekas av två amerikanska forskare, Trojanowicz och Bucqueroux (1990, refererade av Tilley, 2008, s. 376). Enligt Tilley lade även John Alderson, en polisiär auktoritet i Storbritannien, upp tio målsättningar för poliskåren i öppna mångkulturella samhällen, med hänvisning till community policing.

1. Att främja frihet, jämlikhet och broderskap.
2. Att balansera frihet och säkerhet samt upprätthålla lagen.
3. Att säkerställa mänskliga rättigheter.
4. Motverka kriminogena faktorer genom samarbete.

5. Skapa tillit i samhället.
6. Trygghetsskapande arbete.
7. Upptäcka och utreda brott.
8. Upprätthålla fri rörlighet.
9. Upprätthålla ordning.
10. Hantera krissituationer tillsammans med andra myndigheter vid behov.

Gemensamt för både den amerikanska och brittiska modellen är att samhällets roll i polisverksamheten är avgörande (Tilley, 2008, s. 376f). På liknande sätt som konceptet *community policing* saknar en tydlig definition, saknar *community* (här översatt till samhället) en tydlig avgränsning av begreppet. Samhället kan avse både ett grannskap eller en ort, men också i sin engelska översättning uttrycka en gruppgemenskap som avgränsas via normer eller kulturella samhörigheter, utan geografisk avgränsning.

De fyra definitionsmässigt gemensamma karaktärsdragen för *community policing* hjälper att förtydliga det i övrigt diffusa konceptet (Lab, 2014, s. 240f). **Samhällsengagemang** avser engagemang av både polis, andra myndigheter och organisationer, och medborgare i bättringen av lokalsamhället. Detta innebär inte bara brottsrelaterade frågor, utan även andra former av samhällsrelaterade frågor. **Problemlösning** syftar till vad som Lab menar kan vara det viktigaste elementet, att identifiera och åtgärda bakomliggande orsaker till brott. Enligt filosofin om *community policing* är brott ett symptom av andra bakomliggande problem. Detta innebär inte att pågående brott inte ska prioriteras, utan att de bakomliggande orsakerna bör identifieras och åtgärdas för att förhindra vidare brottslighet och återfall.

**Lokalförankring** syftar till att decentralisera polisverksamheten och anpassa denna utifrån lokala förutsättningar och skapa kontakt med lokalsamhällets olika aktörer (Lab, 2014, s. 241). Enligt principen om *community policing* antas relationen mellan polis och samhälle försvagas vid en centraliserad organisation, då avståndet mellan beslutsfattare och brukare blir för långt för att kunna vara effektiv. Det sista karaktärsdraget, **omdefiniering av målsättningar**, avser att ändra målsättningen eller fokuset av polisverksamheten (Lab, 2014, s. 242). Att ändra huvudsakligt fokus från den reaktiva verksamheten, till en mer strategisk och förebyggande verksamhet med långsiktiga mål. Enligt Lab är det viktigt att *community policing* inte misstas för endast relationsbyggande mellan polis och samhälle, eller att polisverksamheten i sin grund fortsätter med gamla metoder under ny skepnad. Utan att skillnaden mellan traditionell polisverksamhet och *community policing* är mer fundamental än så.

## Metod

### Insamlingsmetod

För att samla in data för undersökningen och besvara frågeställningen användes semistrukturerade kvalitativa intervjuer. Insamling av data via kvalitativa intervjuer innebär att intervjuaren eller forskaren kan anpassa frågeställningar utifrån det rådande läget och ställa fördjupande följdfrågor och till skillnad från kvantitativa intervjuer söks utvecklade och beskrivande svar (Bryman, 2008, s. 413). I en studie med semistrukturerade intervjuer används ofta en intervjuguide med förbestämda frågor eller teman som hjälpmedel (Bryman, 2008, s. 414f). Guiden är således ett stöd för intervjuaren om de teman och huvudsakliga frågor som studien söker att undersöka (Bryman, 2008, s. 419).

Enligt Steinar Kvale och Svend Brinkmann (2014, s. 152) har en intervjuundersökning sju stadier. Dessa är *Tematisering, Planering, Intervju, Utskrift, Analys, Verifiering* och *Rapportering*. Tematiseringen innebär i grunden att intervjuaren formulerar en arbetshypotes utifrån tidigare forskning (Kvale & Brinkmann, 2014, s. 147f). Steget delas upp i tre nyckelfrågor:

- *Varför* genomförs studien? Alltså, vad är studiens syfte?
- *Vad* undersöks? Införskaffa kunskap om ämnet som granskas.
- *Hur* ska insamlingen av data ske. Vilka metoder och tekniker är lämpligast att använda sig av vid insamling och analys?

Planeringsstadiet avser mångt och mycket den tredje ovanstående punkten om *hur* intervjuundersökningen ska ske (Kvale & Brinkmann, 2014, s. 152).

Genomförandet av själva intervjun är det tredje steget som Kvale och Brinkmann (2014, s. 165) beskriver. I detta steg avses både utformningen av intervjuguide och själva intervjun. Kvale och Brinkmann (2014, s. 172) beskriver intervjuguiden som ett manus, som kan vara mer eller mindre strukturerat för att styra intervjun och dess förlopp. En vanlig utformningsteknik för intervjuguiden är en s.k. 'tratteknik' där intervjuaren börjar med allmänna frågor om ämnet för att under intervjuns gång fokusera sig närmare på det egentliga syftet. Efter genomförandet av intervjun följer utskriften, eller transkriberingen (Kvale & Brinkmann, 2014, s. 217f). I transkriberingssteget konverteras den muntliga kommunikationen till skriven, vilket innebär att ett dynamiskt samtal ska projiceras till en statisk utskrift som riskerar att tappa nyanser från dynamiken till förmån för förtydligandet av ett statiskt medium.

Valet av analys bör enligt Kvale och Brinkmann (2014, s. 230f) ske tidigt i studien, då analysvalet påverkar både utformningen av intervjuguiden, frågorna och genomförandet av intervjun. Hur analysen sker baseras på de ovan nämnda *vad* och *varför*, alltså vad som undersöks och varför genomförs studien. Verifiering innebär att forskaren kontrollerar att tolkningen av informationen är korrekt, objektiv och har validitet (Kvale & Brinkmann, 2014, s. 291f). Objektivitet beskrivs på många olika sätt såsom 'frihet från bias', vilket innebär att den införskaffade kunskapen är fri från personliga fördomar. En annan form är 'reflexiv objektivitet' som avser att forskaren reflekterar och medvetandegör sina egna bidrag till kunskapsproduktionen. Kvale och Brinkmanns (2014, s. 317) sista steg av en intervjuundersökning är rapporteringen. Steget avser hur resultat och data presenteras, och till vilken målgrupp som rapporten vänder sig till.

Enligt Alan Bryman (2008, s. 365), betonar kvalitativ forskning processer, alltså hur någonting utvecklas eller tar form över tid. En styrka med kvalitativa metoder är dess flexibilitet och oberoende av en strikt struktur (Bryman, 2008, s. 366f). Intervjuaren har själv möjligheten under intervjun att ställa oplanerade följdfrågor. Enligt Bryman tillåter denna flexibilitet att fördjupande frågeställningar inte behöver planeras utan kan ställas spontant vid lämpligt tillfälle under intervjun.

### Kritik

Kvalitativa metoder har fått kritik och har begränsningar som behöver tas i beaktande. Kvalitativa metoder har kritiserats för att vara subjektiva och därför påverkade av forskarens egna uppfattning om vad som är viktigt och relevant (Bryman, 2008, s. 368). Detta innebär att faktorer som exempelvis forskarens och subjektets relation kan påverka både frågeställningar, svar och hur dessa uppfattas av mottagaren. Således kan resultatet av den enskilda intervjun påverkas kraftigt av den subjektiva upplevelsen av de medverkande. Detta skiljer sig från de kvantitativa insamlingsmetoderna som enkätstudier, där frågeställningarna är i förväg kopplade till existerande teorier och strukturerade utifrån ett, av forskaren förbestämt, flöde.

Ytterligare kritik som framkommer är att kvalitativa undersökningar är svårigheten att replikera den genomförda undersökningen (Bryman, 2008, s. 368f). Med replikation innebär möjligheten att återskapa experimentet under likvärdiga förhållanden med likvärdiga resultat som följd (Bryman, 2008, s. 169ff). Dock är detta inte alltid fallet inom samhällsvetenskapliga undersökningar, då förhållandena som undersökningen replikeras i inte kan kontrolleras för samtliga påverkningsfaktorer. Bland kvalitativa undersökningar påverkas forskningsobjektet

ytterligare av forskaren själv, genom att denne utgör en direkt påverkan på deltagaren (Bryman, 2008, s. 368f). Denna påverkan innefattar t.ex. forskarens egna personlighetsdrag, sociala strukturer mellan intervjuare och objekt, samt personkemi. Även själva resultatet riskerar att färgas av forskarens egna subjektivitet och sympatier för materialet eller frågeställningen.

