



En polis närmare medborgaren

Ett kunskapsstöd i arbetet med medborgarlöften

Brå – kunskapscentrum för rättsväsendet

Myndigheten Brå verkar för att brottsligheten minskar och tryggheten ökar i samhället. Det gör vi genom att ta fram fakta och sprida kunskap om brottslighet, brottsbekämpning och brottsförebyggande arbete, till i första hand regeringen och myndigheter inom rättsväsendet

© Brottsförebyggande rådet 2016
Författare: Erika Sallander
Omslag: Susanne Engman
Bilder (sid 3 och sid 13): Sveriges Kommuner och Landsting

Brottsförebyggande rådet, Box 1386, 111 93 Stockholm
Telefon 08-527 58 400, e-post info@bra.se, www.bra.se

Innehåll

Erfarenheter av medborgardialoger från andra samhällsområden	2
Framväxten av medborgardialoger i andra sammanhang	2
Medborgardialogens roll i ett komplext samhälle	3
Medborgardialoger och medborgarlöften i utsatta områden	4
Erfarenheter från internationell forskning om polisverksamheter med inslag av medborgardialoger och medborgarlöften	6
Erfarenheterna gäller <i>Community engagement</i> , <i>Community Policing</i> och <i>Neighbourhood Policing</i> .	6
På vilket sätt kan polisens arbetssätt påverka tryggheten?.....	7
Medborgardialogens kvalitet är avgörande för förtroendet och viljan att samarbeta.....	8
Brittiska erfarenheter av liknande polisarbete	8
Erfarenheter av medborgarlöften och Neighbourhood policing i England och Wales	10
Negativa erfarenheter av nationellt utfästa medborgarlöften	10
Utvärderingar på områdesnivå visar positiva resultat... ..	10
... men lyfter även fram svårigheter i arbetet	10
Svenska erfarenheter av brottsförebyggande medborgardialoger	12
Lärdomar från brottsförebyggande medborgardialoger i Sverige	12
Råd inför arbete med medborgardialog.....	13
Övergripande råd	13
Det behövs en genomtänkt organisation som ansvarar för processen	13
Arbetet med medborgardialoger och medborgarlöften behöver vara kunskapsbaserat.....	14
Medborgardialoger och samverkansprocessen	14
Ett långsiktigt arbete läggs upp i faser	15
Kriterier för bra medborgardialoger	15
Hur når man målgruppen?	16
Hur hantera frågan om deltagarnas representativitet?.....	16
Punktvisa råd	17
Referenslista	19
Lästips.....	21

Erfarenheter av medborgardialoger från andra samhällsområden

Framväxten av medborgardialoger i andra sammanhang

Medborgardialoger har används i många sammanhang, och i Sverige är det ofta kommuner, regioner och landsting som använt metoden i syfte att förbättra sin verksamhet eller stimulera en demokratisk process i lokalsamhället.

Rent konkret handlar en medborgardialog om att skapa en dialog mellan medborgare och förtroendevalda och/eller tjänstemän i den offentliga sektorn, i syfte att ge medborgarna möjlighet att påverka eller bli delaktiga i en verksamhets styrprocess. Avsikten med medborgardialoger är att komplettera det representativa systemet genom att ge de förtroendevalda ett bredare underlag för beslut.

Frågan om medborgardialoger fick ett uppsving i Sverige i samband med publiceringen år 2000 av demokratiutredningens slutrapport, som lyfte fram behovet av deltagande demokrati och dialog för fördjupad förståelse mellan olika parter i samhället.¹ Bakgrunden till detta är bland annat de förändringar som skett i utvecklingen av den representativa demokratin, med sjunkande deltagande i de etablerade politiska partierna och lågt valdeltagande bland vissa medborgarkategorier. Därför har medborgardialogerna lyfts fram som en aktivitet mellan valen, för att stärka de demokratiska processerna. År 2006 startade Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) projektet *Medborgardialog*. Syftet med projektet är att stödja medlemmarnas arbete för att skapa nya former för medborgarnas delaktighet och valmöjligheter, och att integrera dialogen med medborgarna i styrprocess och verksamhetsutveckling.²

Förutom att stödja de demokratiska aspekterna, finns det även mer praktiska (eller möjligen marknadsmässiga) skäl att arbeta med medborgardialoger, eller brukardialoger som det då även kan kallas. Medborgardialoger avser i regel ett bredare forum, medan brukardialoger, som oftast inte involverar politiker, vänder sig till en mer avgränsad grupp människor som är direkt berörda av en viss tjänst eller verksamhet. Syftet med brukardialoger är ofta att förbättra kvaliteten på en tillhandahållen service, att utveckla förtroende och bygga upp långsiktiga relationer, eller i vissa fall att lösa konflikter mellan olika parter.³

Alla dialoger är inte medborgardialoger, och olika situationer medför behov av olika sorters dialoger.⁴ För polisens del är det inte nytt att ha dialoger med medborgare, men den nya formen av medborgardialog kan antas innebära ett nytt förhållningssätt, där medborgaren i högre grad ska kunna påverka polisens verksamhet. I så fall förutsätter det en högre grad av systematik och struktur i arbetet med dialogerna, än tidigare former av dialoger.

Inom forskningen har olika typer av skalor tagits fram, där man försökt illustrera graden av medborgares samhällsengagemang och delaktighet. SKL har i sitt arbete med demokrati och

¹ *Deliberativ demokrati*, även kallat *samtalsdemokrati* eller *diskursiv demokrati*, är en tankeskola som pekar på samtalets och kommunikationens roll för att utveckla och förstärka demokratin. Avser SOU 2000:1, i N. Tahvilzadeh: "Medborgardialoger – dess kritiker och förkämpar" i *Framtiden är redan här – den är bara inte rättvist fördelad* (2013).

² Sveriges Kommuner och Landsting, *Medborgardialog som del i styrprocessen* (2013).

³ Se Sveriges Kommuner och Landsting, (2013) *10 steg för dialog vid konflikter*.

⁴ Ett exempel kan vara att lösa lokala konflikter, se Sveriges Kommuner och Landsting, (2013) *10 steg för dialog vid konflikter*.

delaktighet utvecklat den så kallade delaktighetstrappan, som illustrerar olika nivåer av medborgarnas möjligheter att vara delaktiga i besluten.⁵



Trots utformningen av denna illustration, och andra beskrivningar som olika forskare tagit fram under åren, kan det vara värt att notera att den högsta nivån inte nödvändigtvis är den mest önskvärda. Var man bör befinna sig i dessa steg behöver relatera till frågans art och behovet av delaktighet. Under rubriken *Kriterier för en bra medborgardialog* finns mer att läsa om vad som kännetecknar en god medborgardialog och vad det finns för olika sätt att genomföra en medborgardialog på.

Enligt SKL har systematisk medborgardialog som del i styrningen en längre historia internationellt än i Sverige. I till exempel Storbritannien, Nya Zeeland, Australien och Kanada finns särskild lagstiftning om att involvera medborgarna i viktiga beslut. I vissa länder i Sydamerika har man fattat beslut om att använda en så kallad medborgarbudget på både lokal och nationell nivå. Även i Spanien och Frankrike finns riktlinjer för att involvera medborgarna i beslut som rör deras vardag, och särskild tonvikt ligger där på underrepresenterade grupper.⁶

Medborgardialogens roll i ett komplext samhälle

I forskningslitteraturen om medborgardialoger sätts metoden in i ett större sammanhang. Där beskrivs medborgardialogen bland annat som en nyckel för att skapa ett fortsatt socialt hållbart samhälle. Vi lever i en tid där globalisering, förändrade migrationsmönster och snabb urbanisering skapat processer som alltmer kommit att präglade vårt samhälle. De förändringar som skett är så omfattande att forskare talar om en *ny samhällsomdaning*, som går att jämföra med industrialiseringen.⁷

Det lokala samhället är tätt sammanflätat med globala händelser. Genom människors ökande rörlighet och en på alla sätt utvecklad kommunikation blir omvärldens händelser snabbt en del av många människors lokala liv. Den komplexitet som uppstår gestaltas och konkretiseras ofta på lokal nivå. Det är även här som problem kan skapas, och det är också här som dess effekter blir tydliga och måste hanteras.

