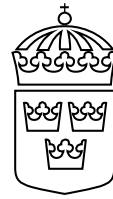


Regeringens skrivelse

2020/21:108



Riksrevisionens rapport om Polismyndighetens arbete i utsatta områden

Skr.
2020/21:108

Regeringen överlämnar denna skrivelse till riksdagen.

Stockholm den 4 mars 2021

Stefan Löfven

Mikael Damberg
(Justitiedepartementet)

Skrivelsens huvudsakliga innehåll

Denna skrivelse har utarbetats med anledning av Riksrevisionens rapport Rätt insats på rätt plats – polisens arbete i utsatta områden (RiR 2020:20).

Riksrevisionen har granskat om Polismyndighetens arbete i utsatta områden är ändamålsenligt. Den samlade slutsatsen av granskningen är att arbetet inte är fullt ut ändamålsenligt. Polismyndighetens metod för att identifiera utsatta områden bedöms utgöra ett stöd för lokalpolisområdena men Riksrevisionen bedömer också att metoden som används har vissa brister.

Riksrevisionen anser att Polismyndigheten inte följer upp resursfördelningen till utsatta områden på ett sätt som gör det möjligt att bedöma om resurser faktiskt går till dessa områden. Riksrevisionen har också följt upp ett beslut om att det ska finnas en områdespolis per 5 000 invånare och konstaterar att detta inte är genomfört i en tredjedel av de lokalpolisområden som har utsatta områden. Riksrevisionens bedömning är emellertid att de polismän som tjänstgör i utsatta områden har anpassat sitt arbetssätt och arbetar enligt beprövade metoder i den omfattning som är möjlig sett till resurssituationen. I granskningen görs avslutningsvis bedömningen att det råder brist på teknisk utrustning i form av bevakningskameror och kroppsburna kameror i utsatta områden och att det råder osäkerhet kring hur den sekretess som råder mellan socialtjänsten och Polismyndigheten ska tolkas.

Riksrevisionens bedömning är att regeringen genom sin styrning av Polismyndigheten har ökat förutsättningarna för att de ska kunna arbeta effektivt i utsatta områden. Riksrevisionen bedömer att regeringen på flera sätt har prioriterat Polismyndighetens arbete i utsatta områden och att det

Skr. 2020/21:108 finns och har funnits en tydlig ambition att försöka vända utvecklingen i dessa områden.

Med anledning av granskningen lämnar Riksrevisionen ett antal rekommendationer till Polismyndigheten. Polismyndigheten har påbörjat ett arbete för att omhänderta dessa. Regeringen anser att Riksrevisionens granskning är ett värdefullt bidrag i Polismyndighetens pågående arbete i utsatta områden och har beslutat om ett antal åtgärder.

I och med denna skrivelse anser regeringen att Riksrevisionens rapport är slutbehandlad.

1	Ärendet och dess beredning	4
2	Riksrevisionens iakttagelser	4
2.1	Polismyndighetens styrning.....	4
2.2	Regeringens styrning	5
2.3	Riksrevisionens rekommendationer.....	6
3	Regeringens bedömning av Riksrevisionens iakttagelser	6
3.1	Polismyndighetens åtgärder med anledning av Riksrevisionens rapport	8
Bilaga 1	Riksrevisionens granskningsrapport.....	9
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 4 mars 2021	89

1 Ärendet och dess beredning

Riksrevisionen har granskat om Polismyndighetens arbete i utsatta områden är ändamålsenligt. Granskningen har redovisats i rapporten Rätt insats på rätt plats – polisens arbete i utsatta områden (RIR 2020:20), se bilaga.

Riksrevisionens rapport överlämnades av riksdagen till regeringen den 10 november 2020. Rapporten innehåller slutsatser som avser regeringen och Polismyndigheten samt rekommendationer till Polismyndigheten. Regeringen har inhämtat underlag från Polismyndigheten om hur myndigheten ser på rapportens slutsatser och rekommendationer samt vilka åtgärder som planeras på området.

I och med denna skrivelse anser regeringen att Riksrevisionens rapport är slutbehandlad.

2 Riksrevisionens iakttagelser

Riksrevisionen har granskat om Polismyndighetens arbete i utsatta områden är ändamålsenligt. Granskningen har genomförts mot bakgrund av att problemen i utsatta områden kvarstår, trots riksdagens och regeringens tydliga ambition att vända utvecklingen.

2.1 Polismyndighetens styrning

Riksrevisionen bedömer att Polismyndighetens arbete i utsatta områden inte är fullt ut ändamålsenligt. Riksrevisionen pekar bland annat på att det finns brister i den metod som Polismyndigheten använder för att identifiera utsatta områden. I granskningen beskriver Riksrevisionen hur metoden delvis bygger på subjektiva skattningar av områdenas problematik, vilket innebär att likartade problem kan bedömas olika beroende på vem som gör bedömningen. Områdena kan därmed inte jämföras med varandra. Sett över tid är det heller inte möjligt att dra några säkra slutsatser om antalet utsatta områden ökar eller minskar. Vidare framgår att det saknas rutiner för hur metodstödet ska användas på ett enhetligt sätt och att den lokala tillämpningen varierar när det gäller systematik och likvärdighet. Metodstödet är emellertid under utveckling i ett samarbete mellan Polismyndigheten och Malmö universitet och ett nytt och utvecklat metodstöd kommer att användas från och med 2021. Riksrevisionen konstaterar också att Polismyndighetens metod för att identifiera utsatta områden utgör ett stöd för lokalpolisområdena i arbetet med att skapa lokala lägesbilder och att listan över utsatta områden har bidragit till att synliggöra de problem som finns i vissa områden.

I granskningen beskrivs att Polismyndigheten har tagit fram relevanta strategier och rekommendationer för hur Polismyndigheten ska arbeta i

utsatta områden. Dessa styrsignaler har införts i de berörda lokalpolisområdena och uppfattas vara en hjälp för att arbeta effektivt. Riksrevisionen bedömer att åtgärderna har ökat förutsättningarna för Polismyndigheten att arbeta effektivt i utsatta områden.

Riksrevisionens granskning visar emellertid att det finns en del brister i Polismyndighetens finansiella styrning när det gäller utsatta områden. Enligt Riksrevisionen följer Polismyndigheten inte upp resursfördelningen till de utsatta områdena på ett sätt som gör det möjligt att beskriva hur stor del av resurstillskotten som faktiskt kommer utsatta områden till del. Riksrevisionen konstaterar att det, trots att en tredjedel av de senaste årens resurstillskott till Polismyndigheten har fördelats till lokalpolisområden som har utsatta områden, därför inte är möjligt att följa om resurserna går till de utsatta områden där de behövs mest. Riksrevisionen har också följt upp rikspolischefens beslut om att det ska finnas en områdespolis per 5 000 invånare och konstaterar att detta inte är genomfört i en tredjedel av de lokalpolisområden som har utsatta områden.

Riksrevisionens bedömning är att Polismyndigheten har tagit fram relevanta riktlinjer och underlag för hur de ska arbeta i utsatta områden. Vidare bedömer Riksrevisionen att de polismän som tjänstgör i utsatta områden har anpassat sitt arbetssätt och arbetar enligt beprövade metoder i den omfattning som är möjlig sett till resurssituationen.

Riksrevisionen har identifierat vissa förändringar som skulle underlätta för Polismyndigheten att bli mer effektiv. Inom såväl socialtjänsten som Polismyndigheten finns personer som beskriver att sekretessen leder till osäkerhet om vilken information som kan delas och inte. Enligt Riksrevisionen begränsar osäkerheten effektiviteten i samverkan. Riksrevisionen ser därmed positivt på det faktum att regeringen har gett Brottsförebyggande rådet i uppdrag att undersöka förutsättningarna att dela information mellan olika aktörer i arbetet med att förebygga brott, och bedöma om det finns eventuella utvecklingsbehov.

Riksrevisionen beskriver slutligen att det råder brist på viss teknisk utrustning i form av bevakningskameror och kroppsburna kameror i utsatta områden och anser att Polismyndigheten bör prioritera utbyggnaden av bevakningskameror i utsatta områden och fördelningen av kroppsburna kameror till de polismän som tjänstgör där.

2.2 Regeringens styrning

Riksrevisionens bedömning är att regeringen genom sin styrning av Polismyndigheten har ökat förutsättningarna för att Polismyndigheten ska kunna arbeta effektivt i utsatta områden. Riksrevisionen bedömer att regeringen på flera sätt har prioriterat Polismyndighetens arbete i utsatta områden och att det finns och har funnits en tydlig ambition om att försöka vända utvecklingen i dessa områden.

I granskningen beskrivs att regeringen har genomfört en omfattande förstärkning av anslaget till Polismyndigheten för att möjliggöra rekrytering av fler polisanställda. Regeringen har också i övrigt styrt Polismyndigheten genom att ställa krav på att det ska finnas områdespoliser som arbetar fredat med kontaktskapande,

brottsförebyggande och trygghetsskapande arbete i samtliga lokalpolisområden. Regeringen har dessutom begärt uppföljning av situationen i utsatta områden samt beslutat om flera uppdrag i syfte att komma till rätta med missförhållandena där.

2.3 Riksrevisionens rekommendationer

Med utgångspunkt i granskningens resultat lämnar Riksrevisionen följande rekommendationer till Polismyndigheten.

- Öka tillförlitligheten i den process som används för att identifiera utsatta områden. Det kan till exempel handla om att se över bedömningskriterierna och ta fram rutiner för hur metodstödet ska användas på ett enhetligt sätt.
- Följ upp hur många områdespoliser som fördelas till utsatta områden, både för att säkerställa att beslutet om minst en områdespolis per 5 000 invånare i utsatta områden uppfylls och för att analysera behovet.
- Säkerställ tillgång till sådan teknisk utrustning som behövs för att kunna arbeta effektivt i utsatta områden. Det kan till exempel handla om att påskynda utbyggnaden av bevakningskameror och fördelningen av kroppsburna kameror.

Riksrevisionen lämnar inga rekommendationer till regeringen.

3 Regeringens bedömning av Riksrevisionens iakttagelser

Regeringen välkomnar Riksrevisionens granskning. Problematiken i utsatta områden är en av regeringens högst prioriterade frågor och det är av stor vikt att Polismyndighetens arbete i dessa områden bedrivs effektivt.

Regeringen noterar att Riksrevisionen bedömer att regeringen, genom sin styrning av Polismyndigheten, har ökat Polismyndighetens förutsättningar att arbeta effektivt i utsatta områden. Riksrevisionen konstaterar vidare att regeringen på flera sätt har prioriterat Polismyndighetens arbete i utsatta områden och att regeringen har en tydlig ambition att försöka vända utvecklingen i dessa områden. Det är glädjande att regeringens ambitioner och prioriteringar när det gäller en så viktig fråga som utsatta områden framkommer i Riksrevisionens granskning.

Regeringen noterar också att Riksrevisionen bedömer att Polismyndigheten har tagit fram relevanta riktlinjer och underlag för hur de ska arbeta i utsatta områden och att de polisanställda som tjänstgör i dessa områden har anpassat sitt arbetssätt och arbetar enligt beprövade metoder, vilket är positivt.

När det gäller Riksrevisionens kritik av Polismyndighetens metod för att identifiera utsatta områden har regeringen tagit itu med frågan och i Polismyndighetens regleringsbrev för 2021 gett myndigheten i uppdrag att

uppdatera lägesbilden och i så stor utsträckning som möjligt använda sig av objektiva kriterier, för att öka jämförbarheten. Utöver lägesbilden ska myndigheten ge en samlad bild av vilka polisiära åtgärder som vidtas i de utsatta områdena samt beskriva hur det fortsatta arbetet ska bedrivas. Regeringen ser positivt på att det pågår ett arbete på Polismyndigheten med att utveckla metodstödet och att Malmö universitet har involverats i detta.

Riksrevisionen konstaterar också att Polismyndigheten inte följer upp resursfördelningen till de utsatta områdena på ett användbart sätt och att målet avseende områdespoliser inte har nåtts fullt ut. Regeringen genomför sedan en tid tillbaka den största satsningen någonsin på Polismyndigheten och följer resursfördelningen på flera sätt. Polisära resurser är emellertid inte alltid placerade i det geografiska område där de verkar. Det försvårar uppföljningen av resursfördelning på lokal nivå. Regeringen ser dock att en tydlig och långsiktig polisär lokal närvaro är en viktig faktor för att vända utvecklingen i utsatta områden och har därför gett Polismyndigheten i uppdrag i regleringsbrevet 2021 att redovisa hur resurser fördelas i utsatta områden.

Regeringen anser att områdespoliser är en viktig polisär funktion som bör finnas i hela landet och särskilt i utsatta områden. Därför har Polismyndigheten fått i uppdrag att redovisa i vilken omfattning det finns områdespoliser på lokalpolisområdesnivå och vad som görs för att dessa ska få större möjligheter att arbeta långsiktigt med kontaktskapande, brottsförebyggande och trygghetsskapande arbete, utan att tas i anspråk för annan verksamhet. Fördelningen av områdespoliser i utsatta områden ska särskilt redovisas.

Kamerabevakning kan både stärka möjligheterna att bekämpa och förebygga brott samt bidra till ökad trygghet i samhället. Regeringen har under de senaste åren vidtagit en rad åtgärder för att förenkla användningen av kamerabevakning. Riksrevisionen anser att Polismyndigheten bör prioritera utbyggnaden av bevakningskameror i utsatta områden och fördelningen av kroppsburna kameror till de polismän som tjänstgör där. Regeringen uppfattar att Polismyndigheten arbetar aktivt med att expandera sitt kamerabestånd och utveckla sin kameraplattform och ser positivt på det arbetet. Regeringen har gett Polismyndigheten i uppdrag att beskriva sitt arbete med kamerabevakning. Av myndighetens redovisning ska särskilt framgå hur det arbetet utvecklas i utsatta områden.

Riksrevisionen har, liksom regeringen, uppmärksammat frågan om sekretess vid informationsutbyte mellan socialtjänsten och Polismyndigheten. Regeringens uppdrag till Brottsförebyggande rådet nämns av Riksrevisionen som en adekvat åtgärd.

Regeringen bedömer sammanfattningsvis att Riksrevisionens granskning är ett värdefullt bidrag i Polismyndighetens pågående arbete i utsatta områden. Det är ett viktigt arbete där inte bara Polismyndigheten har en roll. Samhället som helhet måste vara starkt för att kunna skydda människor från såväl vardagsbrott som grov brottslighet. Arbetet i utsatta områden måste bedrivas brett mot brotten, men också genom förebyggande insatser mot deras orsaker.

I rapporten har Riksrevisionen inte lämnat några rekommendationer till regeringen.

3.1 Polismyndighetens åtgärder med anledning av Riksrevisionens rapport

Polismyndigheten bedömer att Riksrevisionens rekommendationer är relevanta och har påbörjat ett arbete för att omhänderta förslagen.

Polismyndigheten delar Riksrevisionens bedömning om ett behov av att öka tillförlitligheten i den metod som används för att identifiera utsatta områden. Polismyndigheten har som ambition att integrera objektiva kriterier och att utveckla de subjektiva bedömningarna i lägesbilderna. För att utveckla den metod som används vid framtagandet av lägesbilderna har ett nytt it-stöd utvecklats. It-stödet kommer att användas inför den lägesbild som Polismyndigheten har fått i uppdrag av regeringen att redovisa under 2021. Polismyndigheten ska också förtydliga rutinerna i inhämtningen av underlag till lägesbilden. I detta arbete kommer erfarenheter från tidigare inhämtning och slutsatserna från Riksrevisionens granskning att beaktas.

Myndigheten anser dock att tidigare bedömningar av utsatta områden trots allt har haft en sådan kvalitet att de har fångat svårbeskrivna aspekter av verkligheten som objektiva skattningar inte fullt hade kunnat tillgodose. Samstämmigheten över tid i beskrivningar och bedömningar av områdena är ett exempel som pekar på detta.

Polismyndigheten delar vidare Riksrevisionens slutsats om att den nuvarande uppföljningen av områdespolisverksamheten behöver utvecklas, i utsatta områden såväl som i verksamheten som helhet. Polismyndigheten anser att en förutsättning för en ändamålsenlig uppföljning är att det faktiska innehållet i områdespolisernas arbetsuppgifter ensas och samtidigt balanseras mot behoven på lokal nivå. Myndigheten har påbörjat ett arbete med att kartlägga och öka enhetligheten kring funktioner i yttre tjänst, vilket kommer att förbättra möjligheten till uppföljning.

Polismyndigheten delar också Riksrevisionens uppfattning om att fasta bevakningskameror och kroppsburna kameror är effektiva tekniska hjälpmedel för myndighetens arbete i utsatta områden. Riksrevisionens bedömning om att det råder en viss brist på utrustning beror enligt Polismyndigheten på att efterfrågan är större än den takt i vilken myndigheten kan anskaffa och installera utrustning. Med anledning av detta har Polismyndigheten en nationell prioriteringsordning där särskilt utsatta områden har hög prioritet vad avser både etablering av fast kamerabevakning och tilldelning av kroppskameror.

Polismyndigheten betonar slutligen att kamerabevakningen fyller andra polisiära behov än det rent brottsförebyggande, inte minst som stöd i utredningsarbete men också för att leda polisiära insatser.

I och med denna skrivelse anser regeringen att Riksrevisionens rapport är slutbehandlad.

EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

TILL RIKSDAGEN

BESLUTAD: 2020-10-23

DNR: 3.1.1-2019-1337

RIR 2020:20

Härmed överlämnas enligt 9 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. följande granskningsrapport:

Rätt insats på rätt plats

– polisens arbete i utsatta områden

Riksrevisionen har granskat om polisens arbete med utsatta områden är ändamålsenligt. Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport. Den innehåller slutsatser som avser regeringen och Polismyndigheten samt rekommendationer till Polismyndigheten.

Riksrevisor Helena Lindberg har beslutat i detta ärende. Revisionsledare Linda Jönsson har varit föredragande. Enhetschef Robin Travis och revisionsdirektör Per Dackenberg har medverkat i den slutliga handläggningen.

Helena Lindberg

Linda Jönsson

För kännedom:

Regeringskansliet; Justitiedepartementet
Polismyndigheten

RÄTT INSATS PÅ RÄTT PLATS – POLISENS ARBETE I UTSATTA OMRÅDEN

RIKSREVISIONEN

Innehåll

Sammanfattning och rekommendationer	6
1 Inledning	9
1.1 Motiv till granskning	9
1.2 Övergripande revisionsfråga och avgränsningar	10
1.3 Bedömningsgrunder	10
1.4 Metod och genomförande	13
1.5 Disposition	15
2 Utsatta områden och effektivt polisarbete	16
2.1 Vad är ett utsatt område?	16
2.2 Vilka områden som har identifierats som utsatta har varierat över tid	19
2.3 Effektivt polisarbete i utsatta områden	21
3 Metoden för att identifiera utsatta områden har brister	24
3.1 Bedömningskriterierna kan utvecklas	25
3.2 Inrapporteringen till metodstödet bygger delvis på subjektiva skattningar	26
3.3 Det saknas rutiner för en enhetlig tillämpning av metodstödet	30
3.4 Listan över utsatta områden har bidragit till att synliggöra problemen	32
4 Regeringens styrning har varit effektiv	33
4.1 Polismyndigheten har fått en kraftig förstärkning av anslaget	33
4.2 Uppdrag med bäring på utsatta områden	34
4.3 Åtterrapporering av områdespoliser och indikatorer avseende utsatta områden	36
5 Polismyndigheten har vidtagit åtgärder, men uppföljning saknas	39
5.1 Polismyndigheten har angett hur polisen ska arbeta i utsatta områden	40
5.2 Svag styrning av resurser till utsatta områden	41
5.3 Resursfördelningen till utsatta områden varierar	43
5.4 Effekten av Operation Rimfrost är främst tillfällig	44
5.5 Det går inte att veta hur resurser har fördelats till utsatta områden	45
5.6 Lokalpolisområden med utsatta områden har fått mer resurser	46
5.7 Det är svårt att veta hur många som arbetar som områdespoliser	47
5.8 Beslutet om minst en områdespolis per 5 000 invånare är inte genomfört	49
5.9 Adekvat stöd för poliser som arbetar i utsatta områden finns att tillgå	52
6 Polisen arbetar enligt beprövade metoder, men kan bli mer effektiv	54
6.1 Polisen arbetar enligt beprövade metoder i utsatta områden	54
6.2 Utbildning för områdespoliser är under utveckling	58
6.3 Sekretess begränsar samverkan mellan polis och socialtjänst	59
6.4 Bevakningskameror saknas i knappt hälften av landets utsatta områden	62
6.5 Uppfattningen om angrepp mot polisen i utsatta områden går isär	64
7 Är polisens arbete med utsatta områden ändamålsenligt?	66
7.1 Slutsatser	66
7.2 Rekommendationer	72

Referenslista	73
Bilaga 1. Metodbilaga	77
Bilaga 2. Rekommenderade arbetsmetoder i utsatta områden	81
Elektroniska bilagor	
Till rapporten finns bilagor att ladda ned från Riksrevisionens webbplats. Bilagorna kan begäras ut från ärendets akt genom registraturen.	
Bilaga 3. Enkätfrågor till lokalpolisområdena	



Sammanfattning och rekommendationer

Situationen i utsatta områden ställer särskilda krav på polisens förmåga. Brottsligheten är högre än i andra områden och de som bor där är mindre trygga. Ofta råder en tystnadskultur och de som utsätts för eller bevittnar brott kan vara rädda för att tala med polisen. Polismyndigheten behöver därför se till att det finns poliser som kan arbeta långsiktigt utifrån anpassade och beprövade arbetsmetoder i dessa områden. Riksdagen och regeringen har i flera år haft en tydlig ambition att vända utvecklingen i utsatta områden. Mot bakgrund av detta har Riksrevisionen granskat om polisens arbete med utsatta områden är ändamålsenligt.

Granskningens resultat

Riksrevisionens samlade bedömning är att polisens arbete med utsatta områden inte är fullt ut ändamålsenligt. Polismyndighetens metod för att identifiera utsatta områden utgör ett stöd för lokalpolisområdena i arbetet med att skapa lokala lägesbilder. Granskningen visar dock att det finns brister i metoden. Den bygger delvis på subjektiva skattningar av områdenas problematik, vilket innebär att likartade problem kan bedömas olika beroende på vem som gör bedömningen. Därutöver saknas rutiner för en enhetlig tillämpning av metoden och den lokala tillämpningen varierar.

Polismyndigheten har fördelat en tredjedel av de senaste årens resurstillskott till lokalpolisområden som har utsatta områden, men eftersom myndigheten inte följer upp resursfördelningen till dessa områden går det inte att redovisa hur stor del av resurstillskotten som de facto har kommit utsatta områden till del. Av samma anledning går det heller inte att avgöra om rikspolischefens beslut att det ska finnas minst en områdespolis per 5 000 invånare i utsatta områden är genomfört. Att områdespoliserna får möjlighet att arbeta långsiktigt och fredat med kontaktskapande, brottsförebyggande och trygghetsskapande arbete är enligt Polismyndigheten en förutsättning för att vända utvecklingen i utsatta områden.

För att kunna följa upp utfallet av rikspolischefens beslut skickade Riksrevisionen ut en enkät till de berörda lokalpolisområdena. Resultatet visar att beslutet om att det ska finnas minst en områdespolis som arbetar långsiktigt och fredat med kontaktskapande, brottsförebyggande och trygghetsskapande arbete per 5 000 invånare inte är genomfört i en tredjedel av de lokalpolisområden som har utsatta områden. Ändå har regeringen kraftigt förstärkt anslaget till Polismyndigheten, och dessutom ställt krav på att bemanna lokalpolisområdena med områdespoliser som arbetar på detta sätt.

De lokalpolisområden som har fått en resursförstärkning menar att den har ökat deras möjligheter att anpassa sitt arbetssätt, vilket bland annat har lett till färre angrepp mot polisen. Riksrevisionen drar slutsatsen att Polismyndigheten behöver säkerställa att resurser faktiskt går till de utsatta områdena, för att ge polisen förutsättningar för att bedriva ett långsiktigt och anpassat arbete i dessa områden.

Polismyndigheten har tagit fram relevanta riktlinjer och underlag om hur polisen ska arbeta i utsatta områden. Riksrevisionens bedömning är att de poliser som tjänstgör i utsatta områden har anpassat sitt arbetssätt och arbetar enligt beprövade metoder i den omfattning som är möjlig sett till resurssituationen. Riksrevisionen har dock identifierat några förändringar som skulle underlätta för polisen att bli mer effektiv i utsatta områden.

Det är viktigt att underlätta polisens arbete genom att göra det lättare att dela information mellan polis och socialtjänst. Flera inom socialtjänsten och polisen vittnar om att sekretessen leder till osäkerhet om vad som kan delas och inte. Denna osäkerhet begränsar effektiviteten i samverkan. Polis och socialtjänst bör därför få ett bättre stöd i hur bestämmelserna ska tillämpas. Ett första steg kan vara att tydliggöra hur bestämmelserna om informationsdelning mellan polis och socialtjänst ska tolkas. Riksrevisionen konstaterar dock att denna fråga eventuellt kommer att bli behandlad i ett pågående regeringsuppdrag till Brottsförebyggande rådet, och avstår därför från att lämna någon rekommendation i denna del.

Granskningen visar avslutningsvis att det råder brist på teknisk utrustning i form av bevakningskameror och kroppsburna kameror i utsatta områden. Polismyndigheten bör se till att polisen har tillgång till den tekniska utrustning som behövs för att kunna arbeta effektivt i utsatta områden.

Rekommendationer

Med utgångspunkt i granskningens resultat lämnar Riksrevisionen följande rekommendationer till Polismyndigheten:

- Öka tillförlitligheten i den process som används för att identifiera utsatta områden. Det kan till exempel handla om att se över bedömningskriterierna och ta fram rutiner för hur metodstödet ska användas på ett enhetligt sätt.
- Följ upp hur många områdespoliser som fördelas till utsatta områden, både för att säkerställa att beslutet om minst en områdespolis per 5 000 invånare i utsatta områden genomförs och för att analysera behovet.
- Säkerställ att polisen har tillgång till den tekniska utrustning som behövs för att kunna arbeta effektivt i utsatta områden. Det kan till exempel handla om att påskynda utbyggnaden av bevakningskameror och fördelningen av kroppsburna kameror.

1 Inledning

1.1 Motiv till granskning

I vissa delar av Sverige är otryggheten och brottsligheten väsentligt högre än i övriga landet. Det handlar om så kallade utsatta områden. Många av de som bor och vistas där far illa genom att drabbas av brott och av oro för att bli utsatta för brott. Situationen i dessa områden innebär att det är svårt för polisen att fullfölja sitt uppdrag, och kräver regelmässig anpassning av arbetssätt och utrustning. Enligt Polismyndigheten är det olika former av kriminella strukturer, snarare än staten, som sätter normerna i dessa områden.¹ Det finns också en risk att staten inte kan upprätthålla flera viktiga kärnvärden i områdena. Förtroendet för staten och i förlängningen dess legitimitet kan därmed lida skada.

Trots att utsatta områden i decennier har varit föremål för diverse satsningar med olika inriktning kvarstår problemen.² Regeringen har sedan ombildningen av Polismyndigheten 2015 tillfört myndigheten sammanlagt 7,4 miljarder kronor, vilket motsvarar en ökning av anslaget med 35 procent. Under samma tidsperiod har utsatta områden utgjort en uttalat prioriterad verksamhet genom rikspolischefens beslut att dessa områden ska tilldelas extra personalresurser.³ Trots det konstaterade Polismyndighetens internrevision i rapport från 2018 att det är oklart om det har skett någon resursförstärkning i utsatta områden.⁴

Riksdagen har uttryckt oro över utvecklingen i utsatta områden, till exempel när det gäller den höga graden av upplevd otrygghet bland kvinnor.⁵ Riksdagen har även vid flera tillfällen påtalat behovet av fler lokalt förankrade poliser i utsatta områden samt tillkännagett att regeringen bör återkomma med en redovisning av vilka åtgärder som har vidtagits för att åstadkomma detta.⁶

Det faktum att problemen i utsatta områden kvarstår trots riksdagens och regeringens tydliga ambition att vända utvecklingen gör att det är angeläget för Riksrevisionen att granska om polisens arbete med utsatta områden är ändamålsenligt.