Vidare har kvalitativa metoder också kritiserats för att vara svåra att generalisera (Bryman, 2008, s. 369f). P.g.a. sin natur med fokus på en liten specifik grupp, begränsade observationer och ostrukturerade genomförande anses kvalitativa undersökningar vara svåra att generalisera, då exempelvis ett litet urval av observationer knappast kan anses vara representativt för den stora massan. Då kvalitativa undersökningar tenderar att nischas till en specifik grupp eller objekt och inte utförs på ett randomiserat urval av deltagare, kan det således anses vara representativt för eller applicerbart på objekt utanför studien? Enligt Mitchell (Refererad av Bryman, 2008, s.369) ska inte kvalitativa undersökningar vara generaliserbara på populationer, utan på teorier. Med detta avses således inte statistiska samband över större grupperingar av individer, utan de teoretiska slutsatserna som dras utifrån studiens resultat. Vidare enligt Williams (2000, refererad av Bryman, 2008, s.369), kan kvalitativa studier användas till måttliga generaliseringar, då deltagare i en kvalitativ studie kan anses tilldelas ”en bredare uppsättning av identifierbara drag”. En kvalitativ studie behöver således inte vara inneboende ogeneraliserbar, utan kan också jämföras med studier på likande objekt eller grupper som tilldelats liknande identifierande drag.

Transparensen hos kvalitativa studier kritiseras ofta, då det ofta anses vara svårt att utreda hur forskaren har gått tillväga (Bryman, 2008, s. 370). Generellt sett kritiseras kvalitativ forskning för bristande beskrivning av val av urval, tillvägagångssätt under analysen och hur slutsatser har dragits.

#### Genomförande av intervjuer

Situationen i varje kommun och lokalpolisområde är kraftigt varierande. Syftet är att undersöka hur de enskilda områdena arbetar utifrån sina medborgarlöften. Således baseras studien på semistrukturerade intervjuer. Intervjuguiden (Bilaga 1) är därför utformad utifrån huvudsakliga kategorier och stödord för intresseområden, såsom lokal situation, fokus, medborgarlöftenas utformning, förutsättningar och lokala hjälpmedel utanför polismyndigheten. Uppbyggnaden av intervjuguiden syftar till att undersöka de lokala

förutsättningarna, medborgarlöftena och vad dessa fokuserar på, medverkande vid eventuella samverkansavtal, samt hur dessa implementeras i den dagliga verksamheten.

Den kronologiska strukturen av intervjun avser att insamla information, först om den lokala lägesbilden, demografi inom kommunen, särskilda förutsättningar och medborgarinitiativ såsom grannsamverkan, nattvandringar eller andra lokala engagemang. Vidare till själva medborgarlöftena och utformningen av dessa, fokusområden, samarbetspartners, dess inverkan på den dagliga verksamheten eventuella uppmätta effekter, uppföljning och återkoppling. Slutligen rundas intervjuerna av med deltagarens egna reflektioner, ambitioner, eventuella nya medborgarlöften, fokusområden eller initiativ, samt huruvida deltagaren har något mer att tillägga eller vill ta upp. Strukturen är avsedd att till en början samla in en allmän lägesbild, samt ge deltagaren generella frågeställningar inför de mer fokuserade frågorna senare i intervjun.

Intervjuerna genomfördes antingen på respektive kommunpolis arbetsplats, i grupprum på Höskolan i Gävle eller över telefon. Vid telefonintervjun var detta önskat av deltagaren och därför genomfördes denna under annorlunda former från de övriga, där deltagare och intervjuare möttes. Samtliga spelades in med diktafon och deltagarna informerades om när inspelningen började, tillika avslutades. Intervjuerna varade mellan 40-90 minuter.

#### Intervjudeltagare och urval

Deltagarna söktes utifrån sina yrkesroller som kommunpoliser, verksamhetsområde, samt geografisk placering i landet. Urvalet är inte randomiserat, då deltagarna är funna genom systematisk tillfrågan av personliga kontakter, sökning via polisens växel, samt snöbollsurval efter vidarebefordring till bekanta vid tillfrågade av deltagare och deltagarkandidater. Totalt genomfördes sex (6) intervjuer, med sju (7) deltagare, dessa var tillsammans ansvariga för samverkan i elva (11) kommuner eller lokalpolisområden, varav nio (9) av dessa kommuner ligger som underlag för studien. Kommunerna är fördelade över två (2) regioner. Det empiriska underlaget är således väldigt begränsat i sin storlek och spridning över landet vilket medför att enskilda intervjuer och regionala faktorer lätt kan forma dataunderlaget. Inför intervjuerna presenterades samtliga deltagare med ett informationsblad (Bilaga 2) där övergripande information om studien och hur intervjudata behandlas efter insamling.

#### Analysmetod

För att granska och analysera innehållet i råmaterialet har detta granskats med analysmetoden kvalitativ innehållsanalys (QCA). Margrit Schreier (2012, s. 1f) sammanfattar QCA som en

metod för att systematiskt beskriva innebörden i ett kvalitativt material, utifrån klassificering av materialet med hjälp av kategorier i en kodningsram. Metoden är systematisk i sitt genomförande och oavsett materialets natur genomförs analysen i samma steg och ordning (Schreier, 2012, s. 5f). Med metoden analyseras hela materialet och bedöms utifrån kodningsramen. Anledningen till detta är att analysen annars kan bli vinklad till att passa den specifika hypotesen. Stegen i QCA följer nedanstående lista (Schreier, 2012, s. 6):

1. Val av forskningsfråga
2. Urval av material
3. Strukturera en kodningsram
4. Dela upp materialet i kodningsenheter
5. Testa kodningsramen
6. Utvärdera och korrigera ramen
7. Huvudsaklig analys
8. Tolka och redovisa resultat

Då QCA använder sig av individuellt utformade kodningsramar för analysen, beroende på forskningsfråga och material blir metoden också väldigt flexibel (Schreier, 2012, s. 7). Detta stärker således validiteten i analysen, då detta innebär att instrumentet är skräddarsytt för att besvara den specifika frågeställningen. Till skillnad från andra kvalitativa metoder syftar QCA till att reducera det ursprungliga datasetet. Då metoden fokuserar på de aspekterna i materialet som är relevant för frågeställningen, blir det övriga materialet irrelevant och kan sällas, efter prövning mot kodningsramen (Schreier, 2012, s. 7f). Metoden är tolkande, i och med användningen på data innehållande olika nivåer av symbolik utan standardiserade mått krävs det således ett visst tolkningsutrymme i analysen (Schreier, 2012, s. 29).

Tolkningsutrymmet är dock begränsat i jämförelse med andra kvalitativa metoder (som exempelvis diskursanalys) och är därför bäst lämpad att beskriva materialet och dess innehåll.

### Validitet

Validiteten avser om en studies slutsatser kan kopplas till underlaget och de resultat som genererats (Bryman, 2008, s. 50f). Validitet brukar delas upp i fyra olika former, 'Mättningsvaliditet', 'Intern validitet', 'Extern validitet' och 'Ekologisk validitet'.

Mättningsvaliditet avser huruvida ett mått mäter vad det är avsett att mäta. Intern validitet avser det kausala förhållandet mellan två eller fler variabler, d.v.s. om X påverkar Y, eller om förhållandet endast är korrelerande. Extern validitet avser generaliserbarheten i undersökningen, om resultaten går att använda utanför den specifika undersökningsgruppen.

Ekologisk validitet är ett samhällsvetenskapligt kriterium och syftar till tillämpligheten av resultaten i vardagen. Detta påverkas främst av hur mycket forskaren ingriper eller skapar onaturliga förutsättningar i syfte för studien.

I syfte för undersökningen är främst mättningsvaliditeten och den ekologiska validiteten av intresse. Undersökningens mättningsvaliditet anses vara relativt hög, då frågorna som ställdes utgår direkt ifrån huvudfrågeställningen. Dock förekommer det alltid en risk att oplanerade följdfrågor styr intervjun bort från den ursprungliga frågeramen. Den ekologiska validiteten kan också anses som god, då studien avser att undersöka hur medborgarlöften som instrument används i verksamheten.

