

Granskning av polisens arbete i utsatta områden



Polismyndigheten, internrevisionen, december 2022



Utgivare: Polismyndigheten, internrevisionen, 106 75 Stockholm
Diarienummer: A699.480/2021, Saknr: 977
Omslagsfoto: Polisens bildbank
Upplaga: Intrapolis
Datum: 2022-12-15

Innehåll

Innehåll	3
Förord	4
1 Sammanfattning	5
2 Inledning	7
2.1 Bakgrund.....	7
2.2 Syfte och revisionsfrågor	7
2.3 Omfattning och avgränsning.....	8
2.4 Informationsinsamling och metod	8
2.5 Bedömningsgrunder	9
3 Polisens arbete i utsatta områden	10
3.1 Strategisk ledning och styrning.....	10
3.2 Bedrivs arbetet i utsatta områden i enlighet med strategin och ges förutsättningarna för detta?.....	16
3.3 Har beslutade åtgärder från föregående granskning genomförts?	28

BILAGA

Beslut från rikspolischefen om åtgärder, 2022-12-13

Förord

Internrevisionen vill tacka samtliga chefer för lokalpolisområden med ansvar för utsatta områden som bidragit med stor kunskap och engagemang. Även övriga chefer och medarbetare som vi har fått möjlighet att intervjua har bidragit med kunskap och värdefulla synpunkter.

Ett särskilt tack vill vi rikta till våra två sakkunniga: chefen för lokalpolisområde Göteborg Nordost, Ulf Merlander och chefen för lokalpolisområde Norrmalm Stockholm, Erik Åkerlund.

Carl Ygge

Johan Dixelius

Ola Hultquist

1 Sammanfattning

Internrevisionen konstaterar att lokalpolisområden med utsatta områden har tillförts resurser under de senaste två åren, främst ingripande- och områdespolis. Lokalpolisområdeschefer gör också bedömningen att den operativa förmågan har ökat. Lägesbilsarbetet i det nationella inhämtningsuppdraget har utvecklats och lokalpolisområdena arbetar idag mer kunskapsbaserat och i större utsträckning gemensamt med den lokala lägesbilden. Men detta till trots så klarar flertalet av lokalpolisområdena inte löpande att utföra det övergripande uppdraget med egen resurs eller genom samordning inom regionen (via så kallad synkronisering). Även om internrevisionen har fått ta del av goda exempel på utvecklad synkronisering så anser internrevisionen att denna kan vidareutvecklas på polisområdes- och regional nivå för att bättre stödja lokalpolisområdenas arbete med lokala lägesbilder. Det handlar också om att sektioners och enheters lägesbilder behöver bli mer enhetliga för att underlätta prioriteringar på polisområdes- och regional nivå. Utgångspunkten för sektioner och enheters arbete bör vara lokalpolisområdenas lägesbilder. Att arbeta mot en gemensam lägesbild är, enligt internrevisionen, centralt för att nå framgång i arbetet.

Internrevisionen gör bedömningen att lokalpolisområdena till största del arbetar i enlighet med den framtagna strategin men avvikelser finns och förklaras främst av att lokalpolisområdena inte ges förutsättningarna till detta. Ett exempel är situationen inom utredningsverksamheten, som i många fall är mycket ansträngd, samt att förmågeutvecklingsbehovet hos utredare på lokalpolisområdesnivå inte följt med de mer komplicerade och svårutredda brott som lokalpolisområdena numera hanterar.

Internrevisionen bedömer att den nationella och regionala strategiska ledningen och styrningen inte ger tillräckligt stöd för att säkerställa förmågan i utsatta områden utifrån lokala lägesbilder och arbeta effektivt och ändamålsenligt i utsatta områden. Det handlar bl.a. om mängden styrsignaler, främst de nationella som i flera fall leder till målkonflikter. Det handlar också om att öka attraktiviteten att arbeta i lokalpolisområde och i utsatta områden, samt att balansera rörelsen inåt/uppåt i myndigheten.

Internrevisionen bedömer att det finns behov av att samordna och koordinera arbetet inom Noa för att ge stöd till lokalpolisområdena, inte minst när det gäller metodutveckling. Behovet av samordning gäller även inom regionerna.

Samverkan med kommuner, bostadsbolag, och i vissa fall näringslivet har utvecklats men mer kan göras för att få till bättre och effektivare brottsförebyggande åtgärder. En viktig del är arbetet mot nyrekrytering till kriminella gäng. Det krävs en mer strukturerad samverkan mellan fler aktörer, dvs. hela samhällets engagemang och stor uthållighet i arbetet.

Internrevisionen anser också att den nuvarande uppföljningen är alltför begränsad och i större omfattning behöver inriktas på uppnådda effekter. Det behöver bli ett tydligare fokus på det brottsförebyggande arbetet i uppföljningen.

Personalrörligheten, vilket många gånger innebär förlust av förmåga, när t.ex. mer erfarna utredare byter funktion och ersätts med oerfarna poliser är enligt internrevisionen en stor utmaning som ytterligare kommer aktualiseras de kommande åren. Myndighetens utmaning är att bibehålla och höja den utredande förmågan samt arbeta långsiktigt. Antalsstyrning av poliser försvårar för Polismyndigheten att uppnå en effektiv polisverksamhet med rätt kompetens på rätt plats.

Tabellen nedan visar att internrevisionens granskning har resulterat i totalt två rekommendationer, fördelade utifrån internrevisionens modell för bedömning av brister som presenteras i rapporten.

		Antal
	Mycket väsentlig brist	-
	Väsentlig brist	2
	Mindre väsentlig brist	-

2 Inledning

Granskningen har utförts i enlighet med revisionsplanen för 2020-2022.

2.1 Bakgrund

Internrevisionen genomförde en granskning av polisens arbete i utsatta områden under 2017. Granskningen resulterade i ett antal rekommendationer och beslut om åtgärder.

Noa presenterade nyligen en uppdaterad lägesbild över utsatta områden. Enligt lägesbilden bedöms problemen i boendemiljön vara relativt stabila medan de problem som är kopplade till den kriminella organiseringen och dess effekter bedöms ha ökat något. Problem kopplade till den sociala utvecklingen bedöms ha minskat och en del i den minskningen är troligen kopplad till polisens ökade förmåga att verka i dessa områden. Åtgärder som genomförs i utsatta områden sker enligt Noas rapport på samtliga organisatoriska nivåer inom Polismyndigheten och sker såväl operativt som strategiskt.

Lokalpolisområdena genomför företrädesvis operativa åtgärder och har huvudansvar för bekämpning av kriminellas påverkan i de utsatta områdena. Polisområden, polisregioner och Noa stödjer lokalpolisområdena i så väl det operativa arbetet som i att fatta beslut som bidrar till ökade förutsättningar att reducera antalet utsatta områden. Samma lägesbild visar att olika former av angrepp mot polisen förekommer i mer än hälften av de utsatta områdena.

Internrevisionen fokuserar i denna granskning främst på lokalpolisområdenas arbete i utsatta områden.

2.2 Syfte och revisionsfrågor

Syftet med denna uppföljningsgranskning är, i likhet med tidigare granskning, att bedöma om polisens interna styrning och kontroll för arbetet i utsatta områden¹ är effektivt och ändamålsenligt. I syftet ingår även att undersöka vidtagna åtgärder med anledning av rikspolischefens beslut om åtgärder som en följd av tidigare granskning.²

Följande revisionsfrågor har ingått i granskningen:

- Ger den strategiska styrningen och ledningen tillräckligt stöd för att arbeta effektivt och ändamålsenligt i utsatta områden?

¹ Med utsatt område avser internrevisionen i denna granskning särskilt utsatt område, riskområde och utsatt område.

² Dnr A191.151/2017, Granskning av särskilda satsningar-utsatta områden.

- I vilken utsträckning arbetar lokalpolisområden med utsatta områden enligt strategin för arbete i utsatta områden?
- I vilken utsträckning ges förutsättningar för lokalpolisområden med utsatta områden att arbeta enligt strategin för arbete i utsatta områden?
- Har beslutade åtgärder från föregående granskning genomförts?