⁵ Sveriges Kommuner och Landsting, *Medborgardialog som del i styrprocessen* (2013).

⁶ Sveriges Kommuner och Landsting, *Utveckla principer för medborgardialog*, sidan 8.

⁷ Bland annat Björn Hettne (2009) och Hans Abrahamsson (2013 och 2015).

Dessa komplexa samhällsfrågor betecknas av att de är i ständig förändring, och då de många gånger har sin specifikt lokala prägel är det sällan någon ekonomisk eller politisk beslutsfattare som själv har förmåga att identifiera problemet och än mindre att på egen hand identifiera möjliga lösningar. Det ökande kravet på förmåga att hantera komplexa samhällsproblem som följer med detta skulle kunna mötas genom kollektiv samverkan och kräver invånarnas ökade (politiska) delaktighet, medskapande och dialog.⁸

I kunskapsunderlaget *Makt och Dialog i rättvisa och socialt hållbara svenska städer* beskrivs behovet av medborgardialog med följande ord:

”Vikten av dialog skall sammanfattningsvis således inte bara förstås mot bakgrund av behovet att skaffa bättre kunskapsunderlag, för effektivt beslutsfattande och genomförandet av olika åtgärdsprogram. Det handlar inte heller bara om att utvidga demokratin för att öka det politiska systemets legitimitet, även om samtliga dessa motiv är tillräckligt viktiga i sig.

Huvudskälet till varför det är så angeläget att utvidga demokratin och öka medborgarnas politiska delaktighet och inflytande har att göra med den förmåga och kapacitet som krävs för att låta alla komma till tals i ett samhälle alltmer präglad av etnisk och kulturell mångfald. Det handlar om medborgarnas självförtroende och engagemang, samt tilltro till att bemäktiga andra, vilket är absolut nödvändiga ingredienser för att hantera vår tids komplexa samhällsproblem som redan står för dörren.”⁹

Medborgardialoger och medborgarlöften i utsatta områden

De förändringar som beskrivs ovan har varit synliga i våra större städer under en längre tid, men nu återfinns liknande tendenser också i mellanstora och mindre städer. Speciellt tydlig blir komplexiteten i områden präglade av socioekonomiskt utanförskap. Där är otryggheten ofta högre och tilliten till polisen lägre än i andra områden.¹⁰

Förutom att situationen i dessa bostadsområden kan vara problematiska i sig, har även omgivningens uppfattning om områdena bidragit till att förstärka problematiken. Forskare har länge varnat för att det skett en *normalisering* av vad som förväntas hända i form av negativa händelser i vissa bostadsområden.¹¹ Omgivningens föreställningar påverkar även de boendes egen bild av området, vilket i sin tur kan påverka tilliten mellan boende i ett bostadsområde, samt mellan boende och offentliga aktörer.¹² Ett problem i allt fler bostadsområden är den otrygghet som följer på framväxten av lokala kriminella nätverk.¹³

⁸ Mistra Urban Futures rapport 2015:2, *Invånardialogens roll och former. Västra Götalandsregionens samråd med det civila samhället* – En rapport framtagen inom ramarna för projekt KAIROS, Hans Abrahamsson, Birgitta Guevara, Gabriella Olofsson, Jesper Svensson, Anna Tiger, sid. 27 ff.

⁹ Hans Abrahamsson (2013). Ett kunskapsunderlag under arbete för Sveriges Kommuner och Landsting och forskarnätverket Social Sustainability and social Disintegration in Scandinavian Cities (SSSDSC) vid universiteten i Köpenhamn, Malmö, Göteborg, Oslo och Bergen. Sid. 34. (Brås kursivering av citat.)

¹⁰ Brottsstatistik och resultat från NTU i URBAN15-områden. (Brå 2012).

¹¹ Bland annat har mediernas framställning av de utsatta bostadsområdena, och hur detta påverkat föreställningen om områdena, varit i fokus för forskningen.

¹² Per-Olof Hallin m.fl. (2014)

¹³ Brå (2012). *Brottslighet och trygghet i Malmö, Stockholm och Göteborg. En kartläggning.*

Men bilden är inte entydig och de problem som lyfts fram, inte minst i media, är ofta geografiskt mycket avgränsade. Förhållandena kännetecknas snarare av fragmentering, där det kan vara stora skillnader mellan gårdar och gator inom ett och samma bostadsområde. I studien *Att laga revor i samhällsväven – om social utsatthet och sociala risker i den postindustriella staden*, har forskare studerat socioekonomiskt utsatta områden i Malmö, Landskrona och Helsingborg. Författarna konstaterar att den generaliserande och negativa bild som ofta ges av dessa områden inte återspeglar den sammansatthet, mångsidighet och initiativkraft som finns. Samtidigt som det i högre utsträckning förekommer anlagda bränder, sociala konflikter, gängbildningar, drogförsäljning och otrygghet finns det också ett livaktigt civilsamhälle med många föreningar och sociala nätverk med många engagerade boende.¹⁴

En definition som forskarna lyfter fram för att beskriva ett slags social resurs och de processer som denna kan skapa i ett bostadsområde, är begreppet *kollektiv förmåga*.¹⁵ I detta fall handlar det om att de boende har en kapacitet att samarbeta för att hantera gemensamma problem. Men för att denna kollektiva förmåga ska fungera över tid i dessa utsatta områden, är det nödvändigt att det även finns ett institutionellt stöd, genom samverkan med fastighetsföretagen, kommunen och polisen, liksom med andra statliga myndigheter.

I studien påpekas att den bristande förmågan att hantera situationen inte främst handlar om pengar. Snarare är det brist på gemensamma mål, långsiktiga strategier och samverkansformer mellan centrala aktörer som är problemet. Därför lyckas få av de goda exempel som ändå finns tränga in i kommunernas åtgärdsprogram, linjeorganisationer, budget- och beslutsprocesser.

Forskarna konstaterar att det finns en stor potential till att utveckla och förstärka civilsamhället och den kollektiva förmågan i många bostadsområden, men att detta kräver ett genomtänkt stöd från alla aktörer i ett område. Man menar att det krävs ett *samhällskontrakt* som tydligt formulerar vad medborgaren kan förvänta sig av stat och kommun och vice versa. I detta sammanhang lyfter man fram den nya polisorganisationen, med lokalpolisområden där det brottsförebyggande och tillitsskapande arbetet ska få en högre prioritet. *”Tankar kring medborgarlöften, där polisen tillsammans med medborgare och andra aktörer identifierar samt tar fram förslag till åtgärder som kommuniceras tillbaka till kommunens invånare, kan också ses som en viktig beståndsdel i arbetet med att utveckla ett nytt samhällskontrakt.”*¹⁶

¹⁴ Per-Olof Hallin m.fl. (2014)

¹⁵ Det finns flera överlappande begrepp för detta, ett alternativt begrepp som ofta används är socialt kapital. Inom kriminologin talas det ofta om sociala band som ska motverka så kallad social desorganisation.

¹⁶ Per-Olof Hallin m.fl. (2014) sid. 184.