### Reliabilitet

Eller tillförlitligheten av resultaten (Bryman, 2008, s. 49). Avser huruvida de genererade resultaten är möjliga att återskapa eller om de är genererade av slumpmässiga faktorer eller extrema förhållanden. Ytterligare kriterium för reliabilitet är huruvida resultatet i exempelvis, ett test genererar liknande eller samma resultat för samma testperson och således huruvida testet är replikerbart och tillförlitligt i sitt mått.

Materialet och insamlingsmetoden är av kvalitativ sort, därför förekommer inneboende svårigheter att återskapa en identisk studie, då den insamlade informationen är en produkt av interaktionen mellan deltagarna och intervjuaren. Materialet är således skapat utifrån deltagarnas förståelse och förutsättningar, samt vilka frågor som genereras utifrån dessa förutsättningar. Studiens reliabilitet kan därför ifrågasättas utifrån de unika förutsättningarna som varje intervju medför.

### Etiska ställningstaganden

Studiens råmaterial kommer från intervjuer om en verksamhet som till stor del berörs av sekretess. Därför är det av hög prioritet att frågeställningen tar hänsyn till detta faktum och att deltagarna har inför intervjun blivit tydligt informerade om omständigheterna kring deras deltagande. Inför intervjun har varje deltagare presenterats med ett informationsblad (Bilaga 2) med information om studiens syfte, frågeställning och informationsbehandling, samt kontaktinformation till intervjuaren.

Antalet kommunpoliser i myndigheten är begränsat och därför tas extra hänsyn till citering för att undvika oönskad uppmärksamhet hos deltagaren, i synnerhet då interaktionen mellan de olika lokalpolisområdena visats vara väldigt frekvent. Direktcitat har därför först godkänts av



deltagaren innan dessa används i rapporten, detta innebär dock en risk att värdefulla och illustrerande citeringar inte kan användas till hänsyn för deltagarens integritet. Avsikten med undersökningen är inte att granska åsikter eller personliga ställningstaganden. Varpå frågeställningarna därför är fokuserade främst på aspekter som arbetsmetoder, effekter, målsättningar och samarbetsparter.

## Resultat

### Analysramar

QCA utgår ifrån tematiseringar, i analysen har materialet analyserats utifrån nedanstående analysramar. Det analytiska ramverket baseras på de fyra underställda frågeställningarna ovan, med avsikt att besvara huvudfrågeställningen. Analysen är uppdelad i fyra huvudteman, 'Förhållning till lokala förhållanden', 'Medborgarlöftets utformning', 'Genomförande och uppfyllande', och 'Synlighet och dialog'. Tematiseringen avser att tydligt avgränsa fyra profilerande aspekter av medborgarlöftena, baserat på frågeställningen. Underteman i analysen utgår ifrån datamaterialet, d.v.s. deltagarnas svar i intervjuerna och deras respektive medborgarlöften.

Komplikationer som förekom under analysen och intervjuerna var att avgränsningen mellan samverkansavtalet och medborgarlöftet inte alltid var helt tydlig, i och med att medborgarlöftet oftast är en integrerad del av samverkansavtalet. Deltagarna är kodade utifrån deras förekomst i texten. Ortsnamn och geografiska områden är också kodade utifrån samma princip.

### Genomförande

#### *Förhållning till lokala förhållanden*

Det första huvudtemat avser att granska hur medborgarlöftena anpassas efter de lokala förhållandena, genom att undersöka kommunpolisens roll, etablerade samarbeten och initiativ, samt särskilda förutsättningar som påverkar polisens verksamhet inom den aktuella kommunen.

#### *Unika utmaningar i varje kommun*

Varje kommun har unika förutsättningar och utmaningar, vilket delvis kan illustreras av följande beskrivning av två deltagares verksamhetsområden:

1A: "... städer har de fyra största kommunerna. Det är [kommun X, Kommun Y, Kommun Z och Kommun Å]. Sen har du huvudorter i de två mindre som har invånarantal på runt 12 000, lite varierat."

[...]

1B: "Men nu utan att säga för mycket, skulle man lägga ut [Landskap 1] på kartan så tar du [Landskap 2], t.ex. så tror jag att [Landskap 2] får plats i [kommun X]."

Citatet kan användas för att illustrera skillnaden i storleken av de geografiska områdena som löftena ska anpassas efter, då enskilda kommuner ibland täcker områden som motsvarar hela län till ytan, utan en motsvarande befolkningsmängd. I exemplet ovan är 'kommun X' en del av 'landskap 1'. Som jämförelse, var en annan deltagare kommunpolis i en kommun där stora mängder människor passerade via resecentrum varje dag:

2: "Och då gjorde vi så att jag tog fram ihop med Jernhusen, trafikverket och [Lokaltrafiken] och tittade när de största flödena var, på människor, ungefär... Inte personer, utan antal människor som passerade, det kan ju vara en människa två gånger. Någonstans runt 40 000 passerar genom resecentrum per dygn."

Båda fallen illustrerar dels olika fokusområden för de olika kommunpoliserna, där deltagarna i intervju 1 ansvarar för geografiskt stora glesbefolkade områden med mindre centralorter där svårigheter ligger i att vara närvarande över hela området. Deltagaren i intervju 2 ansvarar istället för en kommun där stora mängder människor reser via en central knutpunkt varje dag, i det fallet ligger istället fokus på att säkra tryggheten inom ett område där många personer rör sig och där den upplevda otryggheten är stor. Den socioekonomiska statusen bland de olika kommunerna skiljde sig åt, men även inom vissa av kommunerna förekom stora variationer mellan olika områden, gällande ekonomisk trygghet och arbetssysselsättning.

#### *Väletablerat samarbete med många lokala aktörer och statliga verksamheter*

I intervjuerna framkommer också olika grader av ideella engagemang inom kommunerna. De flesta deltagare hade långtgående kontakt och samarbete med lokala initiativ som nattvandrare och grannsamverkan. De lokala engagemangen används både för trygghetsskapande verksamhet och kontaktytor för dialog med invånare i kommunen.

3: "...vi har inget uttalat om nattvandrare så, det som vi har som lite speciellt i [kommunen] är att föreningslivet är väldigt engagerat. T.ex. har en förening ett initiativ som heter 'Nattfotboll' det är ett hundratal ungdomar varje helg som håller på med det här på kvällen. Sen har samma förening också startat något som kallas 'Cityvärdar' och det är människor som har varit arbetslösa länge som får chansen då till sysselsättning då via det här projektet att trygghetsvandrar då i centrala [Huvudorten]. [...] ... på kvällen så har de tillgång till inomhushall och så får de hyra fotbollar och ibland kör de turneringar och polisen försöker vara med och spela om de kan."

Som det framkommer ovan förekommer lokala trygghetsskapande engagemang som komplement till polisens formella arbete. Dessa initiativ används också av polisen för att skapa kontakt och förtroende med exempelvis lokala ungdomar. Vissa av intervjudeltagarna upplevde dock vissa mått av likgiltighet och ointresse från lokalsamhället att delta i civila trygghetsskapande initiativ.

4:” *’Nej det är polisen...’ nej vi kan inte vara. Även om vi har bra resurser så kommer vi aldrig att kunna vara där det behövs, där och då, utan vi vill ni att era barn ska ha ett tryggt [Kommun] så måste ni hjälpa till men det är hur sort som helst. Det är jättesvårt att få ut folk. Bara i [Stadsdel], nya delen av [Huvudorten] där bor det många inflyttade från Stockholm och allt möjligt. Där finns det säker ett 1200–1500 tonårsföräldrar. Vi kan inte få ut två stycken en fredagskväll och nattvandra, det går inte.”*

Ovanstående citat illustrerar de svårigheter som kommunpolisen kan ha att engagera till civila initiativ i en kommun där trygghetsskapande och brottsförebyggande arbete upplevs vara polisens och kommunens exklusiva ansvar. Såsom det framkommer ovan blir polisen beroende av samverkan med olika parter för att trygghet ska kunna säkras även på platser där polisen inte är ständigt närvarande.