¹ Polismyndigheten, nationella operativa avdelningen, *Utsatta områden – social ordning, kriminell struktur och utmaningar för polisen*, 2017, s. 37.

² Ibid. s. 36.

³ Polismyndigheten, beslutsprotokoll 2016-06-21, dnr A177.727/2016.

⁴ Polismyndigheten, nationella operativa avdelningen, *Granskning av särskilda satsningar – utsatta områden*, 2018, s. 9.

⁵ Bet. 2017/18:JuU1, s. 17, 42 f.

⁶ Bet. 2015/16:JuU1, punkt 7, rskr. 2015/16:106 och bet. 2016/17:JuU1 punkt 17, rskr. 2016/17:90 samt 2017/18:JuU1, s. 92, rskr. 2017/18:92.

1.2 Övergripande revisionsfråga och avgränsningar

Den övergripande revisionsfrågan är om polisens arbete med utsatta områden är ändamålsenligt. Ett ändamålsenligt arbete innebär i det här fallet att det ska vara tydligt vilka områden som Polismyndigheten identifierar som utsatta, att regeringen och Polismyndigheten har haft en effektiv styrning som gör det möjligt för polisen att arbeta effektivt och att arbetsmetoderna anpassas till de särskilda förutsättningar som råder i de utsatta områdena.

Granskningen svarar på fyra delfrågor:

1. Är Polismyndighetens metod för att identifiera utsatta områden relevant och tillförlitlig?
2. Har regeringen genom sin styrning av Polismyndigheten gjort det möjligt för polisen att arbeta effektivt i utsatta områden?
3. Har Polismyndigheten gjort det möjligt för polisen som tjänstgör i utsatta områden att arbeta effektivt?
4. Är polisens arbetssätt effektivt och anpassat till läget i utsatta områden?

Granskningen är inriktad mot regeringens och Polismyndighetens arbete med att skapa förutsättningar för ett effektivt polisarbete i utsatta områden. När det gäller polisens arbetssätt utgår vi från myndighetens egen definition av effektiva metoder i utsatta områden. Granskningen handlar därmed inte om att mäta effekten av polisens arbete.

Granskningen avser tidsperioden från ikraftträdandet av den nybildade Polismyndigheten 2015 fram till juni 2020. Endast de lokalpolisområden där det enligt Polismyndighetens definition finns utsatta områden, riskområden och särskilt utsatta områden ingår i granskningen, vilket är 32 av totalt 95 lokalpolisområden.

Vidare utgår vi från Polismyndighetens definition av utsatta områden, särskilt utsatta områden och riskområden.⁷ Såvida ingenting annat anges används dock benämningen *utsatta områden* som ett samlingsbegrepp för samtliga tre kategorier av områden. Vi har därmed inte granskat de olika kategorierna var för sig.

1.3 Bedömningsgrunder

Övergripande bedömningsgrund

Enligt Polismyndighetens instruktion ska polisen vara tillgänglig för allmänheten och samverka med lokalsamhället för att kunna möta lokala behov. Polisen ska även kunna reagera snabbt på samhällsförändringar som påverkar brottsligheten och den allmänna ordningen och säkerheten.⁸ Riksdagen har vid flera tillfällen

⁷ Se närmare beskrivning av dessa områden i avsnitt 2.1.

⁸ 3 § förordningen (2014:1102) med instruktion för Polismyndigheten.

betonat vikten av en närvarande polis i utsatta områden. Det har en avgörande betydelse att polisen är närvarande i områden där kriminella nätverk har en märkbart negativ påverkan på lokalsamhället och där misstron mot samhället är utbredd. Det är också viktigt att polisen långsiktigt säkerställer ett arbetssätt som skapar trygghet och säkerhet samt samverkar med andra myndigheter för att vända utvecklingen i dessa områden.⁹

Operationaliserade bedömningsgrunder

Här redogör vi för bedömningsgrunder för varje delfråga i granskningen.

Delfråga 1

Polismyndighetens metod för att identifiera utsatta områden ligger till grund för bedömningen av områdenas status och är därmed ett viktigt styrmedel för resursfördelningen. För att resurserna ska kunna styras träffsäkert och effektivt är det viktigt att metoden är relevant och tillförlitlig. Det är viktigt även med anledning av det stigma som kan följa när ett område identifieras som utsatt. Metoden består av olika delar som har utvecklats under tiden för vår granskning, och är fortsatt under utveckling. Vi har för denna delfråga valt att fokusera på Polismyndighetens bedömningskriterier som beskriver utsatta områden samt det metodstöd som används för att rapportera in underlag för bedömning av områdenas status. Anledningen är att Polismyndigheten har beslutat att dessa verktyg ska tillämpas av alla lokalpolisområden i arbetet med att identifiera utsatta områden. Av beslutet framgår att metoden för att identifiera utsatta områden ska sammankopplas med arbetsprocessen i metodstödet för att säkerställa enhetligt värderade lokala lägesbilder.¹⁰

Vår bedömning av huruvida Polismyndighetens metod för att identifiera utsatta områden är relevant och tillförlitlig baseras på:

- Om de bedömningskriterier som beskriver ett utsatt område¹¹ anses vara relevanta och representativa av de poliser som tjänstgör i de utsatta områdena.
- I vilken mån lokalpolisområdena tillämpar det metodstöd¹² som ska användas för att hämta in underlag för att bedöma områdets status samt om metodstödet upplevs utgöra ett stöd för denna inrapportering.
- Att det finns rutiner för hur processen ska gå till och att dessa tillämpas systematiskt, objektivt och likvärdigt i alla steg.

⁹ Bet. 2015/16:juU1, punkt 7, rskr. 2015/16:106 och bet. 2016/17:juU1 punkt 17, rskr. 2016/17:90 samt bet. 2017/18:juU1, s. 92, rskr. 2017/18:92.

¹⁰ Polismyndigheten, beslutsprotokoll 2015-06-08, dnr HD 5800-61/2015 och beslutsprotokoll 2016-06-22, dnr A194.284/2015.

¹¹ Se närmare beskrivning av dessa kriterier i kapitel 2.

¹² Polismyndigheten, nationella operativa avdelningen, *Polismyndighetens metodstöd mot organiserad brottslighet i lokalsamhället och utsatta områden*, dnr A194.284/2015.

Delfråga 2

En effektiv styrning innebär att regeringen genom relevanta uppdrag och riktlinjer samt resurstilldelning skapar förutsättningar för polisen att arbeta effektivt i utsatta områden.

Vår bedömning av om regeringen genom sin styrning av Polismyndigheten har gjort det möjligt för polisen att arbeta effektivt i utsatta områden baseras på:

- Att regeringen har gett Polismyndigheten förutsättningar för att lösa sina uppgifter i utsatta områden genom tillräcklig resurstilldelning.
- Att regeringen har lämnat nödvändiga uppdrag.
- Att regeringen har ställt krav på att Polismyndigheten återskärmar vad den åstadkommit i relevanta delar.

Delfråga 3

Enligt myndighetsförordningen ska verksamheten bedrivas effektivt och redovisas på ett tillförlitligt och rättvisande sätt.¹³ Polismyndigheten behöver därmed ha en strategi för hur polisen ska arbeta med utsatta områden samt säkerställa att resurserna fördelas dit behovet är som störst. Mot bakgrund av att polisen i utsatta områden har särskilt svårt att fullfölja sitt uppdrag, och ofta hindras i sin tjänsteutövning genom exempelvis hot och våld, är det dessutom viktigt att Polismyndigheten tillhandahåller adekvat stöd för berörd personal.

Vår bedömning av om Polismyndigheten har gett polisen som tjänstgör i utsatta områden förutsättningar för att arbeta effektivt baseras på:

- Att Polismyndigheten har en plan eller strategi för hur polisen ska arbeta med utsatta områden.
- Att Polismyndigheten har fördelat ett tillräckligt antal personalresurser till de lokalpolisområden som har utsatta områden. Här utgår vi från rikspolischefens beslut att det ska finnas minst en områdespolis per 5 000 invånare i utsatta områden, särskilt utsatta områden och riskområden.¹⁴ Områdespoliserna ska till viss del, men inte fullt ut, fredas för att kunna arbeta långsiktigt med kontaktskapande, brottsförebyggande och trygghetsskapande arbete.¹⁵ Polismyndigheten har definierat fredat arbete som 70 procent av områdespolisernas arbetstid, vilket vi även utgår från i granskningen.¹⁶
- Att personalen som arbetar i utsatta områden vid behov får adekvat stöd.

¹³ 3 § myndighetsförordningen (2007:515).

¹⁴ Polismyndigheten, beslutsprotokoll 2016-06-21, dnr A177.727/2016.

¹⁵ Polismyndigheten, *Områdespoliser - strategisk inriktning*, A177.727/2016.

¹⁶ Polismyndigheten, *Årsredovisning 2018, 2019*, s. 21.

Delfråga 4

Situationen i utsatta områden förutsätter att polisen anpassar sitt arbetssätt och har tillgång till relevant utrustning.¹⁷ Vad som kännetecknar ett effektivt polisarbete påverkas av olika faktorer, till exempel samhällsförhållanden och rättssystem, vilket gör att internationell forskning inte alltid kan översättas direkt till en svensk kontext. Därför har vi i granskningen utgått från de strategier och beprövade arbetsmetoder som Polismyndigheten själv rekommenderar som effektiva i utsatta områden.

Vår bedömning av om polisens arbetssätt är effektivt och anpassat till läget i utsatta områden baseras på:

- Att polisen som tjänstgör i utsatta områden arbetar enligt de strategier och planer som Polismyndigheten har tagit fram¹⁸, och att dessa hjälper dem att arbeta effektivt.
- Att polisen tillämpar de rekommenderade arbetsmetoder som Polismyndigheten har identifierat som effektiva i utsatta områden.¹⁹
- Att polisen har tillgång till och använder relevant utrustning.
- Att polisen samverkar med berörda aktörer.

1.4 Metod och genomförande

Granskningen bygger på flera metoder för inhämtning och analys, och sammantaget ger de en bild av hur polisarbetet bedrivs och vilka förutsättningar som finns i utsatta områden.

1.4.1 Intervjuer

I ett tidigt skede i granskningen intervjuade vi företrädare för Noa, lokalpolisområde Uppsala/Knivsta m.fl. inom Polismyndigheten samt andra sakkunniga inom området. Detta skedde i syfte att skapa en förståelse för hur situationen i utsatta områden ser ut.

1.4.2 Fallstudier

I 4 av de 32 lokalpolisområden som har utsatta områden genomförde vi fallstudier under perioden februari–juni 2020. Syftet med fallstudierna var att skapa en fördjupad kunskap om vilka förutsättningar som i dagsläget finns för att bedriva ett effektivt polisarbete i utsatta områden. Fallstudierna skedde genom att

¹⁷ Polismyndigheten, nationella operativa avdelningen, *Kriminell påverkan i lokalsamhället – en lägesbild för utvecklingen i utsatta områden*, s. 4.

¹⁸ Polismyndighetens strategi för arbetet i utsatta områden, Polismyndighetens plan för allvarlig och organiserad brottslighet – Polisoperativ inriktning (POI) och Polismyndighetens strategiska inriktning för områdespoliser.

¹⁹ Polismyndigheten, nationella operativa avdelningen, *Utsatta områden – rekommendationer*, dnr HD 5800-93/2018, A309.000/2018.

besöka områdena, genom att ta del av relevant dokumentation om resurser och lägesbilder samt genom att intervjua lokalpolisområdeschefer, områdespoliser och kommunpoliser. Detta skedde i följande lokalpolisområden: Botkyrka, Rinkeby, Malmö Söder och Storgöteborg Nordost. Dessa lokalpolisområden är valda mot bakgrund av att det i dessa storstadsregioner finns en högre koncentration av utsatta områden samt hög kriminell belastning. Lokalpolisområdena Botkyrka och Rinkeby ingår i Polismyndighetens satsning *Initiativ Mareld*, vars syfte är att resursförstärka särskilt utsatta områden.

I anslutning till fallstudierna intervjuade vi även cheferna för de regionalt placerade ekonomisektionerna samt polisområdeschefer och annan personal på denna nivå i polisorganisationen. Därutöver har vi intervjuat företrädare för socialtjänsten i Uppsala, Botkyrka, Rinkeby/Kista och Göteborg.

1.4.3 Enkätundersökning

Med utgångspunkt i de iakttagelser som framkommit i fallstudierna, och i syfte att skapa en heltäckande bild, har vi genomfört en enkätundersökning till samtliga 32 lokalpolisområden som har utsatta områden. Enkäten besvarades av lokalpolisområdeschefen i respektive lokalpolisområde. Undersökningen avser förutsättningarna för att kunna arbeta effektivt, polisens operativa arbete och antalet områdespoliser som finns till förfogande. Enkätsvaren samlades in under tidsperioden 13 maj–5 juni 2020. Svarsfrekvensen uppgick till 100 procent.

1.4.4 Dokumentstudier

Från Justitiedepartementet har vi samlat in relevant underlag om vilka åtgärder regeringen har vidtagit för att ge Polismyndigheten bättre förutsättningar för att arbeta effektivt med utsatta områden. Därutöver har vi gått igenom relevanta dokument från Polismyndigheten i syfte att undersöka vilka åtgärder som har vidtagits när det gäller arbetet med utsatta områden.

1.4.5 Observationer

I lokalpolisområdena Rinkeby, Storgöteborg Nordost och Uppsala/Knivsta har vi deltagit som observatör i polisens operativa arbete i de utsatta områdena som ingår där.

1.4.6 Statistisk analys

Vi har analyserat resurstilldelningen till samtliga lokalpolisområden sedan polisreformen 2015. Därutöver har vi i särskild ordning analyserat hur resurssituationen såg ut under sensvåren 2020 i de lokalpolisområden som har utsatta områden (se beskrivning av metoden i bilaga 1).

1.4.7 Övrigt

Professor *Tove Pettersson*, kriminologiska institutionen vid Stockholms universitet, har varit referensperson i granskningen och lämnat synpunkter på granskningens upplägg och ett utkast till granskningsrapporten.

Praktikant *Sara Kramers* från Stockholms universitet har deltagit i arbetet med fallstudierna.

Företrädare för Justitiedepartementet och Polismyndigheten har fått tillfälle att faktagranska, sekretessbedöma och i övrigt lämna synpunkter på ett utkast till granskningsrapporten.

1.5 Disposition

Kapitel 2 är ett bakgrundskapitel som beskriver vad som kännetecknar ett utsatt område, anger antalet områden som Polismyndigheten hittills har identifierat som utsatta och ger några exempel på arbetsmetoder som har visat sig vara effektiva i utsatta områden. I kapitel 3–6 presenteras de iakttagelser vi har gjort utifrån de delfrågor och bedömningsgrunder som framgår av kapitel 1. I kapitel 7 framgår de slutsatser som Riksrevisionen har dragit inom ramen för granskningen samt de rekommendationer som lämnas till Polismyndigheten.

2 Utsatta områden och effektivt polisarbete

Detta kapitel innehåller en beskrivning av vad som kännetecknar ett utsatt område, hur Polismyndigheten arbetar för att identifiera dessa områden samt några exempel på arbetsmetoder som har visat sig vara effektiva i utsatta områden. Kapitlet syftar till att ge en bakgrund och kontext till de frågor som avhandlas i kapitel 3, 4, 5 och 6.

2.1 Vad är ett utsatt område?

Utsatta områden, eller socialt utsatta områden som de också kallas, är ett vanligt förekommande begrepp i samhällsdebatten. Dock saknas en allmänt vedertagen definition. Ofta kopplas begreppet till geografiskt avgränsade områden med låg socioekonomisk status och höga nivåer av otrygghet och brottslighet.²⁰

Polismyndigheten använder begreppet *utsatta områden*. I rikspolischefens beslut om att dessa områden ska tilldelas extra resurser benämns de även som *prioriterade områden*.²¹ Utsatta områden är dock den benämning som vanligen används i myndighetens strategier och riktlinjer. Noa identifierar utsatta områden utifrån en tregradig skala: utsatta områden, särskilt utsatta områden och riskområden. Bedömningskriterierna beskrivs enligt följande:

Ett utsatt område är ett geografiskt avgränsat område som karaktäriseras av en låg socioekonomisk status där de kriminella har en inverkan på den sociala kontexten i lokalsamhället (till exempel genom hot, utpressning och öppen narkotikahandel).

Ett särskilt utsatt område kännetecknas av en allmän obenägenhet att delta i rättsprocessen. I området förekommer våldshandlingar och systematiska hot mot vittnen, målsägande och anmälare. Området kännetecknas även av parallella samhällsstrukturer där de boende hellre vänder sig till andra än polisen i ett utsatt läge. Ytterligare kännetecken är förekomst av extremism, personer som reser iväg för att delta i strid i konfliktområden och en hög koncentration av kriminella. Sammantaget innebär situationen i området att det är svårt eller nästintill omöjligt för polisen att fullfölja sitt uppdrag, vilket förutsätter regelmässig anpassning av arbetssätt och utrustning.²²

²⁰ Brottsförebyggande rådet, *Insatser mot brott och otrygghet i socialt utsatta områden – en kunskapsöversikt*, 2016, s. 7–10.

²¹ Polismyndigheten, nationella operativa avdelningen, *Granskning av särskilda satsningar – utsatta områden*, 2018, s. 11.

²² Polismyndigheten, nationella operativa avdelningen, *Kriminell påverkan i lokalsamhället – en lägesbild för utvecklingen i utsatta områden*, 2019, s. 4.

En försvarande omständighet för polisen är om det ligger andra utsatta områden i nära anslutning till ett särskilt utsatt område, eftersom det innebär en ökad risk för samverkan mellan kriminella personer och nätverk inom områdena.

Ett riskområde är ett område som uppfyller samtliga kriterier för ett utsatt område men inte riktigt når upp till de kriterier som kännetecknar ett särskilt utsatt område. Läget är dock så alarmerande att det finns en överhängande risk att området riskerar att bli särskilt utsatt om inte adekvata åtgärder sätts in.²³

2.1.1 Upplevd otrygghet och utsatthet för brott

Boende i utsatta områden upplever en väsentligt högre otrygghet jämfört med boende i andra urbana områden. Enligt statistik från Brottsförebyggande rådet (Brå) uppger nästan hälften av kvinnorna (48 procent) att de är otrygga på kvällstid i sitt eget bostadsområde, jämfört med en tredjedel (30 procent) av kvinnorna i övriga urbana områden. Även bland män är den upplevda otryggheten högre: 22 procent av männen uppger att de är otrygga på kvällstid i sitt eget bostadsområde, jämfört med 9 procent för män i övriga urbana områden.²⁴

Enligt en fördjupad studie från Brå beror den höga graden av upplevd otrygghet till stor del på omfattande brotts- och ordningsproblem, vars synlighet gör att de även påverkar boende som inte själva utsätts. Öppen narkotikaförsäljning, bilbränder och nedskräpning är exempel på vanligt förekommande händelser. Brås studie pekar även på att kriminella personer i utsatta områden påverkar benägenheten att anmäla brott eller vittna och begränsar möjligheten för boende att röra sig tryggt i områdena.²⁵

Även när det gäller utsatthet för brott mot enskild person är andelen högre bland boende i utsatta områden jämfört med i andra urbana områden. Bland kvinnor som bor i utsatta områden uppger 19,9 procent att de utsätts för brott, jämfört med 16,9 procent av kvinnorna i andra urbana områden. Motsvarande andelar för män är 19,4 respektive 16,1 procent. Sett över tid har dock skillnaderna mellan områdena minskat.²⁶

Andelen som uppger att de har förtroende för rättsväsendet är något lägre i utsatta områden jämfört med i övriga urbana områden, cirka 55 procent. Däremot tycks förtroendet för rättsväsendet ha ökat snabbare i utsatta områden jämfört med övriga områden. Upplevelsen av att polisen är effektiv är enligt Brås studie den faktor som har starkast påverkan på förtroendet för rättsväsendet. Enligt samma studie är det dock svårt för polisen att vara effektiv utan att skada förtroendet hos

²³ Polismyndigheten, nationella operativa avdelningen, *Kriminell påverkan i lokalsamhället – en lägesbild för utvecklingen i utsatta områden*, 2019, s. 4.

²⁴ Brottsförebyggande rådet, *Utvecklingen i socialt utsatta områden i urban miljö 2006-2017*, 2018, s. 20.

²⁵ Brottsförebyggande rådet, *Relationen till rättsväsendet i socialt utsatta områden*, 2018, s. 8–13.

²⁶ Brottsförebyggande rådet, *Utvecklingen i socialt utsatta områden i urban miljö 2006-2017*, 2018, s. 17–18.

laglydiga boende, som kan uppleva att de kontrolleras på felaktiga grunder.²⁷ Andra studier visar att ett bemötande som präglas av respekt och upplevelsen av att bli rättvist behandlad är viktigare för förtroendet för polisen än att de uppfattas som effektiva.²⁸

2.1.2 Svårt för polisen att arbeta effektivt

I de områden som benämns som särskilt utsatta har polisen särskilt stora svårigheter att fullfölja sina uppgifter, och arbetet kräver regelmässig anpassning av både arbetssätt och utrustning.²⁹ Det är vanligt att polisen på olika sätt hindras i sin tjänsteutövning, bland annat genom avledande manövrar och olika våldshandlingar i samband med ingripanden.³⁰ Polisen utsätts även för både direkta och indirekta hot som ibland har koppling till polispersonalens privatliv.³¹

Utsatta områden präglas ofta av en tystnadskultur, som innebär att personer som utsätts för brott eller bevittnar brott av olika skäl undviker att prata med polisen. Detta kan bero på rädsla för hot och våld, en uppfattning om att en polisanmälan inte leder till något och bristande förtroende för polisen och andra myndigheter. Tystnadskulturen upprätthålls inte bara av kriminella utan även av laglydiga boende i området. Ett sätt för kriminella att upprätthålla tystnadskulturen är att utöva territoriell kontroll och att etablera normer om att inte tala med polisen.³²

En ytterligare faktor som påverkar polisens arbetssituation i utsatta områden är den fysiska miljön. Flertalet utsatta områden ligger i så kallade miljonprogramsområden. Utformningen av dessa innebär att bostadszonerna är separerade från trafik, vilket gör att polisens reträttvägar är få och begränsade. Därutöver försvåras polisens spaningsarbete av det faktum att husen i områdena är placerade så att de boende kan ha god uppsikt över innergårdar.³³ Enligt polisens senaste lägesrapport går utvecklingen i utsatta områden delvis i rätt riktning, men det konstateras samtidigt att situationen för de som bor och arbetar i de utsatta områdena fortfarande är väsentligt påverkad och kräver fortsatta ansträngningar från olika samhällsfunktioner.³⁴

²⁷ Brottsförebyggande rådet, *Relationen till rättsväsendet i socialt utsatta områden*, 2018, s. 10.

²⁸ Sunshine och Tyler, *The role of procedural justice and legitimacy in shaping public support for policing*, 2003, s. 513–548 och Pettersson, *Complaints as Opportunity for Change in Encounters between Youths and Police Officers*, 2014, s. 102–112.

²⁹ Polismyndigheten, nationella operativa avdelningen, *Kriminell påverkan i lokalsamhället – en lägesbild för utvecklingen i utsatta områden*, 2019, s. 4.

³⁰ Polismyndigheten, nationella operativa avdelningen, *Utsatta områden – sociala risker, kollektiv förmåga och oönskade händelser*, 2015, s. 19.

³¹ Ibid. s. 29.

³² Brottsförebyggande rådet, *Tystnadskulturer – en studie om tystnad mot rättsväsendet*, 2019, s. 12.

³³ Polismyndigheten, nationella operativa avdelningen, *Utsatta områden – social ordning, kriminell struktur och utmaningar för polisen*, 2017, s. 12–13.

³⁴ Polismyndigheten, nationella operativa avdelningen, *Kriminell påverkan i lokalsamhället – en lägesbild för utvecklingen i utsatta områden*, 2019, s. 7–9.

En framgångsfaktor för att öka polisens möjlighet att utföra sitt uppdrag som ofta lyfts är en kontinuerlig närvaro av poliser. Enligt Polismyndighetens internrevision är detta något som myndigheten hittills inte har lyckats åstadkomma.³⁵ Dock är det viktigt att framhålla att det inte enbart är polisens insatser som behövs för att komma till rätta med problematiken i utsatta områden. Socialtjänsten, skolan och fastighetsägarna spelar en viktig roll, både var för sig och i samverkan med polisen, för att uppnå goda resultat.

2.2 Vilka områden som har identifierats som utsatta har varierat över tid

Antalet områden som har identifierats som utsatta, särskilt utsatta och riskområden har varierat över tid, liksom polisens tillvägagångssätt för att identifiera dessa. Dåvarande Rikskriminalpolisens underrättelsesektion fick 2014 i uppdrag av myndighetens nationella ledningsgrupp att ta fram en förstudie i form av en lägesbild över kriminella nätverk med stor påverkan i lokalsamhället. Lägesbilden skulle uppdateras kontinuerligt och fungera som ett grunddokument för polisen. Därutöver skulle lägesbilden innehålla förslag på åtgärder, baserade på framgångsrika metoder så att underrättelseinformation kan omsättas i operativa beslut. I uppdraget ingick även att utifrån den övergripande nationella problembilden identifiera vilka termer polisen kan använda för att beskriva problematiken. Lägesbilden presenterades 2014 och resulterade i 55 områden där polisen bedömde att kriminella nätverk hade en negativ påverkan på lokalsamhället.³⁶

Polismyndigheten beslutade därefter att förstudien skulle följas upp av en nationell rapport där även de områden som bedömdes vara särskilt utsatta och riskområden skulle identifieras. Enligt Genomförandekommitténs beslut skulle de områden som bedömdes som särskilt utsatta tilldelas extra resurser motsvarande ett riktmärke om minst en områdespolis per 5 000 invånare.^{37 38} Inför att denna lägesbild skulle tas fram fick varje polisregion möjlighet att föreslå områden som de ansåg var utsatta, genom att sammanställa ett så kallat områdesdokument för att ge en samlad bild av området. Områdesdokumenten kompletterades därefter med statistik från Säkerhetspolisen, Statistiska centralbyrån (SCB) och Kriminalvården. Samtliga föreslagna områden bedömdes utifrån tre kriterier:

- de boendes benägenhet att delta i rättsprocessen
- polisens möjlighet att utföra sitt uppdrag
- eventuella parallella samhällsstrukturer.

³⁵ Polismyndigheten, nationella operativa avdelningen, *Granskning av särskilda satsningar – utsatta områden*, 2018, s. 11.

³⁶ Polismyndigheten, nationella operativa avdelningen, *En nationell översikt av kriminella nätverk med stor inverkan på lokalsamhället*, 2014, s. 5.

³⁷ Genomförandekommittén för nya Polismyndigheten, beslutsprotokoll 2014-11-17, Ju2012:16/2013/4.

³⁸ Därefter har Polismyndigheten utvidgat beslutet så att även riskområden och utsatta områden ska ha minst en områdespolis per 5 000 invånare. Polismyndigheten, beslutsprotokoll 2016-06-21, dnr A177.727/2016.