Erfarenheter från internationell forskning om polisverksamheter med inslag av medborgardialoger och medborgarlöften

Erfarenheterna gäller *Community engagement, Community Policing* och *Neighbourhood Policing*

I Polismyndighetens verksamhetsplan för 2015 står det: "Medborgarlöften handlar om åtgärder som ska hantera lokala problem, öka tryggheten och minska brottsligheten i ett område. Medborgarlöften fokuserar på sådant som de som bor och verkar i ett område upplever som viktigast för att känna sig trygga och säkra. Medborgarlöften ligger i linje med polisens uppdrag och syftar till att bidra till att komma närmare medborgarna och nå satta mål."¹⁷

Eftersom den svenska versionen av medborgarlöften är en ny arbetsmodell, finns det idag ingen forskning om vilken effekt just denna modell kan komma att ge i våra svenska sammanhang. Det speciella med modellen är sammansättningen av strukturerade och systematiserade medarbetar- och medborgardialoger, samt det organisatoriska sammanhang som bland annat den nya polisorganisationen innebär. Däremot finns det forskning om modellens olika delar som kan ge värdefulla och vägledande kunskaper i arbetet. I den internationella forskningslitteraturen om medborgardialoger och medborgarlöften inom det brottsförebyggande arbetet, hänvisas det ofta till *Community engagement, Community Policing* och *Neighbourhood Policing*. Det finns många likheter mellan dessa arbetssätt och de intentioner och riktlinjer som tagits fram gällande medborgarlöften. Därför kommer detta avsnitt även att relatera till dessa metoder och begrepp. I stycket *Brittiska erfarenheter av liknande polisarbete*, beskrivs *Community-* och *Neighbourhood Policing* mer utförligt.

Den generella resultatbilden från Community Policing och Neighbourhood Policing

Gemensamt för de ovanstående metoderna är att de bygger på olika aktiviteter som ska göra polisen mer synlig, känd och tillgänglig för medborgare i ett närområde. Dialoger och vardagliga möten mellan medborgare och poliser är en byggsten i detta arbete. Brottsförebyggande aktiviteter genomförs ofta i samverkan mellan polis, lokala aktörer och medborgare.

Generellt sett är det svårt att göra effektutvärderingar av den typen av breda insatser, eftersom man inte vet vilken av aktiviteterna det är som gett vilket resultat. Men det finns områdesövergripande utvärderingar av *Community Policing* och *Neighbourhood Policing* som kan bidra till kunskapen.

I forskningsöversikten *Community engagement in policing – Lessons from the literature* har forskaren Andy Myhill gjort en analys av befintligt utvärderingsresultat gällande *Community policing* och *Neighbourhood policing*. Analysen baseras på sju olika forskningsöversikter.¹⁸

¹⁷ Anvisningar för Polismyndighetens verksamhetsplanering, uppföljning för 2015–2016 och budgetfördelning för 2015.

¹⁸ Andy Myhill (2012). Forskningsöversikterna är baserade på utvärderingar genomförda i USA eller England och Wales.

De sammanlagda resultaten visar följande:

- **Ökad känsla av trygghet:** Ganska starka belägg i positiv riktning. Merparten av studierna visar på positiva samband, och några ingen skillnad. Inga uppvisar dock någon negativ effekt.
- **Minskning av brott:** Svaga belägg, men i positiv riktning. Blandat mellan positiva effekter och ingen effekt. Ingen studie visar på någon negativ effekt.
- **Minskning av ordningsstörande beteende:** Ganska starka belägg i positiv riktning. Merparten av studierna visar på positiva samband, och några ingen skillnad. Inga uppvisar dock någon negativ effekt.
- **Förbättrade relationer mellan polisen och lokalsamhället (medborgare och olika lokala aktörer) och lokalsamhällets uppfattning om polisen:** Starka belägg i positiv riktning. Nästan alla studier visar på positiva resultat, och någon ingen skillnad. Inga uppvisar dock någon negativ effekt.
- **Förändring av polisens egna attityder och beteenden:** Ganska starka belägg i positiv riktning gällande attityder, men mer blandat vad det gäller förändrade beteenden.

På vilket sätt kan polisens arbetsätt påverka tryggheten?

Under de senaste decennierna har det pågått omfattande diskussioner om hur polisens arbetsätt kan påverka medborgarnas upplevda trygghet. Vissa forskare pekar på att polisens bemötande av medborgaren kan påverka den upplevda tryggheten, och fokuserar på dialogens roll samt behovet av att vara synlig och tillgänglig.¹⁹ Andra menar att tryggheten hänger samman med problemlinjen i området. Man visar att människor upplever att man inte skulle ha dessa problem om myndigheter (t.ex. polis och kommun) hade agerat mer kraftfullt. I detta ligger en känsla av att vara övergiven och lågt prioriterad. Olika tecken på eftersatthet i området utgör faktorer som kan påverka människors otrygghet.²⁰ Att agera på så kallade signalbrott, anses därför kunna öka tryggheten.²¹ Det finns även mer långtgående teorier som pekar på att människors upplevda trygghet i områden hänger samman med om man identifierar sig med polisen. Att det finns ett slags *positiv kollektiv identifikation*, där medborgaren är en medaktör i det brottsförebyggande arbetet, och där även polisen ingår i gruppen "vi", eller – än tydligare – att "jag" kan identifiera mig med polisen. En studie av fyra bostadsområden i London indikerar att detta framförallt påverkar unga människor med utländsk eller minoritetsbakgrund. Studien visar också att samarbetet med polisen bidrog till en känsla av lokal delaktighet och integration.²² I linje med detta tänkande bör polisen vara involverad i lokala samarbeten, där medborgarna ses som en värdefull samarbetspart. Troligen kan alla dessa ovanstående beskrivna faktorer samvariera och påverka tryggheten olika mycket, beroende på egna eller bekantas erfarenheter, bakgrund, kön och ålder.²³ Aktiviteter där dessa aspekter (mekanismer)

¹⁹ Tom R. Tyler (2006).

²⁰ Det kan enligt "broken windows"-teorin även öka risken för ytterligare brott i området.

²¹ Wesley G. Skogan (2009).

²² Ben Bradford (2014).

²³ Tove Pettersson (2013)

kan tillgodogöras finns oftast inbakade i arbetet med *Community Policing* och *Neighbourhood Policing*.

Medborgardialogens kvalitet är avgörande för förtroendet och viljan att samarbeta

Inom polisforskningen har man kunnat se att *polisens agerande i mötet* med medborgaren spelar stor roll för att medborgarna ska få respekt och förtroende för polisen.²⁴ Medborgarna är mer benägna att följa och samarbeta med polis och lyda lagen när de ser polisen som legitim.²⁵ Legitimitet kan här beskrivas som en grundläggande acceptans och respekt för polisen, för dess samhällsroll och uppdrag.

I forskningsöversikten "*Legitimacy in Policing: A Systematic Review*" presenteras fyra avgörande förutsättningar för att medborgarna ska acceptera polisen som legitim:²⁶

1. *Det är viktigt att medborgaren görs delaktig i processen och får möjlighet att göra sin röst hörd innan en myndighet fattar beslut.*
2. *Medborgaren behöver uppleva att myndigheten förhåller sig och agerar neutralt/opartisk i samband med ett beslutsfattande.*
3. *Myndigheten måste visa ett respektfullt bemötande (respektera individens integritet) genom hela processen.*
4. *Motiven för besluten behöver uppfattas som trovärdiga.*

Dessa komponenter eller kriterier är naturligtvis viktiga och relevanta oavsett vilket uppdrag polisen genomför. Forskarna konstaterar också att metoderna för när man tillämpar dem kan variera; *det viktiga är att metoderna bygger på eller inkluderar en förtroendefull dialog*. Eftersom polisens nya arbete med medborgarlöften bygger på att medborgare (genom medborgardialog och samarbete) ska göras delaktiga i processen och få möjlighet att göra sina röster hörda innan beslut fattas, kan metoden, rätt utförd (där alla fyra momenten beaktas), utgöra ett verktyg för att stärka tilliten och förtroendet mellan polis och medborgare, vilket alltså även påverkar viljan att samarbeta.

Även om förtroendet för polisen i utsatta områden är lägre än genomsnittet, får polisen generellt sett gott omdöme i olika medborgarundersökningar, och förtroendet för den svenska polisen är högt.²⁷ Förtroende är dock en färskvara, och i en tid då samhället förändras snabbt, finns det all anledning för polisen att ständigt arbeta för ett förnyat förtroende.