2.3 Omfattning och avgränsning

Granskningen har främst omfattat polisregioner med utsatta områden men intervjuer har även genomförts med företrädare för nationella operativa avdelningen, HR-avdelningen och ekonomiavdelningen.

2.4 Informationsinsamling och metod

En enkätundersökning genomfördes med lokalpolisområdeschefer (LPO-chefer) i samtliga lokalpolisområden med utsatta områden (antal 33). Svarsfrekvensen var 100 procent. Resultatet från enkätundersökningen diskuterades i fokusgrupper med flertalet av de LPO-chefer som besvarat enkäten. Dessutom genomfördes i samband med besök intervjuer i fem polisregioner med chefer på regional- och polisområdesnivå samt ett flertal funktioner i sex lokalpolisområden. Intervjuer genomfördes med berörda nationella avdelningar. Relevanta dokument, rapporter m.m. har studerats. I samband med att granskningen avslutades kompletterades underlagen med ytterligare frågor till de 33 LPO-cheferna beträffande förutsättningarna att vända utvecklingen i de utsatta områdena.

Granskningen har utförts under perioden januari – april, 2022 av internrevisorererna Carl Ygge, Johan Dixelius och Ola Hultquist. Ola Hultquist deltog i granskningen fram till och med juni 2022. LPO-cheferna Ulf Merlander och Erik Åkerlund har varit sakkunniga i granskningen.

Rapporten sakgranskades i maj/juni 2022 av nationella operativa avdelningen, HR-avdelningen och ekonomiavdelningen. Övriga nationella avdelningar gavs möjlighet att lämna synpunkter vilket några har gjort. Samtliga polisregioner som har utsatta områden har sakgranskat rapporten. Muntlig information om iakttagelser och bedömningar lämnades av internrevisionen till rikspolischefen den 20 juni. Arbetet med inhämtning av åtgärdsförslag slutfördes av internrevisionen under november 2022. Rikspolischefen beslutade om åtgärder i december 2022. Åtgärdsförslag återges i beslutsbilaga till rapporten.

2.5 Bedömningsgrunder

Internrevisionens iakttagelser, bedömningar och grunder för lämnade rekommendationer framgår av den löpande texten i rapporten. För respektive rekommendation har internrevisionen bedömt bristen vid tidpunkten för granskningen. Internrevisionens bedömning följer nedanstående mall.

Bedömning	Beskrivning
Röd - Mycket väsentlig brist	Brist som allvarligt påverkar Polismyndighetens måluppfyllelse enligt instruktion eller regleringsbrev och/eller medför stora negativa konsekvenser för Polismyndighetens verksamhet och/eller innebär att Polismyndigheten inte uppfyller myndighetsförordningens krav på effektivitet, lagenlighet, redovisning och hushållning.
Orange -Väsentlig brist	Brist som påverkar den granskade verksamheten så att uppställda mål inte nås och/eller medför betydande negativa konsekvenser för verksamheten.
Gul - Mindre väsentlig brist	Brist som inte påverkar den granskade verksamhetens måluppfyllelse men som medför negativa konsekvenser för verksamheten.

3 Polisens arbete i utsatta områden

Inledning

Polismyndigheten har i december 2021 redovisat regeringens uppdrag att uppdatera lägesbilden över utsatta områden, beskriva områdena och ge en samlad bedömning och analys av situationen utifrån ett polisiärt perspektiv. I uppdraget ingick även att ge en samlad bild över vilka åtgärder som vidtagits samt att beskriva hur det fortsatta arbetet ska bedrivas med identifierade utvecklingsområden.³

I granskningen har internrevisionens iakttagelser och bedömningar fokus på arbetet i utsatta områden⁴ men slutsatserna kan med fördel användas för att utveckla verksamheten och effektiviteten med arbetet inom samtliga lokalpolisområden (LPO).

3.1 Strategisk ledning och styrning

Av styrdokument på nationell och regional nivå framgår att arbetet i utsatta områden är prioriterat. Av Polismyndighetens strategiska verksamhetsplan 2020-2024⁵ framgår att de tre långsiktiga målen är;

- Framgångsrik brottsbekämpning,
- en stark lokal närvaro,
- attraktiv arbetsplats och samarbetspartner.

Dessa mål är nedbrutna på delmål som myndigheten ska inrikta verksamheten mot. Ett av dessa delmål är ”Inga nya utsatta områden och reducering av befintliga”. Nationell nyckelaktivitet där samtliga regioner har ansvar är ”Att säkerställa förmågan i utsatta områden utifrån lokala problembilder”.

Iakttagelser

Intervjuade i regionerna anser generellt att nationella framtagna styrdokument som inriktas mot arbetet i utsatta områden underlättar förutsättningarna att leda och prioritera verksamheten även om det också finns synpunkter att

³ Slutredovisning av regeringsuppdrag, Lägesbild över utsatta områden. A.028.504/2021.

⁴ I rapporten använder internrevisionen begreppet utsatta områden för såväl särskilt utsatta områden, riskområden som utsatta områden.

⁵ Reviderad december 2021

de i begränsad omfattning bidrar till bättre förutsättningar. Något behov av ytterligare strategiska styrdokument anser de inte behövs.

Den nationella Strategin för arbete i utsatta områden⁶, som beslutades 2018, är på en mer övergripande nivå och regionerna önskar inte mer detaljstyrning genom strategin. När det gäller behovet av att uppdatera strategin finns skilda uppfattningar i regionerna. Nationella operativa avdelningen (Noa) gör bedömningen att det finns anledning att se över strategin dels för att den är flera år gammal, dels för att det pågår ett omfattande utvecklingsarbete.

Noa har beslutat om en strategisk inriktning i mars 2022 där arbetet framför allt fokuseras mot organiserad brottslighet. Inriktningen tar utgångspunkt i Nationella operativa ledningsgruppens (Nolg) fokusområden. För varje fokusområde ska operativ plan, förmågeutvecklingsplan och utåtriktad plan tas fram och implementeras. Framtagande av planerna ska ske i samarbete med regionerna. Frågan diskuteras för närvarande om arbetet med utsatta områden ska utgöra ett eget fokusområde, alternativt bli en del av ett befintligt fokusområde eller utgöra en del av befintliga fokusområden.

Noa, Underrättelseenhet (Und) har ett inhämtningsansvar, men det saknas idag någon som ansvarar för att följa upp strategin, samordna och koordinera åtgärder på handläggarnivå, dvs. en funktion som håller ihop helheten av det arbete som Noa ansvarar för. Sedan oktober 2021 finns ingen nationell samordnare för utsatta områden men Noa överväger om arbetet med utsatta områden kräver en egen samordningsresurs.

Beträffande metodutveckling driver flera LPO utvecklingen framåt själva och de använder sig av både kunskapsbaserade och erfarenhetsbaserade metoder. Det är upp till varje LPO att ta reda på metoder som fungerar i andra LPO och implementera dessa i sitt eget. Flera av de intervjuade har lyft behovet av tydligare samordning av metodutveckling och bättre erfarenhetsutbyte.

Uppfattningen bland LPO-chefer och även enligt intervjuer med högre chefer inom regionerna är att den nationella styrningen upplevs innehålla för mycket av ”stuprörstänk” och ”top down”. Bättre samordning mellan nationella avdelningar i arbetet behövs. Nationella styrdokument och vissa nationella beslut leder till målkonflikter vid prioritering av arbetet i utsatta områden, vilket negativt påverkar lokalpolisområdenas förutsättningar att säkerställa förmågan utifrån lokala lägesbilder och att klara sitt uppdrag (se vidare under avsnitt 3.2 lokalpolisområdenas förutsättningar att klara sitt uppdrag).

⁶ Polismyndighetens strategi för arbete i utsatta områden (PM 2018:26).