Därutöver värderades varje område utifrån om det förekommer våldsbejakande religiös extremism i området och i så fall i vilken utsträckning. De områden som bedömdes uppfylla samtliga kriterier kategoriserades som särskilt utsatta. Informationen i områdesdokumenten sammanställdes därefter och rapporten presenterades 2015. Antalet utsatta områden uppgick då till 53, varav 32 bedömdes som utsatta, 15 bedömdes som särskilt utsatta och 6 bedömdes som riskområden.³⁹

Inför nästkommande lägesbild 2017 fick polisregionerna återigen sammanställa områdesdokument för att ge en bild av området, vilka kompletterades med motsvarande statistik som vid föregående lägesbildsarbete. I de flesta fall handlade lägesbildsarbetet vid det här tillfället om att revidera det områdesdokument som hade skickats in vid föregående inhämtningstillfälle, snarare än att ta fram ett helt nytt underlag. Områdesdokumenten bedömdes vid detta tillfälle, utöver ovan nämnda kriterier, även utifrån ett fjärde kriterium: ”extremism, främst den våldsbejakande islamistiska extremismen”. I arbetet med områdesdokumentet skulle berörda lokalpolisområden använda Polismyndighetens metodstöd mot organiserad brottslighet i lokalsamhället⁴⁰. Antalet utsatta områden uppgick i lägesbilden till 61, varav 32 bedömdes som utsatta, 23 bedömdes som särskilt utsatta och 6 bedömdes som riskområden. I syfte att utveckla kunskap om bakomliggande orsaker till utsatta områden, och hur dessa kan påverka samhället på olika sätt, startade Polismyndigheten en nationell forskningscirkel i samband med framtagandet av denna lägesbild.⁴¹ I forskningscirkeln ingår en bred representation av samhällsaktörer med sakkunskap inom området.⁴²

I den senaste lägesbilden som presenterades 2019 utgick Polismyndigheten från samma bedömningskriterier som vid föregående lägesbild, och antalet utsatta områden uppgick till 60. Antalet särskilt utsatta bland dem minskade jämfört med föregående lägesbild, till 22, och antalet riskområden ökade till 10. Ett område tillkom som utsatt område, medan två områden inte längre bedömdes vara utsatta områden och togs bort från listan. Tre områden som tidigare bedömts som utsatta klassificerades som riskområden eftersom kriminaliteten bedömdes ha fördjupats där. Ett område som tidigare bedömts vara ett särskilt utsatt område nedgraderades till riskområde, mot bakgrund av den positiva utveckling som ägt rum i området efter ett kontinuerligt arbete under flera år.⁴³

³⁹ Polismyndigheten, nationella operativa avdelningen, *Utsatta områden – sociala risker, kollektiv förmåga och oönskade händelser*, 2015, s. 7.

⁴⁰ Polismyndigheten, *Polismyndighetens metodstöd mot organiserad brottslighet i lokalsamhället och i utsatta områden*, dnr A194.284/2015.

⁴¹ Polismyndigheten, nationella operativa avdelningen, *Utsatta områden - Social ordning, kriminell påverkan och utmaningar för polisen*, 2017, s. 7–8.

⁴² I forskningscirkeln ingår representanter för Polismyndigheten, Malmö universitet, Brottsförebyggande rådet, Länsstyrelsen i Västra Götaland, Linköpings kommun, Stockholms kommun och Göteborgs kommun samt områdespoliser från Örebro, Malmö och Stockholm.

⁴³ Polismyndigheten, nationella operativa avdelningen, *Kriminell påverkan i lokalsamhället – en lägesbild för utvecklingen i utsatta områden*, 2019, s. 4.

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att antalet utsatta områden som helhet ökade från 55 till 60 under åren 2014–2019. Av dessa ökade antalet särskilt utsatta områden från 15 till 22, och antalet riskområden ökade från 6 till 10.

2.2.1 Befolkningen i utsatta områden

Den sammanlagda befolkningen i utsatta områden uppgår enligt uppgifter från Polismyndigheten till cirka 556 000 personer, vilket motsvarar 5,4 procent av landets befolkning. Folkmängden varierar mellan de olika utsatta områdena: I det minsta området bor cirka 1 300 personer och i det största knappt 35 000 personer. Medelvärde motsvarar omkring 9 200 invånare. Kategorin särskilt utsatta områden har generellt en större folkmängd jämfört med kategorierna utsatta områden och riskområden. Knappt hälften av de som bor i utsatta områden bor i särskilt utsatta områden.⁴⁴ Viktigt att notera är dock att mycket tyder på att befolkningsstatistiken för åtminstone vissa av dessa områden är osäker. En rapport från Polismyndigheten 2017 visar att det finns flera indikationer på felaktigheter avseende lämnade folkbokföringsuppgifter. Det handlar bland annat om att det förekommer många adresser där ett stort antal personer är folkbokförda i samma lägenhet.⁴⁵

De 60 utsatta områdena fördelar sig över 32 av totalt 95 lokalpolisområden. Antalet utsatta områden inom dessa lokalpolisområden varierar mellan 1 och 6. I 44 procent av lokalpolisområdena finns endast ett utsatt område, medan det i övriga 56 procent finns två eller fler. När det gäller fördelningen av kategorierna utsatta, särskilt utsatta och riskområden finns det i 43 procent av lokalpolisområdena enbart utsatta områden, medan det i övriga även finns riskområden och/eller särskilt utsatta områden.⁴⁶

2.3 Effektivt polisarbete i utsatta områden

Vilka polisiära arbetsmetoder som kan anses vara effektiva i utsatta områden påverkas av olika faktorer såsom samhällsförhållanden och rättssystem, vilket gör att internationell forskning inte alltid kan översättas direkt till en svensk kontext. Befintlig forskning kan dock ge en vägledning om vilka metoder som är effektiva i utsatta områden, men det är viktigt att de utvärderas för att säkerställa resultaten. Forskningen ger stöd för att polisens arbete i utsatta områden bör utgå från en lokal förankring, där polisen har kunskap om vilka problem och förutsättningar som finns i området och har möjlighet att bygga kontakter med de boende. Detta bidrar till att skapa förtroende bland medborgarna, vilket i sin tur kan öka de boendes motivation att tillsammans med polisen hitta vägar för att förebygga

⁴⁴ Uppgifter från Polismyndigheten, 2020-02-02.

⁴⁵ Polismyndigheten, *Myndighetsgemensam lägesbild om grov organiserad brottslighet 2018-2019*, s. 13-14, 22.

⁴⁶ Uppgifter från Polismyndigheten, 2020-03-17.

problem med brott och otrygghet.⁴⁷ Det finns två modeller som har varit framträdande inom effektivt polisiärt arbete: problemorienterat arbete och lokalt dialogbaserat arbete. Dessa presenteras övergripande i nästkommande två delavsnitt.

2.3.1 Problemorienterat polisarbete

Problemorienterat polisarbete (POP) bygger på att polisen kartlägger och analyserar de problem som ska hanteras i samverkan med berörda aktörer. Förhoppningen är att denna analys ska ge uppslag till bättre och mer effektiva insatser. Det problemorienterade arbetssättet har en brottsförebyggande inriktning, där polisen samverkar med andra aktörer för att hitta och genomföra lösningar på problemen. I POP-perspektivet ingår också att effekten av de vidtagna insatserna ska utvärderas. Analysen av de aktuella problemen kan inrymma orsaker och åtgärder på både individ-, grupp- och områdesnivå.⁴⁸ Vidtagna åtgärder avser ofta en specifik typ av brott och är inriktade mot den omedelbara situationen. Det handlar då inte om att åtgärda individuella eller strukturella orsaker eller påverka grupperns brottsbenägenhet, utan om att minska tillfällena till brott. Den typen av insatser brukar benämnas "situationell prevention". Oftast handlar det om insatser som polisen inte själv kan vidta, utan det är andra myndigheter som ansvarar för dem. Dock initieras insatserna ofta av polisen eftersom det rör sig om lösningar för att förebygga brott. Det finns metaanalyser av en del insatser som utgår från ansatsen situationell prevention. Enligt dessa analyser har bevakningskameror visat positiva resultat för att förebygga bilrelaterade stölder på parkeringsplatser.⁴⁹

En forskningsrapport från Malmö universitet visar även att kamerabevakning har hjälpt polisen att ingripa mot narkotikabrott samt ökat tryggheten för de boende. Kamerabevakningen i det fallet utgjordes av aktiva bevakningskameror, vilket innebär att de kan bevakas i realtid. En förutsättning för att kamerabevakning ska vara ett effektivt verktyg är dock att det finns resurser och kompetens inom polisen för att arbeta med kamerorna.⁵⁰ Andra positiva resultat av situationell prevention som påvisats är effekterna av att förbättra gatubelysningen i ett område med mycket brott och otrygghet samt resultatet från studier om grannsamverkan mot inbrott.⁵¹

⁴⁷ Brottsförebyggande rådet, *Insatser mot brott och otrygghet i socialt utsatta områden – en kunskapsöversikt*, 2016, s. 19.

⁴⁸ Brottsförebyggande rådet, *Insatser mot brott och otrygghet i socialt utsatta områden – en kunskapsöversikt*, 2016, s. 11 ff.

⁴⁹ *Ibid.* s. 11.

⁵⁰ Malmö universitet, *Kamerabevakning i ett särskilt utsatt bostadsområde*, 2019, s. 9–11.

⁵¹ Brottsförebyggande rådet, *Insatser mot brott och otrygghet i socialt utsatta områden – en kunskapsöversikt*, 2016, s. 11–12.

2.3.2 Lokalt dialogbaserat polisarbete

Den internationellt sett mest vedertagna modellen för lokalt dialogbaserat polisarbete är *Community Policing (COP)*. Modellen bygger på olika aktiviteter som ska göra polisen mer synlig, känd och tillgänglig för medborgare i ett närområde. Polisens arbete karaktäriseras av kommunikation och närhet till medborgarna, och brottsförebyggande aktiviteter genomförs ofta i samverkan mellan polis, lokala aktörer och medborgare. Polisens arbete fokuserar därmed inte bara på att reagera på brott som skett, utan även på att förebygga dem. Syftet med COP är förutom att förebygga brott även att öka förtroendet för polisen och att minska rädslan för brott.⁵²

De studier som finns visar tydligt att COP kan ha positiva effekter på de boendes förtroende för polisen. Stödet för att arbetssättet även leder till ökad trygghet bland de boende är mer osäkert, och studier visar svaga belägg avseende minskning av brott.⁵³ Mot den bakgrunden har flera forskare betonat behovet av att kombinera COP och POP. COP kan vara ett sätt att skapa förtroende bland de boende i ett område, men när det gäller vilka konkreta insatser som behöver vidtas för att lösa brottsproblemen behövs även POP-baserade analyser.⁵⁴

⁵² Brottsförebyggande rådet, *En polis närmare medborgaren – Ett kunskapsstöd i arbetet med medborgarlöften*, 2016, s. 6–9.

⁵³ Ibid.

⁵⁴ Brottsförebyggande rådet, *Insatser mot brott och otrygghet i socialt utsatta områden – en kunskapsöversikt*, 2016, s. 12.

3 Metoden för att identifiera utsatta områden har brister

Polismyndighetens metod för att identifiera utsatta områden ligger till grund för bedömningen av vilka områden som är utsatta. För att resurserna ska kunna styras träffsäkert och effektivt är det viktigt att metoden är relevant och tillförlitlig. Det är viktigt även med anledning av det stigma som kan följa när ett område identifieras som utsatt. Metoden har utvecklats under den tidsperiod som vår granskning avser och är fortsatt under utveckling.

Lokalpolisområdescheferna uppger att de bedömningskriterier som beskriver utsatta områden är relevanta och representativa, medan företrädare för Noa uppger att de bör ses över då de inte längre är helt representativa för att beskriva utsatthet och de faktorer som gör det svårt för polisen att arbeta i utsatta områden. Polismyndighetens metodstöd mot organiserad brottslighet i lokalsamhället ska tillämpas för att rapportera in underlag för bedömningen av vilka områden som är som utsatta. Metodstödet har tillämpats av alla lokalpolisområden med utsatta områden sedan 2017, och av samtliga lokalpolisområden från och med 2018.

Lokalpolisområdena uppger att metodstödet fungerar väl för att skapa en lokal lägesbild inom det egna lokalpolisområdet. Granskningen visar dock att metodstödet delvis bygger på subjektiva skattningar av områdenas problematik, vilket innebär att likartade problem kan bedömas olika beroende på vem som gör bedömningen. Områdena kan därmed inte jämföras med varandra. Sett över tid är det heller inte möjligt att dra några säkra slutsatser om antalet utsatta områden ökar eller minskar. Granskningen visar även att de utsatta områdena inte har avgränsats på ett enhetligt sätt, vilket innebär att utbredningen av den kriminella belastningen varierar mellan olika utsatta områden. Vidare framgår att det saknas rutiner för hur metodstödet ska användas på ett enhetligt sätt, och den lokala tillämpningen varierar när det gäller systematik och likvärdighet.

Resultatet av Noas bedömning av vilka områden som identifieras som utsatta presenteras i en offentlig lista. Det faktum att listan över utsatta områden är offentlig är en omdebatterad och kontroversiell fråga, som kan innebära en stigmatisering av de områden som berörs. Polisens uppfattning är dock att detta har bidragit till att synliggöra de problem som finns i områdena och därmed underlättat polisens arbete.

3.1 Bedömningskriterierna kan utvecklas

Majoriteten av de tillfrågade lokalpolisområdescheferna anser att de bedömningskriterier som beskriver utsatta, särskilt utsatta och riskområden är relevanta och representativa. Företrädare för Noa uppger dock att kriterierna inte längre är helt representativa för att beskriva de olika områdena och bör ses över som ett led i en kontinuerlig kvalitetshöjning.

Som framgår av avsnitt 2.2 har de kriterier som ligger till grund för Noas bedömning av vilka områden som identifieras som utsatta, särskilt utsatta och riskområden varit relativt konstanta under tidsperioden 2015–2019. Från och med lägesbilden för 2017 har bedömningen baserats på följande fyra kriterier:

- De boendes benägenhet att delta i rättsprocessen
- Polisens möjlighet att utföra sitt uppdrag
- Eventuella parallella samhällsstrukturer
- Extremism, främst den våldsbejakande islamistiska extremismen.⁵⁵

Därutöver beslutade chefen för underrättelseenheten vid Noa 2015 om nationella kriterier som ska användas för att bedöma vilka av de utsatta områdena som ska kategoriseras som särskilt utsatta.⁵⁶ Vi har genom enkätundersökningen efterfrågat lokalpolisområdeschefernas uppfattning om huruvida bedömningskriterierna såsom de beskrivs för utsatta områden, särskilt utsatta områden och riskområden upplevs vara relevanta och representativa.⁵⁷ Resultatet visar att merparten av lokalpolisområdescheferna anser att dessa bedömningskriterier fångar det som är väsentligt för utsatta områden. Totalt 66 procent anser att de gör det i mycket hög utsträckning, och 25 procent att de gör det i viss utsträckning.⁵⁸ Motsvarande uppfattning uttrycks i våra fallstudier.⁵⁹

Företrädare för Noa uppger att kriterierna togs fram enligt de företeelser som förekom 2014. Eftersom läget i samhället har förändrats sedan dess uppger Noa att kriterierna inte längre är helt representativa för att täcka den utsatthet och de faktorer som gör det svårt för polisen att arbeta i utsatta områden.⁶⁰ Noa uppger att bedömningskriterierna kontinuerligt bör ses över som ett led i en kontinuerlig kvalitetshöjning.⁶¹

Av enkätundersökningen framgår även att de flesta lokalpolisområdeschefer (84 procent) anser att kategoriseringen av utsatta områden – det vill säga i utsatta områden, särskilt utsatta områden respektive riskområden – är till hjälp i arbetet

⁵⁵ Polismyndigheten, nationella operativa avdelningen, *Kriminell påverkan i lokalsamhället – en lägesbild för utvecklingen i utsatta områden*, 2019, s. 5.

⁵⁶ Polismyndigheten, beslutsprotokoll 2015-06-08, dnr HD 5800-61/2015.

⁵⁷ Se närmare beskrivning av bedömningskriterierna för respektive områdeskategori i avsnitt 2.1.

⁵⁸ Riksrevisionens enkätundersökning juni 2020.

⁵⁹ Riksrevisionens fallstudier februari–juni 2020.

⁶⁰ Intervju med företrädare för Noa, 2020-01-29, och Polismyndigheten.

⁶¹ Polismyndigheten, faktagranskning av Riksrevisionens rapport 2020-10-02.

i lokalpolisområdet då de underlättar vid prioritering av resurser m.m.⁶² Företrädare för Noa uppger dock att kategoriseringen inte fyller någon egentlig funktion, eftersom det inte finns tillräckligt mycket kunskap om områdena för att kunna kategorisera dem på detta sätt. Gränsdragningar utifrån subjektiva skattningar är enligt Noa svåra att göra, och det finns ingen intern rankning inom respektive kategori. Områdena har olika problembilder och olika grad av utsatthet, vilket innebär att områdena inte kan jämföras med varandra även om de ingår i samma kategori. Med anledning av de stora skillnader som finns mellan områden inom samma kategori hade det enligt företrädare för Noa varit bättre att benämna samtliga områden som ”utsatta” och utgå från problematiken och dess utvecklingstendenser inom respektive område. En eventuell hopslagning av kategorierna bör dock ske långsamt och med hjälp av central styrning.⁶³

Noa uppger dock att ökningen framför allt beror på polisens förmåga att inhämta underlag snarare än en faktisk ökning av antalet områden⁶⁴. Det finns även andra faktorer som har påverkat resultatet och skillnaden mellan lägesbilderna. Arbetet med att bedöma områdenas status har utvecklats över tid och inrapporteringen förändrades mellan åren 2014 och 2019. Därutöver var 2018 det första året då samtliga lokalpolisområden deltog i den nationella inhämtningen, vars resultat utgörs av lägesbilden för 2019.⁶⁵

3.2 Inrapporteringen till metodstödet bygger delvis på subjektiva skattningar

Polismyndighetens metodstöd mot organiserad brottslighet har använts av alla lokalpolisområden med utsatta områden sedan 2017, och av samtliga lokalpolisområden från och med 2018. Granskningen visar att metodstödet är ett stöd för att skapa lokala lägesbilder i lokalpolisområdena. Inrapporteringen av uppgifter som beskriver vilka problem som finns i ett område bygger dock delvis på subjektiva skattningar, vilket innebär att områdena inte kan jämföras med varandra.

Polismyndighetens metodstöd mot lokalt organiserad brottslighet togs fram under 2015–2016 och skulle enligt beslut av chefen för Noa tillämpas av lokalpolisområden med utsatta områden från och med 2016.⁶⁶ Metodstödet har sin bas i forskning som sammanställts av Malmö universitet⁶⁷ och syftar till att skapa ett strukturerat och långsiktigt lägesbilsarbete. Granskningen visar att samtliga

⁶² Riksrevisionens enkätundersökning juni 2020.

⁶³ Intervju med företrädare för Noa, 2020-03-26.

⁶⁴ Intervju med företrädare för Noa, 2019-11-29.

⁶⁵ Polismyndigheten, faktagranskning av Riksrevisionens rapport, 2020-10-02.

⁶⁶ Polismyndigheten, beslutsprotokoll 2016-06-22, dnr A194.284/2015.

⁶⁷ Malmö högskola, *Att laga revor i samhällsväven: om utsatthet och sociala risker i postindustriella samhällen*, 2014.

lokalpolisområden med utsatta områden använder metodstödet sedan 2017.⁶⁸ Därefter utvidgades beslutet till att omfatta samtliga lokalpolisområden från och med 2018.⁶⁹ Metodstödet används för att skapa lägesbilder genom att rapportera in uppgifter som beskriver vilka problem som finns i ett område och hur dessa problem har påverkat området. De uppgifter som rapporteras in ligger sedan till grund för Polismyndighetens bedömning av vilka områden som ska identifieras som utsatta.⁷⁰

Uppgifterna som ligger till grund för Polismyndighetens lägesbilder över utsatta områden 2017 och 2019 rapporterades in genom en enkät bestående av 160 frågor. Frågorna är indelade i lägesbilsdata respektive strukturdata. Lägesbilsdata är de uppgifter som polisen rapporterar in, och strukturdata inhämtas från SCB för att beskriva de aktuella områdena utifrån populationens storlek i olika åldersgrupper, boendesituation, inkomst och skolgång etc. Enkätfrågorna är fördelade över fyra frågeområden: *boendemiljö och säkerhet, normer som främjar problembeteenden, organiserad brottslighet och effekter i förhållande till områdets grad av utsatthet*. De första tre frågeområdena ger en bild polisens uppfattning av de brottsliga företeelser och sociala risker som finns i området. Uppgifterna ska därefter värderas eller skattas utifrån deras omfattning och påverkan på lokalsamhället. Skattningarna utgår från nedanstående bedömningsmatris.⁷¹

Tabell 1 Bedömningsmatris till metodstöd

Grad	Problem	Frekvens	Påverkan	Effekt
1	Inget	Enskilt	Ingen	Ej märkbar
2	Litet	Enstaka	Liten	Märkbar
3	Problem	Flera	Påverkan	Orsakande
4	Stort	Återkommande	Stor	Påtaglig
5	Mycket stort	Etablerade	Mycket stor	Allvarlig

Skattningarna mynnar ut i lokala lägesbilder för varje område, vilka syftar till att ge en geografiskt avgränsad överblick och en sammanställning av uppgifter som ger underlag för prioritering och uppföljning. Metodstödet inkluderar även en åtgärdssamling med exempel på beprövade och erfarenhetsbaserade arbetsmetoder som tagits fram av representanter för samtliga polisregioner

⁶⁸ Intervju med företrädare för Noa, 2020-01-29.

⁶⁹ Polismyndigheten, *Årsredovisning 2018*, 2019, s. 83.

⁷⁰ Polismyndigheten, beslutsprotokoll 2017-06-20, dnr A203.023/2016.

⁷¹ Polismyndigheten, *Polismyndighetens metodstöd mot organiserad brottslighet i lokalsamhället och i utsatta områden*, dnr A194.284/2015, s. 21.

och som anses vara framgångsrika i arbetet mot sociala risker och organiserad brottslighet i ett lokalt perspektiv.⁷²

De skattningar som görs för att besvara frågorna i metodstödet är i grunden subjektiva eftersom de utgår från värderingar av brottslighetens omfattning snarare än faktiska data. När det gäller till exempel rapportering av distribution/försäljning av narkotika ska användaren värdera förekomsten utifrån skalan ”inget problem”, ”litet problem”, ”problem”, ”stort problem” eller ”mycket stort problem”. Här framgår av fallstudierna att normen för hur allvarligt ett problem är varierar mellan olika lokalpolisområden beroende på hur belastat området är. Exempelvis kan en företeelse som inte uppfattas som särskilt allvarlig i ett område uppfattas som mycket allvarlig i ett annat område, beroende på områdets karaktär. Det innebär att det inte kan uteslutas att en given situation skulle skattas på olika sätt beroende på vem som gör bedömningen.⁷³

Företrädare för Noa uppger att de är medvetna om att metodstödet har vissa brister och bekräftar att det inte är möjligt att jämföra utsatta områden med varandra. Syftet med metodstödet är dock inte att jämföra områden, utan att mäta de brottsliga företeelser och sociala risker som finns i området mot bedömningskriterierna.⁷⁴ Vi kan dock konstatera att områdena ändå indirekt jämförs med varandra eftersom de kategoriseras utifrån kategorierna utsatta, särskilt utsatta och riskområden, och därmed kan uppfattas som likvärdiga övriga områden inom samma kategori med dess definition. Vi kan även konstatera att det mot bakgrund av de subjektiva skattningarna inte är möjligt att dra säkra slutsatser om antalet utsatta områden ökar eller minskar.

3.2.1 Kvalitetssäkring av inhämtade uppgifter

Noa kvalitetssäkrar inhämtade uppgifter genom att tre granskare som har deltagit vid bedömningar i föregående lägesbilder läser igenom underlagen och därefter stämmer av med varandra för att nå en slutlig gemensam bedömning. Tillvägagångssättet är ett led i att säkerställa enhetlighet i bedömningarna. Det faktum att alla lokalpolisområden numera använder metodstödet för inrapportering av uppgifter är enligt Noa ytterligare ett sätt att säkerställa enhetlighet. Företrädare för Noa uppger att det tidigare har funnits en tendens hos lokalpolisområden både att överrapportera graden av problem i områdena, eftersom det i och med rikspolischefens beslut att prioritera utsatta områden fanns ett incitament om att få mer resurser, och att underrapportera för att undvika att skylta med problemen. Enligt Noa har detta beteende i stort sett

⁷² Polismyndigheten, *Polismyndighetens metodstöd mot organiserad brottslighet i lokalsamhället och i utsatta områden*, dnr A194.284/2015, s. 21.

⁷³ Riksrevisionens fallstudier, februari–juni 2020.

⁷⁴ Intervju med företrädare för Noa, 2020-03-26.

upphört på senare tid. I de fall där det har funnits frågetecken i de inrapporterade underlagen har Noa kontaktat de berörda lokalpolisområdena.⁷⁵

Företrädare för Noa uppger dock att det saknas ett analysstöd för hur lokalpolisområdena ska arbeta med sina respektive lokala lägesbilder, vilket gör verksamheten sårbar. Polismyndighetens plan för allvarlig och organiserad brottslighet – Polisoperativ inriktning (POI) – tar heller inte upp nödvändigheten av rutiner som säkerställer enhetlighet i hanteringen.⁷⁶

Med hjälp av det nya verktyget *geografiska hot spots* som togs i bruk i samband med arbetet inför den nationella lägesbilden 2019 kan de uppgifter som rapporterats in av lokalpolisområdena även kontrolleras mot de strategiska kartor som Noa tar fram utifrån SCB:s data över utsatta livsvillkor. På så vis kan Noa jämföra hur väl den inrapporterade lägesbilsdata stämmer överens med SCB:s strukturdata om utsatta livsvillkor och anmälda brott.⁷⁷

3.2.2 Metoden för att identifiera utsatta områden är under utveckling

Malmö universitet fick 2019 i uppdrag av Polismyndigheten att utvärdera Polismyndighetens metodstöd mot lokal organiserad brottslighet. Resultatet av utvärderingen påvisade ett flertal brister. Den största bristen är att det saknas en inmatningskontroll till metodstödet, vilket har lett till att lokalpolisområdena i vissa fall har fyllt i ofullständiga uppgifter. Enligt utvärderingen finns det även ett visst tolkningsutrymme i de olika nivåerna och graderna i bedömningsmatrisen. Till exempel kan svarsalternativet ”inget problem” betyda antingen att problemet inte existerar eller att företeelsen inte uppfattas vara ett problem. Av utvärderingen framgår även att omfattningen av enkätens 160 frågor har varit ett stort problem vid inhämtningen av data.⁷⁸

I uppdraget till Malmö universitet ingick att komma med förslag till förbättringar, och metodstödet har nu reviderats till att omfatta 80 frågor i stället för 160. Metodstödet utgörs numera av ett digitalt enkätverktyg, vilket underlättar användningen, bland annat när det gäller ovan nämnda brist om inmatningskontroll. Mot bakgrund av att det är svårt att dra slutsatser om uppgifter som rör till exempel antal kriminella och tongivande aktörer, beroende på områdenas olika storlek, har man även försökt minimera frågorna om antal i det nya metodstödet.⁷⁹ Under 2020 genomförs en pilotstudie där lokalpolisområdena kan använda både det nya och det gamla metodstödet, och från och med 2021 kommer det nya metodstödet att användas skarpt.⁸⁰

⁷⁵ Intervju med företrädare för Noa, 2020-03-26.

⁷⁶ Intervju med företrädare för Noa, 2020-01-29.

⁷⁷ Intervju med företrädare för Noa, 2020-03-26.