Brittiska erfarenheter av liknande polisarbete

I den internationella forskningslitteraturen om medborgarlöften och medborgardialoger inom det brottsförebyggande arbetet, hänvisas det som tidigare nämnts ofta till *Community Policing* och *Neighbourhood Policing*. Speciellt ligger den engelska polisens arbete nära det svenska, i både

²⁴ Till de tongivande forskarna på detta område hör Tom R. Tyler som genomfört ett flertal studier av bemötande och legitimitet med fokus på polisen och övriga rättsväsendet.

²⁵ Tom R. Tyler (2006).

²⁶ Lorraine Mazerolle, Sarah Bennett, Jacqueline Davis m.fl. (2013) "*Legitimacy in Policing: A Systematic Review*".

²⁷ SOM-rapport nr 2015:19, NTU Rapport 2015:1

begreppsdefinition av medborgarlöften och inriktning. Därför kan det vara av intresse att redovisa erfarenheterna av dessa arbetsätt.

Community Policing är ett samlingsnamn för en polis som knyts närmare lokalsamhället med fokus inte bara på att reagera på brott som skett, utan även på att förebygga dem. Syftet med *Community Policing* är, förutom att förebygga brott, att öka förtroendet för polisen och minska rädslan för brott.

Begreppet började användas i Storbritannien på 1990-talet och har därefter blivit ett arbetsätt som används i många länder. Metoden vilar på ett grundläggande perspektiv som kommit att kallas *Community engagement in policing*. Den teoretiska utgångspunkten är antagandet att den informella sociala kontrollen spelar en större roll än det formella, offensiva eller reaktiva polisarbetet. Man anser att lokalsamhällets delaktighet i polisens verksamhet kan ge fördelar för relationen mellan polis och det lokala samhället, såväl som för möjligheterna att minska brott och ordningsstörningar. Enligt detta synsätt förespråkas ett breddat samhällsansvar, där även parter utanför polisen och rättsväsendet bör bli delaktiga i ansvaret för det brottsförebyggande arbetet.²⁸

Enligt forskarna är det fyra punkter som utgör kärnan i *Community Policing*:

- Decentralisering av polisens organisation, vilket innebär att de lokala poliserna själva kan styra sitt arbete utifrån allmänhetens krav och önskemål.
- Engagerade medborgare som har kanaler där de kan nå fram till polisen och föra fram sina problem och synpunkter.
- Polisen prioritering av ett förebyggande och problemlösande arbete tillsammans med andra lokala aktörer i området före det reaktiva arbetssättet. Fokus ligger på de bakomliggande orsakerna till brottsligheten.
- Lokal polis som verkar för att öka livskvaliteten i området, vilket innebär fler åtaganden än de strikt polisiära.²⁹

Ovanstående beskrivning liknar den modell som tagits fram för medborgardialoger och medborgarlöften, som polisen i Sverige nu inför.

Arbetet i England, med en lokalt förankrad polis, utvecklades under 1990-talet och förstärktes ytterligare genom en omfattande satsning på så kallad *Neighbourhood Policing*, som bl. a innebär att man arbetar med mindre geografiska områden än tidigare former av *Community Policing*.³⁰ Bakgrunden till satsningen var att inrikesdepartementet (Home Office) i olika undersökningar i början av 2000-talet såg att medborgarna kände sig otrygga, trots sjunkande brottstatistik. Man skapade då ett nationellt polisprogram, där *Neighbourhood Policing* utgjorde grunden för arbetet.³¹ Programmet syftade till att minska medborgarnas rädsla för brott, och därmed öka tryggheten. Implementeringen av *Neighbourhood Policing* genomfördes i hela England och Wales mellan 2003 och 2008.³²

²⁸ Andy Myhill (2012).

²⁹ Lokala poliser, Brå rapport 2011:13

³⁰ Andy Myhill (2012), *Lokala poliser*, Brå-rapport 2011:13.

³¹ Programmet kallades National Reassurance Policing Programme.

³² Paul Quinton och Julia Morris (2008).

Erfarenheter av medborgarlöften och Neighbourhood policing i England och Wales

Negativa erfarenheter av nationellt utfästa medborgarlöften

Inom det nationella programmet togs en rad praktiska polisstrategier fram. Förutom Neighbourhood policing, påbörjades även ett arbete med medborgarlöften.³³ Till skillnad från det arbete som nu utvecklas i Sverige, där medborgarlöften baseras på en lokal lägesbild, togs tio generella löften fram på nationell nivå. Satsningen på medborgarlöften lanserades med ett stort PR-arbete 2008. De nationellt framtagna löfterna lades dock ner redan efter ett och ett halvt år. Kritik mot satsningen hade rests, då det visat sig att PR-arbetet varit alltför kostsamt och att de nationella löfterna på vissa håll hade varit svåra att uppfylla lokalt. På lokal nivå arbetar polisen fortfarande med den medborgarinriktade Neighbourhood Policing-modellen, även om överenskommelserna nu primärt upprättas med olika lokala parter, såsom t.ex. kommunen och grannsamverkan.

Utvärderingar på områdesnivå visar positiva resultat...

Tidiga utvärderingar av det nationella programmet med Neighbourhood policing genomfördes i England och Wales. Resultaten på områdesnivå visade att de boende i områdena upplevde att satsningen hade ökat polisens synlighet, att de kände till de enskilda poliserna och att deras förtroende för polisen hade ökat. Man kunde även se att de boende upplevt att brottslighet och antisocialt beteende minskat under tiden projektets tid. Den självrapporterade faktiska utsattheten för brott, såväl som den upplevda risken för att bli utsatt, hade minskat under projektiden. Likaså hade den mer generella oron över olika typer av brott minskat bland invånarna i dessa områden.³⁴

... men lyfter även fram svårigheter i arbetet

Senare uppföljningar av det nationella programmet visar på en del utvecklingsområden. Bland annat har arbetet fungerat bäst i de socioekonomiskt mer väletablerade områdena. För att fungera lika bra i socialt utsatta bostadsområden, och för att komma åt den mer dolda brottsligheten (som till exempel den organiserade brottsligheten eller våld i nära relationer) behöver metoden utvecklas ytterligare.³⁵

De övergripande problem som forskare pekar på handlar om brister i implementeringen och om polisens förhållningsätt till medborgaren. Trots att det nationella programmet och arbetet med Neighbourhood Policing avsåg att utveckla ett lokalt engagemang, visar nyare utvärderingar att detta arbete ofta reducerats till att polisen informerat medborgare och lokalsamhället, eller i bästa fall konsulterat dem. Fokus har även legat mer på att få information från medborgaren, för att ge polisen ökad förståelse för problemen i området, snarare än att söka lösningar och aktiviteter tillsammans. Forskare har även pekat på att man i detta polisarbete haft ett tydligt kund- eller klientförhållande till medborgarna, där polisen skulle kunna bli bättre på att leverera bättre service. Ett återkommande dilemma som lyfts fram är att detta ofta lett till för höga förväntningar, vilket varit svårt för polisen att motsvara. Arbetet har blivit beroende av en hög polisenärvaro, vilket i längden gör det sårbart och kostsamt. För att motverka dessa utmaningar, menar forskarna att polisen behöver utveckla ett

³³ I England kallas de nationella medborgarlöfterna Policing Pledge. Millie & Herrington (2005), Quinton & Morris (2008), Innes (2007), Wesley G. Skogan (2009), Engelska polisens hemsida <https://www.askthe.plice.uk/content/Q731.htm>

³⁴ Paul Quinton och Julia Morris (2008).