En intervjuad uttryckte att ”Det går inte längre att göra rätt. Skulle vi följa alla styrdokument till punkt och pricka skulle vi bara ägna oss åt intern verksamhet”. En annan kommentar var ” Den flora av andra styrdokument som ofta bakbinder verksamheten och fokuserar på optimering av en specifik process med förvånansvärd frånvaro av helhetsperspektiv får gärna tas bort”. LPO-cheferna har flera exempel på nationella (men även regionala) beslut som försvårat arbetat med den lokala lägesbilden. Beslut om antalsstyrning av poliser⁷ begränsar förutsättningarna för LPO att kunna bygga upp en förmåga som krävs för att klara uppdraget och arbeta med den lokala lägesbilden. I en intervju gjordes jämförelsen hur myndigheten agerar vid planering och genomförande av en särskild händelse där helheten är viktigt för att klara uppdraget (stabsorganisation, R1-R9). Antalsstyrning av poliser försvårar motsvarande helhetsvärdering av lokalpolisområdesområdenas linjeverksamhet.

Ett annat exempel är beslut om införande av tjänstgöringslistor, s.k. ”8:2 listor”⁸, där syftet är att uppnå en mer verksamhetsanpassad arbetstidsförläggning och förbättra arbetsmiljön för poliser i yttre tjänst. Införandet kräver förstärkning med ett stort antal BF/IGV poliser och i vissa intervjuer framförs risken (delas inte av alla) att detta kan begränsa lokalpolisområdets möjligheter att skapa den förmåga och resursmix som krävs för att klara uppdraget. Enligt uppgift finns det exempel på LPO som lyckats med att förankra det långsiktiga linjearbetet i en ”8:2 lista” men det har krävts mycket arbete med att skapa förståelse för uppdraget.

Brottsförebyggande rådet har utvärderat hur arbetet med piloten har bedrivits, hur fördelningen av veckans arbetstid har förändrats samt om, och i så fall hur, det nya schemat har påverkat verksamhetens resultat och polisernas arbetsmiljö.⁹

⁷ Beslut avseende målvärden för antalet poliser vid polisregioner och nationella avdelningar, Dnr A310.042/2021 och Polismyndighetens tillväxtstrategi, PM 2020:9.

⁸ Schemamodellen 8+2 utgår från en kombination av två tjänstgöringslistor. Personalstyrkan delas in i två huvudgrupper, den ena består av cirka 80 procent och den andra av cirka 20 procent. Den större gruppen schemaläggs enligt ett fast treskiftsschema med dubbla turlag under kvällar måndag till lördag. Resterande personalstyrka ska schemaläggas på så vis att de kompletterar det kvarstående lokala verksamhetsbehovet, inte minst under dagtid.

⁹ Utvärdering Brå: 8+2. En utvärdering av polisens nya modell för schemaläggning (Rapport 2020:5).

Ytterligare ett exempel som negativt påverkar lokalpolisområdets möjlighet att behålla förmågan för utredningsverksamheten (i vart fall i ett kortare tidsperspektiv) är att utbilda de civilanställda som idag arbetar som t.ex. utredare, analytiker till poliser.

Av intervjuer med LPO-chefer framgår att arbetet lokalt framförallt utgår från den regionala strategiska inriktningen och den lokala lägesbilden. LPO-cheferna ser behov av att den regionala nivån ska vara tydligare i sin strategiska inriktning och i beslut avseende prioritering av arbetet i utsatta områden. Idag prioriteras ”allt” som många av LPO-cheferna uttrycker det.

Det finns också behov av en utvecklad samordning/synkronisering av regionala- och polisområdesnivåns arbete med lokala lägesbilder i LPO. Enligt många av LPO-cheferna fungerar synkroniseringen inte tillräckligt bra. (se vidare avsnitt 3.2, Synkroniserad förmåga).

Vid i princip alla intervjuer och samtal med företrädare för LPO har frågan om avsaknad av resurs lyfts fram (se vidare avsnitt 3.2 Lokal polisiär förmåga). En problematik som flera tagit upp avser hur utvecklingen av polisanställda kommer se ut från 2025 och framåt. Flera av de intervjuade känner en oro att de behov som finns av resursförstärkning och förmågehöjning till LPO för att klara uppdraget inte kommer kunna ske efter 2024. Det är i dagsläget okänt vilka resurser Polismyndigheten kommer tilldelas. LPO kan därmed snart ha nått maxtaket av medarbetare och får svårare att uppnå den förmåga som krävs för arbetet med den lokala lägesbilden. Enligt HR har Polismyndigheten i budgetunderlaget för 2023-2025 framfört behovet av att när befintligt tillväxtmål är uppnått, i vart fall, fortsätta bibehålla uppnådd polistätthet i förhållande till befolkningsutvecklingen.

Bedömning

Internrevisionen noterar att de utmaningar, brister och sårbarheter som Polismyndigheten redovisar till regeringen i uppdraget att uppdatera lägesbilden över utsatta områden m.m. (avsnitt 5) i många delar är iakttagelser som internrevisionen också gjort i denna granskning. För att kunna utveckla verksamheten i den riktning som beskrivs i redovisningen till regeringen och ge förutsättningar att arbeta effektivt och ändamålsenligt i utsatta områden behöver den strategiska styrningen och ledningen utvecklas. Den måste på ett tydligare sätt stödja arbetet med de lokala lägesbilderna.

Internrevisionen har i tidigare granskningar gjort iakttagelser om målkonflikter, kompetensförsörjning och hur nationella beslut påverkar

förutsättningarna att utveckla och stärka den lokala närvaron.¹⁰ De iakttagelser som framkom i dessa granskningar bedömer internrevisionen i stort kvarstår även för LPO med utsatta områden. I vissa delar, t.ex. antalsstyrning av poliser, framträder problematiken ännu tydligare i denna granskning när det gäller möjligheten att arbeta effektivt och ändamålsenligt i utsatta områden.

Införande av ”8:2 listor” ger fler resurser i den yttre verksamheten men internrevisionen bedömer att det finns risk för att beslutet kan komma att innebära att andra prioriterade funktioner inte kommer kunna tillföras eller till och med behöver användas för att genomföra beslutet, t.ex. områdespoliser och utredare. Det finns risk att ”8:2 listan” kan komma att försvåra möjligheterna att långsiktigt bygga upp tilliten, legitimiteten och det relationsskapande arbetet med såväl invånarna som externa samverkanspartners eftersom medarbetarna hela tiden kommer skifta mellan IGV (vaktuppdraget) och linjearbetet. Internrevisionen ser en risk i att detta blir en ”light version” av inriktningen att arbeta kontinuerligt och långsiktigt i alla LPO och särskilt i utsatta områden. För att lyckas med införandet av ”8:2 listor” krävs en tydlig ledning och kulturförflyttning bland medarbetarna i lokalpolisområdena. Internrevisionen ser detta som en utmaning för myndigheten (se vidare på sidan 23, stycke 3).

Flera av de intervjuade har lyft fram oklarheten kring resursförstärkning till LPO efter 2025. De som nu går polisutbildningen eller börjar hösten 2022 är de sista poliserna som kommer att vara klara runt årsskiftet 2024/2025 för att främst kunna förstärka LPO. Mot bakgrund av att många poliser arbetar kort tid i yttre verksamhet och om den oönskade rörelsen inåt/uppåt inte kan begränsas finns, enligt internrevisionen, risk för såväl resursminskning som otillräcklig förmåga i LPO framöver och förutsättningarna att klara sitt uppdrag försämras. Tidigare utvärderingar och erfarenheter av större resursförstärkningar till polisen har visat på svårigheterna att uthålligt bygga en stark bas av polisverksamhet i lokalsamhället.¹¹ Med tanke på samhällsutvecklingen i stort och särskilt situationen i de utsatta områdena skulle detta skapa allvarliga problem för polisen att utföra sitt uppdrag och nå de långsiktiga målen. Samtidigt vill internrevisionen betona att det alltid är viktigt att fokusera på de resurser och förmåga som finns och inte de man saknar. En långsiktig framförhållning är dock nödvändig.