⁷⁸ Malmö universitet, *Ett nytt förslag till lokalt lägesbilsverktyg*, 2019, s. 5, 10.

⁷⁹ Intervju med företrädare för Noa, 2020-03-26.

⁸⁰ Ibid.

Polismyndighetens metod för att identifiera utsatta områden har även kompletterats med ytterligare verktyg. Dessa verktyg har hittills endast tillämpats vid den senaste lägesbilden 2019.⁸¹ Den så kallade *stadiemodellen* ska användas som ett första steg för att bedöma om ett område har problem och hur allvarliga problemen är.⁸² Det finns fyra stadier som ett område kan befinna sig i: tillfälligt försvagat lokalsamhälle, instabilt lokalsamhälle, fragmenterat lokalsamhälle och starkt utsatt lokalsamhälle.⁸³ I modellen bedöms varje parameter av kriminella handlingar utifrån ”överensstämmande” eller ”tilltagande”. De områden som uppnår stadie tre eller fyra ska därefter använda metodstödet mot lokal organiserad brottslighet för att beskriva vilka problem som finns i området och vilka effekter problemen har lett till. Nästa steg kallas för *cylindermodellen*, och syftar till att kartlägga vilka individer som skapar problemen i ett utsatt område. Därefter tillämpas *geografiska hot spots* som innebär att beskriva var den kriminella påverkan sker. Sammantaget resulterar delarna i ett så kallat *områdesdokument*, som ger en sammanlagd beskrivning av hur problemen i varje område ser ut.⁸⁴

3.3 Det saknas rutiner för en enhetlig tillämpning av metodstödet

Det saknas rutiner för hur metodstödet ska användas på ett enhetligt sätt, vilket medför att den lokala tillämpningen varierar när det gäller inrapportering av uppgifter som beskriver vilka problem som finns i ett område. Granskningen visar även att avgränsningen av utsatta områden inte har gjorts på ett enhetligt sätt.

Polismyndighetens metodstöd mot organiserad brottslighet i lokalsamhället mynnar ut i lokala lägesbilder och utgör en viktig del i myndighetens process för att identifiera utsatta områden. Företrädare för Noa förordar att metodstödet mot organiserad brottslighet i lokalsamhället bör fyllas i tillsammans med en bred sammansatt grupp med kommun, områdespolis och representanter för ingripandeverksamhet och utredning.⁸⁵ Det finns dock inga skriftliga instruktioner för vilka berörda aktörer som bör närvara i arbetet med att rapportera in underlag för bedömning. Vi kan konstatera att den lokala tillämpningen varierar mellan lokalpolisområdena.

Resultatet av vår enkätundersökning visar att de funktioner i lokalpolisområdet som arbetar med och använder metodstödet i störst utsträckning utgörs av kommunpolis (100 procent). Vidare uppger 75 procent av lokalpolisområdescheferna att lokalpolisområdesledningen deltar i detta arbete, följt av områdespoliser

⁸¹ Tjänsteanteckning 2020-09-02.

⁸² Intervju med företrädare för Noa, 2020-01-29.

⁸³ Malmö universitet, *Att arbeta brottsförebyggande med Effektiv Samordning för Trygghet (EST)*, 2019, s. 45.

⁸⁴ Intervju med företrädare för Noa, 2020-01-29.

⁸⁵ Intervju med företrädare för Noa, 2020-03-26.

(72 procent), lokala underrättelsesamordnare (72 procent) och operativa koordinatörer (56 procent). I 22 procent av fallen uppger lokalpolisområdescheferna att även andra tjänstemän vid Polismyndigheten deltar i detta arbete.⁸⁶ Även när det gäller samverkan med övriga berörda aktörer vid inrapportering till metodstödet förekommer skillnader. När det gäller samverkan med socialtjänsten i detta arbete uppger 47 procent att det sker i hög utsträckning, medan 47 procent uppger att det sker i viss utsträckning, 3 procent uppger att de inte har någon uppfattning och 3 procent uppger att de inte samverkar alls.⁸⁷

Företrädare för Noa bekräftar att inrapporteringen av uppgifter som beskriver vilka problem som finns i ett område har gjorts på olika sätt i lokalpolisområdena. I vissa fall har enkätfrågorna besvarats översiktligt och i vissa fall mycket ingående genom att samla de som har bäst kunskap om området. Skillnaden i tillämpning av metodstödet har lett till en varierande svars kvalitet.⁸⁸ Vi kan konstatera att metodstödet delvis är baserat på subjektiva skattningar av områdenas status, och därför är det rimligt att tänka sig att utfallet i hög grad påverkas av i vilken form inrapporteringen sker.

3.3.1 De utsatta områdena har avgränsats på olika sätt

Som framgår av avsnitt 2.2.1 finns det skillnader i storlek mellan de 60 områden som Polismyndigheten betecknar som utsatta i den senaste lägesbilden från 2019. Våra fallstudier visar även att avgränsningen av områdena inte har gjorts på ett enhetligt sätt. I vissa fall utgör den kriminella belastningen endast en liten del av det område som identifierats som utsatt. I de utsatta områden där endast en liten del är kriminellt belastad är det ändå så att boende i områdets övriga delar är drabbade av otrygghet etc., enligt företrädare för Noa.⁸⁹

Skälet till skillnaden i den geografiska indelningen av utsatta områden är enligt Noa att man på strategisk nivå inom Polismyndigheten har valt att behålla den initiala indelningen av utsatta områden som föreslogs av polisregionerna i samband med den första lägesbilden 2014, för att underlätta jämförelser över tid. Enligt uppgifter från Noa och fallstudierna går man på lokal nivå numera mot att ringa in mindre områden inom befintliga utsatta områden för att få en mer precis bild av den faktiska belastningen. Fortfarande är det dock den initiala indelningen som presenteras i Noas nationella lägesrapporter över utsatta områden.⁹⁰

Noa uppger att det faktum att det finns skillnader mellan områdena, och att dessa inte har avgränsats på ett enhetligt sätt, ger Polismyndigheten anledning att se över och diskutera hur klassificeringen av områden bör göras framöver.

⁸⁶ Riksrevisionens enkätundersökning juni 2020.

⁸⁷ Ibid.

⁸⁸ Intervju med företrädare för Noa, 2019-11-08.

⁸⁹ Intervju med företrädare för Noa, 2020-03-26.

⁹⁰ Ibid.

Översynen bör ske ihop med en diskussion om hur det subjektiva bedömningsinslaget kan kombineras med en kvantitativ ansats för att ytterligare effektivisera och utveckla tillvägagångssättet.⁹¹

3.4 Listan över utsatta områden har bidragit till att synliggöra problemen

Det faktum att den nationella lägesbilden över utsatta områden utgörs av en offentlig lista har enligt Polismyndigheten bidragit till att synliggöra de problem som finns i områdena. Den allmänna uppfattningen var tidigare att problemen i dessa områden främst var ett polisiärt problem men uppfattas nu som ett samhällsproblem, vilket har underlättat för polisen i deras arbete.

Resultatet av Polismyndighetens bedömning av vilka områden som identifieras som utsatta presenteras i en offentlig lista. Det faktum att listan över alla utsatta områden är offentlig är en omdebatterad och kontroversiell fråga. Det är väl känt att utpekandet av utsatta områden kan vara stigmatiserande för området. Det förekommer en debatt där värdet av hela processen ifrågasätts. Exempel på aktörer som lyfter fram det negativa med att identifiera utsatta områden är kommuner och fastighetsägare. Vi tar inte ställning i frågan om huruvida listan över utsatta områden bör vara offentlig eller inte, men vi har frågat polisen om deras uppfattning eftersom den uppmärksamhet som finns kring utsatta områden kan tänkas påverka polisens arbete.

Fallstudierna visar att majoriteten av tillfrågade poliser är positiva till att listan över utsatta områden är offentlig, eftersom det har bidragit till att synliggöra de problem som finns där. Enligt en lokalpolisområdeschef har detta lett till en väl utbyggd kamerabevakning i området och till att kommunen tillfört resurser till området. Ett annat lokalpolisområde uppger att offentliggörandet av listan har medfört en prioritering av området, från att det tidigare har varit svårt att få gehör för ett utökat behov av resurser.⁹² Enligt företrädare för Noa är det viktigt att listan över utsatta områden fortsätter att vara offentlig, eftersom det finns en risk att någon annan tar över om polisen börjar hemlighålla underlaget. Innan listan blev offentlig var den allmänna uppfattningen enligt Polismyndigheten att problemen i utsatta områden främst var ett polisiärt problem. Numera anses det vara ett samhällsproblem, vilket har underlättat för polisen i deras arbete.⁹³

⁹¹ Polismyndigheten, faktagranskning av Riksrevisionens rapport, 2020-10-02.

⁹² Riksrevisionens fallstudier februari–juni 2020.

⁹³ Intervju med företrädare för Noa, 2020-03-26.

4 Regeringens styrning har varit effektiv

Regeringen har genom olika beslut prioriterat arbetet i utsatta områden. Polismyndigheten har fått olika uppdrag och återrapporteringskrav samt ökade anslag för att anställa fler poliser och civila. Regeringen betonar vikten av att vända utvecklingen i utsatta områden i budgetpropositionerna för 2015–2020, och har sedan hösten 2014 tagit initiativ till ett stort antal skärpningar i straffrättslig lagstiftning som kan tillämpas vid brottslighet i kriminella nätverk, vilket har en nära koppling till utsatta områden.

Regeringen har även ställt krav på att det ska finnas områdespoliser som arbetar fredsamt med kontaktskapande, brottsförebyggande och trygghetsskapande arbete i samtliga lokalpolisområden. Därutöver har regeringen begärt att Polismyndigheten identifierar ett antal polisiärt relevanta indikatorer för att ge en bild av situationen i utsatta områden samt återkommande redovisar utvecklingen av dessa. Dessutom har regeringen gett Polismyndigheten flera uppdrag som syftar till att komma till rätta med missförhållanden i utsatta områden.

4.1 Polismyndigheten har fått en kraftig förstärkning av anslaget

Regeringen har beslutat att öka Polismyndighetens anslag med 35 procent sedan 2015. Granskningen visar att regeringens intentioner med anslagsökningen bland annat har varit att ge Polismyndigheten ökade förutsättningar för att stärka förmågan i utsatta områden.

Ett viktigt syfte med ombildningen av Polismyndigheten är att säkerställa en lokal polisiär närvaro i brottsutsatta områden såväl i större städer som i glesbygd, och att polisorganisationen ska byggas underifrån och upp.⁹⁴ En genomgång av regleringsbrevet för 2015–2020 visar hur anslaget till Polismyndigheten har utvecklats. För 2015 fick den nybildade Polismyndigheten 21,1 miljarder kronor och anslaget har sedan dess ökat till 28,5 miljarder för 2020. Detta innebär en ökning med 7,4 miljarder kronor (+35 procent). Ett skäl till anslagsökningen och den särskilda satsningen på ökad polisen närvaro är att motverka brottsligheten i utsatta områden.⁹⁵

Vi kan konstatera att regeringen i budgetpropositionerna för 2015–2020 betonar vikten av att motverka den negativa utvecklingen i utsatta områden och betydelsen av att Polismyndigheten prioriterar arbetet i utsatta områden genom att öka de

⁹⁴ Dir. 2012:129.

⁹⁵ Prop. 2016/17:1, s. 44.

brottsförebyggande och brottsbekämpande insatserna.⁹⁶ I vårändringsbudgeten för 2016 föreslog regeringen att Polismyndighetens anslag skulle ökas med 283 miljoner kronor. Skälet till detta var bland annat polisens ökade arbetsbelastning med anledning av arbetet med särskilt prioriterade områden.⁹⁷

4.2 Uppdrag med bäring på utsatta områden

Regeringen har beslutat om ett flertal uppdrag och lagt fram propositioner i syfte att komma till rätta med missförhållanden i utsatta områden. Därutöver har regeringen sedan hösten 2014 tagit initiativ till ett stort antal skärpningar i straffrättslig lagstiftning som kan tillämpas vid brottslighet i kriminella nätverk, vilket har en nära koppling till utsatta områden.

Regeringen har beslutat om ett flertal uppdrag till Polismyndigheten som har bäring på utsatta områden. De första uppdragen som adresserade problematiken i utsatta områden gavs till Polismyndigheten den 1 december 2015. Det gäller uppdraget om illegala vapen och explosiva varor och uppdraget om att utveckla den myndighetsgemensamma satsningen mot organiserad brottslighet.⁹⁸ Exempel på andra uppdrag som beslutats sedan dess är uppdragen att förstärka bekämpningen av illegal handel med narkotika, förstärkning av arbetet med illegala vapen och explosiva varor samt förstärkning och utveckling av polisverksamheten avseende såväl allvarlig och organiserad brottslighet som trygghetsskapande arbete i utsatta områden.⁹⁹

Polismyndigheten och fem andra myndigheter fick även i uppdrag 2019 att öka samhällets samlade förmåga att hantera explosiva varor och den illegala användningen av dessa.¹⁰⁰ Uppdraget gavs som en reaktion på det grova våld med skjutningar och sprängningar som har ökat betydligt under 2000-talet. Enligt Polismyndigheten kan ökningen av skjutningar till stor del härledas till konflikter mellan kriminella grupperingar, och i många fall kan dess grupperingar härledas till de utsatta områdena.¹⁰¹

Regeringen presenterade 2019 det så kallade 34-punktsprogrammet med förslag på åtgärder mot gängkriminalitet i Sverige. Programmet omfattar en rad nya verktyg för de brottsbekämpande myndigheterna, hårdare straff och ett stärkt brottsförebyggande arbete. Ett exempel på åtgärder som ingår i programmet är hemlig dataavläsning, vilket innebär att polisen får bättre möjligheter att verkställa hemliga tvångsmedel för att till exempel komma åt krypterad kommunikation.¹⁰²

⁹⁶ Prop. 2014/15:1, s. 35; prop. 2015/16:1, s. 19; prop. 2016/17:1, s. 44; prop. 2017/18:1, s. 49; prop. 2018/19:1, s. 26–27; prop. 2019/20:1, s. 45.

⁹⁷ Prop. 2015/16:99, s. 63.

⁹⁸ Regeringsbeslut Ju2015/09349/PO och Ju2015/09350/PO.

⁹⁹ Regeringsbeslut Ju2019/02681/PO, Ju2015/09349/PO och Ju2017/08662/PO.

¹⁰⁰ Regeringsbeslut Ju2019/03980/PO.

¹⁰¹ Skriftligt svar från Justitiedepartementet, 2020-04-01.

¹⁰² Ibid.

Ett annat exempel på åtgärder inom ramen för 34-punktsprogrammet är att regeringen även har beslutat att de tolv myndigheter som deltar i det myndighetsgemensamma arbetet mot grov och organiserad brottslighet får denna uppgift inskriven i sina respektive instruktioner. Ändringarna trädde i kraft den 31 mars 2020. Dessa tolv myndigheter fick även två uppdrag av regeringen i juni 2020. Ett uppdrag gäller att inrätta ett pilotprojekt för att komma åt felaktig folkbokföring som är kopplad till organiserad brottslighet i sådana områden där myndigheterna bedömer att brottsligheten är särskilt förekommande, och ett uppdrag går ut på att inrätta ett pilotprojekt som riktar sig mot näringsverksamhet som är kopplad till organiserad brottslighet. Pilotprojektet ska bedrivas i eller i anslutning till något eller några av de områden som Polismyndigheten har identifierat som utsatta.¹⁰³

Regeringen har också lagt fram propositioner och lagrådsremisser som har bäring på polisens arbete i utsatta områden. Exempelvis propositionerna om att polisen och några andra myndigheter ska få bedriva kamerabevakning utan att behöva söka tillstånd, om att stärka det straffrättsliga skyddet för blåljusverksamhet och myndighetsutövning samt om att skärpa straffet för bland annat grovt vapenbrott så att personer som grips med skarpladdade vapen kan häktas direkt i avvaktan på rättegång.¹⁰⁴ Regeringen har sedan hösten 2014 tagit initiativ till ett stort antal skärpningar i straffrättslig lagstiftning som kan tillämpas vid brottslighet i kriminella nätverk, vilket har en nära koppling till utsatta områden. Även om det förekommer gängkriminalitet utanför de områden som Polismyndigheten har identifierat som utsatta är det ett av de mer angelägna problemen i dessa områden, ofta med skjutningar och sprängningar som ett resultat av gängens konflikter.¹⁰⁵

Utöver uppdragen till Polismyndigheten kan vi även konstatera att regeringen har gett Brå flera uppdrag med bäring på utsatta områden under perioden 2016–2020. Bland uppdragen kan nämnas att bidra med kunskaps- och metodstöd till rättsväsendets myndigheter i det arbete som riktas mot socialt utsatta områden och miljöer. Brå fick även i regleringsbrevet för 2019 i uppdrag att föreslå hur uppgifter över utsatthet för brott, trygghet och förtroende för rättsväsendet i socialt utsatta områden fortsatt kan tas fram.¹⁰⁶

¹⁰³ Regeringsbeslut Fi2020/02991/S3, regeringsbeslut Ju2020/02483/PO.

¹⁰⁴ Prop. 2018/19:147; prop. 2018/19:155; prop. 2017/:26.

¹⁰⁵ Skriftligt svar från Justitiedepartementet, 2020-04-01.

¹⁰⁶ Regeringsbeslut Ju2018/05278/LP (delvis).

4.3 Återrapportering av områdespoliser och indikatorer avseende utsatta områden

Regeringen har ställt krav på att Polismyndigheten identifierar ett antal polisiärt relevanta indikatorer för att ge en bild av situationen i utsatta områden samt att myndigheten återkommande redovisar utvecklingen av dessa. Regeringen har även under de senaste åren begärt återrapportering av antalet områdespoliser på lokalpolisområdesnivå samt i vilken utsträckning dessa arbetar fredat med kontaktskapande, brottsförebyggande och trygghetsskapande arbete.

Ett av syftena med ombildningen av Polismyndigheten var att säkerställa en lokalt förankrad och synlig polis i hela landet. För att följa upp utfallet av polisreformens intentioner har regeringen i flera år begärt in återrapportering av olika slag. Bland dessa kan nämnas att Polismyndigheten i regleringsbrevet för 2016 fick i uppdrag att i årsredovisningen för 2016 lägga särskild vikt vid redovisningen av genomförandet av en lokalt förankrad polisverksamhet. Av redovisningen framgår att Polismyndigheten under 2016 fortsatte arbetet med att stärka det lokala polisarbetet utifrån inriktningen att mer än hälften av resurserna i en polisregion ska finnas i lokalpolisområdena.

I regleringsbrevet för 2017 fick Polismyndigheten i uppdrag att analysera och bedöma hur långt myndigheten hade kommit i målsättningen med en mer närvarande och tillgänglig polis i lokalsamhället. Polismyndigheten skulle också bedöma hur väl myndigheten svarar upp mot behoven av polisiär närvaro i särskilt utsatta områden.

I regleringsbrevet för 2018 fick Polismyndigheten i uppdrag att identifiera ett antal polisiärt relevanta indikatorer för att ge en bild av situationen i utsatta områden. Indikatorerna ska följas upp och redovisas till Regeringskansliet kvartalsvis under 2019 och tertialsvis under 2020.¹⁰⁷

I redovisningen av uppdraget beskriver Polismyndigheten utvecklingen i utsatta områden utifrån sju indikatorer:

- skjutningar i, eller med koppling till, de utsatta områdena samt avlidna och skottskadade
- händelserapporter med hög prioritet (1 och 2)
- antal anmälda narkotikabrott
- antal anmälda vapenbrott
- antal anmälda brott om skadegörelse (genom bilbrand), bilbrand eller brand på annat motorfordon
- antal anmälda olaga hot (ej internetrelaterat)
- antal anmälda brott om övergrepp i rättssak.¹⁰⁸

¹⁰⁷ Regeringsbeslut Ju2019/04070/PO, Ju2019/03959/LP(delvis) och regeringsbeslut Ju2020/02353/PO, Ju2020/02336/LP(delvis).

¹⁰⁸ Kvartalsuppföljning utsatta områden, januari–december, dnr A097.077/2018.

Resultatet av uppföljningen beskriver belastning utifrån ovanstående indikatorer i samtliga utsatta områden. Polismyndigheten har relaterat indikatorerna mot befolkningen i de utsatta områdena. Myndigheten uppger i redovisningen att de indikatorer som används för uppföljningen i allmänhet genererar statistik med små tal, vilket kan leda till stora variationer i både absoluta och relativa tal vid jämförelser med tidigare år.¹⁰⁹

4.3.1 Uppföljning av antalet områdespolis

Regeringen har i regleringsbrevet för 2018–2020 begärt att Polismyndigheten återrapporterar i vilken utsträckning det finns områdespolis på lokalpolisområdesnivå samt i vilken grad dessa arbetar fredat.¹¹⁰ För 2018–2020 fick myndigheten även i uppdrag att återrapportera i vilken grad områdespoliserna hade ett avgränsat geografiskt ansvarsområde. I redovisningen för 2018 utgick Polismyndigheten från en enkätundersökning som riktades till poliser som är bemannade mot funktionen områdespolis, vars totala antal det året uppgick till 596 områdespolis. Totalt 254 respondenter besvarade enkäten, och av dessa var det 11 procent som uppgav att de kunde arbeta fredat till 70 procent av sin arbetstid. Vidare uppgav 79 procent av respondenterna att de hade ett utpekat geografiskt ansvarsområde inom lokalpolisområdet.¹¹¹

I redovisningen för 2019 utgick Polismyndigheten från en uppskattning av antalet områdespolis från polisregionerna. Resultatet visar att det fanns 832 områdespolis på lokalpolisområdesnivån, varav drygt hälften (56 procent) uppgavs kunna arbeta fredat med huvuduppdraget. Resterande 44 procent användes för andra uppgifter, till exempel att bemanna radiobilar i ingripandeverksamheten. Vidare uppskattade polisregionerna att 59 procent av områdespoliserna hade ett geografiskt avgränsat ansvarsområde inom sitt lokalpolisområde.¹¹²

I regleringsbrevet för 2020 har Polismyndigheten i uppdrag att redovisa omfattningen av områdespolis på lokalpolisområdesnivå samt vad som görs för att dessa ska få möjligheter att arbeta med kontaktskapande, brottsförebyggande och trygghetsskapande arbete utan att tas i anspråk för annan verksamhet. Motsvarande redovisning ska även lämnas avseende kommunpolis.

Polismyndigheten ska även beskriva vidtagna åtgärder för att knyta rätt kompetens och erfarenhet till funktionerna områdespolis och kommunpolis.¹¹³

¹⁰⁹ Kvartalsuppföljning utsatta områden, januari–december, dnr A097.077/2018; Tertiärluppföljning utsatta områden, januari–april 2020, dnr A035.840/2020.

¹¹⁰ Regeringsbeslut Ju2018/04606/PO; regeringsbeslut Ju2019/04070/PO och Ju2019/03959/LP (delvis); regeringsbeslut Ju2020/02353/PO och Ju2020/02336/LP (delvis).

¹¹¹ Polismyndigheten, *Årsredovisning för 2018, 2019*, s. 21.

¹¹² Polismyndigheten, *Årsredovisning för 2019, 2020*, s. 18.

¹¹³ Regeringsbeslut Ju2020/02353/PO, Ju2020/02336/LP (delvis).

Vi kan konstatera att Polismyndighetens tillvägagångssätt för att redovisa antalet områdespoliser på lokalpolisområdesnivå samt i vilken grad dessa arbetar fredat har varierat mellan åren. Den markanta ökningen av antalet områdespoliser mellan 2018 och 2019 förklaras av att Polismyndigheten använde en annan metod snarare än av en faktisk ökning från ett år till ett annat. Regeringskansliet uppger att frågan om olika metoder har lyfts med Polismyndigheten och att myndigheten har ombetts vara tydlig i kommande redovisningar samt använda samma metod för att möjliggöra jämförelser över tid.¹¹⁴

¹¹⁴ Skriftligt svar från Justitiedepartementet, 2020-08-28.

5 Polismyndigheten har vidtagit åtgärder, men uppföljning saknas

Polismyndigheten har tagit fram relevanta riktlinjer och underlag om hur polisen ska arbeta i utsatta områden. Vår enkätundersökning visar att dessa styrsignaler har landat i de berörda lokalpolisområdena. Vidare har Polismyndighetens resurstillskott genererat en ökning av personalresurser som tillsatts på lokalpolisområdesnivån, varav omkring en tredjedel har fördelats till lokalpolisområden som har utsatta områden. Eftersom Polismyndigheten inte följer upp resursfördelningen till utsatta områden är det dock inte möjligt att redovisa hur stor del av resursförstärkningarna som de facto har kommit utsatta områden till del. Av samma anledning går det heller inte att utifrån Polismyndighetens redovisning avgöra om rikspolischefens beslut att det ska finnas minst en områdespolis per 5 000 invånare i utsatta områden är genomfört.

Granskningen visar dessutom att områdespolisernas arbetsuppgifter varierar i lokalpolisområdena, vilket gör att det är svårt att veta hur många som faktiskt arbetar enligt den fastslagna arbetsbeskrivningen. Med hjälp av vår enkätundersökning kan vi dock visa att rikspolischefens beslut att det ska finnas minst en områdespolis som arbetar fredat med kontaktskapande, brottsförebyggande och trygghetskapande arbete per 5 000 invånare inte är genomfört i en tredjedel av de lokalpolisområden som har utsatta områden. När det gäller kommunpoliser visar granskningen att samtliga lokalpolisområden med utsatta områden har minst en kommunpolis, och är därmed bemannade i enlighet med Genomförandekommitténs beslut vad gäller kommunpoliser.

Polismyndighetens finansiella styrning avseende resurser till utsatta områden är begränsad och resursfördelningen till utsatta områden varierar. Från och med 2020 finns det ingen riktad nationell satsning som innebär prioritering av resurser till utsatta områden. Granskningen indikerar även att rikspolischefens beslut om att dessa områden ska prioriteras inte tycks ha varit styrande för polisregionernas resursfördelning. Vidare framgår att den tillfälliga insatsen Operation Rimfrost främst har gett en tillfällig effekt.

Polismyndigheten tillhandahåller olika typer av stödåtgärder för personal som har varit med om traumatiska händelser i tjänsten. Den allmänna uppfattningen bland tillfrågade lokalpolisområdeschefer är att stödåtgärderna är effektiva. Samtidigt framhålls att poliser som arbetar i utsatta områden är vana vid ett hårdare klimat, vilket kan innebära ett större behov av stödåtgärder.

5.1 Polismyndigheten har angett hur polisen ska arbeta i utsatta områden

Polismyndigheten har tagit fram relevanta riktlinjer för och underlag om hur polisen ska arbeta i utsatta områden. Granskningen visar att dessa styrsignaler har landat i de berörda lokalpolisområdena och hjälper dem att arbeta effektivt.