³⁵ Clare Fraser, Camilla Hagelund, Katy Sawyer och Myles Stacey (2014).

bättre samarbete med medborgarna, där dessa ses som medaktörer i stället för kunder eller klienter.³⁶

För att stärka den kollektiva förmågan (även kallat det sociala kapitalet) anser forskarna att det behövs ett mer jämbördigt samarbete mellan polis, kommuner, lokala aktörer och medborgare. Invånare och olika lokala aktörer behöver gemensamt vara med i planeringen, definiera problemen, identifiera resurserna, ta fram lösningar och vara delaktiga i genomförandet av arbetet. Det får inte vara något man "gör för dem", utan en process som alla kan känna att de äger.³⁷

För att åstadkomma detta har ett mer utvecklat arbete med medborgardialoger lyfts fram. Detta har bland annat prövats i utsatta bostadsområden i Manchester och Durham, där polisen arbetat med så kallade medborgarbudgetar, det vill säga särskilda resurser avsatta för lokalt brottsförebyggande arbete. Planeringsarbetet har genomförts tillsammans med medborgare och lokala aktörer, såsom kommun, räddningstjänst och lokala fastighetsägare.³⁸ Preliminära utvärderingar visar på positiva resultat, där man inte bara ökat tryggheten och minskat antalet brott, utan även skapat ett engagemang där de boende uppgivit att den kollektiva förmågan ökat. Forskarna menar att medborgardialoger med hög kvalitet, är speciellt viktiga att utveckla i de socialt utsatta bostadsområdena.³⁹

Generella lärdomar från det engelska polisarbetet som forskarna lyfter fram är att de strukturer som lades i samband med reformerna har skapat en bra grund för ett lokalt polisarbete, men att det finns brister i organisationen och implementeringen, vilket medför att de lokala *Neighbourhood* teamen och deras kommunikatörer (som ofta har en framskjuten roll i arbetet) riskerar att bli isolerade öar inom polisen. Forskarna pekar på att det behövs en fördjupad förståelse för vad begreppet och polisfilosofin *Community engagement* betyder i praktiken. Forskarna betonar att hela polismyndigheten i England och Wales behöver förändra sin kultur och styrstruktur, mot det lokala arbetets behov och med mycket större kvalitet i ansatsen att skapa en lokal delaktighet.⁴⁰

³⁶ Andrew Fisher och Susan Ritchie (2015) samt David Simmonds (2014).

³⁷ Andrew Fisher och Susan Ritchie (2015) samt David Simmonds, (2014).

³⁸ Arbetet genomfördes med hjälp av externa konsulter, vilket ansågs vara en framgångsfaktor för att motverka aktörernas förutfattade meningar om området.

³⁹ Andrew Fisher och Susan Ritchie (2015) samt David Simmonds (2014).

⁴⁰ Andy Myhill (2012), Andrew Fisher och Susan Ritchie (2015), Clare Fraser, Camilla Hagelund, Katy Sawyer och Myles Stacey (2014) samt David Simmonds (2014).

Svenska erfarenheter av brottsförebyggande medborgardialoger

Lärdomar från brottsförebyggande medborgardialoger i Sverige

I Sverige har medborgardialoger, som tidigare nämnts, använts i många olika sammanhang. Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) har tagit fram en sammanställning som beskriver 250 praktiska exempel där kommuner, regioner och landsting arbetat med medborgardialoger.⁴¹ För det brottsförebyggande arbetets del är det framförallt genom trygghetsvandringar, trygghetsmätningar, och grannsamverkan som arbetet skett.⁴² Övriga former av medborgardialoger är mindre beprövade. Brå har kontaktat några av de kommuner som arbetat med frågorna inom det brottsförebyggande arbetet, för att ta del av de lärdomar de dragit av sitt arbete. Det gäller kommunerna Skärholmen och Botkyrka samt stadsdelen Angered i Göteborg.

I Skärholmen genomförs dialoger regelbundet genom att stadsdelsförvaltningen, polisen och det lokala brottsförebyggande rådet anordnar så kallade *medborgarmöten* i varje stadsdelsområde (mindre delar av stadsdelen). Även i Botkyrka genomförs regelbundna medborgardialoger i varje stadsdel, genom så kallade *dialogforum*. Dessa fungerar som ett politiskt forum, där kommuninvånarna träffar förtroendevalda, och är en verksamhet under kommunfullmäktige. I vissa fall har det lokala brottsförebyggande rådet använt detta forum för sina frågor. Angered var en av de kommuner/stadsdelar som ingick i genomförandekommitténs pilotprojekt, och har prövat arbetsmetoden i samband detta. Under projekttiden har polisen tillsammans med Angereds stadsdelsförvaltning genomfört medborgardialoger (medborgarintervjuer om trygghet) i mer öppna forum, på torget. Utöver detta projekt deltar polisen i regel även vid de dialog- och/eller informationsmöten som alltid föregår en trygghetsvandring i Angered.

De samlade erfarenheterna från detta arbete visar att det är viktigt att man har ett tydligt syfte med medborgardialogen och att man behöver ta fram en organisation för att ta hand om resultatet och för att kunna föra fram resultatet till rätt beslutsnivå. Man betonade att frågan måste vara påverkbar och varnade för risken att dialogen blir en "dekoration" till ett i praktiken redan fattat beslut eller att dialogen utförs i syfte att "övertyga" invånare om att beslutsfattarna har rätt. Till de rent praktiska erfarenheterna som vunnits är betydelsen av

- att tänka igenom vilken mötesform och mötesteknik man bör använda för dialogen, och att se till att alla deltagare har möjlighet att komma till tals på mötet
- valet av tema för dialogen, samt val av plats och tidpunkt, som påverkar möjligheten att få fler deltagare i dialogen (välj en bra lokal så nära målgruppen som möjligt, gärna där målgruppen rör sig i sin vardag)
- att inbjudan formuleras på ett sätt som skapar intresse för fler att komma
- återkoppling till deltagarna, om vad som hänt eller/och kommer att hända med dialogresultatet, för deras fortsatta engagemang.

Även om man i dessa kommuner redan arbetat med medborgardialog i det brottsförebyggande eller trygghetsskapande arbetet, framhävs det nya samarbetet mellan polis och kommun gällande medborgarlöften, och man menar att detta kommer att förändra och utveckla det nuvarande arbetet.

⁴¹ *Medborgardialoger. 250 exempel från Sverige* (2015).

⁴² I Brås skrift *Grannsamverkan i flerfamiljshus – en guide*, finns medborgardialogen invävd i metoden.

Råd inför arbete med medborgardialog

Eftersom detta arbete är i en utvecklingsfas när det här underlaget tas fram, kommer de följande styckena bland annat att dra kunskaper från SKL:s erfarenheter av medborgardialoger. Vidare dras kunskaper från det befintliga samverkansarbetet mellan polis och kommun, och de moment som samverkansprocessen inkluderar, samt några övergripande reflektioner från Brå gällande arbetet mot organiserad brottslighet.

Övergripande råd

Det behövs en genomtänkt organisation som ansvarar för processen

För att medborgardialoger ska fungera i praktiken behövs en organisation som kan förvalta processen och de resultat som kommer fram i dialogerna. Ju högre grad av delaktighet och medbestämmande man önskar uppnå med sina medborgardialoger, desto mer behöver organisationen präglas av denna metod. Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) har beskrivit hur politiska organisationer, som kommuner och landsting/regioner, behöver präglas av medborgardialog som ett arbetssätt och styrinstrument.⁴³ Det är ofta en fördel om man kan införa detta i samband med en omorganisation. SKL tar även upp vikten av att skapa principer för hur organisationen ska arbeta med medborgardialoger. Principer som bottnar i en gemensam syn om varför man behöver arbeta med medborgardialoger. I följande illustration visas flödet där de framtagna principerna präglar organisationens struktur och vilka processer detta medför för att nå önskat resultat.



Även om polisen inte är en politisk organisation på samma sätt som kommuner och landsting, kan illustrationen vara relevant även för polisens arbete med medborgarlöften. Resultatet i sista delen av bilden kan då ses som själva medborgarlöftena och de aktiviteter dessa syftar till.