#### *Kommunpolisen, en central roll i all samverkan*

5:” *... jag har ju ansvar för egentligen allt brottsförebyggande arbete på en strategisk nivå, det är mitt ansvar, och i det då tillkommer att i syfte att få kunna klara av det då. Eller för att kunna framställa en bild måste jag samverka med civilsamhällets relevanta parter. Så kan man säga i kort form.”*

Ovanstående citat beskriver en generell bild av kommunpolisers arbetsuppgifter och den roll som de har i samverkansarbetet och polisens lokalt brottsförebyggande strategier. Såsom det framkommer i citatet finns det inga egentligen begränsningar för vilka parter som ingår i ett samverkansarbete, så länge som de anses relevanta för den aktuella insatsen. Medborgarlöftet och samverkansavtalen kan användas för att säkerställa ett fortsatt engagemang från de inblandade parterna. En deltagare beskriver utvecklingen av deras medborgarlöfte:

4:” *...medborgarlöftet har ju satt press på kommunerna så kan vi väl säga helt klart, men sen är det som sagt det är väldigt olika i [Angränsande kommun] som sagt. Det var rätt enkelt att ta fram för man ville ju samma sak typ på kommunen. Ja, om man tittar på resecentrum, jo det tycker vi också är bra att man satsats på resecentrum för de har också sett problematiken och det har ju gått riktigt bra. I [Kommunen] så var det ju med vårt första medborgarlöfte, då var det ju mer att rent av polisens. Sen har kommunen kommit mer och mer i matchen kan man säga. Så att framför allt har det satt press på samverkan och det har satt press på kommunerna i såna fall att de måste göra någonting.”*

Citatet beskriver hur implementeringen av medborgarlöftet har tvingat fram ett ökat mått av engagemang från de berörda parterna. I det aktuella fallet ökade graden av kommunalt

engagemang när de blev tvungna att uppfylla sin del av samverkansöverenskommelsen. Samma deltagare beskrev dock en genomgående brist på kommunikation mellan olika kommunala instanser vid sitt tillträde som kommunpolis, vilket beskrivs ha förbättrats sen dess:

*4: ”Men vi har ändå kommit långt på 2,5 år som jag varit där då har vi kommit väldigt långt både i samverkan externt och samverkan internt inom kommunen, det var bara stuprör när jag kom. Skolan pratade inte med fritidsgården. Och fritidsgården pratade inte med Soc (Socialtjänsten) och, ja man skrattade åt det, så vi har kommit jättelångt.”*

#### Medborgarlöftets utformning

Medborgarlöftenas utformning varierar utifrån de lokala förutsättningarna, således varierar dessa från kommun till kommun. Gemensamt för alla medborgarlöften i undersökningen är att fokus ligger inom tre huvudsakliga kategorier, 'Trygghetsskapande arbete', 'Brottsförebyggande' och 'Ökad samverkan och dialog'. Huvudtemat 'Medborgarlöftets utformning' avser att undersöka hur produkten medborgarlöften tas fram för att effektivt fokusera på dessa kategorier.

#### Polisen som en del i lokalsamverkan

Medborgarlöftet beskrivs som polisens del i samverkansavtalet, dock förekommer medborgarlöften i kommuner utan samverkansavtal. Majoriteten av de undersökta medborgarlöftena syftar till att stärka samarbetet eller öka invånarnas tillgänglighet till polisen. En deltagare beskriver syftet med ett av sina lokala medborgarlöften som följande:

*6: ” Men vi har tagit fram de här medborgarlöftena och de ska inte vara hittepå eller så. De ska vara en del av det vi gör normalt, eller det ska vara det som gör att vi kommer närmare medborgarna och blir mer transparenta. Och det vill vi i allt vi gör, är att kommunicera och vara tillgängliga och så men då processar vi fram det i ledningsgruppen med olika grupper i lokalpolisområdet, vilka medborgarlöften vi vill visa och jag kan börja med 'polis för en dag' det var något som vi tänkte att medborgarna får styra oss.”*

Deltagaren beskriver ett löfte som avser att låta medborgarna få vara delaktiga och påverka vad dedikerade polisresurser ska fokusera på under en dag, med syftet att medborgarna ska få känna sig hörda och låta dem lyfta fokuspunkter som de anser är viktiga. Deltagaren påpekar att dessa fokuspunkter är inom rimliga gränser för vad som är polisens uppdrag, men fortfarande med syftet att öka förtroendet för polisen och deras arbete på lokal nivå. En annan deltagare beskriver polisens del i det lokala samverkansarbetet som följande:

*3: ” Sen finns det en grupp som är mer inriktad mot skola och verksamheter, där poliser också representerar, så vi försöker vara på många täter och samarbeta, för det är ju faktiskt så att oftast är det ju så att vi är ju bara en liten del av lösningen, polisen, eftersom vårt uppdrag är ju att förhindra och lösa brott egentligen.”*

Ovan illustreras hur polisens uppdrag och arbete endast är en del i det brottsförebyggande samverkansarbetet och även om de medverkar i många samverkanskonstellationer och initiativ är deras ansvarsområden begränsade till brottsrelaterade teman. Det trygghetsskapande samverkansarbetet inom kommunerna beskrivs av flera som ett delat intresse mellan de olika aktörerna. Men som beskrivs nedan förekommer ett visst mått av okunskap om trygghetsskapande insatser bland intressegrupper och vad de olika intressenterna kan bidra med för att öka tryggheten i deras ansvarsområden.

*1B: "För det är lätt att se på det här med ordning och säkerhet och trygghet som en ren polisiär fråga, att "Polisen borde göra det och Polisen borde göra det, och Polisen borde vara där." Men ett stort pedagogiskt uppdrag för mig och [1A] och de andra kommunpoliserna är att, via en orsaksanalys eller något sådant få kommunen att förstå att det här med otrygga platser är till lika stor del ett kommunalt problem som för polisen."*

#### *Medborgardialoger och trygghetsundersökningar*

Medborgarlöftena är framtagna utifrån lokala lägesbilder. Dessa baseras främst på brottsstatistik, medborgardialoger, trygghetsundersökningar. Medborgardialogerna genomförs ofta som möten och kombineras med en större kvantitativ trygghetsundersökning. Nedan beskrivs ett förfarande för att samla in information från invånarna i kommunen.

*3: "...den gick till så då att säkerhetschefen på kommunen, en trygghetsstrateg, och så jag då åkte runt på det här. Dels i [Huvudorten], dels vid ett tillfälle var vi ute i de mindre orterna. Där bjöd vi helt enkelt in alla medborgare, och där fick man då lyfta, det var liksom ett samtalsforum, det var inte så att vi höll ett föredrag, utan det var mer sitta ner och prata om vad som upplevdes som otryggt just där då. Samtidigt som vi genomförde de här dialogerna låg det en trygghetsundersökning ute på kommunens hemsida."*

Insamling via dessa metoder förekommer i flera av intervjuerna och är den vanligaste formen för att samla in både kvalitativa och kvantitativa data i kommunerna. Samtliga deltagare beskriver insamling av data via medborgardialoger.

#### *Tjänstemannaprodukt med konkreta insatser*

Lägesbilderna som tas fram via de olika insamlingsformerna ligger till viss del grund för utformningen av medborgarlöftena.

*5: "Det är helt enligt modellen att 'Medborgarlöfte' i namnet så säger det ju att man ger ett löfte till medborgarna. Ja det blir ju en sanning med modifikation, därför att det utarbetas ju mellan kommunens tjänstemän och skrivs under av politikerna, och av polisens tjänstemän och skrivs under av polisens högsta chef för lokalpolisområdena. Men för att motverka det här och på nåt sätt generera det som var tänkt så måste man ju ut och höra lite grann om vad folk tycker och tänker, inte minst om trygghet. [...] ... det ska ju då paras med den statistik som finns. Vad vi kan komma överens om och vad som är görligt, det är ett medborgarlöfte. Men för att få in det här med medborgarnas syn, det kan man göra på lite olika sätt."*

Produkten är fortfarande påverkad av medborgarnas svar och åsikter, men valet av insatserna och själva formuleringen av medborgarlöftet blir i slutändan en tjänstemannaprodukt. Samtliga deltagares medborgarlöften baseras på svar ifrån respektive kommuns lägesbild dock framkommer det inte i hur stor utsträckning lägesbilden påverkas av medborgardialoger och trygghetsundersökningar. Det som framkommer i intervjuerna är att medborgarnas upplevelser om trygghet och brottslighet tas i beaktning vid framtagandet av medborgarlöftenas fokus.

#### *Upplevda problem är ibland symptom*

En vanlig utmaning som nämns bland deltagarna är orsaksanalys, att identifiera både fenomen som genererar otrygghet eller brottsligt beteende, och vad som är orsaken till det uppmärksammade problemet.

*3: "Man måste titta på en orsaksanalys 'varför händer det här? Och hur blir det såhär? Och hur kan vi motverka det på sikt?'. Lika som man gör med de här ungdomarna, nu 'Varför händer det här nu, och vilka ungdomar är drivande i det här? Ja det kanske är de här 5'. Då kanske vi måste tillsammans inrikta oss på att "Kalle" måste få hjälp från Soc, han måste få hjälp från skolan, polisen kanske måste visa att nu är det på riktigt och så."*

Ovan ges ett exempel från en av intervjudeltagarna om hur polisen och deras samverkanspartners söker att resonera vid orsaksanalyser. Resonemanget bygger på att man förebygger vidare störande beteende genom att identifiera både "rätt" individer och de bakomliggande faktorerna till exempelvis utåtagerande beteende. Liknande resonemang beskrivs av deltagare gällande brottsförebyggande och trygghetsskapande arbete både i omgivning och grupperingar.