¹⁰ Granskning av polisiär närvaro i glesbygd/storstad, målkonflikter och prioriteringar. (A336.260/2019). Granskning av linjeverksamhetens påverkan vid genomförande av i förväg känd särskild händelse, (A703.412/2020) och Granskning av kompetensförsörjning; Åtgärder ännu inte beslutade av rikspolischefen (A359.616/2021).

¹¹ Brottsförebyggande rådet, Satsningen på fler poliser – vad har den lett till, rapport 2013:12.

Internrevisionen bedömer att strategin för utsatta områden har gett tillräckligt stöd för arbetet i utsatta områden men noterar att strategin bl.a. saknar något kring polisens roll för att minska nyrekrytering till den kriminella miljön. Vid intervjuer med företrädare för Noa framkommer att ett omfattande utvecklingsarbete bedrivs, vilket också enligt internrevisionen ger anledning till att revidera strategin.

Det har inte funnits någon nationell samordnare för utsatta områden sedan oktober 2021 och rekrytering av ny har inte varit en prioriterad fråga för Noa. Internrevisionen noterar att det för närvarande saknas tillräcklig koordinering av arbetet med utsatta områden men enligt intervju med Noa bedrivs ett utvecklingsarbete som ska omhänderta detta behov. Internrevisionen bedömer att det finns behov av att samordna och koordinera arbetet inom Noa för att ge stöd till lokalpolisområdena inte minst när det gäller metodutveckling. Behovet av samordning gäller även inom regionerna.

Det finns anledning för myndigheten att värdera om styrdokument och åtgärdsplaner bör innehålla olika tidsperspektiv när det gäller arbetet i utsatta områden. Det skulle t.ex. kunna vara att sätta upp mål och åtgärder i några olika tidsperspektiv, 1-2 år, 3-5 år och 6-10 år. Ett sådant arbetssätt skulle ge bättre förutsättningar att arbeta långsiktigt brottsbekämpande i lokalpolisområdena med de lokala lägesbilderna som grund och påverka hur såväl nationella som regionala beslut utformas, under förutsättning att myndigheten gör adekvata konsekvensanalyser inför beslut. Det skulle underlätta för lokalpolisområden att ta fram en kompetensförsörjningsplan som motsvarar den förmåga som behöver uppnås för att klara mål med olika tidshorisonter. Det skulle också underlätta extern samverkan och framtagande av medborgarlöften då en större trygghet finns för att kunna genomföra vad man har kommit överens om. Därmed kan det skapas möjlighet att koppla arbetsmetoder till olika tidsperspektiv.

Sammantaget bedömer internrevisionen att den nationella strategiska ledningen och styrningen inte ger tillräckligt stöd för att säkerställa förmågan i utsatta områden utifrån lokala lägesbilder och arbeta effektivt och ändamålsenligt i utsatta områden. Det finns även behov av att utveckla den regionala strategiska ledningen och styrningen så att den tydligare stödjer arbetet med lokala lägesbilder. En tydligare prioritering av arbetet i utsatta områden krävs såväl i ord som i handling.

Rekommendation

Rekommendation 3.1.1

Orange – Väsentlig brist

Internrevisionen rekommenderar Polismyndigheten (i första hand nationella operativa avdelningen och polisregionerna) att:

- utveckla den strategiska ledningen och styrningen för att säkerställa förmågan i utsatta områden utifrån lokal lägesbild och ge förutsättningar för lokalpolisområdena att arbeta effektivt och ändamålsenligt.

Konsekvensen av om rekommendationen inte följs är att lokalpolisområden med utsatta områden inte kommer kunna säkerställa förmågan utifrån lokal lägesbild och ges förutsättningar att arbeta effektivt och ändamålsenligt. Detta kan leda till att uppställda mål inte nås och medföra betydande negativa konsekvenser för verksamheten.

3.2 Bedrivs arbetet i utsatta områden i enlighet med strategin och ges förutsättningarna för detta?

Inledning

Polismyndighetens strategi för arbete i utsatta områden togs fram och beslutades av rikspolischefen i augusti 2018. Syftet med strategin är att ange hur Polismyndigheten ska arbeta i de utsatta områdena. Målet med arbetet i de utsatta områdena är att det ska finnas en god förmåga att bekämpa brottsligheten i lokalsamhället över tid där alla medborgare ska ha samma rätt till säkerhet och trygghet. Strategin utgår från tre huvudinriktningar: närvarande polis, synkroniserad förmåga och samverkan.

Internrevisionens redogörelse av iakttagelser följer i stort strategins indelning.

Iakttagelser

Närvarande lokalpolis

Lokal polisiär förmåga

I såväl enkätundersökning, fokusgruppsdiskussioner som internrevisionens besök i sex lokalpolisområden framkommer att den operativa förmågan¹² hos lokalpolisområden med utsatta områden under de senaste två åren har ökat.

Enligt enkätsvaren har ökningen av den operativa resursen främst skett vad gäller ingripandepoliser men även antalet områdespoliser har ökat. En viss ökning har också skett av antalet civila utredare.

Samtidigt gör flertalet lokalpolisområdeschefer bedömningen att resurstillskotten hittills inte är tillräckliga för att på permanent basis omhänderta problemen enligt lokal lägesbild. Det är inte ovanligt att det bara är minimibemanning på ingripandeverksamheten vissa dagar och kvällar i veckan och områdespolisverksamheten behöver i varierande grad stötta ingripandeverksamheten och speciellt under sommarperioden kan denna verksamhet i flera fall inte upprätthållas.

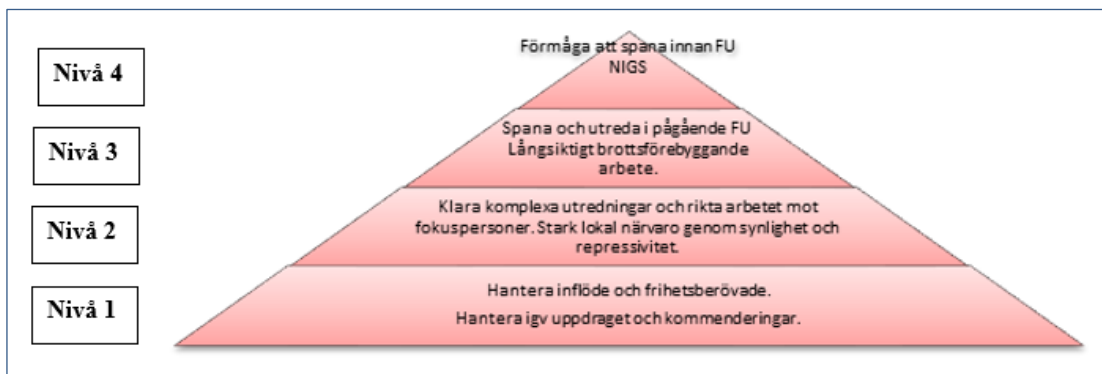
Även om lokalpolisområdena har prioriterats vid resurstilldelning inom regionerna så är lokalpolisområdeschefernas uppfattning att de därmed också förväntas lämna resurser för olika insatser och uppdrag inom regionen, vilket bidrar till ständiga omprioriteringar av verksamheten inom LPO.

I granskningen har framkommit behov av förmågor för att kunna arbeta fullt ut med lägesbilden. Exempel som lyfts fram är bl.a. områdespoliser, analytiker, finansiella utredare, NIGS-resurs¹³, utredare och FU-ledare. Flera har också framfört utökat behov av stödfunktioner inom stöd/service i lokalpolisområdet. Internrevisionen noterar att attraktionskraften är starkare att arbeta med NIGS-uppdraget än som uniformerad områdespolis med ett långsiktigt brottsförebyggande uppdrag nära medborgarna.

¹² Med operativ förmåga avses förmågan att utreda brott, ingripa mot brott, brottsförebyggande/kontaktskapande och samverkan med lokalsamhället.