Rikspolischefen beslutade 2018 om en strategi för arbetet i utsatta områden. Syftet med strategin är att ange hur Polismyndigheten ska arbeta i de utsatta områdena. Strategin är utformad med utgångspunkt i polisreformen, myndighetens verksamhetsplan och Polismyndighetens plan för allvarlig och organiserad brottslighet – Polisoperativ inriktning (POI) samt lokalt framtagna lägesbilder och handlingsplaner. I strategin anges att arbetet mot den organiserade brottsligheten ska fokuseras mot de utsatta områdena i enlighet med Polismyndighetens metodstöd mot lokal organiserad brottslighet.¹¹⁵ POI beskriver hur Polismyndigheten ska nå sin beslutade målsättning för bekämpning av allvarlig och organiserad brottslighet. Planen består av fyra inriktningar med tillhörande strategier som utgör grundläggande planeringsförutsättningar för olika åtgärder. Den första inriktningen i planen handlar om att bekämpa kriminellas påverkan i utsatta områden, där polisen enligt den föreslagna strategin bland annat ska ha en uthållig fysisk närvaro som kombineras med operativ extern kommunikation. Polisen ska även samverka med relevanta samhällsaktörer och arbeta inom den myndighetsgemensamma satsningen mot organiserad brottslighet.¹¹⁶

Polismyndigheten har även tagit fram en strategisk inriktning för områdespolis, som beskriver de strategiska ställningstaganden som myndighetens nationella ledningsgrupp har gjort avseende funktionen områdespolis. I strategin anges bland annat att det i utsatta områden, särskilt utsatta områden och riskområden ska finnas minst en områdespolis per 5 000 invånare. Att möjliggöra för områdespolis att vara närvarande över tid beskrivs som en förutsättning för att vända utvecklingen i utsatta områden. Vidare anges att områdespolis ska kunna arbeta fredat med kontaktskapande, brottsförebyggande och trygghetsskapande arbete. De ska dock inte vara fredade fullt ut då det av arbetsmiljömässiga skäl är bra att inte enbart arbeta i krävande miljöer.¹¹⁷

Därutöver har Noa utfärdat ett antal rekommendationer för hur det operativa polisarbetet ska bedrivas i utsatta områden. Promemorian Utsatta områden – rekommendationer togs fram som ett komplement till den senaste lägesbilden över utsatta områden från 2019 och är baserad på inrapporterade områdesdokument från lokalpolisområdena. Därutöver har promemorian

¹¹⁵ Polismyndigheten, *Polismyndighetens strategi för arbete i utsatta områden*, PM 2018:26, s. 3.

¹¹⁶ Polismyndigheten, *Polismyndighetens plan för allvarlig och organiserad brottslighet - Polisoperativ inriktning (POI)* (PM 2018:22), s. 4–5.

¹¹⁷ *Områdespolis - Strategisk inriktning*, dnr A177.727/2016, s 2-3.

kompletterats med relevant forskning i syfte att möjliggöra objektiva bedömningar och förslag till åtgärder utifrån den problembild som beskrivs i områdesdokumenten med särskilt fokus på samverkan, legitimitet och proaktivt polisarbete. Promemorian är baserad på underlaget i sammanlagt 114 områdesdokument och har brutits ned i tre delar: utvecklingsområden, *best practice* och framgångsfaktorer.¹¹⁸

Vi har i enkätundersökningen ställt frågan om lokalpolisområdescheferna och deras personal får styrsignaler om vilka arbetsmetoder som ska tillämpas i utsatta områden, och varifrån styrsignalerna i så fall kommer. Resultatet visar att 84 procent av lokalpolisområdescheferna anser sig få styrsignaler. Styrsignalerna kommer främst från Noa (85 procent) men även från någon utanför Polismyndigheten, till exempel forskare (70 procent), från polisområdet (52 procent) och från polisregionen (52 procent).¹¹⁹

5.2 Svag styrning av resurser till utsatta områden

Polismyndighetens finansiella styrning avseende resurser till utsatta områden är begränsad. Från och med 2020 finns det ingen riktad nationell satsning som innebär prioritering av resurser till utsatta områden. Granskningen indikerar även att rikspolischefens beslut om att dessa områden ska prioriteras inte tycks ha varit styrande för polisregionernas resursfördelning.

I rikspolischefens beslut från 2016 om ska det ska finnas minst en områdespolis per 5 000 invånare framgår att polisregionernas arbete med att tillsätta dessa områdespoliser skulle påbörjas omedelbart, och vara slutfört senast den 30 juni 2017.¹²⁰ Våra fallstudier indikerar dock att detta beslut inte har varit styrande för polisregionernas fördelning av resurser. En polisregion uppger att man försökte följa beslutet i början efter ombildningen av Polismyndigheten, men att det visade sig inte vara rimligt eller möjligt att följa för alla polisregioner. Ett polisområde uppger att måttet minst en områdespolis per 5 000 invånare i utsatta områden är för lågt satt. Ett annat polisområde uppger att ett sådant mått inbjuder till ”pinnräkning” medan ett tredje polisområde uppger att måttet sannolikt kom till utifrån en rimlighetsbedömning, men utan alltför mycket underlag bakom.¹²¹

Av fallstudierna framgår att den enda riktade nationella satsningen som innebär prioritering av resurser till utsatta områden har varit ett extra tillskott av polisaspiranter till de polisregioner som har utsatta områden. Denna satsning pågick under åren 2017–2019, och innebar att två tredjedelar av polisaspiranterna (1 000) fördelades med brottsbelastning och avgångar som fördelningsgrund och en tredjedel

¹¹⁸ Polismyndigheten, *Utsatta områden – rekommendationer*, dnr HD 5800-93/2018, A309.000/2018.

¹¹⁹ Riksrevisionens enkätundersökning, juni 2020.

¹²⁰ Polismyndigheten, beslutsprotokoll 2016-06-21, dnr A177.727/2016.

¹²¹ Riksrevisionens fallstudier februari–juni 2020.

(500) med utsatta områden som fördelningsgrund. Den principen upphörde dock från och med 2020.¹²² Från och med 2020 fördelas polispiranter utifrån:

1. prognosticerade avgångar från Polismyndigheten
2. intern rörlighet mellan polisregion och avdelning
3. intern rörlighet mellan polisregion och polisregion
4. Polismyndighetens budgetfördelningsmodell. (Fördelning av resurser till polisregionerna utgår från 50 procent anmälda brott och 50 procent andel invånare. De anmälda brotten avser brottsområde 1 och 3.¹²³)

Utöver ovan nämnda fördelning finns även möjlighet till särskilda satsningar som beslutas av rikspolischefen.¹²⁴ Sammanfattningsvis finns det från och med 2020 ingen riktad nationell satsning som innebär prioritering av resurser till utsatta områden.

5.2.1 Lokala satsningar på utsatta områden

Polismyndigheten har genomfört ett antal lokala initiativ för att hantera problemen i utsatta områden, bland annat *Initiativ Mareld* i Stockholm och *Trygg i Göteborg*. Initiativ Mareld omfattar Södertälje, Rinkeby och Botkyrka och inleddes 2016 mot bakgrund av att polisen under senare år haft svårt att fullfölja sitt uppdrag i dessa områden. Initiativet har bland annat haft som mål att resursförstärka de särskilt utsatta områden som ingår i satsningen: lokalpolisområdena Rinkeby, Botkyrka och Södertälje.¹²⁵

Våra fallstudier i Rinkeby och Botkyrka bekräftar att de har fått en resursförstärkning som förbättrat situationen i området, bland annat genom färre angrepp mot polisen. Resursförstärkningen i dessa lokalpolisområden har dock skett på bekostnad av resurser i andra lokalpolisområden. Även fallstudierna i Malmö Söder och Storgöteborg Nordost vittnar om att det där har funnits en viss resursförstärkning, men den har inte varit tillräcklig. Samtliga lokalpolisområden uppger att den positiva utveckling som skett i lokalpolisområdet till följd av resursförstärkningarna snabbt skulle återgå till den situation som var förut om resurserna togs bort.¹²⁶

¹²² Riksrevisionens fallstudier februari–juni 2020 och skriftligt svar från Polismyndigheten, 2020-06-16.

¹²³ Brottsområde 1 avser brott mot person, tillgrepps- och skadegörelsebrott. I denna kategori ingår våldsbrott, övriga brott mot person, skadegörelsebrott och tillgreppsbrott (exkl. i butik). Brottsområde 3 avser annan brottslighet, vilket inkluderar tillgrepp i butik, bedrägeribrott m.m., övriga brottsbalksbrott och övriga specialstraffrättsliga brott. Invånarantalet avser genomsnittet av det senaste årets faktiska antal invånare i respektive polisregion enligt SCB och SCB:s befolkningsprognos per polisregion.

¹²⁴ Polismyndigheten, faktagranskning av Riksrevisionens rapport, 2020-10-02.

¹²⁵ Polismyndigheten, *Granskning av särskilda satsningar*, 2018, s. 3, 11.

¹²⁶ Riksrevisionens fallstudier februari–juni 2020.

5.3 Resursfördelningen till utsatta områden varierar

Enligt Polismyndighetens modell för finansiell styrning avgör polisregioner, polisområden och lokalpolisområden själva hur budgeten ska fördelas inom respektive nivå. Granskningen visar att det på polisområdesnivå inte tycks finnas någon gemensam princip för hur resurserna i utsatta områden ska öka. Vidare uppger de lokalpolisområden som fått en resursförstärkning att detta har skett på bekostnad av resursen i andra lokalpolisområden.

Polismyndighetens finansiella styrning bygger på renodlad budgetstyrning, vilket innebär att polisregioner, polisområden och lokalpolisområden själva avgör hur budgeten ska fördelas inom respektive nivå. Polismyndighetens centrala ekonomiavdelning fördelar treåriga budgetramar till polisregioner och avdelningar utifrån organisatorisk tillhörighet. Polisregionerna fördelar sedan medel till polisområdena som i sin tur fördelar medel till lokalpolisområdena. Merparten av fördelade medel avser personal.¹²⁷

Granskningen visar att modellen för resursfördelning delvis varierar mellan de tre granskade polisregionerna. En av dessa polisregioner har utvecklat en ny modell för fördelning av resurser där budgetstyrning kombineras med personalramar, vilket innebär att det finns en förbestämd dimensionering av antalet tjänster på polisregions-, polisområdes- och lokalpolisområdesnivå. Detta system bidrar enligt den aktuella polisregionen till att minska den interna rörligheten inom myndigheten och behålla personal på lokalpolisområdesnivå. Övriga två polisregioner är enligt fallstudierna på väg att börja tillämpa samma fördelningsmodell.¹²⁸

När det gäller polisområdenas fördelning av resurser ser det olika ut mellan de granskade polisområdena, och det tycks inte finnas någon gemensam princip för hur resurserna i utsatta områden ska öka. Ett polisområde har sedan 2018 lämnat extra tilldelning, utöver grundtilldelning, till lokalpolisområden med utsatta områden. Den extra tilldelningen motsvarar ett tillskott med 10 poliser för lokalpolisområden med utsatta områden, 15 poliser extra för de som har riskområden och 25 poliser extra för lokalpolisområden med särskilt utsatta områden. I ett annat polisområde har det skett en extra fördelning om 30 områdespoliser till de lokalpolisområden som har utsatta områden. Fördelningen är dock densamma till varje lokalpolisområde oavsett det totala antalet utsatta områden och oavsett om det rör sig om utsatta områden, riskområden eller särskilt utsatta områden. De ovan nämnda extra tilldelningarna är dock inte möjliga att följa upp vad gäller utfallet i utsatta områden.¹²⁹

Som framgår av kapitel 2 är det enligt Polismyndighetens definition av utsatta områden en försvårande omständighet för polisen om det finns andra utsatta områden i nära anslutning till ett särskilt utsatt område. Anledningen är att det

¹²⁷ Riksrevisionens fallstudier februari–juni 2020.

¹²⁸ Ibid.

¹²⁹ Ibid.

innebär en ökad risk för samverkan mellan kriminella personer och nätverk inom områdena. I kapitel 2 framgår även att antalet utsatta områden inom varje berört lokalpolisområde varierar mellan ett och sex. I 56 procent av lokalpolisområdena finns det två eller fler utsatta områden. Såvitt vi kan se är denna försvårande omständighet inte heller något som har beaktats i samband med fördelning av resurser.

5.4 Effekten av Operation Rimfrost är främst tillfällig

Polismyndighetens tillfälliga förstärkning Operation Rimfrost inleddes i december 2019 och avslutades i juni 2020. Insatsen täckte ett behov som fanns genom en tydlig förstärkning i linjeverksamheten. Granskningen indikerar dock att effekten av insatsen främst är tillfällig.

Den nationella särskilda händelsen Operation Rimfrost som inleddes i december 2019 innebar att Polismyndigheten omfördelade resurser till polisregionerna Syd och därefter Mitt, och genomförde särskilda insatser mot den kriminella miljön. Den nationella särskilda händelsen avslutades i juni 2020, men har fortsatt som en regional särskild händelse i polisregion Syd. Vår granskning avser inte Rimfrost, men eftersom operationen i hög grad berör polisens arbete i utsatta områden har vi ändå beaktat den till viss del. Främst i samband med fallstudien i lokalpolisområde Malmö Söder, eftersom operationen pågick där under tidsperioden för vår granskning. Fallstudierna visar att Rimfrost har bidragit till ett fruktbart erfarenhetsutbyte, såväl inom som utom polisregionen. Till exempel förbättrades samarbetet mellan ingripandeverksamheten och spaningsverksamheten. En annan effekt av Rimfrost är att alla öppna drogcener kunde elimineras. Rimfrost har också genererat mycket utredningsarbete som en följd av alla insatser.¹³⁰

Vi har i våra fallstudier fått både positiva och negativa bilder av Rimfrost. En sak som lyfts fram är att lokalpolisområdet förstärktes med personal som tjänstgjorde endast fyra dagar i taget, och för varje ny period var det ofta nya poliser som tjänstgjorde. Nyttillkomna poliser behöver en viss inläringstid för att kunna sätta sig in i lägesbilder och andra förhållanden som råder lokalt, vilket tar tid och medför därför en fördröjning innan resurstillskottet kan komma till nytta. När väl operationen är avslutad är det enligt de lokalpolisområden som haft insatsen svårt för polisen att på längre sikt upprätthålla de effekter som insatsen inneburit på kort sikt.¹³¹

Vår granskning visar att det är viktigt att poliser som arbetar i utsatta områden är kända i lokalpolisområdet och att de arbetar långsiktigt med kontaktskapande, brottsförebyggande och trygghetsskapande arbete. Fallstudierna visar att det finns

¹³⁰ Riksrevisionens fallstudier februari–juni 2020.

¹³¹ *ibid.*

en risk med insatser såsom Rimfrost att de nya poliser som kommer till området endast agerar repressivt, vilket riskerar att leda till att det förtroende som har byggts upp i de utsatta områdena raseras.¹³²

Rimfrost visar att det finns fördelar med tillfälliga resursförstärkningar eftersom det innebär en kraftsamling för den ordinarie linjeverksamheten. I våra intervjuer har dock vikten av mer permanenta resurser lyfts fram, och frågan om tillfälliga insatser eller mer långsiktiga satsningar ska prioriteras är inte helt lätt. Vi har inte hittat några tecken på att Polismyndigheten mer centralt har gjort någon mer samlad avvägning eller bedömning av hur insatser såsom Rimfrost ska komplettera den ordinarie verksamheten.¹³³

5.5 Det går inte att veta hur resurser har fördelats till utsatta områden

Det är inte möjligt att följa hur resurser har fördelats specifikt till utsatta områden, eftersom dessa inte utgör en organisatorisk nivå inom Polismyndigheten. Polismyndigheten följer inte heller upp resursfördelningen till utsatta områden, vilket innebär att det inte är möjligt att redogöra för hur de senaste årens resursförstärkningar har kommit utsatta områden till del.

Vi har i granskningen försökt kartlägga hur mycket resurser som tillförts utsatta områden. Detta är svårt att göra, vilket även Polismyndighetens internrevision har noterat. I en rapport från 2018 konstaterar internrevisionen att de utsatta områdena inte motsvarar någon organisatorisk nivå inom Polismyndigheten, utan ingår som en del av lokalpolisområdena. Det innebär att personalförändringar specifikt i de utsatta områdena inte kan utläsas av den befintliga statistiken.¹³⁴ Vi kan även genom vår granskning konstatera att Polismyndigheten inte på något annat sätt följer upp fördelade resurser till utsatta områden, vilket gör att det inte är möjligt att redogöra för hur de senaste årens resursförstärkningar har kommit utsatta områden till del.

Fallstudierna visar att den uppföljning som Polismyndighetens centrala ekonomiavdelning gör månadsvis och per tertial inkluderar kostnadsutfallet i stort för polisregioner, polisområden och lokalpolisområden. I detta underlag ingår uppgifter om antal poliser och civilanställda på lokalpolisområdesnivå. Uppföljning av särskilda satsningar kan begäras in om det efterfrågas.¹³⁵ Fallstudierna visar även att den uppföljning som Polismyndighetens centrala ekonomiavdelning gör inte är kopplad till specifika åtgärder för polisregionerna.

¹³² Riksrevisionens fallstudier februari–juni 2020.

¹³³ Ibid.

¹³⁴ Polismyndigheten, nationella operativa avdelningen, *Granskning av särskilda satsningar – utsatta områden*, 2018, s. 11.

¹³⁵ Riksrevisionens fallstudier februari–juni 2020.

Uppföljning av resultatet med koppling till verksamheten görs främst i årsredovisningen. Den löpande uppföljningen har därmed ingen koppling till verksamhetens resultat.¹³⁶

I Polismyndighetens strategiska plan för 2020–2024 anges att aktiviteter ska genomföras för att öka den polisiära närvaron i lokalsamhället, och att lokalpolisområdenas resurser ska stärkas under perioden. Detta beskrivs vara en förutsättning för att myndighetens ambitioner och planerade aktiviteter ska kunna genomföras, bland annat när det gäller arbetet i utsatta områden. Vidare anges att de utmaningar som finns i de utsatta områdena kräver ett uthålligt arbete, varför polisens brottsbekämpande förmåga och arbete i de utsatta områdena ska upprätthållas över tid.¹³⁷ Intervjuer med företrädare för Polismyndigheten visar att det trots dessa målsättningar inte finns någon plan inom myndigheten för hur de ska följas upp.¹³⁸

5.6 Lokalpolisområden med utsatta områden har fått mer resurser

Av de senaste årens resursförstärkningar har Polismyndigheten hittills fördelat en tredjedel till lokalpolisområden med utsatta områden. Det är dock inte möjligt att redovisa hur resurserna har fördelats specifikt till utsatta områden. För att det ska vara möjligt att följa om resurserna går till de utsatta områden där de behövs mest måste Polismyndigheten börja följa upp detta.

Ett viktigt syfte med ombildningen av Polismyndigheten är att verksamheten ska bedrivas närmare medborgarna och i samverkan med lokalsamhället. Reformen ska säkerställa en lokal polisiär närvaro i brottsutsatta områden såväl i större städer som i glesbygd, och säkerställa att polisorganisationen byggs underifrån och upp. Det arbete som bedrivs lokalt ska utgöra basen i polisens verksamhet, och målet är att mer än hälften av polisregionernas verksamhet ska bedrivas i lokalpolisområdet.¹³⁹ Genomförandekommittén har beslutat att 50 procent av resurserna i varje polisregion ska vara placerade i lokalpolisområdena.¹⁴⁰ Vi har inhämtat uppgifter baserade på personalstatistik från Polismyndigheten som visar att detta beslut är genomfört.¹⁴¹ Våra fallstudier visar dock att det förekommer att poliser i lokalpolisområden är mer eller mindre långtidskommenderade och tjänstgör någon annanstans än i det lokalpolisområde där de är grundplacerade. Det kan handla om till exempel utredningstjänst på polisområdes- eller polisregionnivå eller arbete som gränspoliser. Detta faktum kan innebära att

¹³⁶ Riksrevisionens fallstudier februari–juni 2020.

¹³⁷ Polismyndigheten, *Polismyndighetens strategiska verksamhetsplan 2020-2024*, 2019. PM 2019:41.

¹³⁸ Riksrevisionens fallstudier februari–juni 2020.

¹³⁹ Prop. 2013/14:110

¹⁴⁰ Genomförandekommittén för nya Polismyndigheten, beslutsprotokoll 2014-11-17, Ju2012:16/2013/4.

¹⁴¹ Uppgifter från Polismyndigheten, 2020-05-07.

antalet placerade i lokalpolisområdet i förhållande till antalet placerade i respektive polisregion i praktiken inte uppgår till 50 procent.¹⁴²

Som framgår av avsnitt 5.5 är det inte möjligt att redovisa hur resurserna i stort har fördelats specifikt till utsatta områden, men vi har inhämtat uppgifter om resurstilldelningen till de *lokalpolisområden som har utsatta områden*. Vi har inhämtat uppgifter om resurstilldelningen från utgången av 2015 fram till den sista maj 2020 och analyserat dessa.¹⁴³ Polismyndigheten har som tidigare nämnts fått en allmän resursförstärkning under samma period (se avsnitt 4.1).

Granskningen visar att antalet poliser och civila har ökat med sammanlagt nära 3 200 personer. Av dessa har 51 procent kommit lokalpolisområdesnivån till del, medan resterande 49 procent har tillförts de högre nivåerna inom Polismyndigheten. Av den ökning som tillförts lokalpolisområdesnivån fördelades 35 procent till lokalpolisområden med utsatta områden, vilket motsvarar 1 112 civila och poliser.¹⁴⁴

Befolkningen i utsatta områden utgör endast omkring 10 procent av befolkningen i lokalpolisområden med utsatta områden.¹⁴⁵ Eftersom vi inte vet hur resurserna har fördelats specifikt till utsatta områden är det inte möjligt att dra några säkra slutsatser om hur utvecklingen har påverkat polisens förmåga att arbeta effektivt där. En förutsättning för att veta om resurserna går till de utsatta områden där de behövs mest är att Polismyndigheten börjar följa upp detta.

5.7 Det är svårt att veta hur många som arbetar som områdespoliser

Områdespolisernas arbetsuppgifter varierar mellan lokalpolisområdena, vilket innebär att det utifrån tillgängliga uppgifter inte är möjligt att veta hur många som arbetar enligt uppdragsbeskrivningen med kontaktskapande, brottsförebyggande och trygghetskapande arbete. Utifrån tidredovisningen är det heller inte möjligt att ta reda på i vilken grad områdespoliserna arbetar fredat. Därutöver finns det skillnader mellan lokalpolisområdena i hur områdespoliserna är organiserade.

Funktionerna områdespolis och kommunpolis inrättades i samband med omorganisationen av Polismyndigheten 2015, i syfte att säkerställa kontinuitet i det lokala polisarbetet i varje lokalpolisområde. I samband med det tog myndigheten fram uppdragsbeskrivningar för dessa funktioner.¹⁴⁶ Områdespolisens arbetsuppgifter är att arbeta långsiktigt med kontaktskapande,

¹⁴² Riksrevisionens fallstudier februari–juni 2020.

¹⁴³ Vid lokalpolisområde Arlanda bedrivs gränskontrollverksamhet, som är en specialverksamhet som inte motsvarar den ingripande verksamhet och utredningsverksamhet som bedrivs på andra LPO. Lokalpolisområde Arlanda har därför exkluderats ur analysen.

¹⁴⁴ Uppgifter från Polismyndigheten, 2020-05-07.

¹⁴⁵ Ibid.

¹⁴⁶ Polismyndigheten, *Uppdragsbeskrivning för områdespolis respektive kommunpolis*, dnr A149.893/2015.

brottsförebyggande och trygghetsskapande arbete utifrån den aktuella problembilden. Områdespoliserna ska vara kända i lokalsamhället och ha god kunskap om sitt område. Deras kunskap ska tas till vara vid insatser inom det egna geografiska ansvarsområdet.¹⁴⁷ Vidare ska områdespoliserna vara en fredad funktion som i varierande omfattning deltar i ingripandeverksamheten eller i kommenderingar.¹⁴⁸ Fredad funktion innebär i detta sammanhang att områdespoliser ska arbeta minst 70 procent av sin arbetstid med kontaktskapande, brottsförebyggande och trygghetsskapande arbete. Kommendering till andra uppdrag ska därmed inte överstiga 30 procent av arbetstiden.¹⁴⁹

Enligt Polismyndighetens strategi för områdespoliser utgör områdespolisens arbete en viktig beståndsdel i reformens strävan mot att vara en polis som finns närmare medborgarna. Etableringen av områdespoliser beskrivs även som ett sätt att synliggöra den pågående resursförflyttningen till lokalpolisområdet och den betoning som finns på verksamheten där. Antalet tillgängliga områdespoliser behöver vara tillräckligt stort för att det ska vara möjligt för dem att tjänstgöra i krävande miljöer och ha en god arbetsmiljö.¹⁵⁰ Kommunpolisens uppdrag är till skillnad från områdespolisernas inriktat mot att representera polisen i strategisk samverkan med ledningsgrupper för kommuner och övriga samhället. Även denna funktion ger förutsättningar för den lokala polisen att arbeta närmare medborgarna.¹⁵¹

5.7.1 Områdespolisernas arbetsuppgifter varierar

Våra fallstudier visar att det inte är möjligt att få ut tillförlitlig statistik över antalet områdespoliser via Polismyndighetens olika system. Det beror på att det å ena sidan finns poliser som är kodade¹⁵² som områdespoliser men som har andra uppgifter. Å andra sidan finns poliser som inte är kodade som områdespoliser men som arbetar med motsvarande arbetsuppgifter. Polismyndighetens system medger inte heller någon uppföljning av i vilken grad områdespoliser arbetar fredat, eller i vilket geografiskt område de huvudsakligen tjänstgör.¹⁵³

Fallstudierna visar även att områdespolisernas arbetsuppgifter varierar mellan olika lokalpolisområden, och att det varierar hur de är organiserade. I vissa lokalpolisområden är områdespoliserna organiserade i särskilda områdespolisgrupper, medan de på andra ställen ingår som en del i övriga grupper tillsammans med ingripandeverksamheten. Vidare framgår av fallstudierna att en del lokalpolisområdena med utsatta områden har grupper som

¹⁴⁷ Polismyndigheten, Uppdragsbeskrivning för områdespolis respektive kommunpolis, dnr A149.893/2015.

¹⁴⁸ Polismyndigheten, nationella operativa avdelningen, *Områdespoliser - Strategisk inriktning*, 2016, s. 1–4.

¹⁴⁹ Polismyndigheten, *Årsredovisning 2018, 2019*, s. 21.

¹⁵⁰ Polismyndigheten, nationella operativa avdelningen, *Områdespoliser - Strategisk inriktning*, 2016, s. 1–4.

¹⁵¹ Uppdragsbeskrivning för kommunpolis, dnr A149.893/2015.

¹⁵² Enligt det partsgemensamma arbetsverktyget BESTA inom statsförvaltningen.

¹⁵³ Riksrevisionens fallstudier februari–juni 2020.

kallas för fokusgrupper, riktade team och liknande, som arbetar områdesanknutet men med helt andra arbetsuppgifter jämfört med områdespolisens ordinarie uppdrag. Dessa grupper arbetar ofta med narkotikaspaning och liknande.¹⁵⁴

Sammanfattningsvis är det utifrån befintliga uppgifter hos Polismyndigheten inte möjligt att ta reda på hur många områdespoliser som finns, huruvida de arbetar enligt uppdragsbeskrivningen eller om de huvudsakligen tjänstgör i utsatta områden. Med hjälp av vår enkätundersökning har vi dock lyckats inhämta dessa uppgifter, vilka presenteras i nästkommande avsnitt.

5.8 Beslutet om minst en områdespolis per 5 000 invånare är inte genomfört

Antalet områdespoliser som arbetar långsiktigt med kontaktskapande, brottsförebyggande och trygghetskapande arbete varierar mellan lokalpolisområdena. Rikspolischefens beslut att det ska finnas minst en områdespolis per 5 000 invånare i utsatta områden är inte genomfört i en tredjedel av de lokalpolisområden som har utsatta områden.