#### Genomförande och uppfyllande

Det tredje huvudtemat avser insatsernas genomförande, implementering i verksamheten och uppföljning.

#### *Brottsförebyggande och trygghetsskapande arbete genom evidensbaserade metoder*

För att uppfylla medborgarlöftena och få mätbara effekter från insatserna baseras dessa på orsaksanalyser och arbetsmetoder som har en redovisad effekt på målkategorin. Exempelvis använder sig nedanstående deltagare av konceptet 'ansvarsfull alkoholservice' för att minska berusningsgraden och antalet våldsbrott, för att i förlängningen öka tryggheten i fokusområdet.

*5: "Det är sprunget ur gamla folkhälsoinstitutet FHI, som numera heter Folkhälsomyndigheten. Så det är en av dem som det finns evidens för och forskningsbas för*

*att jobba mot... Egentligen är kopplingen att 80-85 procent av alla våldsbrott är en direkt följd av, eller utlöses av alkoholbruk, eller missbruk. Och givet den kopplingen behöver man arbeta strukturerat för att minska, dels utskänkningens form och hur den sker, var, när, hur. Det är ju viktigt för att uppnå en högre grad av utskänkning, eller utskänkning i lagens anda om man så vill."*

Resonemanget är baserat på faktumet att en stor andel av våldsbrotten i är alkoholrelaterade. För att minska risken för våldsbrott i offentlig miljö riktas därför insatserna mot att begränsa tillgången till alkohol vid ökad berusningsgrad. Insatsen som beskrivs består av utbildning av utskänkingsansvariga och regelbundna kontroller av utskänkingsställen.

#### *Trygghet, ett flyktigt medium*

Trygghetsskapande åtgärder är en del av samtliga deltagares medborgarlöften. Dock har trygghet en tendens att vara svårt att använda för att mäta effekterna av de trygghetsskapande åtgärderna. Då trygghet är en upplevd och således ett subjektivt mått som är relativt lättpåverkat av flertalet faktorer.

*1B: "Men det är ju svårt att se om det är det som har gjort att det har blivit mindre inbrott eller att medborgarna känner sig tryggare eller någonting. Det är något som får komma i medborgardialogen i år när vi är ute. 'Har du märkt att vi har medborgarlöften?', 'Känner du dig tryggare av det?', 'Tycker du att vi börjar hamna där vi ska?', det är jättesvårt att... Jag tror det blir jättesvårt, för då ska jag åka och prata med dem som har sett oss. Så räcker det med ett inbrott så är det liksom dåligt igen."*

I exemplet ovan framkommer hur trygghetskänslan kan påverkas av en isolerad händelse, varpå tidigare insatser, oavsett effektivitet, inte lyckats skydda en enskild individ och därför har dennes känsla av trygghet skadats. För att mäta medborgarlöftenas effekt på tryggheten bland medborgarna avser bl.a. en deltagare att genomföra en återkommande kvantitativ undersökning i samma utformning som tidigare för att införskaffa jämförbara värden.

*2: "Har inte någon klar bild över siffror och har ingen klar bild över antalet otrygga människor. Utan vi kommer göra en ny medborgardialog. På lika sätt, för att kunna se vad är skillnaden, om det har blivit nån skillnad."*

*M: Då tror jag att jag hänger med.*

*2: Jo, men man måste ju göra på lika sätt för annars kan man ju inte se. Skulle vi göra medborgardialog på ett annorlunda sätt 2018, då kan vi ju aldrig mäta den mot 2017."*

Som nämnt ovan påverkas den upplevda tryggheten och således effekten av trygghetsskapande insatser av både förmedlingen av insatsens genomförande och rapportering från exempelvis media. I exemplet nedan framkommer ett exempel från samma deltagare som ovan om hur händelser som förmedlas via media och hur de förmedlas också påverkar tryggheten.

2: ”Det var ju många som svarade på enkäten ungefär så här ’Har du varit utsatt för någonting på området?’ Svar: Nej, ’Känner du någon?’ Svar: nej. Men däremot hade de läst i media om att det var en otrygg plats, att det hände mycket på platsen, men de kände ingen och var inte utsatta själva, men de hade läst om det. Vilket var därför de var otrygga.”

Svårigheterna med mätning och säkrande av tryggheten bland medborgare tolkas därför som väldigt stora, då trygghet som måttstock är väldigt personberoende och flyktigt.

#### *Uppföljning under utveckling*

Medborgarlöftenas insatser utformas och väljs ut utifrån tidigare erfarenheter och bevisade effekter. Såsom deltagaren nedan beskriver finns ett behov av effektiva insatser för att myndighetens arbete ska ha någon effekt.

1B: ”Så att det inte blir något flumflum, lullull-löfte som det inte går att komma tillbaka till. För tanken är ju att vi ska göra rätt saker, det är ännu viktigare idag nu när vi inte är... Hade vi varit över oss av folk, att det inte hade varit så noga med att vi gör rätt saker, utan att det rors iland i alla fall. Men nu är det ju så, vi simmar, vi måste se till att göra rätt saker vid rätt tidpunkt och då måste vi kunna följa upp om vi gör rätt grejer. Så, ’Nej, det går inte, men då ska vi inte göra det där, bort med det så får vi...’.”

För att undersöka effekterna av de genomförda insatserna behövs uppföljning, detta har visats vara en brist inom myndigheten som deltagare har upplevt som problematisk. För att motverka det problemet har ett regionalt testinitiativ påbörjats för att underlätta uppföljningen av genomförandet av medborgarlöftena. Då denna implementering fortfarande är i påbörjan av testperioden kan inga slutsatser om dess inverkan på uppföljningsarbetet dras.

#### *Latent del i verksamhetens strategiska planering*

Medborgarlöftena är en grundläggande del i polisens strategiska arbete på lokal nivå. Enligt exemplet nedan framkommer ett vanligt förekommande svar på frågan om hur medborgarlöftena implementeras i den dagliga verksamheten.

3: ”Egentligen så säger jag att när patrullerna inte har någonting att göra, så kallade ’prio 1’ eller ’prio 2’-jobb, som vi kallar de för, då ska de jobba utifrån den operativa inriktningen, och då ska de arbeta utifrån medborgarlöftena på något sätt. Sen har vi områdespoliserna som vi har fått flera till den gruppen då i [Landskap], de ska ju också fokusera på medborgarlöftena när de inte har något annat att göra, så att säga.

Som det framkommer i citatet är medborgarlöftena en fredad verksamhet, så länge som akuta ärenden (s.k. prio-ärenden) såsom pågående brott inte kräver resursens närvaro.



## Synlighet och dialog

Trygghetsskapande arbete och medborgarlöften påverkas av hur dessa förmedlas till allmänheten. Huvudtemat 'Synlighet och dialog' syftar till att undersöka deltagarnas arbete med att synas och de utmaningar som medföljer.

### *Förmedling av effekter och orsaker*

Flera av deltagarna visar olika lokala varianter av förmedlingsytter som de nyttjar för att nå ut till större grupper. Dessa kanaler varierar, både i frekvens, tillgänglighet och dialogmöjligheter. De flesta deltagare hade tillgång till förmedling via sociala medier från bl.a. lokalpolisområdets eller egna konton. Med 'hemsidor' avser deltagaren Facebooksidor.