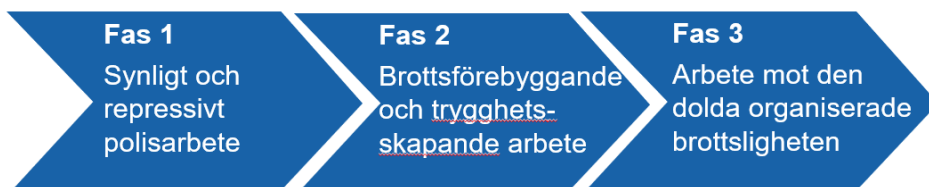
¹³ Nationell ingripandespaning

Nedanstående triangel beskriver på ett övergripande sätt arbetet i lokalpolisområdet.



Av enkätsvaren framgår att 64 procent av LPO-cheferna bedömer att de enbart har förutsättningar att arbeta löpande i de utsatta områdena på nivå 1 (12 procent) eller nivå 1 och 2 (52 procent). Endast 12 procent har förmåga att löpande arbeta i alla fyra nivåerna. Av fokusgruppsamtal och intervjuer framkom att lokalpolisområdena upplever också att de i större omfattning lånar ut personal till andra sektioner, enheter och regioner än vad de kan avropa från polisområde, region och nationellt (Se vidare avsnittet synkronisering).

Fasmodellen



Modell framtagen av BRÅ.

Flertalet av lokalpolisområdena uppger att de arbetar enligt Fasmodellen. Lite mer än hälften av LPO-cheferna anger att de inte har förutsättningar att arbeta i alla tre faserna samtidigt (enligt fasmodellen) när det krävs. De har inte de förmågor och resurser som krävs för att klara uppdraget samtidigt som synkroniseringen med regionernas övriga resurser inte anses tillräcklig. Det är endast 12 procent, 4 lokalpolisområden av 33 som anger att det stämmer helt och hållet att de kan arbeta i alla tre faserna samtidigt.

Medarbetarnas engagemang

I enkätundersökningen uppger 91 procent att det finns en väl fungerande samverkan mellan områdespolisen och ingripandeverksamheten. I fokusgruppsdiskussioner och intervjuer nyanseras bilden något. Lägesbild och operativ inriktning är gemensamma och områdes- och ingripandepoliser deltar, i varierande grad, på gemensamma utsättningar. Förläggning av arbetspass påverkar möjligheten till gemensamma utsättningar. Flera arbetar med rotation

från ingripandeverksamheten till områdespolisen. Enkätundersökningen visar också att medarbetarnas kunskap tas tillvara i lägesbilsarbetet och bidrar till utveckling av verksamheten. Beträffande karriär och utvecklingsvägar (KUV) inom lokalpolisområdet är bilden inte lika positiv. Visserligen har KUV tagits fram för poliser i yttre tjänst men för utredningsverksamheten finns för närvarande inte något motsvarande. Enligt fokusgruppsdiskussioner och intervjuer försvårar detta arbetet att attrahera poliser till utredningsverksamheten. Enligt uppgift pågår nu ett KUV-arbete även för utredare.

Funktionen kommunpolis infördes vid Polismyndighetens bildande 2015 för att det fanns ett tydligt behov att hålla ihop samverkan med externa aktörer inom lokalpolisområdet. Avsikten var att kommunpolisen skulle vara LPO-chefens förlängda arm och aktivt delta i prioritering av arbetet med den lokala lägesbilden. När alla medarbetare skulle ”mappas” in i olika grupper kom kommunpolisen att placeras under stöd/service vid LPO. Vid några intervjuer har det beskrivits att funktionen kommunpolis inte är en karriärväg utan snarare en återvändsgränd. Det finns en frustration att det saknas avsättningsyta för kunskap och att de känner sig ”ensamma”. Flera kommunpoliser har slutat och det är svårt att rekrytera nya. Men det har också framförts att det på andra platser finns stort intresse att vara kommunpolis.

Majoriteten av LPO-cheferna har svarat att de anser att Polismyndigheten har ett utvecklat verksamhetsskydd/medarbetarskydd som bidrar till att skapa trygghet vid arbetet i utsatta områden. I intervjuer anges att det förekommer hot, våld och trakasserier mot polisen men att förbättringar har skett de senaste åren. Arbeta med bemötande, tillit och legitimitet uppges bidra till detta. 97 procent svarar i enkäten att lokalpolisområdet arbetar aktivt med att öka tillit och legitimitet för den lokala polisen. Den senaste tidens upplopp (påskan 2022) har dock visat vikten av att ständigt ha denna fråga i fokus och att ytterligare satsningar behövs inom verksamhets- och medarbetarskyddsområdena.

Kompetens

Lokalpolisområdena arbetar i större utsträckning med kunskapsbaserade metoder jämfört med tidigare. 82 procent anger i enkäten att de arbetar i enlighet med polisens framtagna metoder. 79 procent anger att de har den samlade kompetensen som krävs för att kunna genomföra ett effektivt arbete utifrån den framtagna lägesbilden. Samtidigt framförs i intervjuer att personalrörligheten på flera orter är stor och det tar lång tid att bygga upp kompetens och förmåga då mer erfarna poliser flyttar och ersätts av nya oerfarna poliser. Lägesbilsarbetet är mer utvecklat och flera är involverade och arbetar med denna. Det finns idag i större utsträckning kompetens och kännedom om olika metoder. Samtidigt lyfter många i såväl fokusgruppsdiskussioner som i

intervjuer att det borde finnas former för erfarenhetsutbyten t.ex. kring metoder som fungerat bra. Önskemål om erfarenhetsutbyten har uttryckts från såväl lokalpolisområdeschefer som områdespoliser och kommunpoliser. I en region sker kunskapsöverföring genom vad regionen benämner som ”local to local” och innebär i korthet att medarbetare från ett lokalpolisområde med stor erfarenhet av arbete i utsatta områden under en begränsad tid stöttar ett annat lokalpolisområde med mindre erfarenhet. Det finns ingen specifik utbildning för just områdespoliser men det finns utbildning inom det brottsförebyggande arbetet och metoder som riktar sig till områdespoliser. Ett koncept med kortfilmer som Noa tog fram 2020 genomfördes aldrig.

Relationsskapande och gränssättande

Det har skett en kulturflyttning mot att arbeta mer relationsskapande men samtidigt kunna arbeta gränssättande. Det är viktigt att kunna arbeta med båda sätten. Flera anser att ledarstilen hos gruppchefer har stor betydelse i hur väl man lyckas med detta. 97 procent svarar i enkäten att poliser i utsatta områden verkar nära medborgarna genom ett relationsskapande och gränssättande förhållningssätt. I intervjuer i samband med platsbesök blev även här bilden mer nyanserad. Det finns exempel på lokalpolisområden där det är uppdelat på sådant sätt att medarbetarna i ett område framförallt arbetar gränssättande och i ett annat område företrädesvis relationsskapande. De olika lägesbilderna i dessa områden förklarar till viss del de olika arbetsätten.

Kommunikation

Lokalpolisområden arbetar aktivt med kommunikation av arbetet i utsatta områden. Det handlar om trygghetsskapande kommunikation och för att få en ökad förståelse för polisens arbete. Det handlar också om att arbeta aktivt med bemötande av medborgare t.ex. förstå vikten av att ”lämna bilen”.

Synkroniserad förmåga

Som framgår i strategin för arbete i utsatta områden krävs helhetssyn med utgångspunkt i Polismyndighetens samlade resurser och förmågor. Lokalpolisområden har tillsammans med polisområden och regionala enheter i varierande grad utvecklat ledning och styrning så att arbetet sker mer synkroniserat. Exempel på detta som framkommit vid internrevisionens besök är lokala och regionala driftcenter eller lokala stabsorganisationer med specifika polisoperationer där operativa samordnare har tät kontakt med sektioner och enheter på polisområdes- och regional nivå. Flera intervjuade för fram att det visat sig vara en framgångsfaktor att ha en operativ samordnare eller koordinator för att koordinera och prioritera arbete i utsatta områden. Samtidigt framkommer i fokusgruppsdiskussioner och intervjuer en generell bild av att lokalpolisområdet är mer ”resursgivare” än ”resurstagare”, d.v.s. att

koordineringen inom främst regionen för att klara lokalpolisområdets lägesbild med att arbeta i de 4 nivåerna (främst 3 och 4) inte fungerar tillräckligt bra. Vidare framförs ”att det är mycket som ska prioriteras och inget som prioriteras bort, till slut hinner man inte med någonting”.