I det här sammanhanget är det relevant att lyfta fram de *medarbetardialoger* som syftar till att driva polisens interna process mot en mer medarbetarstyrd organisation, såväl som till att förankra arbetet med medborgardialoger. I dessa dialoger ska polispersonalen bidra med kunskap till den lokala lägesbilden samt vara med i utformningen av mål och aktiviteter. Medarbetardialogerna syftar även till att skapa intern kommunikation kring arbetsmetoden. Erfarenheter från liknande arbete

⁴³ Sveriges Kommuner och Landsting, *Medborgardialog som del i styrprocessen* (2013).

visar att dessa interna processer är avgörande för att skapa den organisatoriska beredskap som krävs för att arbeta med medborgardialoger.⁴⁴

Arbetet med medborgardialoger och medborgarlöften behöver vara kunskapsbaserat

Arbetsmetoden medborgarlöften ska företrädesvis integreras i samverkan mellan polisen, kommunerna och andra lokala aktörer.⁴⁵ Samtidigt som organisationers interna arbete med medborgardialoger kräver tydlig styrning, behöver även själva samverkansarbetet styrning, struktur och samsyn. Det är viktigt att alla parter ser nyttan av det gemensamma arbetet. Det finns stora fördelar om arbetet med medborgarlöften är en integrerad del av arbetet med de samverkansöverenskommelser som finns mellan polis och kommun och är kunskapsbaserat.

Att arbeta kunskapsbaserat innebär för polisens del att man arbetar utifrån exempelvis den så kallade SARA-modellen.⁴⁶ Tanken bakom den är att polisen ska bli mer effektiv, och i stället för att göra brandkårsutryckningar mot varje enskilt problem, ska analysera orsaken till dessa och ta itu med dem på ett mer grundläggande sätt. Denna utgångspunkt är gemensam för både Community Policing och problemorienterat polisarbete. Men Community Policing, med sin syn på lokalsamhällets och medborgarens delaktighet, är alltså något mer än enbart ett problembaserat polisarbete.⁴⁷

Det kan vara värt att notera att, även i de fall där polisens egna kartläggningar visar på andra "tyngre" brottsrelaterade problem än det som medborgarna beskriver som otryggt, bör man väga in de eventuellt långsiktigt positiva effekterna som ett arbete med de problem som invånarna uppger kan innebära. Till exempel i form av ökat förtroende (om medborgarna känner att polisen finns till för dem) och ökad vilja att samarbeta med polisen. Något som på sikt alltså kan förbättra polisens förutsättningar i arbetet mot brottslighet. Detta är sannolikt särskilt relevant i de utsatta bostadsområdena.

Medborgardialoger och samverkansprocessen

I boken *Samverkan i lokalt brottsförebyggande arbete*, som tagits fram av Brå, SKL och Polismyndigheten, beskrivs hur kommun och polis kan samverka i det brottsförebyggande arbetet utifrån ett kunskapsbaserat arbetssätt. Boken beskriver hur det brottsförebyggande arbetet kan läggas upp i olika steg, vilket kommit att kallas samverkansprocessen. I stegen tas upp vad som behöver genomföras under initieringsfasen, hur man genomför en kartläggning och analys, hur man kan ge struktur för en tydlig genomförandefas samt hur man kan följa upp eller utvärdera sitt arbete på ett bra sätt. Utöver att säkerställa ett kunskapsbaserat arbetssätt, syftar vägledningen även till att skapa tydliga strukturer och möjliggöra en utveckling av en samsyn mellan de parter som ingår i samarbetet.⁴⁸ I arbetet med medborgarlöften kan medborgardialogerna utgöra en del av den inledande kartläggningen av lägesbilden.⁴⁹ Men medborgardialoger kan även läggas in i de övriga stegen. Man kan med fördel ta hjälp av medborgarna i samband med analysen av problemen, och för

⁴⁴ Sveriges Kommuner och Landsting (2013). *Medborgardialog som del i styrprocessen*.

⁴⁵ Polisens projekt- och införandedirektiv, samverkan polis och kommun – medborgarlöften, utvecklingsavdelningens, utvecklingscentrum Syd. 2015-04-30.

⁴⁶ Ronald V. Clarke och John E. Eck (2006), sid. 20–21. SARA står för *scanning, analysis, response, assessment*.

⁴⁷ Brå (2011). *Lokala poliser. Hinder och möjligheter med lokala poliskontor* (rapport 2011:13).

⁴⁸ Brå, SKL och Polismyndigheten (2015). *Samverkan i lokalt brottsförebyggande arbete*.

⁴⁹ Slutrapport från Genomförandekommittén för nya Polismyndigheten, Pilotprojekt lokala medborgarlöften, Ju 2012:16.

att inventera vilka resurser det finns i området. I de fall man önskar hög delaktighet kan medborgare även bidra med förslag på åtgärder. Avslutningsvis kan man även låta medborgarna vara delaktiga i utvärderingen av dessa insatser. Vill man ha återkommande dialoger på detta sätt behöver man välja en form som fungerar för detta.

Ett långsiktigt arbete läggs upp i faser

När man lägger upp arbetet med medborgarlöften är det bra att tänka i form av faser, där varje fas får olika delmål, som på sikt ska bidra till att nå ett mer övergripande mål. I vårt fall kan det till exempel handla om att skapa trygghet och varaktig stabilitet i lokalsamhället.

För att nå övergripande mål behöver man definiera vad som först behöver ske, för att skapa de förutsättningar som möjliggör nästa fas i arbetet. Till varje fas väljer man de metoder/aktiviteter som kan skapa förutsättningarna för att nästa fas ska bli möjlig att genomföra.

I arbetet med medborgarlöften är det viktigt att man belyser båda målen, det vill säga både medborgarens upplevda trygghet och den faktiska brottsligheten, för att försöka se vilka bakomliggande faktorer det är som påverkar medborgarnas situation, och vad man kan göra för att förändra den.

Samtidigt som samverkansprocessen genomförs årligen och kommuniceras i form av medborgarlöften och samverkansöverenskommelser, så kan det även vara en del i ett stringent långsiktigt arbete med tydliga övergripande mål som ska nås på sikt. Detta långsiktiga arbete kan vara särskilt viktigt för att komma åt den dolda eller organiserade brottsligheten.

Kriterier för bra medborgardialoger

I forskningslitteraturen om medborgardialoger finns det några återkommande teman, som kan sägas utgöra grundläggande kriterier för en medborgardialog:

- Den fråga som ska behandlas behöver vara påverkbar.
- Det måste finnas möjlighet till tvåvägskommunikation, mellan dem som förträder en offentlig verksamhet (politiker inkluderat) och medborgarna.
- Mötet mellan de olika parterna och personerna ska i möjligaste mån ske på lika villkor, och dialogen behöver vara präglad av ett öppet lyssnande på den andres perspektiv.

Utifrån ovanstående kriterier kan man även se att det ibland kan vara direkt olämpligt att arrangera en medborgardialog. Detta gäller främst när frågan inte är påverkbar (eller om den som arrangerar dialogen egentligen inte är villig att låta sig påverkas), alternativt om det inte finns tid och resurser avsatta för att utföra en bra dialog, eller för att genomföra de förändringar som dialogen syftar till.⁵⁰

I arbetet med medborgardialoger behöver man vara medveten om sin egen maktposition. Detta gäller i det förberedande arbetet, när man väljer vilken fråga man vill föra dialog om, såväl som under genomförandet, då det spelar roll hur frågan ställs och vem man lyssnar på, liksom vid analysen och utvärderingen, då själva besluten ofta fattas om vad som slutligen ska göras.

⁵⁰ För fördjupad läsning om medborgardialoger, om metodens risker och förutsättningar, se: N. Tahvilzadeh "Medborgardialoger – dess kritiker och förkämpar" i *Framtiden är redan här- den är bara inte rättvist fördelad*. (2013) och H. Abrahamsson m.fl. "Litteraturstudie över dialogens hinder och möjligheter" i *Invånardialogens roll och former* (2015).