För att ta hänsyn till skillnaderna i områdespolisers arbetsuppgifter, och öka förutsättningarna för att få fram det faktiska antalet områdespoliser som arbetar i enlighet med uppdragsbeskrivningen för områdespolis, fick lokalpolisområdescheferna i vår enkätundersökning besvara frågan om antalet områdespoliser utifrån två kategorier;

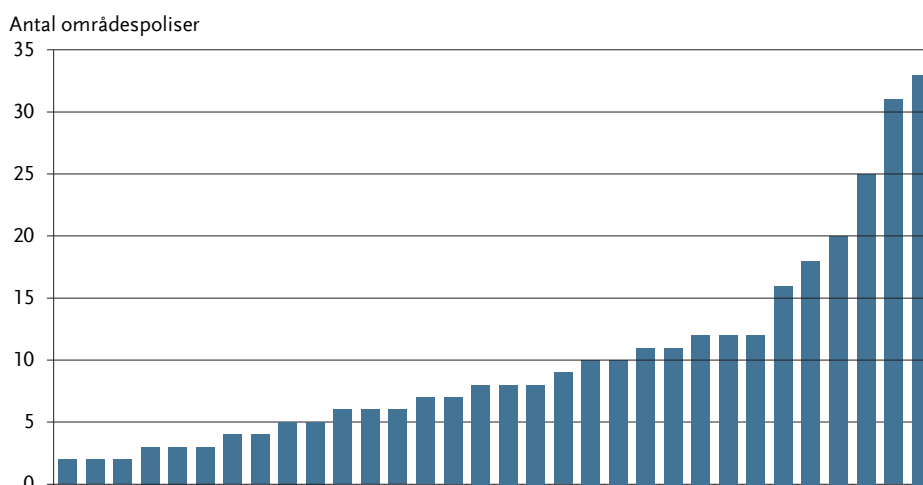
- *Kategori 1*
Antalet områdespoliser som arbetar långsiktigt och fredat med kontaktskapande, brottsförebyggande och trygghetskapande arbete enligt Polismyndighetens uppdragsbeskrivning för områdespolis (dnr A149.893/2015). För denna kategori fick lokalpolisområdescheferna även besvara delfrågor om i vilken grad poliserna arbetar fredat till minst 70 procent av sin arbetstid med kontaktskapande, brottsförebyggande och trygghetskapande arbete samt om dessa poliser är allokerade till att främst arbeta i utsatta områden. Lokalpolisområdescheferna fick även besvara frågan om hur bemanningen för denna kategori påverkas under semesterperioderna.
- *Kategori 2*
Antalet övriga poliser som arbetar områdesanknutet på annat sätt än de ovanstående. Vi avser här poliser som arbetar i till exempel fokusgrupper, riktade team eller liknande konstellationer.

Enligt resultatet av enkätundersökningen fanns det i juni 2020 totalt 319 områdespoliser i lokalpolisområden med utsatta områden som arbetar långsiktigt med kontaktskapande, brottsförebyggande och trygghetskapande arbete. Vi har inte frågat om fördelningen av områdespoliser i vart och ett av de 60

¹⁵⁴ Riksrevisionens fallstudier februari–juni 2020.

utsatta områdena eftersom fallstudierna visar att områdespoliserna ofta rör sig mellan olika utsatta områden inom lokalpolisområdet.¹⁵⁵ Därmed presenteras resultatet för utsatta områden på lokalpolisområdesnivå, vilket innebär en hopslagning av utsatta områden i de lokalpolisområden som har fler än ett. Resultatet presenteras i storleksordning fördelat per lokalpolisområde i avidentifierad form i figur 1 nedan.¹⁵⁶

Figur 1 Antal områdespoliser i lokalpolisområden med utsatta områden



Källa: Riksrevisionens enkätundersökning, juni 2020.

Figur 1 visar fördelningen av de sammanlagda antalet om 319 områdespoliser i lokalpolisområden med utsatta områden. Den högsta observationen är 33 och den lägsta är 2. Av dessa 319 områdespoliser är det enligt enkätundersökningen 83 procent (266 poliser) som arbetar fredat till minst 70 procent av sin arbetstid med kontaktskapande, brottsförebyggande och trygghetsskapande arbete. Vidare uppger lokalpolisområdescheferna att 77 procent av dessa fredade områdespoliser (206 poliser) är allokerade till att främst arbeta i utsatta områden. Antalet fredade områdespoliser som är allokerade till utsatta områden är därmed det närmsta vi kan komma för att redovisa resurssättningen av områdespoliser som arbetar enligt uppdragsbeskrivningen i utsatta områden.¹⁵⁷

Av fallstudierna framgår det dock att områdespoliser som arbetar kontaktskapande, brottsförebyggande och trygghetsskapande ofta tas i anspråk av ingripandeverksamheten under semesterperioderna, då bemanningen i lokalpolisområdet är otillräcklig. Denna iakttagelse bekräftas genom enkätundersökningen där 41 procent av lokalpolisområdescheferna uppger att

¹⁵⁵ Riksrevisionens fallstudier februari–juni 2020.

¹⁵⁶ Lokalpolisområdena presenteras i avidentifierad form på grund av sekretesskäl.

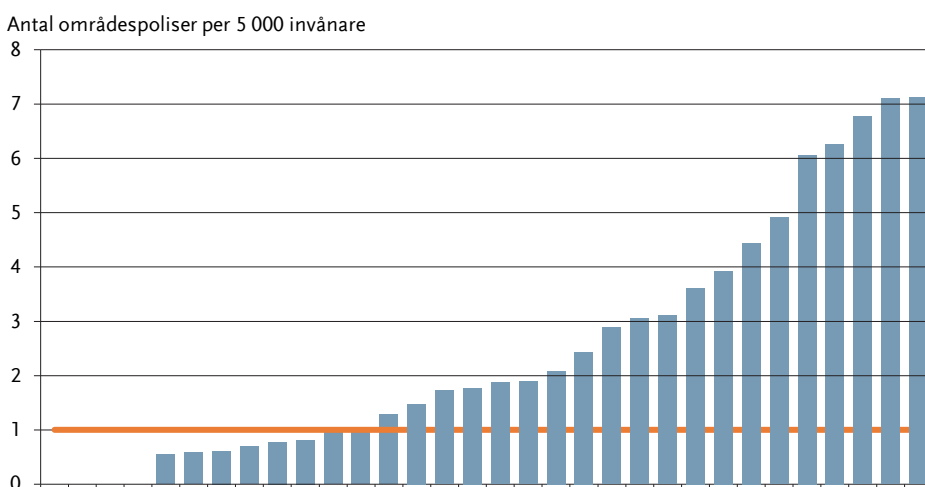
¹⁵⁷ Riksrevisionens enkätundersökning juni 2020.

bemanningen för områdespoliserna påverkas i negativ utsträckning, medan 59 procent uppger att bemanningen påverkas i omfattande negativ utsträckning. Således kan konstateras att områdespolisernas möjlighet att arbeta fredat med kontaktskapande, brottsförebyggande och trygghetsskapande arbete är svårt att upprätthålla under semesterperioderna.

Antalet övriga poliser som arbetar områdesanknutet på annat sätt (kategori 2), i till exempel fokusgrupper och riktade team, uppgår till 362. Antalet varierar mellan 0 och 145. Av kommentarerna till frågeställningen framgår dock att det finns en stor inbördes variation mellan dessa poliser. Ett lokalpolisområde har till exempel räknat alla övriga poliser eftersom samtliga arbetar inom lokalpolisuppdraget.¹⁵⁸ Resultatet bekräftar de stora skillnader som finns avseende funktionen områdespolis.

Rikspolischefen har beslutat att det ska finnas minst en områdespolis per 5 000 invånare i utsatta områden, särskilt utsatta områden och riskområden.¹⁵⁹ Områdespoliserna ska arbeta fredat med kontaktskapande, brottsförebyggande och trygghetsskapande arbete till 70 procent av sin arbetstid. För att följa upp utfallet av beslutet har vi utgått från resultatet i enkätundersökningen avseende antalet fredade områdespoliser som är allokerade till att främst arbeta i utsatta områden (206 poliser). Resultatet presenteras i storleksordning fördelat per lokalpolisområde i avidentifierad form i figur 2.¹⁶⁰

Figur 2 Antal områdespoliser per 5 000 invånare som är allokerade till utsatta områden i lokalpolisområden med utsatta områden



Källa: Riksrevisionens enkätundersökning, juni 2020, samt uppgifter om befolkningen i utsatta områden från Polismyndigheten.

¹⁵⁸ Riksrevisionens enkätundersökning juni 2020.

¹⁵⁹ Polismyndigheten, beslutsprotokoll 2016-06-21, dnr A177.727/2016.

¹⁶⁰ Fördelningen av lokalpolisområden kan inte jämföras med fördelningen i Figur 1 eftersom beräkningarna har gjorts på olika sätt.

Figur 2 visar att rikspolischefens beslut att det ska finnas minst en områdespolis per 5 000 invånare i utsatta områden inte är genomfört i 10 av 32 lokalpolisområden (31 procent). Den högsta observationen är 7,1 fredade områdespoliser per 5 000 invånare och den lägsta är 0. Sammantaget motsvarar resultatet 1,9 områdespoliser, relaterat till den totala befolkningen i de utsatta områdena. Det innebär att beslutet är genomfört sett till totalsumman områdespoliser som är fördelade över befolkningen i samtliga utsatta områden, men att det finns stora variationer mellan lokalpolisområdena.

5.8.1 Samtliga lokalpolisområden med utsatta områden har minst en kommunpolis

Enligt Genomförandekommitténs beslut i samband med omorganisationen av Polismyndigheten ska det finnas en samordningsfunktion (kommunpolis) i varje lokalpolisområde i syfte att säkerställa en kontinuitet i samverkan mellan kommunen och andra lokala aktörer. Funktionen kan utgöras av en eller flera medarbetare.¹⁶¹

Enkätundersökningen visar att antalet kommunpoliser i samtliga lokalpolisområden med utsatta områden uppgår till 80, med en variation från 1 till 5. Medelvärdet är 2,5 kommunpoliser per lokalpolisområde.¹⁶² Det kan därmed konstateras att de tillfrågade lokalpolisområdena är bemannade i enlighet med Genomförandekommitténs beslut vad gäller kommunpoliser.

5.9 Adekvat stöd för poliser som arbetar i utsatta områden finns att tillgå

Polismyndigheten tillhandahåller olika typer av stödåtgärder för personal som har varit med om traumatiska händelser i tjänsten. Den allmänna uppfattningen bland de tillfrågade lokalpolisområdescheferna är att stödåtgärderna är effektiva. Samtidigt framhålls att poliser som arbetar i utsatta områden är vana vid ett hårdare klimat, vilket kan innebära ett större behov av stödåtgärder.

Exempel på stödåtgärder för personal som varit med om traumatiska händelser i tjänsten är psykosocialt stöd i form av extern handledning och personskydd med särskilda åtgärdspaket.¹⁶³ I enkätundersökningen framgår att 97 procent av lokalpolisområdescheferna anser att det finns tillgång till lämpliga stödåtgärder för personal som varit med om traumatiska händelser i tjänsten. Av dessa anser 44 procent att stödåtgärderna är mycket effektiva medan 56 procent uppger att de är delvis effektiva. I fallstudierna framgår dock att poliser som arbetar i utsatta områden är vana vid ett hårdare klimat, och att det kan bli normaliserat att vara med om traumatiska händelser i tjänsten. En lokalpolisområdeschef uppger att det är viktigt att personal i yttre tjänst får mer stöd i form av samtal med professionell

¹⁶¹ Genomförandekommittén för nya Polismyndigheten, beslutsprotokoll 2014-11-17, Ju2012:16/2013/4.

¹⁶² Riksrevisionens enkätundersökning juni 2020.

¹⁶³ Ibid.

handledare samt tid för återhämtning mellan passen. Ett lokalpolisområde uppger att det viktigaste stödet är att man har fått mer resurser.¹⁶⁴

När det gäller de skyddsåtgärder mot angrepp på polisen som Polismyndigheten tillhandahåller uppger 60 procent av lokalpolisområdescheferna att dessa används i tillräcklig utsträckning. Totalt 31 procent har svarat nej på frågan medan 9 procent har uppgett att de inte har någon uppfattning. Av fritextsvaren framgår att polisstationerna bör skyddas i större utsträckning, och att det är viktigt att beakta medarbetares parkeringsplatser och väg till och från jobbet.¹⁶⁵

¹⁶⁴ Riksrevisionens fallstudier februari–juni 2020.

¹⁶⁵ Riksrevisionens enkätundersökning juni 2020.

6 Polisen arbetar enligt beprövade metoder, men kan bli mer effektiv

De tillfrågade lokalpolisområdescheferna uppger att poliser som tjänstgör i utsatta områden arbetar i hög grad enligt de strategier och planer som Polismyndigheten har tagit fram. Majoriteten av lokalpolisområdescheferna uppger att dessa riktlinjer hjälper dem att arbeta effektivt. Granskningen visar även att poliserna arbetar enligt de operativa arbetsmetoder som Noa rekommenderar i den omfattning som är möjlig sett till resurssituationen. Vidare visar granskningen att det finns både en stor kunskap och ambition inom polisen om att arbeta effektivt i utsatta områden. Tillräckliga resurser är dock en förutsättning för att kunna tillämpa de rekommenderade arbetsmetoderna, vilket saknas i vissa lokalpolisområden. Vidare framgår att det hittills inte har funnits någon specifik utbildning för områdespoliser. En sådan utbildning är dock under utveckling.

Granskningen visar dock att det finns omständigheter som begränsar polisens förutsättningar att arbeta effektivt i utsatta områden. Polisen uppger att sekretess utgör ett hinder för samverkan med socialtjänsten, på det viset att polisen upplever att de inte alltid får tillgång till behövlig information. Samtidigt uppger företrädare för socialtjänsten att det saknas kunskap inom polisen om hur en orosanmälan ska göras. När det gäller relevant utrustning är bevakningskameror och kroppsburna kameror viktiga hjälpmedel för att kunna arbeta effektivt i utsatta områden. Över hälften av lokalpolisområdena uppger dock de inte har tillgång till relevant teknisk utrustning, såsom kroppsburna kameror och bevakningskameror.

Granskningen visar även att uppfattningen om utvecklingen av angrepp mot polisen i utsatta områden skiljer sig åt mellan lokalpolisområdena. De lokalpolisområden som uppger att de haft en resursförstärkning i lokalpolisområdet anser att angreppen mot polisen har minskat. Den ökade polisiära närvaron i kombination med ett anpassat arbetssätt har bidragit till ett lugnare klimat.

6.1 Polisen arbetar enligt beprövade metoder i utsatta områden

De tillfrågade lokalpolisområdescheferna uppger att poliser som tjänstgör i utsatta områden i hög grad tillämpar de strategier och arbetsmetoder som Noa rekommenderar. Granskningen visar även att poliserna i hög utsträckning arbetar enligt de operativa arbetsmetoder som Noa rekommenderar i utsatta områden.

Som framgår av avsnitt 5.1 har Polismyndigheten tagit fram ett antal riktlinjer och rekommenderade arbetsmetoder för poliser som tjänstgör i utsatta områden. När det gäller Polismyndighetens strategi för arbete i utsatta områden uppger samtliga lokalpolisområdeschefer att de arbetar enligt strategin. Totalt 34 procent av lokalpolisområdescheferna uppger att strategin i hög utsträckning hjälper dem att arbeta effektivt, och 66 procent anser att strategin i viss utsträckning hjälper dem att arbeta effektivt. Fallstudierna visar att den information som finns i strategin inte är några nyheter utan snarare beskriver mycket av vad som redan har gjorts i utsatta områden.¹⁶⁶

Totalt 84 procent av lokalpolisområdescheferna uppger att de arbetar enligt Polismyndighetens plan för allvarlig och organiserad brottslighet – Polisoperativ inriktning (POI), där 28 procent uppger att den i hög utsträckning hjälper dem att arbeta effektivt medan 56 procent uppger att den i viss utsträckning hjälper dem att arbeta effektivt. Vidare uppger 75 procent av lokalpolisområdescheferna att de arbetar enligt strategin Områdespoliser – strategisk inriktning, varav en klar majoritet menar att den hjälper dem att arbeta effektivt.¹⁶⁷

Vi har genom enkätundersökningen undersökt i vilken utsträckning lokalpolisområdena tillämpar de arbetsmetoder som ingår i Polismyndighetens promemoria Utsatta områden – rekommendationer, vad gäller *best practice*.¹⁶⁸ Resultatet framgår av tabellen nedan.¹⁶⁹

Tabell 2 Tillämpningen av rekommenderade arbetsmetoder i lokalpolisområden med utsatta områden

Rekommenderade arbetsmetoder	I hög utsträckning	I viss utsträckning	Inte alls	Ingen uppfattning
EST (Effektiv samordning för trygghet)	47 %	31 %	19 %	3 %
Samverkan med fastighetsägare	88 %	13 %	0 %	0 %
Utpekade ansvariga för samverkan	56 %	34 %	6 %	3 %
Gemensam utvecklingsplan som tas fram tillsammans med kommunen	53 %	47 %	0 %	0 %
Projekt MBU (Människan bakom uniformen)	28 %	16 %	44 %	13 %
Fokusgrupper med särskilt utpekade och fredade poliser	47 %	38 %	16 %	0 %
Gemensamma lägesbilder	59 %	25 %	13 %	3 %
KAP-metoden	41 %	19 %	31 %	9 %
FAS-modellen	53 %	41 %	3 %	3 %

¹⁶⁶ Riksrevisionens fallstudier februari–juni 2020.

¹⁶⁷ Riksrevisionens enkätundersökning juni 2020.

¹⁶⁸ Se närmare beskrivning av arbetsmetoderna i bilaga 2.

¹⁶⁹ Procentandelarna har avrundats till närmsta heltal.

Rekommenderade arbetsmetoder	I hög utsträckning	I viss utsträckning	Inte alls	Ingen uppfattning
Orosanmälan till socialtjänsten som verktyg	97 %	3 %	0 %	0 %
”Trygga trappan”	9 %	44 %	44 %	3 %

Källa: Riksrevisionens enkätundersökning juni 2020.

Tabell 2 visar att polisen som tjänstgör i utsatta områden enligt lokalpolisområdescheferna i hög utsträckning arbetar enligt de arbetsmetoder som Noa rekommenderar. Resultatet överensstämmer med de observationer vi gjorde när vi följde med polisen i arbetet i ett antal utsatta områden.¹⁷⁰

Av fallstudierna framgår även att det finns en stor kunskap och ambition inom polisen att arbeta på ett effektivt sätt.¹⁷¹ Några lokalpolisområdeschefer uppger dock i enkätundersökningen att otillräckliga resurser inte gör det möjligt för polisen att tillämpa arbetsmetoderna i önskad utsträckning.

En lokalpolisområdeschef uppger:

”Vi saknar egentligen inte metoder och inriktning, framförallt är det förmåga och möjlighet att avsätta nödvändig resurs för planerat arbete (enligt strategi och inriktning) som brister.”¹⁷²

Utöver de arbetsmetoder som anges i tabellen ovan har det både i enkätundersökningen och i fallstudierna framkommit att det finns ytterligare arbetsmetoder som liknar de rekommenderade men som har andra namn, till exempel *Trygg i samverkan* som liknar *Effektiv samordning för trygghet (EST)*. Ett annat exempel är *Mentors in violence program (MVP)*, vilket är en metod som liknar *Människan bakom uniformen (MBU)*, men där polisen når ut till hela skolklasser i stället för enskilda individer. MBU är enligt en av fallstudierna en mycket effektiv metod, som vid ett tillfälle resulterade i att en av de ungdomar som deltagit tog kontakt med polisen vid ett upplopp och delgav viktig information. MVP är enligt polisen också en effektiv metod i och med att den innebär samverkan med skolan, vilket är mycket viktigt ur ett brottsförebyggande perspektiv.¹⁷³

En annan arbetsmetod som lyfts fram som vanligt förekommande och effektiv i utsatta områden är 15-minutersmetoden, vilken innebär att polisen ska patrullera synligt på en plats i cirka en kvart och sedan byta plats om ingenting händer som behöver åtgärdas. Ytterligare metoder som lyfts fram är att arbeta utifrån *hot spots*,

¹⁷⁰ Tjänsteanteckning 2020-10-16.

¹⁷¹ Riksrevisionens fallstudier februari–juni 2020.

¹⁷² Riksrevisionens enkätundersökning juni 2020.

¹⁷³ Riksrevisionens fallstudier februari–juni 2020.

*Broken Windows*¹⁷⁴ och *Praktiserad rättvisa* som innebär regelrätt, korrekt och likvärdigt bemötande etc.¹⁷⁵ Ett lokalpolisområde uppger att de har en förundersökningsledare som ingår i områdespolisgruppen och följer med vid olika insatser i utsatta områden. Detta har effektiviserat arbetet i hög grad bland annat genom tidsbesparing.¹⁷⁶

Av fallstudierna framgår även att polisen arbetar med att identifiera problem i områdena på olika sätt. Med hjälp av Polismyndighetens metodstöd mot organiserad brottslighet i lokalsamhället får samtliga lokalpolisområden även en årlig lägesbild att utgå från. Som framgår av avsnitt 3.3 varierar dock den lokala tillämpningen av metodstödet mellan lokalpolisområdena, och endast knappt hälften av lokalpolisområdescheferna uppger att de samverkar med socialtjänsten i hög utsträckning.¹⁷⁷

Samtliga lokalpolisområden som ingår i fallstudien tar även fram lägesbilder varannan vecka som ligger till grund för prioriteringen av det lokala arbetet. Denna lägesbild tas fram vid möten där underrättelseanalytiker, kommunpoliser, områdespolis, ingripandepolis, socialtjänst och andra berörda deltar i varierande utsträckning. Lokala underrättelsesamordnare sammanställer och analyserar underlaget som kommuniceras till personalen i yttre tjänst i samband med utsättning.

En lokalpolisområdeschef uppger:

*”Det pågår således en ständig cirkel av informationsutbyte vilket ger en levande lägesbild. Detta är det absolut viktigaste verktyget för att identifiera och jobba mot problem i lokalområdet.”*¹⁷⁸

De arbetsmetoder som lokalpolisområdena tillämpar i utsatta områden bygger i hög grad på evidensbaserade underlag. Dock är det alltid lägesbilden som avgör vilken metod man väljer, vilket kan innebära en viss anpassning av befintliga metoder utifrån de problem som finns i området. För närvarande pågår två utvärderingar av användningen av orosamtal och den utökade kamerabevakningen, som genomförs av Malmö universitet. Vidare utvärderas arbetsmetoden MVP av Karolinska Institutet. Ett av lokalpolisområdena uppger att det är möjligt att göra uppföljningar på ett helt annat

¹⁷⁴ Broken Windows-teorin grundar sig i att kriminalitet och rädsla för att bli utsatt för brott ska minska genom att närvarande poliser ska skapa mer ordning på platser som har problem med hög kriminalitet. Om en byggnad utsätts för skadegörelse, exempelvis genom att ett fönster krossas, antas att byggnaden kommer att utsättas för ytterligare skadegörelse om ingen åtgärd vidtas. Genom att laga det trasiga fönstret så fort som möjligt efter att det utsatts för skada återställs ordningen.

¹⁷⁵ Riksrevisionens fallstudier februari–juni 2020.

¹⁷⁶ Tjänsteanteckning 2020-10-16.

¹⁷⁷ Ibid.

¹⁷⁸ Riksrevisionens enkätundersökning juni 2020.

sätt nu än tidigare, bland annat eftersom regelbundna samverkansmöten med berörda aktörer innebär en automatisk uppföljning.¹⁷⁹

När det gäller områdespolisernas möjlighet att utbyta erfarenheter med kollegor i andra lokalpolisområden med utsatta områden uppger 94 procent av lokalpolisområdescheferna i enkätundersökningen att så har skett. Erfarenhetsutbytena har inneburit växeljämsgöring, internationella studiebesök, utbyte av arbetsmetoder, nationella och regionala konferenser etc.¹⁸⁰ Fallstudierna visar dock att denna erfarenhetsåterföring ofta sker sporadiskt och utan systematik. Det finns forum där lokalpolisområdena kan utbyta information, men det finns ingen stark styrsignal från högre nivåer i polisorganisationen om att dessa forum bör utnyttjas.¹⁸¹

Vi har i enkätundersökningen även ställt frågan om det finns andra metoder eller befogenheter som för närvarande inte finns eller används i lokalpolisområdet, och som skulle göra polisarbetet mer effektivt i utsatta områden. Totalt har 62 procent av lokalpolisområdena svarat ja på frågan, medan resterande 38 procent har svarat nej. Brister som lyfts fram i fritextsvaren är främst att det saknas tillräcklig teknisk utrustning i form av bevakningskameror och kroppsburna kameror (se även avsnitt 6.4). Andra brister är att det saknas analytiker i lokalpolisområdet, vittnesskydd och skydd för målsägande som deltar i utredningar.

Tre lokalpolisområdeschefer uppger att förmågan att bedriva spaning behöver utökas. En lokalpolisområdeschef uppger att det finns ett behov av att öka samverkan med kommunen i arbetet med att ta fram lägesbilden, för att underlätta gemensamma prioriteringar. En närmare samverkan kan öka förståelsen för vikten av tidiga och effektiva insatser för att öka tryggheten och bryta nyrekryteringen till kriminalitet. För att lyckas är det viktigt att både polis, socialtjänst och skola tar sin del av ansvaret och skapar en helhetssyn.¹⁸²

6.2 Utbildning för områdespoliser är under utveckling

Det har hittills inte funnits någon specifik utbildning för områdespoliser. Granskningen visar att det har varit känt inom Polismyndigheten sedan 2018 att områdespolisernas arbetsuppgifter har sett olika ut mellan lokalpolisområdena. Områdespoliserna har dessutom ofta tagits i anspråk för andra arbetsuppgifter och därför inte kunnat arbeta fredat.

Polismyndigheten genomförde 2018 en inventering av behovet av en riktad utbildning för områdespoliser. Anledningen var att myndighetens internrevision i en rapport från 2018 konstaterade att en sådan utbildning saknades.¹⁸³

¹⁷⁹ Riksrevisionens enkätundersökning juni 2020.

¹⁸⁰ Ibid.

¹⁸¹ Riksrevisionens fallstudier februari–juni 2020.

¹⁸² Riksrevisionens enkätundersökning juni 2020.

¹⁸³ Polismyndigheten, nationella operativa avdelningen, *Granskning av särskilda satsningar – utsatta områden*, 2018, s. 3.

Vidare framkom att funktionen områdespolis tillämpades olika över landet med kraftigt varierande arbetsuppgifter. Områdespoliserna arbetade inte heller fredat, utan togs i stor utsträckning i anspråk för andra arbetsuppgifter.¹⁸⁴ Dessa uppgifter motsvaras av våra iakttagelser i granskningen.

I Polismyndighetens inventering framkom även att det var en brist att områdespoliserna inte gavs förutsättningar att arbeta i enlighet med uppdragsbeskrivningen för områdespolis och att det saknades en riktad utbildning. Vidare framkommer att områdespolis som funktion saknas i Polismyndighetens arbetsordning, vilket innebär att det saknas en koppling till polisens beslutade process för brottsförebyggande arbete. Mot bakgrund av resultatet i Polismyndighetens behovsinventering beslutade rikspolischefen att ta fram en utbildning för områdespoliser.¹⁸⁵

Under 2020 pågår ett arbete inom Polismyndigheten med att ta fram en utbildning för områdespoliser som ska vara avslutat vid årets slut. Vi har intervjuat den utbildningsansvarige som bekräftar granskningens iakttagelser om att funktionen områdespolis hanteras olika i lokapolisområdena. En viss flexibilitet är dock nödvändig för att kunna anpassa arbetet utifrån den lokala lägesbilden, men samtidigt är det viktigt att arbetsuppgifterna inte skiljer sig åt alltför mycket.¹⁸⁶

6.3 Sekretess begränsar samverkan mellan polis och socialtjänst

Majoriteten av lokalpolisområdescheferna uppger att sekretess är ett hinder för samverkan mellan polis och socialtjänst. Enligt polisen innebär socialtjänstsekretessen att de inte alltid får tillgång till den information som behövs för att förebygga brott. Samtidigt uppger företrädare för socialtjänsten att det ibland saknas kunskap inom polisen om hur en orosanmälan ska göras.