Ledning och styrning

Den övervägande delen, 79 procent av lokalpolisområdescheferna har i enkäten svarat att de upplever att deras mandat är tillräckligt för att bedriva ett effektivt och framgångsrikt arbete i utsatta områden. Enligt fokusgruppsdiskussioner och intervjuer har dock nationella och regionala beslut i flera fall begränsat deras mandat och minskat lokalpolisområdeschefernas möjligheter att agera. Som tidigare nämnts finns i dagsläget ingen nationell samordningsfunktion som enligt strategin ska samverka med regionerna och deras arbete i utsatta områden. Arbetet med att ta fram lägesbilder i samband med det nationella inhämtningsuppdraget har utvecklats och är mer enhetligt enligt intervjuer. De lägesbilder som lokalpolisområdena uppdaterar löpande skiljer sig däremot åt jämfört med lägesbilder från andra sektioner och enheter. Detta försvårar aggregering och prioritering på polisområdes- och regional nivå.

Utredning och lagföring

Utredningsverksamheten är hårt belastad. Det framkommer både i enkätundersökningen, i fokusgruppsdiskussionerna och vid intervjuer. I enkätundersökningen svarade 85 procent att det saknas en resursstabilitet i utredningsarbetet som säkerställer förmågan att utreda brott och bidrar till lagföring. Det är på många lokalpolisområden svårt att rekrytera utredare och tillfällig lösning blir ofta helt nya och oerfarna poliser. Utredningsförmågan på lokalpolisområdena har heller inte hängt med i förhållande till utvecklingen av vilka brott lokalpolisområdena idag utreder. 2015 utreddes brott av enkel beskaffenhet men idag handlar det allt oftare om grövre, mer komplexa och svårutredda brott såsom t.ex. mordförsök, barnpornografi och människorov.

Under internrevisionens besök framkom att det i flera fall etablerats särskilda utredningsgrupper i vilka ärendesamordning mot lokala kriminella personer sker. Fokuseringen är mot cylinderaktörer¹⁴ i de utsatta områdena. Flera intervjuade upplever en frustration över flaskhalsar när de t.ex. behöver tekniskt stöd vid telefontömningar och stöd inom det forensiska området. Vidare framkom att antalet övervakningskameror har ökat under de senaste åren.

¹⁴ Beskriver vilka individer som påverkar problemen i ett lokalpolisområde. Genom att dela in kriminella och de som löper risk att utveckla kriminella beteenden i grupper skapas en överblick över hur kriminaliteten kan utvecklas i ett område.

Arbetet med avhopparverksamhet är i flera fall i ett tidigt skede och framförallt beroende på kommunernas intresse och möjligheter.

Lagstiftning

Samverkan mellan Polismyndigheten, kommuner och andra myndigheter har över tid ökat och en förändrad offentlighets- och sekretesslagstiftning är, enligt intervjuer, viktig för att underlätta samverkan. Upplevelsen bland de intervjuade är att Polismyndigheten är aktiv när det gäller att tydliggöra behov av förändrad lagstiftning. Internrevisionen har inte fördjupat sig mer i denna del i granskningen.

Samverkan

Samverkan mellan polisen och relevanta samhällsaktörer sker i varierande omfattning och är i olika utsträckning strukturerad. 91 procent anger i enkäten att samverkan sker i lämplig omfattning med relevanta samhällsaktörer i brottsförebyggande syfte och 82 procent i repressivt syfte. Samverkan med kommunerna och bostadsbolag (främst kommunala) har utvecklats. Det finns mer att göra beträffande samverkan med skolan, det privata näringslivet och civilsamhället även om det finns flera exempel på där även detta fungerar bra. I samtliga besökta lokalpolisområden sker samverkan med kommunerna i formen av EST.¹⁵

Vid några intervjuer har framförts att polisens samverkan med kommunen tenderar att fungera bättre ju större problemen är. Man hanterar problem istället för att försöka hindra att de uppstår.

Innehållet i samverkansöverenskommelser skiljer sig åt mellan lokalpolisområdena. I vissa fall är innebörden ”att samverkan ska ske”. I andra fall är överenskommelserna mer specifika och anger inom vilka områden samverkan ska ske samt med åtaganden/handlingsplaner. Det har av flera framförts att lokalpolisområdena önskar en mer långsiktighet kring kommunernas brottsförebyggande arbete då det upplevs som dessa frågor blir mer aktuella i samband med valår. I samtliga samtal har betonats vikten av att polisen inte ensam kan vända utvecklingen i de utsatta områdena. Givet nuvarande situation och förutsättningar uppskattar ett flertal LPO-chefer att det kommer ta lång tid (6-15 år) innan deras utsatta områden inte längre är att betrakta som utsatta områden eller att det inte kommer kunna ske någon förbättring alls. Anledningen till deras negativa bild framgår till stora delar i denna rapport.

¹⁵ Effektiv samordning för trygghet, en arbetsmetod som utvecklats av bl.a. Örebro universitet. Metoden inriktas mot situationellt trygghetsskapande arbete och bör användas som ett komplement till det övriga långsiktiga arbete som bedrivs hos kommun, polis och andra aktörer. Målet med metoden är att minska och förebygga otrygghet genom tidiga insatser när problem uppstår eller är på väg att kunna hända.

Alla är dessutom överens om att det krävs stora och långsiktiga insatser från övriga samhällsaktörer för att hantera de komplexa samhällsproblemen.

Medborgarlöften infördes vid omorganisationen för att bl.a. utveckla och bidra till att polisen skulle komma närmare medborgarna och aktivt lyssna på vilka problem invånarna upplever för att därefter vidta åtgärder tillsammans med kommunen och näringsliv, föreningar m.fl. En viktig del i arbetet var att framtaget medborgarlöfte skulle kommuniceras till invånarna och sedan också kommunicera resultatet av polisens och samarbetspartners arbete.

Alla LPO med utsatta områden har inte tagit fram medborgarlöften. Vid några intervjuer har det framkommit att de ser framtagandet av löftena som en administrativ börda som tar mycket tid att ta fram och att det sedan mest blir en pappersprodukt och att det är viktigare att genomföra medborgardialoger. Någon uttryckte att ”Medborgarlöften kanske nu är passé”. En annan synpunkt som framkommit är att löftena är urvattnade eftersom polisen inte ”vågar” lova för mycket eftersom de aldrig vet vilka omprioriteringar av verksamheten som kommer ske under året. Polisen lovar bara sådant som ändå ska genomföras.

Lägesbilder delas med kommuner men i samband med det nationella inhämtningsuppdraget från nationella operativa avdelningen så väljer vissa lokalpolisområden att göra detta själva medan andra gör detta tillsammans med kommun, socialtjänst m.fl.

För att motverka nyrekrytering sker i lokalpolisområdena samverkan enligt SSPF.¹⁶ Avhopparverksamhet enligt GVI¹⁷ finns i några av de besökta lokalpolisområdena.

Uppföljning

Enligt strategin följs utvecklingen i de utsatta områdena upp årsvis genom analys av förändringar i de lokala lägesbilderna och effekter som påverkar ett områdes utsatthet. Detta omhändertas enligt Noa via inhämtningsuppdraget. Utöver detta sker ingen återkommande, systematisk uppföljning av strategin. Enligt strategin ska arbetet följas upp enhetligt och mätas mot definierade effektmål. Några egentliga effektmål har dock inte tagits fram.

Av skriftligt svar från EA framgår att de i dagsläget inte har för avsikt att förändra den nationella uppföljningen av myndighetens arbete och resultat i

¹⁶ Skola, socialtjänst, polis och fritid. En samverkansform vars syfte är att samverka för att förebygga att barn och unga begår brott.