*IA: "Har du kollat på hemsidorna vi har?"*

*M: Nää, inte...*

*IA: För där har ju vi ett forum. Liksom där det är tänkt att... Det här är det senaste skrivna, det här är ju för att ge människor en annan syn på vad vi gör inom polisen. Det här t.ex. är det jag berättade om, om den nya arrangören i Folkets park. [...] Där är om trafik... Vi kan berätta om att vi har varit på ett möte någonstans i samverkan med någon annan. Det här är ju bara en sån liten del, så jag tror ändå att vi är ganska så öppna ändå och poliserna, det blir ju fler och fler skrivare och även de som jobbar yttre, så de berättar vad de gör. Inte misstagen, kanske, det skriver man ju inte här. Eller är du ute efter om vi gör något fel, för det kommer ju i [Kvällstidning].*

*M: Nej, precis det var det jag menade att, vad ska man säga 'promotion' för det egna arbetet och samarbetet med andra, att det kanske hamnar i skymundan om man inte är framme och berättar om det.*

*IA: Men då måste man söka forum. Jag tror att vi... Är det inte det vi saknar [Fråga till deltagare IB]? Att vi är dåliga på att berätta, sen tror jag inte att alla är så intresserade av det. Det är ju de 'smaskiga' sakerna man är intresserad av. Har du vissa möten är det vissa människor som kommer. [...] Och det är väl bra på så vis, men vi landar mycket på det här att vilken målgrupp är vi intresserade av. Och vanliga Svensson där det inte händer någonting, de är inte heller så jätteintresserade. Jag tror inte det i alla fall."*

I konversationen ovan, gällande förmedling av genomförandet av det egna arbetet, framkommer exempel på förmedlingsinitiativ. Både från enskilda polisers och information gällande verksamhetsområdet. Exempelvis används forumen för information om planerade träffar och möten, och trafikstörningar. Deltagaren uttrycker dock skepsis om allmänhetens vilja att aktivt engagera sig i polisens initiativ, även om intresset för vad myndigheten gör är stort. I ett förtydligande från deltagaren menar denne att allmänintresset är stort, men att nyrekrytering av deltagare kan vara svårt. Deltagandet i engagemang oftast sker från dem som engagerats sen tidigare och som har ett intresse av den typen av frågor. En annan deltagare förmedlade en mer optimistisk syn på användandet av bl.a. sociala medier för

effektförmedling. Nedan ges ett exempel på hur genomförandet av medborgarlöften kan förmedla trygghet via sociala medier.

6:” ... så jobbar vi med det och försöker kommunicera tillbaka vad vi har gjort och det är väldigt nära det vi gör och det brukar vara mycket synpunkter om trafik t.ex. kontroll där eller sådana saker och då gör vi det men det som skiljer sig är att de vill att vi ska vara utanför skolor, förskola och det är vi också, men inte lika mycket som... vi har ju...

M: [Större väg]?

6: Ja, där sker det mycket olyckor så att kollar man på lägesbilden är det viktiga att vi är där och får ner hastigheten och olyckorna sker inte utanför dagis och så. Men de får styra oss och det kan vara att vi ska vara ute och trygghetsvandring någonstans eller att vi ska åka till förskolor, det försöker vi göra annars också men här blir det att vi liksom har möjligheten och de styr oss, och det är jätteuppskattat.”

Deltagaren ovan beskriver hur ett av deras medborgarlöften (som är mer direkt styrt av medborgarna) ibland styr polisen att genomföra insatser på platser som är mindre utsatta för t.ex. fortkörning. I dessa fall nyttjas insatsens lägre utfall av lagföringar som 'motbevis' mot den upplevda otryggheten. Effekten av medborgarlöftet förmedlas således via polisens olika kommunikationskanaler för att påverka den upplevda tryggheten i det påverkade området. En annan deltagare hade tillgång till en 'ruta' i lokaltidningen samt tillgång till sociala medier där denne kunde förmedla information till lokalbefolkningen.

4:” Lite så nu har jag ju fördelen det är ju inte så vanligt men jag har ju den här 'polisrutan' då som går ut i lokala tidningen och lokala annonsbladet och vår hemsida och inte på vår egen facebook, men däremot ser jag till att den kommer ut, det finns en Facebooksida i Knivsta som heter Knivstagruppern och där är hälften av invånarna som är med på och det är 7-8-9000 som är med där och där brukar jag gå ut med att nu ska vi köra trygghetsvandring och nu ska vi på torsdag ha seniorinfo om hur äldre skyddar sig mot brott så man når alltså ut till många.”

Deltagaren beskriver rutans huvudsyfte som en fortlöpande lägesrapport till allmänheten, gällande polisens arbete och vad som hänt i kommunen. Avsikten, förutom ökad kunskap och medvetenhet, är att förmedla en känsla av polisiär närvaro även hos individer som inte själva upplevt polisens närvaro. Förmedling av brottsförebyggande och trygghetsskapande arbete används också som en del av att få ut eller stärka effekten av insatsen. Resonemanget kan illustreras av följande citat:

2:”Så att arbeta med media, att få ut att det har skett en förändring, att det är mindre brottslighet på det här området, det gör att medborgarna blir tryggare. Men berättar jag inte, så vet inte du.”

### *Upplevd närmare kontakt med lokalsamhället*

Ett till viss del återkommande fenomen är bristen på variation av deltagare på forum där polisen bjuder in till dialog.

*1B: "Det är samma personer som kommer på alla möten, det brukar vara så."*

Denna bild är dock något splittrad i och med att antalet kontaktytor som polisen är tillgänglig på, både enskilda tjänstemän och myndigheten, ökar tack vare sociala medier och andra mindre formella kanaler.

*5: "Mellan kommunen som är lokal och polisen som är nationell med lokalt, eller befinner sig, men vi är nationella. Så då måste man ju mötas och då tycker jag nog att medborgarlöftet kanske blir mycket av ingången och vi har ju ett mantra att komma närmare medborgarna och det kan man ju göra på olika sätt. [...] ...vi har ju blivit mer virala, så har ju antalet ytor som man kan möta polisen på, inte bara fysiskt, utan via nätet, Facebook, på hemsidan. Så att det tycker jag nog att det påverkar."*

Ovan beskrivs hur polisen som myndighet har ambitionen att öppna dialogen till medborgarna, dessa forum som räknas upp kräver ett aktivt sökande för att inleda kontakt med myndigheten och dess tjänstemän.

## Diskussion

### Tidigare forskning

I förhållande till den tidigare presenterade forskningen framkommer flertalet överensstämmelser i resultaten från ovanstående analys.

### Samverkan

I intervjumaterialet framkommer det att kommunpolisens samverkarroll har en nyckelfunktion i det lokala brottsförebyggande rådet, vilket stödjer Emma Patels (2013, s. 33ff) resultat. Likt Patels studie är även de ovanstående intervjuerna genomförda med polisens lokala samordnare, vilket gör att även dessa intervjudata kan vara påverkade av liknande faktorer. Dock framkommer det inte i intervjumaterialet hur framtagandet av lägesbilderna tas fram i samma detalj som Patels (2013, s. 37f), utan endast i övergripande ordalag om hänsynstagande av medborgardialoger och medarbetardialoger.

I förhållande till McGrails (2013, s. 91ff) studie om samverkansarbetet i Bethlehem framkommer inget konkret i intervjustudien om påvisade effekter av det lokala samverkansarbetet. Det kan dock påvisas att samma eller liknande principer används vid utformningen av samverkansarbetet, både i Bethlehem och intervjuerna. I båda fallen

framkommer dock vikten av samverkan utifrån de olika parternas påverkningsmöjligheter och ansvarsområden.

#### Community policing

Tidigare rapporter om community policing som har redovisats ovan lyfter kommunikation och förtroende mellan polisen, deras samarbetspartners och lokalsamhället som nödvändiga komponenter för en effektiv polisverksamhet (Ho & Cho, 2017, ss. 229, 232f; Skilling, 2016, s. 4f; Sunshine & Tyler, 2003, s. 525ff). Likt dessa refererade studier, lyfter deltagare i intervjuundersökningen vikten av att kommunicera, både avsikter och effekter för att bygga förtroende och trygghet i samhället. Vilken effekt som denna samverkan har på allmänhetens förtroende för polisen framkommer inte i intervjumaterialet, men i materialet framkommer en medvetenhet om vikten av kommunikation för brottsförebyggande och trygghetsskapande samarbeten.

I Skinnaris m.fl. (2018, s. 47fff) rapport påpekas hur skört förtroende kan vara och hur det påverkar effektiviteten av bl.a. det brottsförebyggande arbetet. Utifrån intervjuerna, medborgarlöftenas utformning och syfte framkommer en medvetenhet om detta och även ett systematiskt arbete för att stärka allmänhetens förtroende för polisen. Genom att synas, delta och informera. Bland intervjudeltagarna förekommer det olika nivåer av hur långt det lokala samverkansarbetet har kommit, vissa hade långt gångna samarbeten och initiativ, andra hade vid sitt tillträde börjat från en väldigt grundläggande nivå. Skinnaris fokus om negativ påverkan på förtroendet ligger dock mer på interna skillnader av förhållningssätt och i intervjuerna framkommer istället faktorer som mediabilden och enskilda individers utsatthet för brott. I en jämförelse med Schaefer Morabitos (2010, s. 577fff) resultat, där enhetens storlek och engagemang är avgörande för en långvarig implementering av COP, framkommer det överensstämmande resultat. Likt Schaefer Morabitos studie, framkommer det i de mindre kommunerna att utrymmet för upprätthållandet av fredade resurser är svårare då dessa ofta krävs för akuta ärenden. Då deltagarnas grundförutsättningar varierar och deltagarnas egna engagemang bedöms som högt, är ett styrkande eller motsägande av Schaefer Morabitos resultat inte möjlig. Då deltagarna endast är en del av sina organisationer och samverkansarbetet behövs ett större empiriskt underlag för bedömningen av det lokala engagemanget.