Möjligheten för polis och socialtjänst att dela information är ett viktigt moment i det brottsförebyggande arbetet, bland annat för att försöka stoppa nyrekryteringen till kriminella gäng. Av fallstudierna framgår att samverkan ofta sker genom regelbundna möten med socialtjänsten där polisen har möjlighet att dela information om ungdomar som befinner sig i riskzon.¹⁸⁷

I enkätundersökningen uppger 72 procent av lokalpolisområdena att sekretess utgör ett hinder för samverkan med socialtjänsten i lokalpolisområdet. Polisen säger sig ha större möjligheter att dela information med socialtjänsten än tvärtom. Några lokalpolisområdeschefer uppger att det råder en osäkerhet om hur mycket information socialtjänsten kan lämna till polisen och att socialtjänsten tolkar

¹⁸⁴ Polismyndigheten, *Inventering av behov av riktad utbildning för områdespoliser*, dnr A572.280/2018.

¹⁸⁵ Polismyndigheten, beslutsprotokoll 2018-06-07, dnr A191.151/2017.

¹⁸⁶ Riksrevisionens fallstudier februari–juni 2020.

¹⁸⁷ Ibid.

sekretessbestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL, mycket strikt.¹⁸⁸ I fallstudierna framkommer att polisen i vissa fall inte anser sig få någon återkoppling från socialtjänsten om vad som hänt i de fall man har varit delaktig i.¹⁸⁹

En lokalpolisområdeschef uppger:

”Sekretessen skapar en ogenomtränglig mur mellan exempelvis fältassistenter och områdespoliser som arbetar sida vid sida som goda krafter med samma ungdomar i samma område.”¹⁹⁰

Inom socialtjänsten är utgångspunkten att det råder sekretess för alla uppgifter om enskildas personliga förhållanden, om det inte står klart att en uppgift kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående lider men.¹⁹¹ Detta kallas socialtjänstsekretess och regleras i 26 kap. 1 § OSL. För att uppgifter som omfattas av sekretess ska kunna lämnas ut till polisen krävs att det finns en så kallad sekretessbrytande bestämmelse.

Genom en lagändring som trädde i kraft den 1 januari 2013 infördes en särskild sekretessbrytande bestämmelse. Denna framgår av 10 kap. 18 a § OSL och innebär att socialtjänstsekretessen (enligt 26 kap. 1 §) inte hindrar att en uppgift som rör en enskild under 21 år får lämnas från socialtjänsten till Polismyndigheten i brottsförebyggande syfte. För att uppgiften ska kunna lämnas krävs det dock att det på grund av särskilda omständigheter finns risk för att den unge kommer att utöva brottslig verksamhet, och att uppgiften kan antas bidra till att förhindra detta. Dessutom krävs det att det med hänsyn till planerade eller pågående insatser för den unge, eller av andra särskilda skäl, inte är olämpligt att uppgiften lämnas ut.¹⁹² Trots att det finns vissa möjligheter att bryta sekretessen för att kunna dela viktig information mellan socialtjänsten och polisen är det flera rekvisit som ska vara uppfyllda för att polisen ska kunna få del av nödvändig information från socialtjänsten.¹⁹³

Regeringen har gett Brå i uppdrag att utvärdera hur den ovan nämnda sekretessbrytande bestämmelsen har tillämpats i det lokala förebyggande arbetet och bedöma om eventuella utvecklingsbehov föreligger. Att bestämmelsen utvärderas överensstämmer med ett tillkännagivande från riksdagen (bet. 2017/18:JuU18 punkt 6, rskr. 2017/18:175). Uppdraget ska redovisas senast den 1 december 2020.¹⁹⁴

¹⁸⁸ Riksrevisionens enkätundersökning juni 2020.

¹⁸⁹ Riksrevisionens fallstudier februari–juni 2020.

¹⁹⁰ Riksrevisionens enkätundersökning juni 2020.

¹⁹¹ 26 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL.

¹⁹² Ibid.

¹⁹³ Riksrevisionens fallstudier februari–juni, 2020.

¹⁹⁴ Regeringsbeslut Ju2019/03304/KRIM.

Utlämnande av uppgifter till polisen i enlighet med 10 kap. 18 a § OSL förutsätter en individuell tolkning från fall till fall. I en kommun har kommunens jurister hjälpt till att tydliggöra hur bestämmelsen ska tillämpas, vilket företrädare för socialtjänsten uppger ha underlättat väsentligt för personalen i den berörda kommunen och förbättrat samverkan med polisen.¹⁹⁵

Företrädare för socialtjänsten uppger att samverkan med polisen är mest effektiv i mindre grupper såsom SIG (social insatsgrupp) eller SSPF (socialtjänst, skola, polis och fritidsverksamhet). I dessa grupper finns de bästa förutsättningarna för att dela information, framför allt om den unges vårdnadshavare har skrivit under en särskild samtyckesblankett som innebär att sekretessen bryts. Samverkan med polisen kan dock effektiviseras i vissa avseenden.¹⁹⁶

6.3.1 Orosanmälan är ett viktigt verktyg

Av fallstudierna framgår att det saknas kunskap inom polisen när en orosanmälan ska göras, hur den ska göras och vilken form och vilket innehåll den ska ha. Detta försämrar möjligheterna att ta hand om unga som begår brott. Ett otillräckligt underlag försvårar för socialtjänsten att besluta om åtgärder. Orosanmälningarna är viktiga eftersom de ligger till grund för förvaltningsrättens beslut om omedelbart omhändertagande enligt 6 § lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU).¹⁹⁷ En representant för socialtjänsten beskriver att polisen behöver samla in relevanta underlag för att socialnämnden ska kunna besluta om omhändertagande, på samma sätt som de behöver samla in underlag för att åklagare ska kunna besluta om åtal.¹⁹⁸

6.3.2 Samverkan med övriga aktörer fungerar bra

När det gäller polisens samverkan med övriga aktörer såsom fastighetsägare och näringsidkare uppger 62 procent av lokalpolisområdescheferna att samverkan fungerar mycket bra, och övriga 38 procent anser att den fungerar ganska bra.¹⁹⁹ Exempel på samverkan med fastighetsägare kan vara att polisen får komma med förslag från ett brottsförebyggande perspektiv i samband med att bostäder renoveras eller vid nyproduktion. Lokalpolisområdena som ingår i polisregion Stockholm uppger även att de samverkar med ordningsvakter, bland annat genom gemensamma utsättningar där information delas. Ett av lokalpolisområdena uppger att de även har en samverkanstelefon som går direkt till en av radiobilarna dit ordningsvakter, väktare, bensinstationer m.fl. kan ringa dygnet runt varje dag.²⁰⁰

¹⁹⁵ Intervju med företrädare för socialtjänsten, 2020-07-01.

¹⁹⁶ Ibid.

¹⁹⁷ Ibid.

¹⁹⁸ Intervju med företrädare för socialtjänsten, 2020-06-26.

¹⁹⁹ Riksrevisionens enkätundersökning juni 2020.

²⁰⁰ Riksrevisionens fallstudier februari–juni 2020.

6.4 Bevakningskameror saknas i knappt hälften av landets utsatta områden

Bevakningskameror och kroppsburna kameror är enligt lokalpolisområdena viktiga verktyg för att polisen ska kunna arbeta effektivt i utsatta områden. Över hälften av cheferna i lokalpolisområden med utsatta områden uppger att de inte har tillgång till relevant teknisk utrustning, såsom kroppsburna kameror och bevakningskameror.

När det gäller teknisk utrustning visar fallstudierna att bevakningskameror och kroppsburna kameror är viktiga verktyg i det polisiära arbetet i utsatta områden. Bevakningskamerorna har hjälpt till att flytta den öppna drog försäljningen från offentliga platser, vilket bidrar till att öka tryggheten för de boende i utsatta områden.²⁰¹ Polismyndighetens arbete med att installera bevakningskameror är pågående, och granskningen visar att det när lokalpolisområdena besvarade vår enkät i juni 2020 fanns omkring 350 bevakningskameror installerade i landet, varav drygt hälften fanns i utsatta områden.²⁰² Antalet kroppsburna kameror uppgick till 1 350, och hade fördelats i olika numerär främst till poliser som tjänstgör i utsatta områden.²⁰³ Fördelningen av kroppsburna kameror har skett till 22 av de sammanlagt 60 utsatta områdena.²⁰⁴ Därutöver har kameror fördelats till Uppsala och Västerås inom den nationella särskilda händelsen Operation Rimfrost.²⁰⁵

I enkätundersökningen uppger 56 procent av lokalpolisområdescheferna att den personal som tjänstgör i lokalpolisområdet inte har tillgång till den tekniska utrustning som krävs för att kunna arbeta effektivt (till exempel kroppsburna kameror och bevakningskameror). I samtliga svar på följdfrågan om vilken utrustning som saknas anges kroppsburna kameror och bevakningskameror. Några av lokalpolisområdescheferna uppger dock att de har tillgång till kroppsburna kameror, men inte bevakningskameror, eller vice versa.²⁰⁶ Av fallstudierna framgår att de kroppsburna kamerorna inte nödvändigtvis behöver vara personliga; det skulle lika gärna kunna finnas en tillräcklig uppsättning på varje polisstation som poliser i tjänst fick logga in på.²⁰⁷ Noa uppger att skälet till att kamerorna är personliga är för att materialet ska kunna kopplas till rätt person.²⁰⁸

²⁰¹ Riksrevisionens fallstudier februari–juni 2020.

²⁰² Uppgiften avser juni 2020. Antalet installerade bevakningskameror har sedan dess ökat till ca 400 per den 5 oktober 2020. Polismyndigheten planerar att installera 180 bevakningskameror under 2021. Polismyndigheten, faktagranskning av Riksrevisionens rapport, 2020-10-02.

²⁰³ Uppgiften avser juni 2020. Antalet kroppsburna kameror uppgick till 1 650 per den 5 oktober 2020. Polismyndigheten, faktagranskning av Riksrevisionens rapport, 2020-10-02.

²⁰⁴ Skriftligt svar från Polismyndigheten, 2020-06-23.

²⁰⁵ Polismyndigheten, faktagranskning av Riksrevisionens rapport, 2020-10-02.

²⁰⁶ Riksrevisionens enkätundersökning juni 2020.

²⁰⁷ Riksrevisionens fallstudier februari–juni 2020.

²⁰⁸ Polismyndigheten, faktagranskning av Riksrevisionens rapport, 2020-10-02.

Polismyndigheten har en särskild projektgrupp som ansvarar för att installera bevakningskameror. Projektgruppens arbete har pågått sedan 2017 och mycket har hittills handlat om att ta fram en plattform för kamerabevakning, vilket har försenat installationen av nya kameror. En ytterligare aspekt som har bidragit till förseningen är att arbetet med en rättsutredning som Polismyndigheten genomförde 2018 resulterade i att myndigheten tog över finansieringen av bevakningskameror. I vissa fall har förseningar även uppstått i samband med teckning av avtal med fastighetsägare.²⁰⁹

Genom en lagändring som trädde i kraft den 1 januari 2020 behöver polisen inte längre söka tillstånd hos Datainspektionen för att sätta upp bevakningskameror.²¹⁰ Placeringen av kameror avgörs av vilka områden som väljs ut av polisregionerna. Därefter genomför Noa en konsekvensanalys utifrån personuppgiftsbehandling etc. Sedan beslutar polisområdeschefen om kameran ska sättas upp. Besluten om installerade bevakningskameror ska omprövas kontinuerligt, och kameror ska monteras ned om behovet inte längre finns.²¹¹

En lokalpolisområdeschef uppger:

”Kameraövervakningslagen har anpassats bra efter de behov som kan uppstå. Dock finns det inte tekniska lösningar eller tillgång till kameror i den utsträckning som vi ser att vi har behov av.”²¹²

Under våren 2018 pågick en pilotverksamhet i tre polisområden i Stockholm, där 300 poliser utrustades med kroppsburna kameror. Brå har utvärderat hur poliserna har använt kamerorna och vilken effekt satsningen har haft. Resultatet visar bland annat att våld och trakasserier mot polisen minskade efter införandet av kroppsburna kameror. Minskningen var tydligast avseende trakasserier och angrepp med sten, laser och bangers. Även sexuella trakasserier mot kvinnliga poliser minskade under den period då kroppsburna kameror var i bruk. Resultatet av utvärderingen visar även att de kroppsburna kamerorna ökade polisernas känsla av trygghet.²¹³

²⁰⁹ Intervju med Polismyndigheten 2020-04-23.

²¹⁰ 9 § kamerabevakningslagen (2018:1200).

²¹¹ Intervju med Polismyndigheten 2020-04-23.

²¹² Riksrevisionens enkätundersökning juni 2020.

²¹³ Brottsförebyggande rådet, *Kroppsburna kameror – en utvärdering av pilotverksamheten i polisregion Stockholm*, 2020, s. 7–9.

6.5 Uppfattningen om angrepp mot polisen i utsatta områden går isär

Uppfattningen om förekomsten av angrepp mot poliser som tjänstgör i utsatta områden går isär. De lokalpolisområden som uppger att de har fått en resursförstärkning under senare år uppger i högre grad att angreppen mot polisen i utsatta områden har minskat.

I utsatta områden är det särskilt svårt för polisen att utföra sitt uppdrag, och det är vanligt att poliser på olika sätt hindras i sin tjänsteutövning.²¹⁴ I vår enkätundersökning ingår frågan om hur vanligt förekommande angrepp mot poliser som tjänstgör i utsatta områden är. Med angrepp avses hot, trakasserier, våld och dylikt. I fråga om våld kan det till exempel vara fråga om stenkastning och skadegörelse på bilar. Sammanlagt 53 procent av lokalpolisområdescheferna uppger att antalet angrepp mot polisen är mycket vanligt (9 procent) eller ganska vanligt (44 procent). På följdfrågan om vilken typ av angrepp det handlar om anges hot, stenkastning, otillåten påverkan, trakasserier, skadegörelse etc. Övriga lokalpolisområdeschefer (47 procent) uppger att angrepp mot poliser sällan förekommer.²¹⁵

När det gäller frågan om hur utvecklingen av angrepp mot poliser som tjänstgör i utsatta områden har sett ut under den senaste femårsperioden uppger 31 procent av lokalpolisområdescheferna att antalet angrepp har ökat medan 41 procent uppger att antalet har minskat. Därutöver uppger 25 procent uppger att läget är oförändrat medan 3 procent inte har någon uppfattning.²¹⁶

I fallstudierna uppger samtliga lokalpolisområdeschefer att antalet angrepp mot polisen har minskat. Utvecklingen har berott på en resursförstärkning i lokalpolisområdet under de senaste åren som har möjliggjort ett kontinuerligt arbete i de utsatta områdena. Den ökade polisiära närvaron har bidragit till att polisens kontaktskapande arbete har skapat legitimitet bland befolkningen och lett till ett lugnare klimat. Uthållighet, lokalkännedom och kontinuitet beskrivs som framgångsfaktorer för ett färre antal angrepp, tillsammans med ett polisarbete som är både kontaktskapande och gränssättande. Detta sätt att arbeta på kan jämföras med arbetsmetoden lokalt dialogbaserat polisarbete (se avsnitt 2.3.2).

²¹⁴ Polismyndigheten, nationella operativa avdelningen, *Kriminell påverkan i lokalsamhället – en lägesbild för utvecklingen i utsatta områden*, dnr A309.000/2018, s. 4.

²¹⁵ Riksrevisionens enkätundersökning juni 2020.

²¹⁶ Ibid.

Lokalpolisområdena uppger att det är viktigt att polisen visar att de har nolltolerans mot negativt beteende såsom svordomar, samtidigt som det är viktigt att alltid uppträda korrekt. Att arbeta långsiktigt och kontinuerligt beskrivs som framgångsfaktorer för ett effektivt arbete.²¹⁷ Vidare framgår av fallstudierna att situationer där andra poliser som inte har lokalkännedom om området kommer in och ingriper riskerar att skapa en aggressiv stämning. Problem i lokalpolisområdet bör främst lösas av linjeverksamheten och inte av tillfälliga satsningar.²¹⁸

Vi har inom ramen för granskningen följt polisen i deras dagliga arbete i ett antal utsatta områden. Våra observationer tyder på att polisen som tjänstgör där har god kännedom om de boende i området, och att de tillämpar ett arbetssätt som är både kontaktskapande och gränssättande. Det kan till exempel handla om att polisen tilltalar de boende med namn och frågar hur de mår, men samtidigt vidtar åtgärder om någon beter sig illa. Ett exempel kan vara att de avlägsnar en individ från platsen. Under våra observationer i utsatta områden har vi också fått prov på att poliserna där utsätts för provokationer. Det har rört sig om att de kallas för otrevliga saker och att de filmas med mobilkameror vid kontakt med boende.²¹⁹

²¹⁷ Riksrevisionens fallstudier februari–juni 2020.

²¹⁸ Ibid.

²¹⁹ Tjänsteanteckning 2020-10-16.

7 Är polisens arbete med utsatta områden ändamålsenligt?

Riksrevisionen har granskat om polisens arbete med utsatta områden är ändamålsenligt. I detta kapitel redovisar Riksrevisionen de bedömningar och slutsatser som har dragits av granskningen och de rekommendationer som lämnas till Polismyndigheten.

7.1 Slutsatser

Riksrevisionens samlade bedömning är att polisens arbete med utsatta områden inte är fullt ut ändamålsenligt. Polismyndighetens metod för att identifiera utsatta områden är ett stöd för lokalpolisområdena i arbetet med att skapa lokala lägesbilder. Granskningen visar dock att metoden har brister. Polismyndigheten har fördelat en tredjedel av de senaste årens resurstillskott till lokalpolisområden med utsatta områden, men eftersom myndigheten inte följer upp resursfördelningen till utsatta områden är det inte möjligt att veta hur stor del av resurstillskotten som de facto har kommit utsatta områden till del. Av samma anledning går det heller inte att avgöra om rikspolischefens beslut om att det ska finnas minst en områdespolis per 5 000 invånare i utsatta områden är genomfört.

Riksrevisionens enkät till de berörda lokalpolisområdena visar att rikspolischefens beslut om minst en områdespolis som arbetar långsiktigt och fredat med kontaktskapande, brottsförebyggande och trygghetsskapande arbete per 5 000 invånare inte är genomfört i en tredjedel av de lokalpolisområden som har utsatta områden. Ändå har regeringen kraftigt förstärkt anslaget till Polismyndigheten, och dessutom ställt krav på att bemanna lokalpolisområdena med områdespoliser som arbetar på detta sätt.

Riksrevisionens bedömning är att de poliser som tjänstgör i utsatta områden har anpassat sitt arbetssätt och arbetar enligt beprövade metoder i den omfattning som är möjlig sett till resurssituationen. Riksrevisionen har dock identifierat några förändringar som skulle underlätta för polisen att bli mer effektiv. Flera inom socialtjänsten och polisen vittnar om att sekretessen leder till osäkerhet om vilken information som kan delas och inte. Denna osäkerhet begränsar effektiviteten i samverkan. Granskningen visar även att det råder brist på teknisk utrustning i form av bevakningskameror och kroppsburna kameror i utsatta områden. Polismyndigheten bör säkerställa att polisen har tillgång till den tekniska utrustning som behövs för att kunna arbeta effektivt i utsatta områden.

Granskningens huvudsakliga slutsatser utvecklas i följande delavsnitt.

7.1.1 Metoden för att identifiera utsatta områden har brister

Polismyndighetens metod för att identifiera utsatta områden har varit och är under utveckling, vilket enligt Noa har påverkat utfallet av bedömningarna. Riksrevisionen kan konstatera att metoden trots utvecklingsarbetet ändå har tillämpats skarpt vid tre tillfällen, undantaget förstudien 2014. Detta har resulterat i tre kartläggningar av utsatta områden som enligt rikspolischefens beslut ska ligga till grund för prioritering av resurser.

Granskningen visar att Polismyndighetens metod för att identifiera utsatta områden är ett stöd för lokalpolisområden i arbetet med att upprätta lokala lägesbilder. Polismyndighetens metodstöd mot lokal organiserad brottslighet bygger dock delvis på subjektiva skattningar av områdenas problematik, vilket medför att det inte är möjligt att jämföra områdena med varandra. Lägesbilderna är beroende av hur de som rapporterar in uppgifterna tolkar parametrarna i metodstödet i sina lokalpolisområden. Det som anses allvarligt i ett lokalpolisområde kan anses betydligt mindre allvarligt i ett annat lokalpolisområde, beroende på områdets karaktär. Indirekt jämförs dock områdena ändå i och med kategoriseringen av utsatta, särskilt utsatta och riskområden, och de kan därmed uppfattas som likvärdiga övriga områden inom samma kategori. Granskningen visar även att det utsatta områdena inte har avgränsats på ett enhetligt sätt, vilket innebär att utbredningen av den kriminella belastningen varierar mellan olika utsatta områden.

Vidare framgår att det är svårt att avgöra var gränserna går mellan de tre kategorierna av utsatta områden. Det finns nämligen omfattande skillnader mellan utsatta områden i samma kategori, vilket delvis skulle kunna härledas till problemet med de subjektiva skattningarna som anges ovan. Områdena har dessutom olika problembilder och grad av utsatthet. Enligt Noa är det svårt att på nationell nivå ha tillräckligt god kännedom om alla utsatta områden för att kunna dela upp dem i kategorier. Det är alltså tveksamt om den tregradiga graderingen av de utsatta områdena i utsatt, särskilt utsatt och riskområde fyller någon funktion utanför vart och ett av de berörda lokalpolisområdena. Enligt Noa är de kriterier som ligger till grund för bedömningen av respektive kategori inte heller längre helt relevanta och representativa för att beskriva de olika områdena. Det faktum att de utsatta områdena delvis kategoriseras utifrån data om utsatta livsvillkor innebär att det kommer att ta tid för ett område att inte längre definieras som särskilt utsatt, riskområde eller utsatt område. Låg socioekonomisk nivå tar många år att förändra, vilket innebär att det kan bli svårt att motivera att ett område inte längre ska finnas med på Polismyndighetens lista över utsatta områden även om den kriminella belastningen minskar.

Att identifiera utsatta områden är ingenting som med lätthet låter sig göras. Det finns flera försvårande aspekter, till exempel mörkertal vad gäller anmälda brott och osäker befolkningsstatistik. Konsekvensen av en metod som inte är tillräckligt relevant och tillförlitlig är att fördelningen av resurser riskerar att inte bli

tillräckligt träffsäker och effektiv. Det stigma som kan följa när ett område definieras som utsatt riskerar även att bli missriktat. Det kan även finnas en risk att områden som enligt Polismyndighetens definition borde definieras som utsatta ändå inte blir det. Mot bakgrund av de osäkerheter som finns med metoden är det desto viktigare att bedömningar i den mån det är möjligt görs på ett enhetligt sätt och utifrån en tydlig rutin. Riksrevisionen bedömer att detta är särskilt angeläget i och med att samtliga lokalpolisområden enligt beslut ska tillämpa metodstödet från och med 2019.

Noa förordar att metodstödet mot organiserad brottslighet i lokalsamhället bör fyllas i tillsammans med en bred sammansatt grupp med kommun, områdespolis och representanter för ingripandeverksamhet och utredning. Granskningen visar dock att det saknas rutiner för att polisen ska kunna rapportera in underlag på ett likvärdigt sätt. Granskningen visar även att tillämpningen av metodstödet varierar mellan lokalpolisområdena vad gäller exempelvis samverkan med kommunen. Riksrevisionen konstaterar att det torde vara positivt för samverkan mellan berörda aktörer att tillsammans arbeta för att skapa en gemensam lägesbild, och därigenom skapa en gemensam uppfattning om problematiken. Det är allmänt känt att berörda aktörer såsom socialtjänsten, skolan och fastighetsägare spelar en viktig roll i samverkan med polisen för att lyckas vända utvecklingen i utsatta områden.

När det gäller kvalitetssäkring av de underlag som lokalpolisområdena skickar in för bedömning kan Noa med hjälp av det nya verktyget *geografiska hot spots* se hur väl den inrapporterade lägesbilsdata stämmer överens med SCB:s strukturdata om utsatta livsvillkor och anmälda brott. Mot bakgrund av den tystnadskultur som ofta råder i utsatta områden bedömer Riksrevisionen att anmälda brott inte fullt ut kan ses som en tillförlitlig parameter för kvalitetssäkring. Riksrevisionen kan även konstatera att det nya verktyget *stadiemodellen*, som ska användas som ett första steg för att bedöma om ett område har problem och hur allvarliga problemen är, innebär moment av subjektiva skattningar. Riksrevisionen ser därmed positivt på Polismyndighetens arbete med att utveckla metoden för att identifiera utsatta områden och myndighetens ambition att diskutera hur det subjektiva bedömningsunderlaget kan kombineras med en kvantitativ ansats för att ytterligare effektivisera och utveckla tillvägagångssättet.

Sammanfattningsvis bedömer Riksrevisionen att Polismyndighetens metod för att identifiera utsatta områden behöver öka i tillförlitlighet, till exempel genom att utveckla rutiner som möjliggör för lokalpolisområden att rapportera in underlag på ett enhetligt sätt. Detta bör företrädesvis ske i samverkan med berörda aktörer så som Noa förordar. Myndigheten behöver även tydliggöra i de offentliga rapporterna om utsatta områden att underlagen bygger på bedömningar som innebär att det kan finnas stora skillnader mellan utsatta områden inom samma kategori, och att områdena därför inte kan jämföras med varandra.

7.1.2 Regeringen har prioriterat polisens arbete i utsatta områden

Regeringen har genomfört en omfattande förstärkning av anslaget till Polismyndigheten för att möjliggöra rekrytering av fler poliser och civila. Regeringen har också i övrigt styrt Polismyndigheten genom att ställa krav på att det ska finnas områdespoliser som arbetar fredat med kontaktskapande, brottsförebyggande och trygghetsskapande arbete i samtliga lokalpolisområden. Regeringen har dessutom begärt uppföljning av situationen i utsatta områden samt beslutat om flera uppdrag till Polismyndigheten i syfte att komma till rätta med missförhållandena där.

Uppföljningen av situationen i utsatta områden bygger på indikatorer som främst avser anmälda brott. Riksrevisionen kan konstatera att det finns en omfattande osäkerhet med att beskriva situationen i utsatta områden utifrån indikatorer som främst bygger på anmälda brott, inte minst på grund av den tystnadskultur som råder i områdena och bidrar till en obenägenhet att anmäla brott.

Tystnadskulturen kan dessutom antas vara större i de områden som har störst problem, vilket innebär en större osäkerhet i jämförelser mellan områden. Anmärkningsvärt är också att två av brotten, narkotikabrott och vapenbrott, utgörs av så kallade spaningsbrott vars anmälningsgrad i stor utsträckning beror på i vilken omfattning polisen har prioriterat dessa brott genom att vara aktiva med att kontrollera personer och fordon i området.

Sammantaget visar granskningen att regeringen på flera sätt har prioriterat polisens arbete i utsatta områden och att det finns och har funnits en tydlig ambition om att försöka vända utvecklingen i dessa områden. Riksrevisionens bedömning är därför att regeringen genom sin styrning av Polismyndigheten har ökat förutsättningarna för att polisen ska kunna arbeta effektivt i utsatta områden.

7.1.3 Polismyndigheten har vidtagit åtgärder, men uppföljning saknas

Granskningen visar att Polismyndigheten har tagit fram relevanta strategier och rekommendationer för hur polisen ska arbeta i utsatta områden. Dessa styrsignaler har landat i de berörda lokalpolisområdena och uppfattas vara en hjälp för att arbeta effektivt. Riksrevisionen bedömer att dessa åtgärder har ökat förutsättningarna för polisen att arbeta effektivt i utsatta områden.