Det finns många olika former eller metoder för att skapa medborgardialoger. Det kan till exempel handla om öppna rådsmöten, framtidsverkstäder, fokusgrupper, medborgarintervjuer, medborgarbudgetar, medborgarjuryer, medborgarpaneler, olika råd eller trygghetsvandringar. Det finns även en rad digitala sätt att bedriva medborgardialoger. De olika formerna har sina för- och nackdelar, och bör anpassas efter det huvudsakliga syftet med dialogen och vilka som utgör målgruppen för den.

Hur når man målgruppen?

Vilka som inbjuds att delta i medborgardialogerna kan variera. Även om begreppet medborgardialog hänvisar till "medborgarna", syftar det inte på medborgarskap i formell mening. Det kan avse alla personer som har en aktiv relation med staden, oavsett medborgarskap, till exempel boende och besökare. Begreppet kan även inkludera de medborgare som är företagare eller medlemmar i t.ex. föreningar och ideella organisationer.⁵¹

Ibland kan det vara svårt att skapa ett engagemang bland de boende, och alla människor visar inte intresse för att delta i medborgardialoger. För att öka intresset för deltagande bör man noggrant tänka igenom vilken målgrupp man vill nå, och anpassa formen av medborgardialog utifrån målgruppen.

Man bör även tänka igenom hur man når målgruppen. Vilken typ av information fungerar bäst (skriftlig/muntlig), vilka kanaler kan man använda för att nå just dem, och vilka språk är relevanta? Man bör även undersöka om det är någon annan organisation som genomför dialoger i området, och om det går att samordna det på något sätt, så att man inte "tröttar ut" de boende med liknande frågor och dialogformer.

Ibland bottenar ett uppvisat ointresse för delaktighet i bristande tillit. Detta kan gälla både för polisen och för andra officiella institutioner. Här är det extra viktigt att vinnlägga sig om att arbeta upp förtroendet, innan man förväntar sig ett mer långtgående engagemang och ansvarstagande bland medborgarna. I områden präglade av denna typ av bristande tilltro kan det även vara extra viktigt att identifiera olika lokala aktörer, företag och ideella organisationer eller nätverk, och initiera dialog och samverkan med dessa. Det gäller dock att vara medveten om att organisationers representanter inte kan företräda alla sina medlemmars åsikter. Det är viktigt att sträva efter att genom medborgardialog komma ännu närmare de enskilda medborgarna.

Hur hantera frågan om deltagarnas representativitet?

En central fråga är i vad mån de som är beredda att delta i medborgardialogerna är representativa för den målgrupp man vill nå. När det gäller representativitet handlar det om att sammansättningen av deltagarna i dialogen ska reflektera den målgrupp som man vill nå. Ofta kan detta vara en större befolkningskategoris sammansättning. Men alla människor berörs naturligtvis inte av alla frågor, och i vissa fall kan en avgränsad målgrupp vara relevant.

Som tidigare nämnts finns en risk att de som företräder medborgarna i det representativa demokratiska systemet inte speglar den mångfald vårt samhälle består av. På samma sätt kan de ofta mer lokalt avgränsade medborgardialogerna riskera att bli ett forum för de mer röststarka personerna. För att motverka detta är det viktigt att de initiativtagande parterna under arbetet

⁵¹ Denna bredare definition används t.ex. av Göteborgs stad.

identifierar de medborgarkategorier som är mindre röststarka eller delaktiga vid den sortens medborgardialoger som man vill genomföra. En medvetenhet och analys utifrån bland annat kön, ålder, språklig eller socioekonomisk bakgrund är viktig i arbetet med medborgardialoger. Speciellt bör man ta fasta på de grupper som inte är röststarka eller aktiva, men som i hög grad berörs av frågan. Det är även viktigt att man identifierar grupper som idag inte berörs av frågan, men som skulle kunna göra det om förutsättningarna förändrades.

Trots detta kan representativiteten vara svår att till fullo tillgodose. Vad man däremot kan göra med dessa metoder är att ge förutsättningar för ett slags perspektivsrepresentation, utifrån identifierade kategorier. Detta kan vara särskilt viktigt för att marginaliserade gruppers kunskap och erfarenhet ska kunna tillföras dialogen, utan att det behöver innebära att individen som tillför perspektivet är en utsedd representant för gruppen. Perspektiv möjliggör en förståelse för olika individers och gruppers sätt att se på en fråga, vilket skapar underlag för ett bättre beslutsfattande längre fram.⁵²

Punktvisa råd

Utifrån det urval av forskning och andra erfarenheter som beskrivs kan man dra slutsatsen att det finns förutsättningar för att arbetet med medborgarlöften, medborgardialoger och medarbetardialoger ska kunna stärka det trygghetsskapande och brottsförebyggande arbetet. Men som med allt arbete finns det en del förutsättningar som behöver beaktas. Här följer därför en lista över de utmaningar och beroendeförhållanden som kan påverka arbetet med medborgarlöften, som ett slags praktiska råd.

- Erfarenheter visar att ett polisarbete som bygger på lokalt samarbete och medborgarnas delaktighet ofta tar tid att bygga upp. För att arbetet med medborgarlöften ska kunna hinna leda till de positiva effekter som är målet med verksamheten, krävs det uthållighet och en tydlig vilja hos samarbetsparternas och politikens beslutsfattare.
- En avgörande faktor för att arbetet med medborgardialoger som en del i styrningen ska fungera är att det skapas en organisation som kan hantera de processer som verksamheten medför. Detta gäller naturligtvis för polisen och kommunen, men kan också vara relevant för de övriga parter som ingår i samarbetet.
- Samsyn kring ett gemensamt uppdrag är nödvändigt för att skapa de förändringar som krävs i ett utvecklingsarbete. Här kan SKL:s rekommendationer om att ta fram gemensamma principer för arbetet med medborgardialoger vara ett mycket viktigt verktyg. Alla parter behöver veta varför man ska arbeta med medborgarlöften. Parterna behöver även se sin specifika roll i arbetet. Detta gäller även i de fall då medborgare involveras i planerings- och/eller genomförandearbetet.
- För att kunna genomföra medborgardialoger av god kvalitet behöver de som planerar och genomför dialogerna ha goda kunskaper om vilka olika former av medborgardialoger som finns, och hur man genomför dem. För de dialoger som sker i en (fysiskt) personlig mötesform krävs dessutom färdigheter i samtalsmetodik. För att öka kunskapen är det värdefullt att ta del av de erfarenheter som finns hos kommunerna, och av det som SKL tillhandahåller genom projektet Medborgardialog.

⁵² Invånardialogens roll och former, s. 35.

- Eftersom erfarenheterna av medborgardialoger i brottsförebyggande arbete i Sverige är relativt begränsade, kan det behövas kompletterande utbildning för detta. För att bidra till en ökad samsyn kan utbildning för polisen med fördel genomföras tillsammans med kommunens brottsförebyggare. I de fall där en hög nivå av lokal delaktighet är önskvärd, kan lokala team med fördel välja att även inkludera både medborgare och övriga lokala parter i en gemensam utbildning.
- I arbetet med medborgarlöften är det en fördel att ta med både polisens analytiker och en bredare samhällsvetenskapligt skolad person från kommunen. Deras respektive kompetenser kan bidra till såväl det förberedande arbetet, när man ska välja målgrupp för dialogerna, som till kartläggnings- och analysarbetet, när själva löftena ska tas fram, och inte minst i samband med uppföljning och utvärdering av arbetet.
- För att arbetet med medborgarlöften ska nå sin fulla potential behöver fokus flyttas från ett enbart kunskapsinhämtande perspektiv, där polis och kommun är huvudaktörerna, till en tydlig medskapande inriktning, där medborgare och olika lokala aktörer blir medskapande och deltar i planerings- och genomförandeprocessen. Det är viktigt att arbetet genomsyras av en långsiktig övergripande strategi, som strävar mot långsiktiga mål och där polisen stannar kvar även efter att de mest akuta situationerna hanterats.
- För att arbetet med medborgarlöften ska vinna trovärdighet är det viktigt att all personal som möter medborgare i sin dagliga tjänst i området har en gemensam inställning till arbetet och är väl insatta i den process det innebär. Den personal som arbetar med medborgardialoger och den övriga personal som finns i bostadsområdet (t.ex. poliser i yttre tjänst) behöver ha en gemensam förståelse av situationen i området och vara kontinuerligt uppdaterade om vad som kommit fram under medborgardialogerna och processen kring dem. Detsamma gäller de övriga lokala parter som är knutna till arbetet.
- För att bibehålla medborgarnas engagemang är det viktigt att även de hålls uppdaterade om vad som hänt efter att de bidragit med förslag eller varit delaktiga i aktiviteter. För att de ska kunna vara aktiva på rätt sätt i det förebyggande arbetet krävs det dessutom att de får aktuell information om brottsligheten i området.
- Även om inte medarbetardialogen varit i fokus i detta underlag, kommer den med all sannolikhet att vara den avgörande faktorn för att arbetet med medborgarlöften ska förankras och verkligen bli en del av polisens nya styrmodell.