¹⁷ Group violence intervention, strategi utvecklad i USA som syftar till att få kriminella att komma ur kriminaliteten.

utsatta områden. EA har dock en löpande dialog med Noa för att utröna om nya stabila och kvalitetsmässigt hållbara indikatorer är aktuella att följa. Delmålet "Inga nya utsatta områden och reducering av befintliga" i den strategiska verksamhetsplanen följs upp genom tertialuppföljningen. Detta görs dels genom att genomförandet av nyckelaktiviteterna följs upp, dels genom indikatorn "Antal utsatta områden". Indikatorn bygger på Noa:s rapporter om utsatta områden där utförlig djupanalys och lägesbeskrivning även återfinns.

Lokalpolisområdena har lokala lösningar på uppföljningen som främst fokuserar på genomförda aktiviteter men sällan på vilka effekter som uppnåtts. Många anser att uppföljningen behöver utvecklas. Flera anser att störst påverkan uppnås genom en strukturerad uppföljning i samverkan med kommunerna. Detta kan ske via trygghetsmätningar och genom att följa upp effekter i olika områden, på olika platser. I detta arbete är det bra att ta hjälp av forskningen. Flera menar också att en bra uppföljning är avgörande för hur lokalt förankrade polisen är.

Bedömning

Internrevisionens övergripande bedömning är att lokalpolisområdena till största del arbetar i enlighet med strategin för arbete i utsatta områden men att det också finns avvikelser. Internrevisionens bedömning är att arbetet idag sker mer kunskapsbaserat och i samverkan mellan de olika funktionerna inom lokalpolisområdet. Lägesbilder tas fram tillsammans och medarbetarna i lokalpolisområdet arbetar i stor utsträckning gemensamt med den lokala lägesbilden.

Internrevisionen anser att mer kan göras vad gäller synkronisering på polisområdes- och regional nivå för att stödja lokalpolisområdenas arbete med lokala lägesbilder. Det handlar också om att de olika sektionernas och enheternas lägesbilder behöver bli mer enhetliga för att underlätta prioriteringar på polisområdes- och regional nivå. Lokalpolisområdets lägesbild bör vara utgångspunkten för sektionernas arbete. Internrevisionen anser att arbeta mot en gemensam lägesbild är centralt för att nå framgång i arbetet. Alternativet är att lokalpolisområdena i större utsträckning tilldelas de förmågor som krävs för att klara av uppdraget.

Arbetet med att ta fram lägesbilder i samband med det nationella inhämtningsuppdraget (framtagande av underlag för lokal lägesbild) har utvecklats och är mer enhetligt. Internrevisionen ser dock ett behov av att det i myndighetens planeringsprocess tydligt anges när i tiden inhämtningsuppdraget ska genomföras och genom detta ingår som en naturlig del i lokalpolisområdets årsplanering.

Lokalpolisområdena arbetar i större utsträckning med ett relationsskapande och gränssättande förhållningssätt, vilket är positivt. Ett lokalt förankrat polisarbete ger möjlighet till ytterligare kulturförflyttning där alla i lokalpolisområdet ser sig som ”polis i lokalpolisområdet” och inte som polis BF/IGV, utredare, områdespolis m.m. Genom ett sådant förhållningssätt kommer positiva förändringar ske utan att ”kosta” något mer än hårt arbete för ledningen för lokalpolisområdet och övriga lokala chefer. Det ger också möjlighet att långsiktigt bygga upp hur den lokala polisen gemensamt ska arbeta med tillit och legitimitet för att vinna medborgarnas förtroende. En framgångsfaktor är också att LPO-chefen arbetar långsiktigt i många år och i samma LPO.

Majoriteten av LPO-cheferna (som besvarade enkäten innan upploppen i påskhelgen) anser att Polismyndigheten har ett utvecklat verksamhets-skydd/medarbetarskydd som ska bidra till att skapa trygghet vid arbetet i utsatta områden. Internrevisionens anser att den senaste tidens upplopp (påskan 2022) visar på vikten av att ständigt ha denna fråga i fokus och att ytterligare satsningar behövs inom verksamhets- och medarbetarskyddsområdena.

Önskemål om erfarenhetsutbyten har uttryckts från såväl lokalpolisområdeschefer som områdespoliser och kommunpoliser. Internrevisionen ser att det finns ett tydligt behov av mer strukturerat erfarenhetsutbyte och myndigheten bör värdera möjligheten att utveckla detta. Bra initiativ finns i verksamheten.

De signaler som kommer fram i några intervjuer om kommunpolisens bristande status inom organisationen bör tas på allvar. Samtidigt finns signaler från andra att det fungerar bra. Internrevisionen gör bedömningen att en viktig framgångsfaktor är att kommunpolisen måste vara en del av arbetet med den lokala problembilden och genomförandet av aktiviteter d.v.s. vara LPO-chefens förlängda arm och inte utgöra en ”egen ö” i lokalpolisområdet. Myndigheten bör värdera behovet av en större enhetlighet i kommunpolisens status, uppdrag och arbete.

Den bild som redovisas av ett begränsat mervärde att arbeta med medborgarlöften är, enligt internrevisionen, ett symptom på att det långsiktiga brottsförebyggande arbetet inte fungerar i LPO och att resurser tas till uppgifter som anses mer prioriterat. Myndigheten bör värdera vilka förändringar som krävs för att medborgarlöften ska användas på det sätt som avsikten var för att komma närmare medborgarna och lyssna på vad de anser vara problem där de bor. Det är viktigt att arbetet med medborgarlöftet är en del av det samlade arbetet med den lokala lägesbilden och ingår som en naturlig del i den operativa inriktningen.

Samverkan med kommuner, bostadsbolag, och i vissa fall näringslivet har utvecklats men internrevisionens uppfattning är att mer kan göras för att få till

bättre och effektivare brottsförebyggande åtgärder. Internrevisionen delar bilden av vad som framkommit i flera intervjuer, d.v.s. att polisens samverkan med kommunen tenderar att fungera bättre ju större problemen är. Man hanterar problem istället för att försöka hindra att de uppstår.

Internrevisionen anser att det i första hand handlar om att denna samverkan behöver struktureras bättre men även att i större utsträckning få med andra samhällsaktörer. Samverkan enligt EST kan underlätta att få till struktureringen. Internrevisionen anser också att den nuvarande uppföljningen är alltför begränsad och i större omfattning behöver inriktas på uppnådda effekter. Det behöver bli ett tydligare fokus på det brottsförebyggande arbetet i uppföljningen.

Baserat på enkätundersökning, fokusgruppsdiskussioner och intervjuer gör internrevisionen bedömningen att lokalpolisområdena inte ges tillräckliga förutsättningar för att på permanent basis omhänderta den lokala lägesbilden som framgår i strategin. Exempel på detta är situationen inom utredningsverksamheten som i många fall är mycket ansträngd samt att förmågeutvecklingsbehovet hos utredare på lokalpolisområdesnivå inte följt med den mer komplicerade och svårutredda brottsutvecklingen som lokalpolisområdena numera måste hantera/utreda. Personalrörligheten, vilket många gånger innebär förlust av förmåga, när mer erfarna utredare byter funktion och ersätts med oerfarna poliser är enligt internrevisionen en stor utmaning som ytterligare kommer aktualiseras de kommande åren. Myndighetens utmaning är att bibehålla och höja den utredande förmågan samt arbeta långsiktigt. Det efterfrågas också fler områdespoliser, analytiker och andra specialistfunktioner.

Internrevisionen konstaterar att lokalpolisområden med utsatta områden har tillförts resurser under de senaste två åren och den operativa förmågan har ökat. Men detta till trots så klarar flertalet av lokalpolisområdena inte löpande att utföra det övergripande uppdraget med egen resurs eller genom samordning inom regionen (synkronisering). De har inte heller förmåga att arbeta i alla tre faserna enligt fasmodellen när så krävs.