### Problemororienterat polisarbete

I Statskontorets (2017, s. 59ff) utvärdering av den nya polisorganisationen framkommer det att medborgarlöften och införandet av kommunpolis upplevs ha bidragit till ett mer strukturerat samarbete. En bild som styrks av de tillfrågade kommunpoliserna i intervjuerna. Gällande medborgarlöftenas utformning har Statskontoret ett större empiriskt underlag där intervjudeltagarnas medborgarlöften kan ha bidragit och legat till grund för bedömningen. Tydligheten i medborgarlöftenas formulering är inte undersökt eller bedömt i den intervjustudien. Däremot framkommer det i intervjuerna att svårsmätta parametrar såsom trygghet kan orsaka viss problematik vid uppföljning, då detta är en lättpåverkad subjektiv upplevelse.

### Förslag till fortsatt forskning

Medborgarlöftet är bara en del av kommunpolisernas samverkan med lokalsamhället och polisens styrning. Arbetssättet är dessutom relativt nytt och således inte en fullt etablerad och naturlig del i verksamheten. Förslag till framtida forskning är således, ytterligare fördjupning i medborgarlöftenas påverkan på polisens brottsförebyggande och trygghetsskapande arbete. Denna undersökning har begränsats till medborgarlöftenas inverkan på polisens verksamhet och arbetssätt, där den endast har skrapat på ytan, därför föreslås ytterligare undersökningar om val av insatser, medborgardialoger, samtalsforum mellan polis och medborgare, hur medborgare kan bli mer involverade eller delaktiga i polisens medborgarlöften, samt enskilda medborgarlöftens långsiktiga effekter.

### Metodvalets begränsningar och fördelar

#### Insamling

Som nämns ovan finns det flertalet styrkor och begränsningar med intervjustudier. I fallet av denna enskilda undersökning begränsar metodvalet urvalets storlek i synnerhet. Metoden har främst genomförts genom intervjuer med personer spridda över relativt stora geografiska distanser. P.g.a. avstånden och tidsåtgången har urvalets storlek och även spridningen över flera regioner varit svårt att utöka och därför begränsats. I efterhand hade underlaget kunnat utökats med hjälp av telefonintervjuer i större utsträckning. Underlagets består av intervjutranskriberingar, vilket innebär att informationen är relativt ostrukturerad och följer endast en löst ordnad struktur, vilket försvårar analys vid sökning av exempelvis likheter i resonemang och strukturer i materialet. Vidare begränsar metoden sökning efter trender och andra statistiska variationer, då insamlingsunderlaget är så begränsat att individuella

skillnader, åsikter och förutsättningar ofta är helt unika för deltagaren och dennes arbetsområde. Intervjuande beskrivs ibland som ett hantverk som endast går att lära genom att genomföra (Kvale & Brinkmann, 2014, s. 33f). Metoden är egentligen inte regelstyrd och är således genom dessa punkter väldigt individuell i sin kvalitet, både beroende på den enskilda intervjun, men också på intervjuarens tidigare erfarenhet av hantverket. Således begränsas studien genom insamlingsmetodens eventuellt oregelbundna kvalitet och skiftande fokus som riskerar att tillåta vissa aspekter att ta överhand och överskugga andra viktiga aspekter.

Fördelarna med valet av insamlingsmetod är att intervjuer erbjuder möjligheten till följdfrågor och är ett flexibelt verktyg. Detta ger stora möjligheter för intervjuaren att fördjupa sig i särskilt intressanta områden, samt anpassa intervjuens riktning och fokus för ett utökat underlag. I syfte av den aktuella undersökningen bidrar metoden till att undersöka flertalet lokalpolisområdens medborgarlöften mer djupgående. Flexibiliteten i metoden har erbjudit en individuellt anpassad undersökning vid varje intervju. En detaljerad profilering av varje område och dess verksamhet har därför kunnat genomföras på ett sätt som hade varit svåruppnåeligt genom en kvantitativ undersökning.

### Analys

Den valda analysmetoden QCA begränsas av sitt material, då metoden avser att granska vad som finns i materialet och inte analysera vad som eventuellt *inte* sägs ett framkommer i materialet (Schreier, 2012, s. 46f). Metoden är också beskrivande, med fokus på *vad* och inte så mycket *hur* något sägs i materialet. Analysen blir således något avgränsad till det exakta innehållet i intervjun. Detta är i vissa avseenden en mindre begränsning, då *hur* inte är av intresse, sånär som på eventuella avdramatiserande skämt under intervjun, som då bör bortses ifrån.

QCA finner sina styrkor i den systematik som metoden genomförs. Även om det analytiska ramverket varierar är genomförandet av analysen systematiskt uppbyggt efter en strikt mall. För den aktuella undersökningen har QCA styrkor i tematiseringen och förtydligandet via reducering av datamaterialet. Metoden lämpar sig för den aktuella undersökningen då det nödvändiga tolkningsutrymmet är relativt litet, d.v.s. behovet av djupare analysmetoder om *hur* något sägs är inte lika viktigt som att utröna *vad* som sägs och förmedlas i intervjuerna.

### Slutsats

Utifrån det analytiska underlaget söks nu svar på den huvudsakliga frågeställningen och de fyra delfrågorna.

Hur utformas medborgarlöftet utifrån lokala förhållanden?

Som noterat under den första huvudkategorin skiljer sig de aktuella kommunerna från varandra. Både genom folkmängd, demografi socioekonomisk status och lokala engagemang. Medborgarlöftena utformas via en relativt strukturerad arbetsgång där en lokal lägesbild tas fram via ett statistiskt underlag och medborgardialoger. Dessa faktorer ligger sedan till grund för vilken fokus löftet ska ha och vilka insatser som är lämpliga att implementera för att uppfylla löftets grundläggande syfte.

Hur implementeras medborgarlöften i den dagliga verksamheten?

Medborgarlöftena implementeras i polisens rutinmässiga och dagliga verksamhet genom att vara en latent del av det strategiska arbetet. Utifrån de svar som framkommer är syftet att medborgarlöftet ska vara en högprioriterad och rutinmässig del av polisens fältarbete. Denna prioritering är sekundär vid förekomst av s.k. 'prio'-ärenden. Implementeringsmetoden skiljer sig åt beroende på val av insats för att uppfylla medborgarlöftet.

I vissa lokala fall är en rutinmässig och daglig implementering inte möjlig då medborgarlöften även kan avse insatser som trygghetsvandringar eller temadagar. Vid den formen av medborgarlöften avsätts resurser för uppfyllandet via långsiktig planering.

Vad avser de lokala medborgarlöftena att uppfylla?

Medborgarlöftena syftar till att påverka tre huvudsakliga aspekter, 'Trygghet', 'Brottsförebyggande' och 'Ökad kontakt med lokalsamhället'. Den vanligaste aspekten är trygghet, som vanligtvis är det slutliga målet av enskilda medborgarlöften. Trygghet söks ofta att uppfyllas genom synliga insatser såsom ökad närvaro, dialoger och trafikkontroller. Brottsförebyggande arbete används ofta för att i förlängningen öka tryggheten via minskad risk för att bli utsatt för brott. Detta uppfylls exempelvis genom utskänkingskontroller och riktade insatser. Den tredje huvudaspekten om ökad kontakt med lokalsamhället söks också uppfyllas genom ökad närvaro, tillgänglighet och temadagar. Även denna kategori används för att öka tryggheten genom ett ökat förtroende för polisen och deras uppdrag att arbeta brottsförebyggande. Den ökade kontakten med lokalsamhället utgår även ifrån tanken att ett ökat förtroende också ökar samhällets vilja att involvera polisen för vidare samarbeten.

Vilka parter deltar i och påverkar framtagandet av medborgarlöftena?