När det gäller Polismyndighetens finansiella styrning framgår dock en del brister. Granskningen visar att myndighetens finansiella styrning är begränsad vad gäller utsatta områden. I ett nationellt perspektiv har den enda riktade satsningen till utsatta områden varit ett extra tillskott av polisaspiranter till de polisregioner som har utsatta områden. Den principen upphörde dock från och med 2020, och för närvarande finns det ingen nationell satsning som innebär prioritering av resurser till utsatta områden. Enligt rikspolischefens beslut från 2016 ska det finnas minst en områdespolis per 5 000 invånare i utsatta områden. Trots det visar

granskningen att beslutet inte tycks ha utgjort underlag för polisregionernas resursfördelning. Det är heller inte möjligt att redovisa utfallet av rikspolischefens beslut eftersom Polismyndigheten inte följer upp resursfördelningen till utsatta områden. Riksrevisionens enkätundersökning visar dock att beslutet inte är genomfört i en tredjedel av de lokalpolisområden som har utsatta områden. Det är oklart vad måttet om minst en områdespolis per 5 000 invånare baseras på, och att analysera detta skulle sannolikt ge en fördjupad kunskap om hur behovet i utsatta områden ser ut.

Som en enda sammanhållen myndighet sedan snart sex år har Polismyndigheten betydligt bättre förutsättningar för att styra verksamheten och följa upp utfallet av styrningen, från både central nivå, polisregionnivå och polisområdesnivå. Det faktum att det inte görs tyder på att myndigheten inte utnyttjar den nya organisationens struktur, och att de olika nivåerna nu arbetar självständigt med begränsade krav på uppföljning, så som de självständiga polismyndigheterna gjorde innan omorganisationen. För att det ska vara möjligt att veta om resurserna går till de utsatta områden där de behövs mest måste Polismyndigheten börja följa upp detta.

Att områdespoliserna får möjlighet att arbeta långsiktigt och fredat med kontaktskapande, brottsförebyggande och trygghetsskapande arbete är enligt Polismyndigheten en förutsättning för att vända utvecklingen i utsatta områden. Trots det saknas tillförlitliga uppgifter om hur många områdespoliser som arbetar enligt uppdragsbeskrivningen, huruvida de arbetar fredat eller om de i huvudsak är allokerade att arbeta i utsatta områden. Ett långsiktigt arbete förutsätter tillräckliga resurser över tid, vilket är svårt att säkerställa om det inte är möjligt att följa personalförändringar inom myndigheten. Riksrevisionen bedömer att det, utifrån den betydelse som tillskrivs områdespolisernas uppdrag, är anmärkningsvärt att Polismyndigheten saknar tillförlitliga uppgifter i alla dessa avseenden. Det är positivt att Polismyndigheten arbetar med att ta fram en utbildning för områdespoliser och därigenom tydliggöra deras funktion. Riksrevisionen kan dock konstatera att en viktig del i områdespolisernas uppdrag handlar om att dessa poliser får möjlighet att arbeta fredat och inte tas i anspråk för annan verksamhet, vilket ett tydliggörande av uppdraget inte kan garantera.

De lokalpolisområden som har utsatta områden har fått större del av de senaste årens resursförstärkningar avseende civila och poliser jämfört med de lokalpolisområden som inte har utsatta områden. Vad det betyder i praktiken för polisens möjlighet att arbeta effektivt i utsatta områden kan vi dock inte uttala oss om. Däremot visar granskningen att de lokalpolisområden som uppger att de har fått en resursförstärkning vittnar om att detta på flera sätt har förbättrat situationen i utsatta områden. Av fallstudierna framgår dock att den positiva utveckling som skett till följd av resursförstärkningarna snabbt skulle återgå till den situation som var förut om resurserna togs bort. Granskningen visar även att tillfälliga insatser såsom Operation Rimfrost främst har gett en tillfällig effekt.

Riksrevisionens bedömning är därmed att Polismyndigheten behöver säkerställa att resursförstärkningarna går till de områden där de behövs mest. Riksrevisionen bedömer att om Polismyndigheten ser till att det finns tillräckligt med varaktiga resurser i utsatta områden blir det också möjligt att skapa en god förmåga i ett längre perspektiv.

7.1.4 Polisen arbetar enligt beprövade metoder, men kan bli mer effektiv

Poliser som tjänstgör i utsatta områden arbetar i hög grad enligt de strategier och planer som Polismyndigheten har tagit fram. Majoriteten av de tillfrågade lokalpolisområdescheferna uppger att dessa riktlinjer hjälper dem att arbeta effektivt. Resultatet av vår enkätundersökning visar även att polisen som tjänstgör i utsatta områden enligt lokalpolisområdescheferna i hög grad arbetar enligt de arbetsmetoder som Noa rekommenderar. Denna bild överensstämmer med de observationer vi har gjort när vi under granskningen följde med polisen i arbetet i ett antal utsatta områden. Det finns ett omfattande underlag av beprövade och rekommenderade arbetsmetoder samt en hög ambition hos poliserna att anpassa sitt arbete i enlighet med dessa. Därutöver finns det rutiner för att samverka med andra berörda aktörer, främst socialtjänsten och fastighetsägare. När detta arbete fungerar väl finns det stor potential att nå goda resultat. Tillräckliga resurser är dock enligt lokalpolisområdescheferna en förutsättning för att kunna använda metoderna i tillräcklig utsträckning, vilket saknas i vissa lokalpolisområden.

Det finns dock vissa hinder på vägen. Flera inom socialtjänsten och polisen vittnar om att sekretessen och osäkerheter om hur den ska tillämpas begränsar effektiviteten i samverkan. Polis och socialtjänst bör ges stöd i hur bestämmelserna ska tillämpas och vilken information som kan delas. Riksrevisionen ser därmed positivt på det faktum att regeringen har gett Brå i uppdrag att utvärdera hur den sekretessbrytande bestämmelsen i 10 kap. 18 a § OSL har tillämpats i det lokala förebyggande arbetet, och bedöma om eventuella utvecklingsbehov föreligger. Granskningen visar även att det råder brist på viss utrustning som är nödvändig för att förebygga och klara upp brott som vanligen förekommer i utsatta områden. Det gäller framför allt fasta bevakningskameror över brottsutsatta ytor och kroppsburna kameror för poliserna. Över hälften av cheferna i lokalpolisområden med utsatta områden uppger i enkätundersökningen att de inte har tillräcklig tillgång till den typen av utrustning.

Forskningen ger stöd för att bevakningskameror är effektiva för att förebygga bilrelaterade stölder på parkeringsplatser, men inte när det gäller att förebygga brott mot person på offentliga platser. Polisen i utsatta områden uppger dock att verktyget har hjälpt till att flytta den öppna drogförsäljningen från offentliga platser, vilket bidrar till att öka tryggheten för de boende i utsatta områden. När det gäller kroppsburna kameror visar en utvärdering från Brå att våld och trakasserier mot polisen minskade efter införandet av kroppsburna kameror, och ökade polisernas känsla av trygghet.

Riksrevisionen bedömer att Polismyndigheten mot bakgrund av detta bör prioritera utbyggnaden av bevakningskameror i utsatta områden och fördelningen av kroppsburna kameror till de poliser som tjänstgör där.

För att åstadkomma ett effektivt polisarbete i utsatta områden har flera forskare betonat att problemorienterat polisarbete (POP) och lokalt dialogbaserat arbete, även kallat *Community Policing* (COP), bör kombineras. Analyser av det problemorienterade arbetet kan bidra till ökad kunskap om vilka konkreta insatser som behövs för att lösa problemen i ett område, medan det lokala dialogbaserade arbetet kan bidra till att skapa förtroende bland de boende. Granskningen visar att det finns en god kännedom om vilka metoder som bedöms vara effektiva i utsatta områden, och de lokalpolisområden som fått resursförstärkningar uppger att de har haft förmågan att upprätthålla ett anpassat arbetssätt som kan liknas vid det lokalt dialogbaserade arbetet, och därigenom minskat angreppen på polispersonalen. Detta talar för att resursförstärkningarna både har ökat polisens effektivitet i utsatta områden och påverkat deras arbetsmiljö på ett positivt sätt. En lugnare arbetsmiljö ökar förutsättningarna för att polisen ska vilja arbeta kvar i utsatta områden och därmed bli kända i lokalsamhället, vilket områdespolisens uppdrag syftar till.

7.2 Rekommendationer

Med utgångspunkt i granskningens resultat lämnar Riksrevisionen följande rekommendationer till Polismyndigheten:

- Öka tillförlitligheten i den process som används för att identifiera utsatta områden. Det kan till exempel handla om att se över bedömningskriterierna och ta fram rutiner för hur metodstödet ska användas på ett enhetligt sätt.
- Följ upp hur många områdespoliser som fördelas till utsatta områden, både för att säkerställa att beslutet om minst en områdespolis per 5 000 invånare i utsatta områden uppfylls och för att analysera behovet.
- Säkerställ att polisen har tillgång till den tekniska utrustning som behövs för att kunna arbeta effektivt i utsatta områden. Det kan till exempel handla om att påskynda utbyggnaden av bevakningskameror och fördelningen av kroppsburna kameror.

Referenslista

Regeringsbeslut

Regeringsbeslut Ju2014/7348/PO, Ju2014/6645/PO, Ju2014/6649/PO m.fl., *Regleringsbrev för budgetåret 2015 avseende Polismyndigheten.*

Regeringsbeslut Ju2016/08462/LP (delvis), *Regleringsbrev för budgetåret 2016 avseende Polismyndigheten.*

Regeringsbeslut Ju2017/05612/LP, *Regleringsbrev för budgetåret 2017 avseende Polismyndigheten.*

Regeringsbeslut Ju2018/04606/PO, *Regleringsbrev för budgetåret 2018 avseende Polismyndigheten.*

Regeringsbeslut Ju2018/05278/LP (delvis), Ju2018/05029/PO, Ju2018/04473/PO m.fl., *Regleringsbrev för budgetåret 2019 avseende Polismyndigheten.*

Regeringsbeslut Ju2020/02353/PO, Ju2020/02336/LP (delvis). *Regleringsbrev för budgetåret 2020 avseende Polismyndigheten.*

Regeringsbeslut Ju2015/09812/LED (delvis), Ju2015/08327/KRIM. *Regleringsbrev för budgetåret 2016 avseende Brottsförebyggande rådet.*

Regeringsbeslut Ju2018/05278/LP (delvis), *Regleringsbrev för budgetåret 2019 avseende Brottsförebyggande rådet.*

Regeringsbeslut Ju2015/09349/PO, *Uppdrag till Polismyndigheten om insatser mot illegala vapen och explosiva varor inom landet.*

Regeringsbeslut Ju2015/09350/PO, *Uppdrag till Polismyndigheten och andra berörda myndigheter att utveckla den myndighetsgemensamma satsningen mot organiserad brottslighet.*

Regeringsbeslut Ju2019/02681/PO, *Uppdrag till Polismyndigheten att förstärka bekämpningen av illegal handel med narkotika.*

Regeringsbeslut Ju2017/08662/PO, *Uppdrag till Polismyndigheten att redovisa hur polisverksamheten ska stärkas och utvecklas.*

Regeringsbeslut Ju2019/03980/PO. *Uppdrag att kraftsamla för att öka samhällets samlade förmåga att hantera explosiva varor och den illegala användningen av dessa.*

Regeringsbeslut Fi2020/02991/S3, *Uppdrag att inrätta ett pilotprojekt för att komma åt felaktig folkbokföring kopplad till organiserad brottslighet.*

Regeringsbeslut Ju2020/02483/PO, *Uppdrag att inrätta pilotprojekt som riktar sig mot näringsverksamhet kopplad till organiserad brottslighet.*

Regeringsbeslut Ju2019/03304/KRIM. *Uppdrag till Brottsförebyggande rådet om informationsdelning i arbetet för att förebygga brott.*

Artiklar

Pettersson T., *Complaints as Opportunity for Change in Encounters between Youths and Police Officers*. Social Inclusion, vol. 2, nr 3, 2014.

Sunshine J. och Tyler TR., *The role of procedural justice and legitimacy in shaping public support for policing*. Law & Society Review, vol. 37, nr 3, 2003.

Rapporter

Brottsförebyggande rådet, *En polis närmare medborgaren – Ett kunskapsstöd i arbetet med medborgarlöften*, Brottsförebyggande rådet, 2016.

Brottsförebyggande rådet, *Insatser mot brott och otrygghet i socialt utsatta områden – en kunskapsöversikt*, rapport 2016:20, Brottsförebyggande rådet, 2016.

Brottsförebyggande rådet, *Relationen till rättsväsendet i socialt utsatta områden*, rapport 2018:6, Brottsförebyggande rådet, 2018.

Brottsförebyggande rådet, *Utvecklingen i socialt utsatta områden i urban miljö*, rapport 2018:9, Brottsförebyggande rådet, 2018.

Brottsförebyggande rådet, *Tystnadskulturer – en studie om tystnad mot rättsväsendet*, rapport 2019:10, Brottsförebyggande rådet, 2019.

Brottsförebyggande rådet, *Kroppsburna kameror – en utvärdering av pilotverksamheten i polisregion Stockholm*, rapport 2020:1, Brottsförebyggande rådet, 2020.

Malmö högskola, *Att laga revor i samhällsväven: om utsatthet och sociala risker i postindustriella samhällen*, Malmö högskola, 2014.

Malmö universitet, *Att arbeta brottsförebyggande med Effektiv Samordning för Trygghet (EST) - - En exempelsamling*, Malmö universitet, 2019.

Malmö universitet, *Delrapport 2. Ett nytt förslag till lokalt lägesbildsverktyg*, Malmö universitet, 2019.

Polismyndigheten, nationella operativa avdelningen, *Kriminell påverkan i lokalsamhället – en lägesbild för utvecklingen i utsatta områden*, dnr A309.000/2018.

Polismyndigheten, nationella operativa avdelningen, *Utsatta områden – Social ordning, kriminell struktur och utmaningar för polisen*, dnr HD 44/14A203.023/2016.

Polismyndigheten, nationella operativa avdelningen, *Utsatta områden – sociala risker, kollektiv förmåga och oönskade händelser*, dnr HD 5800-61/2015.

Polismyndigheten, nationella operativa avdelningen, *En nationell översikt av kriminella nätverk med stor inverkan på lokalsamhället*, dnr A452.732/2014.

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

Statskontoret, *Ombildningen till en sammanhållen polismyndighet*, rapport 2018:18, Statskontoret, 2018.

Riksdagstryck

Prop. 1997/98:1, bet. 1997/98:JuU1, rskr. 1997/98:87, *Budgetpropositionen för 1998.*

Prop. 2014/15:1, bet. 2014/15:JuU1, rskr. 2014/15:1, *Budgetpropositionen för 2015.*

Prop. 2015/16:1, bet. 2015/16:JuU1, rskr. 2015/16:1, *Budgetpropositionen för 2016.*

Prop. 2015/16:99, bet. 2015/16:FiU21, rskr. 310, *Vårändringsbudget för 2016.*

Prop. 2016/17:1, bet. 2016/17:JuU1, rskr. 2916/17:1, *Budgetpropositionen för 2017.*

Prop. 2017/18:1, bet. 2017/18:JuU1, rskr. 2017/18:1, *Budgetpropositionen för 2018.*

Prop. 2018/19:1, bet. 2018/19:JuU1, rskr. 2018/19:1, *Budgetpropositionen för 2019.*

Prop. 2019/20:1, bet. 2019/20:1:JuU1, rskr. 2019/20:1, *Budgetpropositionen för 2020.*

Bet. 2015/16:JuU1, rskr. 2015/16:106, *Utgiftsområde 4 Rättsväsendet.*

Bet. 2016/17:JuU1, rskr. 2016/17:90, *Utgiftsområde 4 Rättsväsendet.*

Bet. 2017/18:JuU1, rskr. 2017/18:92, *Utgiftsområde 4 Rättsväsendet.*

Prop. 2018/19:147, *Kamerabevakning i brottsbekämpningen – ett enklare förfarande.*

Prop. 2018/19:155, *Ett stärkt straffrättsligt skydd för blåljusverksamhet och myndighetsutövning.*

Prop. 2017/:26, *Skjutvapen och explosiva varor – skärpta straff för de grova brotten.*

Prop. 2013/14:110, *En ny organisation för polisen.*

Lagar och förordningar

Förordning (2014:1102) med instruktion för Polismyndigheten.

Myndighetsförordningen (2007:515).

Offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

Kamerabevakningslagen (2018:1200).

Övrigt

Dir. 2012:129, *Ombildning av polisen till en sammanhållen myndighet.*

Genomförandekommittén för nya Polismyndigheten, beslutsprotokoll 2014-11-17, Ju2012:16/2013/4.

Polismyndigheten, *Områdespoliser- strategisk inriktning*, 2016, dnr A177.727/2016.

Polismyndigheten, *Polismyndighetens strategi för arbete i utsatta områden*, PM 2018:26, 2018.

Polismyndigheten, nationella operativa avdelningen, *Utsatta områden – rekommendationer*, 2018, dnr HD 5800-93/2018.

Polismyndigheten, *Polismyndighetens plan för allvarlig och organiserad brottslighet - Polisoperativ inriktning (POI)*, PM 2018:22.

Polismyndigheten, nationella operativa avdelningen, *Polismyndighetens metodstöd mot organiserad brottslighet i lokalsamhället och utsatta områden*, dnr A194.284/2015.

Polismyndigheten, *Årsredovisning 2018*. Polismyndigheten, 2019.

Polismyndigheten, *Årsredovisning 2019*. Polismyndigheten, 2020.

Polismyndigheten, *Kvartalsuppföljning utsatta områden, januari – december*, dnr A097.077/2018.

Polismyndigheten, *Tertialuppföljning utsatta områden, januari-april 2020*, dnr A035.840/2020.

Polismyndigheten, beslutsprotokoll 2015-06-08, dnr HD 5800-61/2015.

Polismyndigheten, beslutsprotokoll 2016-06-21, dnr A177.727/2016.

Polismyndigheten, beslutsprotokoll 2016-06-22, dnr A194.284/2015.

Polismyndigheten, beslutsprotokoll 2017-06-20, dnr A203.023/2016.

Polismyndigheten, beslutsprotokoll 2018-06-07, dnr A191.151/2017.

Polismyndigheten, *Uppdragsbeskrivning för områdespolis respektive kommunpolis*, dnr A149.893/2015.

Polismyndigheten, *Polismyndighetens strategiska verksamhetsplan 2020-2024*, 2019. PM 2019:41.

Polismyndigheten, *Inventering av behov av riktad utbildning för områdespoliser*, dnr A572.280/2018.

Bilaga 1. Metodbilaga

I granskningen ingår två analyser av statistiska uppgifter vars tillvägagångssätt beskrivs här. Den första analysen avser resurstilldelningen till samtliga lokalpolisområden (LPO) sedan polisreformen 2015. Den andra analysen är inriktad mot enbart LPO med utsatta områden och resurstilldelningen till dessa, relaterat till befolkning.

A. Resurstilldelning till samtliga LPO

Analysen av hur resurserna har varit fördelade sedan polisreformen 2015 utgår från antalet anställda – poliser respektive civila – vid samtliga LPO vid utgången av åren 2015–2019 och vid utgången av de fem första månaderna 2020. Dessa uppgifter inhämtades från Polismyndighetens HR-avdelning våren 2020.

LPO har grupperats i dels LPO med utsatta områden, dels övriga LPO. Antalet anställda har sedan summerats för båda grupperna med avseende på civilanställda, poliser och totalt antal anställda. Därefter har totalerna för den senaste observationen (vid utgången av maj 2020) jämförts med totalerna från utgången av 2015 för de båda grupperna av LPO. Därav framkommer en nominell och procentuell förändring. Dessa uppgifter har sedan även jämförts mot totaluppgifter för Polismyndigheten vad avser antalet anställda, både civila och poliser, vid utgången av 2015 och 2019 enligt årsredovisningen.

Då LPO har varierat under framför allt den första tiden efter polisreformen, sett till såväl antal som sammansättning, har Riksrevisionen behövt göra följande justeringar.

Borlänge och Falun

LPO Borlänge och LPO Falun var vid utgången av 2015 ett enda LPO. Dessutom fanns det två andra LPO (Avesta och Ludvika), som året därpå kom att föras samman med LPO Borlänge respektive LPO Falun. Därför har personalstyrkorna förts samman från utgången av 2015 i dessa LPO på följande sätt: A) Personalen i dåvarande LPO Avesta, som i dag ingår i LPO Falun, har i sin helhet förts till LPO Falun. B) Personalen i dåvarande LPO Ludvika, som i dag ingår i LPO Borlänge, har i sin helhet förts till LPO Borlänge. C) Personalen i dåvarande LPO Borlänge/Falun har till 60 procent förts till LPO Borlänge och till 40 procent till LPO Falun, i enlighet med det fördelningsförhållande som rådde mellan dessa LPO vid utgången av 2016.

Malmö

Relativt omfattande förändringar har skett av LPO-organisationen i Malmö under stora delar av perioden. Därför redovisas LPO samlat för PO Malmö.

Nybro

LPO Tingsryds poliser har förts till LPO Nybro för utgången av 2015.

Polisregion Nord

Det har inte gått att fördela polispersonal från två LPO i Nord för utgången av 2015. Det gäller LPO Kust N med 3 poliser samt LPO Kust S med 9 poliser. Detta har dock inte någon betydelse för analysen.

I övrigt har resterande LPO från utgången av 2015 som vid den tiden fanns, men som har upphört, lagts samman med de LPO som de i dag tillhör.

Anmärkningar

Två anmärkningar kan göras på materialet.

Den första anmärkningen gäller LPO Gotland. Där finns ingen civil personal redovisad. Denna tillhör alltså polisområdet. Gotland utgör nämligen både ett polisområde och ett lokalpolisområde. Analysen har inte tagit hänsyn till frånvaron av civilanställda i LPO Gotland.

Den andra anmärkningen gäller LPO Arlanda. Där fanns 78 poliser och 214 civila anställda i maj 2020. Vid LPO Arlanda bedrivs gränskontrollverksamhet, som är en specialverksamhet som inte motsvarar den ingripandeverksamhet och utredningsverksamhet som bedrivs på andra LPO. Arlanda har därför exkluderats ur analysen.

B. Resurstilldelning till LPO med utsatta områden

Analysen av resurstilldelningen till enbart LPO med utsatta områden bygger på tre olika variabler: antal områdespoliser i LPO med utsatta områden, befolkning i utsatta områden och befolkning i LPO med utsatta områden.

Områdespoliser i LPO med utsatta områden

Antalet områdespoliser som ligger till grund för beräkningen framkommer genom Riksrevisionens enkätundersökning som genomfördes under tidsperioden 13 maj–5 juni 2020 och avser de förhållanden som rådde vid den tiden. Alla 32 berörda LPO-chefer har svarat på följande fråga:

Ange det antal områdespoliser som arbetar långsiktigt med kontaktskapande, brottsförebyggande och trygghetsskapande arbete utifrån en problembild (enligt definitionen i Polismyndighetens uppdragsbeskrivning för områdespolis A149.893/2015) och som för närvarande tjänstgör i ditt lokalpolisområde.

Operativt verksamma gruppchefer för områdespolisgrupper ska ingå. Poliser som är långtidskommenderade under minst en månad till annan tjänstgöring (till exempel gränsbevakning) eller tjänstlediga på grund av annat arbete, studier, etc. ska inte ingå.

Befolkning i utsatta områden

Uppgifter om befolkningen i utsatta områden kommer från SCB och avser utgången av 2019. Befolkningstalen utgår från den områdesindelning som Polismyndighetens nationella operativa avdelning har gjort för 2020.

Befolkning i LPO med utsatta områden

Uppgifter om befolkning i LPO med utsatta områden kommer också de från SCB men avser utgången av mars 2020. Befolkningstalen som presenteras per kommun har parats ihop med det LPO till vilket respektive kommun hör.

De tre kommunerna Stockholm, Göteborg och Malmö är indelade i stadsdelsförvaltningar. Dessa är beståndsdelar i LPO i dessa kommuner. Med hjälp av befolkningsuppgifter från Stadsledningskontoret i Göteborg och Stockholms stads områdesfakta (hämtat från deras hemsidor 2020-06-03) har befolkningen i de stadsdelar som ingår i respektive LPO grupperats dit de hör.

LPO Malmö Söder och LPO Malmö Norr har hanterats som en enda enhet. Skälet till det är framför allt att LPO i polisområde Malmö, som utgör Malmö kommun, har ändrats flera gånger och att det saknas uppgifter motsvarande de för Stockholm och Göteborg att fördela efter. Detta har inte haft någon inverkan på resultatet av analysen.

Beräkning

Antalet områdespoliser per LPO med utsatta områden, som arbetar fredat till minst 70 procent av sin arbetstid och är allokerade till att arbeta i utsatta områden enligt enkätundersökningen, har dividerats med de framräknade befolkningstalen per utsatt område. Kvoten därav har sedan multiplicerats med 5 000 för att få fram nyckeltalet *områdespoliser per 5 000 invånare i utsatta områden*.

Bilaga 2. Rekommenderade arbetsmetoder i utsatta områden

Noa rekommenderar att följande arbetsmetoder tillämpas i utsatta områden:²²⁰

- *EST (Effektiv samordning för trygghet)* är ett systematiskt arbetssätt som bygger på kunskapsbaserad brottsprevention. Målet är att minska och förebygga brott och otrygghet genom tidiga insatser när problem uppstår eller är på väg att kunna inträffa. Det systematiska arbetet innebär att man har fasta rutiner avseende deltagare (funktioner), dagordningar, formulär, checklistor, mötestider och dokumentation.
- *Samverkan med fastighetsägare.*
- *Utpåkade ansvariga för samverkan* (till exempel i medborgarkontor, stadsdelssamordnare eller trygghetsvärdar).
- *Gemensam utvecklingsplan* som tas fram tillsammans med kommunen.
- *Projekt MBU (Människan bakom uniformen)* är en verksamhet där ungdomar får möjligheten att lära känna personer som arbetar inom till exempel polis, räddningstjänst och vaktbolag. Uniformsbärarna får i sin tur lära känna ungdomarna.
- *”Trygga trappan”* (öka tryggheten för boende) är en brottspreventiv modell mot olaga intrång. Modellen syftar till att minska brottsligheten, öka tryggheten i bostäders trappuppgångar och stärka förtroendet för polisen.
- *Fokusgrupper med särskilt utpekade och fredade poliser* som arbetar mot narkotika och vapen lokalt.
- *Gemensamma lägesbilder* som tas fram veckovis tillsammans med kommunala tjänstemän.
- *KAP-metoden (Kriminalarboristiska perspektivet)* är en metod för att slå ut kriminella nätverk genom att identifiera strategiskt viktiga aktörer.
- *FAS-modellen* utgår från att ett område kan befinna sig i tre olika faser och att varje fas har olika förutsättningar för brottsbekämpande och brottsförebyggande arbete.
- *Orosanmälan till socialtjänsten* (enligt kap. 14 § 1 socialtjänstlagen [2001:453]) som verktyg.

²²⁰ Polismyndigheten, nationella operativa avdelningen, *Utsatta områden – rekommendationer*, dnr HD 5800-93/2018, A309.000/2018.

Justitiedepartementet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 4 mars 2021

Närvarande: statsminister Löfven, ordförande, och statsråden, Johansson, Hultqvist, Andersson, Damberg, Shekarabi, Linde, Eneroth, Dahlgren, Nilsson, Ernkrans, Lindhagen, Hallberg, Nordmark, Stenevi, Olsson Fridh

Föredragande: statsrådet Mikael Damberg

Regeringen beslutar skrivelse Riksrevisionens rapport om Polismyndighetens arbete i utsatta områden