Referenslista

- Abrahamsson, H. (2013). *Makt och Dialog i rättvisa och socialt hållbara svenska städer*. Manuskript version 12.10.2013. Göteborg: Institutionen för globala studier, Göteborgs universitet.
- Abrahamsson, H., Guevara, B. m.fl. (2014). *Invånardialogens roll och former, Västra Götalands-regionens samråd med det civila samhället*. En rapport framtagen inom ramarna för projekt KAIROS. Göteborg: Mistra Urban Futures.
- Arkhede, S. och Holmberg, S. (2015). *Svenska folkets bedömning av offentliga myndigheters verksamhet*, SOM-rapport nr 2015:19. Göteborg: SOM institutet, Göteborgs universitet.
- Bradforda, B. (2014). Policing and social identity: procedural justice, inclusion and cooperation between police and public. I: *Policing and Society: An International Journal of Research and Policy* Volume 24, Issue 1.
- Brottsförebyggande rådet, Brå (2011). *Lokala poliser – Hinder och möjligheter med lokala poliskontor* Rapport 2011:13. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.
- Brottsförebyggande rådet, Brå (2012). *Brottslighet och trygghet i Malmö, Stockholm och Göteborg. En kartläggning*. Promemoria. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.
- Brottsförebyggande rådet, Brå. (2012). *Brottstatistik och resultat från NTU i URBAN15-områden*. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.
- Brottsförebyggande rådet, Brå (2012). *Grannsamverkan i flerfamiljshus – en guide*. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.
- Brottsförebyggande rådet, Brå (2015). *Nationella trygghetsundersökningen 2014. Om utsatthet, otrygghet och förtroende*. Rapport 2015:1. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.
- Brottsförebyggande rådet Sveriges Kommuner och Landsting och Polismyndigheten (2015). *Samverkan i lokalt brottsförebyggande arbete*. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.
- Clarke, V.C. och Eck, J. (2006). *Bli en problemlösande brottsanalytiker i 55 steg*. 2006:1. Solna: Polishögskolan.
- Fisher, A. och Ritchie, S. (2015). A Functional Shift: Building a New Model of Engagement. I: *Oxford Journals, Policing – a journal of policy and Practice*. Oxford University Press.
- Fraser, C., Hagelund, C., Sawyer, K. och Stacey, M. (2014). *The expert citizen*. Reform Ideas. (www.reform.co.uk).
- Göteborgs stad (2014). *Kommunfullmäktiges beslut att fördjupa demokratin genom att öka medborgarnas inflytande*. Handling 2014 nr 52, Rapport 1. Göteborgs stad: Kommunfullmäktige.
- Hallin, P.-O. m.fl. (2014). *Att laga revor i samhällsväven – om social utsatthet och sociala risker i den postindustriella staden*. Malmö högskolas publikationer i urbana studier (MAPIUS) nr 18. Malmö: Malmö högskola.
- Hettne, Björn (2009): *Thinking about development*. London: Zed Books.

- Innes, M. (2007). The reassurance function. I: *Policing: A Journal of Policy and Practice*, 1, 132–1. Oxford University Press.
- Mazerolle, L., Bennett, S., Davis, J., Sargeant, E. och Manning, M. (2013). *Legitimacy in Policing: A Systematic Review*. Campbell Systematic Reviews, volume 9, issue 1.
- Millie, A. och Herrington, V. (2005). Bridging the gap: Understanding reassurance policing. I: *Howard Journal of Crime and Justice* 44, s. 41–56.
- Myhill, A. (2012). *Community engagement in policing – Lessons from the literature*. National Policing Improvement Agency (NPIA). Originally published by the Home Office in 2006.
- Pettersson, T. (2013). Belonging and Unbelonging in Encounters Between Young Males and Police Officers: The Use of Masculinity and Ethnicity/Race. I: *Critical Criminology*, Volume 21, Issue 4, s. 417–430.
- Polisen (2015). *Polisens projekt- och införandedirektiv, samverkan polis och kommun – medborgarlöften, utvecklingsavdelningens, utvecklingscentrum Syd*. 2015-04-30.
- Polisen, *Anvisningar för Polismyndighetens verksamhetsplanering, uppföljning för 2015–2016 och budgetfördelning för 2015*. (PDF)
- Quinton, P. och Morris, J. (2008). *Neighbourhood policing: The impact of piloting and early national implementation*. Home Office Online Report 01/08. London: Home Office.
- Simmonds, D. (2014). *Why is the clutch slipping? Developing clarity, capacity and culture for Citizen and Community Engagement*. Ryton-on-Dunsmore: College of Policing.
- Skogan, W. G. (2009). Concern About Crime and Confidence in the Police, Reassurance or Accountability? *Sage Publications*. Volume 12, Number 3, s. 301–318.
- Genomförandekommittén för nya Polismyndigheten (2012). *Pilotprojekt lokala medborgarlöften. Slutrapport från Genomförandekommittén för nya Polismyndigheten*, Ju 2012:16.
- SOU 2001:1. *En uthållig demokrati! – Politik för folkstyrelse på 2000-talet*. Slutbetänkande från Demokratiutredningen. Stockholm: Fritzes.
- Sveriges Kommuner och Landsting (2012). *Utveckla principer för medborgardialog*. Projekt medborgardialog, nr 8. Stockholm: Sveriges Kommuner och Landsting.
- Sveriges Kommuner och Landsting (2013). *Medborgardialog som en del i styrprocessen*. Projekt medborgardialog, nr 5. Stockholm: Sveriges Kommuner och Landsting.
- Sveriges Kommuner och Landsting (2013). *10 steg för dialog vid konflikter*. Projekt medborgardialog, nr 10. Stockholm: Sveriges Kommuner och Landsting.
- Sveriges Kommuner och Landsting (2015). *Medborgardialoger. 250 exempel från Sverige*. Projekt medborgardialog. Stockholm: Sveriges Kommuner och Landsting.

Tahvilzadeh, N., Abrahamsson, H. m.fl. (2013). *Framtiden är redan här – den är bara inte rättvist fördelad. Hur invånare kan bli medskapare i stadens utveckling*. Göteborg: Majornas Grafiska AB.

Tyler, T. R. (2006). *Why People Obey the Law*. Princeton: Princeton University Press.

Lästips

Brottsförebyggande rådet, Brå (2010). *Trygghetsvandringar, en vägledning*

Brottsförebyggande rådet, Brå (2010). *Trygghetsvandringar, tankar på vägen*

Brottsförebyggande rådet, Brå (2011). *Grannsamverkan i flerfamiljshus – en guide*

Brottsförebyggande rådet, Brå (2015). *Börja med en kartläggning! Kunskapsbaserat arbete i utsatta områden*

Brottsförebyggande rådet, Brå (2016). *Samverkan i lokalt brottsförebyggande arbete. Reviderad utgåva*