De parter som påverkar medborgarlöftenas framtagning är medborgarna, polisen och de parter som identifieras att ha någon form av ansvar eller påverkningsmöjligheter på fokusområdet. Grunden till medborgarlöftet ligger på den lokala lägesbilden och medborgardialoger, samt i

vissa fall även lokala trygghetsundersökningar. Dessa kvantitativa undersökningar genomförs ofta i samstyre med kommunerna. Medborgardialogernas syfte är att inkludera medborgarna och deras synpunkter i beslutsgrunden av var trygghetsskapande fokus bör ligga. Polisens, och ibland även kommunens, tjänstemän bearbetar fram ett medborgarlöfte utifrån informationen som framkommer i lägesbilden och medborgardialogerna. Medborgarlöftet är således en tjänstemannaprodukt baserad på medborgarnas upplevelser och erfarenheter, samt det statistiska underlag och orsaksanalys som producerat lägesbilden.

Hur styr medborgarlöften polisens lokala verksamhet?

För att besvara den ursprungliga frågeställningen om 'Hur styr medborgarlöften polisens lokala verksamhet?' kan de ovanstående frågeställningarnas svar sammanfattas som följande:

Medborgarlöftena grundar sig i medborgarnas upplevelser i kombination med statistiska underlag om brottslighet, trygghet och kartläggningar. Utformningen baseras på lämpliga handlingsplaner för att uppnå de önskade effekterna av medborgarlöftena. Implementeringen och utformningen av löftena påverkas också av tillgängligheten av resurser och rådande lägesbild. Dessa styr polisens lokala verksamhet genom att skapa en strategisk handlingsplan med syfte att uppfylla polisens brottsförebyggande och trygghetsskapande målsättningar. Denna handlingsplan kan implementeras i den dagliga verksamheten av fredade resurser eller via långsiktig planering med riktade insatser och temadagar. Dock är fredade resurser inte en garanti varpå löftena stundvis får prioriteras ner, till förmån för PRIO 1 och 2-ärenden. Medborgarlöftena styr således verksamheten i de tillfrågade lokalpolisområdena såsom de är avsedda och planerade att göra.



## Referenser

- Bryman, A. (2008). *Samhällsvetenskapliga metoder*. Stockholm: Liber.
- BRÅ. (2016). *Samverkan i lokalt brottsförebyggande arbete*. Stockholm: BRÅ.
- Chainey, S., & Chapman, J. (2013). A problem-oriented approach to the production of strategic intelligence assessments. *Policing: An International Journal*, Vol.89, 474-490.
- Hirschi, T. (1998). A Control Theory of Delinquency. i F. P. Williams III, & M. D. McShane (Red.), *Criminology Theory: Selected Classic Readings* (ss. 289-305). Cincinnati: Anderson Publishing Co.
- Ho, A. T.-K., & Cho, W. (2017). Government Communication Effectiveness and Satisfaction with Police Performance: A Large-Scale Survey Study. *Public Administration Review*, Vol. 77, 228-239.
- Kvale, S., & Brinkmann, S. (2014). *Den kvalitativa forskningsintervjun*. Lund: Studentlitteratur.
- Lab, S. P. (2014). *Crime Prevention: Approaches, Practices, and Evaluations*. (8th ed.). New York: Routledge.
- Liederbach, J., Fritsch, E. J., Carter, D. L., & Bannister, A. (2008). Exploring the limits of collaboration in community policing: A direct comparison of police and citizen views. *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management*, 271-291.
- McGrail, F. J. (2013). Lehigh University and Bethlehem, Pennsylvania: Partnering to Transform a Steel Town into a College Town. *Journal of Higher Education Outreach and Engagement*, Volume 17, 91-108.
- Patel, E. (2013). *Samverkan mellan polis och kommun*. Vällingby: BRÅ.
- Sarnecki, J. (2009). *Introduktion till kriminologi*. Lund: Studentlitteratur.
- Schaefer Morabito, M. (2010). Understanding Community Policing as an Innovation: Patterns of Adoption. *Crime & Delinquency*, 564-587.
- Schreier, M. (2012). *Qualitative Content Analysis in Practice*. London: Sage.

Skilling, L. (2016). Community policing in Kenya: The application of democratic policing principles. *Police Journal, Vol.89*, 3-17.

Skinnari, J., Marklund, F., Nilsson, E., Stjärnqvist, C., & Vesterhav, D. (2018). *Relationen till rättsväsendet i socialt utsatta områden*. Stockholm: Ordförrådet.

Statskontoret. (2016). *Ombildningen till en sammanhållen polismyndighet: Delrapport 1 om genomförandearbetet*. Stockholm: Statskontoret.

Statskontoret. (2017). *Ombildningen till en sammanhållen polismyndighet: Delrapport 2- om den nya organisationens genomslag*. Stockholm: Statskontoret.

Sunshine, J., & Tyler, T. R. (2003). The Role of Procedural Justice and Legitimacy in Shaping Public Support for Policing. *Law and Society Review, Vol.3*, 513-548.

Tilley, N. (2008). Modern approaches to policing: community, problem-oriented and intelligence-led. i T. Newburn (Red.), *Handbook of Policing* (ss. 373-403). New York: Routledge.

## Bilagor

Intervjuguide (1 sida)

Deltagarinformation (1 sida)

## Bilaga 1 Intervjuguide

### Huvudfrågeställning -**Hur styr medborgarlöften polisens lokala verksamhet?**

1. Hur ser situationen i kommunen ut?
  - a. Demografi (Stad, storstadsområde, mindre tätort/glesbygd)
  - b. Problemområden
  - c. Kriminalitet
  - d. Sociala förutsättningar
  - e. Medborgarinitiativ
2. Vilka medborgarlöften finns i kommunen? Information tas fram före intervjun
  - a. Hur har dessa tagits fram? Vilka parter deltar?
  - b. Hur delaktig är polisen i framtagandet? Vad är polisens del?
  - c. Vad är målsättningen med de lokala medborgarlöftena?
  - d. Vad ligger till grund för löftena?
  - e. Vad fokuserar löftena på? Problemområden, prevention, information?
  - f. Hur avses de uppfyllas?
  - g. Uppföljning, förnyande och tidsramar?
3. Hur ser den dagliga verksamheten ut?
  - a. Vanligt förekommande situationer
  - b. Generell verksamhet
4. Hur mycket av verksamhetsarbetet styrs utifrån löftena?
  - a. Är löftena en del av den dagliga verksamheten?
  - b. Hur upprätthålls löftena?
  - c. Hur formas verksamheten av medborgarlöftena?
5. Har man sett några effekter från infriande av medborgarlöften?
  - a. Om Ja
    - i. Vilka?
    - ii. Hur stora?
    - iii. Positiva/Negativa
  - b. Om Nej
    - i. Vad tror du att det beror på?
    - ii. Vad kan man göra för att få effekt?
  - c. Har medborgarlöftena förändrat dialogen mellan polis och lokala aktörer?
    - i. Samarbete?
    - ii. Förtroende?
    - iii. Transparens?
6. Vad tycker polisen om att arbeta utifrån medborgarlöften?
  - a. Är det ett hjälpmedel, eller tvärtom?
  - b. Hur kan det förbättras?
  - c. Ambitionsnivå?

## Bilaga 2 Deltagarinformation

Hej, och tack för att du är intresserad att medverka i min kandidatuppsats ”Hur styr medborgarlöften polisen?”. Mitt namn är Magnus Sjöblom och läser utredningskriminologi vid Högskolan i Gävle.

Studien avser att undersöka hur implementeringen av medborgarlöften påverkar kommunpolisens verksamhet och arbetssätt. Intervjun avser att besvara syftet genom att beröra områden som, lokala förutsättningar, medborgarlöftens inverkan på den dagliga verksamheten och arbetssättet, samt samarbete med lokala aktörer. Intervjun förväntas ta ca 45–60 minuter.

Frågorna kommer utgå ifrån frågeställningen:

- **Hur styr medborgarlöften kommunpolisens verksamhet?**

Din medverkan är helt frivillig och du kan välja att inte svara på frågor eller avbryta intervjun närsomhelst. Intervjun kommer att spelas in via ljudupptagning (Diktafon). Dina svar kommer att behandlas konfidentiellt och all information som kan spåras till dig som individ kommer att tas bort i slutrapportering, eller inför citering. Om dina intervjusvar används som citat i rapporten kommer du att tillfrågas innan de används. Ljudfiler och transkriberingar kommer endast att användas i syfte för studien och kommer att förstöras omgående efter studien avslutats, varpå du kommer informeras om detta.

Tack för att du tar dig tid att delta och jag vill än en gång påminna om att din medverkan är frivillig och du kan närsomhelst välja att avstå från att svara på frågor eller avbryta intervjun. Har du ytterligare frågor är du välkommen att ställa dessa.

Magnus Sjöblom, Student

Högskolan i Gävle

[Sjoblom.Magnus@gmail.com](mailto:Sjoblom.Magnus@gmail.com)

Telefon: 0706-68 11 89