Sammanfattningsvis föreslår internrevisionens följande åtgärder:

- Säkerställa att fördelning av resurser och förmågor till utsatta områden sker utifrån lokal lägesbild och att förutsättningar ges att arbeta enligt strategin för arbete i utsatta områden.
- Vidareutveckla samverkan med andra samhällsaktörer och arbetet med medborgarlöften.
- Vidareutveckla möjligheter till erfarenhetsutbyten mellan lokalpolisområden.

- Analysera och utveckla vilka förmågor som behöver finnas inom utredningsverksamheten på lokalpolisområde givet brottstyper som förväntas att utredas på denna nivå.
- Vidareutveckla uppföljningen av arbetet i utsatta områden.
- Att inhämtningsuppdraget tydligt inkluderas i myndighetens planeringsprocess.
- Fortsatt fokus på verksamhets- och medarbetarskydd.
- Värdera behovet av en större enhetlighet avseende kommunpolisens status, uppdrag och arbete.
- Vidareutveckla synkronisering för att stödja lokalpolisområdena och deras arbete med lokala lägesbilder.
- Öka attraktiviteten att arbeta i utsatta områden.
- Förstärka förutsättningarna att arbeta med tillit, legitimitet och relationsskapande.

Rekommendationen nedan riktas i första hand till nationella operativa avdelningen och polisregionerna men även ekonomiavdelningen, HR-avdelningen och andra nationella avdelningar berörs och behöver värdera behov av att vidta åtgärder.

Rekommendation

Rekommendation 3.2.1

Orange – Väsentlig brist

Internrevisionen rekommenderar Polismyndigheten (i första hand nationella operativa avdelningen och polisregionerna) att:

- värdera behovet av åtgärder inom de områden som internrevisionen lyft fram i bedömningen av avsnitt 3.2 och därefter vidtar åtgärder som ger lokalpolisområdena förutsättningar att arbeta enligt strategin för arbete i utsatta områden.

Konsekvensen av om rekommendationen inte följs är att lokalpolisområden med utsatta områden inte kommer kunna säkerställa förmågan utifrån lokal lägesbild och enligt strategin samt ges förutsättningar att arbeta effektivt och ändamålsenligt. Detta kan leda till att uppställda mål inte nås och medföra betydande negativa konsekvenser för verksamheten.

3.3 Har beslutade åtgärder från föregående granskning genomförts?

Iakttagelser

Internrevisionens granskning 2017 av arbetet i utsatta områden¹⁸ resulterade i ett antal rekommendationer. Under slutredovisningens gång konstaterades att vissa åtgärder hade vidtagits eller pågick för att hantera de brister och svårigheter som internrevisionen redovisade i rapporten. Det beslutades om fyra specifika åtgärder:

- Noa, beredningsenheten och UC Väst ska se över behovet av en nationell utbildning för områdespoliser. Vid konstaterat behov ska planering för och framtagande av en nationell utbildning initieras.
- Noa ska ta fram en nationell strategi för utsatta områden.
- Noa ska följa upp metodstödet genom årliga bedömningar och dataanalyser.
- Noa ska ta fram en kompetensprofil för underrättelsesamordnare.

För respektive beslut angavs en tidplan för åtgärdernas genomförande och internrevisionen har enligt sina rutiner följt upp arbetets fortskridande genom kontakter med de personer som utsetts som ansvariga.

Iakttagelser

Utbildning för områdespoliser

Internrevisionen har i tidigare uppföljning noterat att det 2018 genomfördes en inventering av behov av riktad utbildning för områdespoliser. Enligt svar från HR i samband med uppföljning 2019 äskades medel i arbetsmiljöbudget för att initiera utbildning.

I aktuell granskning har HR framfört att det finns utbildning inom det brottsförebyggande arbetet och metoder som riktar sig specifikt till områdespoliser. Frågan om utbildningsbehov för områdespoliser har i granskningen tagits upp på nytt. (Se avsnitt 3.2)

Nationell strategi

Polismyndighetens strategi för arbete i utsatta områden togs fram 2018, PM 2018:26, som ett resultat av tidigare granskning. Strategin är till stora delar en grund för aktuell granskning.

¹⁸ Granskning av särskilda satsningar – utsatta områden, dnr. A191.151/2017.

Uppföljning av metodstödet

Internrevisionens tidigare uppföljning visar att en utbildningsinsats genomfördes i samband med det årliga inhämtningsuppdraget för 2019 och att metodstödet är implementerat. Det används i samtliga LPO.

Kompetensprofil för underrättelsesamordnare

Vid internrevisionens tidigare uppföljning noterades att åtgärden finns med i den framtagna strategin PM 2018:26. Flera LPO-chefer har dock påtalat att det finns en brist på underrättelsesamordning på lokal nivå.

Internrevisionen konstaterade vid tidigare uppföljning att rekommendationen är åtgärdad.

Bedömning

Internrevisionens bedömning är att åtgärder enligt tidigare granskning och beslut är genomförda. Avsikten med aktuell granskning har varit att följa upp tidigare granskning men också att fokusera på aktuella problem och svårigheter i de utsatta områdena. I rapporten redovisas utmaningar som iakttagits för att kunna bedriva ett effektivt arbete i utsatta områden inte minst till följd av samhällsutvecklingen.



Carl Ygge



Johan Dixelius



Datum 2022-12-13

Informationsklass Öppen


Diariernr, ärende A699.480/2021

Saknr 977

Polismyndigheten

Beslutsprotokoll RPC 127/2022

Beslutande	Rikspolischefen Anders Thornberg
Föredragande	Internrevisionschefen Peter Ambrosson

Övriga som deltagit i den slutliga handläggningen	Avdelningschefen Gunilla Hedwall 
---	--

Ärende	Beslut med anledning av internrevisionens granskning av polisens arbete i utsatta områden.
--------	--

Beslut	<p>Internrevisionen har genomfört en granskning av polisens arbete i utsatta områden. Granskningen har resulterat i ett antal iakttagelser och rekommendationer. Internrevisionen har inför rikspolischefens beslut genomfört dialoger med respektive polisregion och nationella operativa avdelningen.</p> <p>Polismyndigheten beslutar följande.</p> <p>Åtgärd med anledning av rekommendation i avsnitt 3.1.1</p> <p>Nationella operativa avdelningen ska inom ramen för sitt processansvar och inom ordinarie planerings- och uppföljningsprocess i ett VEK-perspektiv ta fram en åtgärdsplan i syfte att dels utveckla den strategiska ledningen och styrningen, och dels vidta andra åtgärder som krävs för att säkerställa förmågan i utsatta områden utifrån aktuell lägesbild. Detta för att ge förutsättningar för polisregionerna att arbeta effektivt och ändamålsenligt. Åtgärdsplanen ska vara beslutad senast den 30 april 2023. Chefen för nationella operativa avdelningen ansvarar för åtgärdens genomförande.</p> <p>Åtgärd med anledning av rekommendation i avsnitt 3.1.2</p> <p>Polisregionerna Bergslagen, Mitt, Stockholm, Syd, Väst och Öst ska inom ramen för sitt verksamhetsansvar och inom ordinarie planerings- och uppföljningsprocess ta fram en åtgärdsplan eller motsvarande i syfte att dels utveckla den strategiska ledningen och styrningen, och dels vidta andra åtgärder som krävs för att säkerställa förmågan i utsatta områden utifrån lokal lägesbild. Detta för att ge förutsättningar för lokalpolisområdena att arbeta effektivt och ändamålsenligt. Åtgärdsplanen eller motsvarande ska vara beslutad senast den 30 april 2023. Respektive regionpolischef ansvarar för åtgärdens genomförande.</p>
--------	---

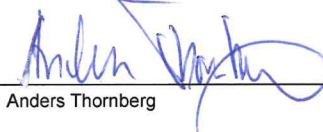
Kostnad	-
Finansiering	-

Vid protokollet



Peter Ambrosson

Justeras



Anders Thornberg

Sändlista	Kopia till
Samtliga polisregioner och avdelningar	Arbetstagarorganisationer
Internrevisionen	Skyddsorganisationen