

Rapport till Polismyndighetens visseblåsarfunktion angående vissa missförhållanden

## Ett exempel på hur politiska beslutsfattare får missvisande och felaktiga beslutsunderlag

- Återrapportering till regeringen avseende den planlagda brottsförebyggande linjeverksamheten och den lokala polisiära närvaron



Stefan Holgersson

# Anmälan om systematisk förvanskning av information i syfte att dölja brister

Att återrapporteringen till regeringen ger en rättvisande bild av polisverksamheten är centralt för att politiska beslutsfattare ska få en uppfattning av hur polisen förverkligar de politiska målen. Ytterst är detta en demokratifråga eftersom även medborgarna har ett legitimt intresse av insyn och kunskap om hur Polismyndigheten förvaltar tilldelade resurser och prioriterar mellan olika uppgifter.

Av innehållet i denna anmälan framgår att Polismyndigheten i sin återrapportering inte följer de direktiv som utfärdats på nationell nivå om att resultatredovisningen ska ge en rättvisande bild, att väsentlig information inte ska utelämnas och att information ska sättas i sitt sammanhang. Bland annat har Polismyndighetens återrapportering av antalet områdespoliser i lokalpolisområdena inte stämt med ett verkligt förhållande eftersom poliser som inte arbetat som områdespoliser bokförts som områdespoliser. Det är bekymmersamt att Polismyndigheten är beredd att frångå de principer om korrekthet och transparens som förväntas av en statlig myndighet. Jag kommer i denna anmälan att ge exempel på hur detta sker.

Anmälan tar inte sikte på enskilda befattningshavares agerande utan på ett systemfel som medför att politiska beslutsfattare får missvisande information. De förhållanden som berörs i anmälan begränsar sig inte till det verksamhetsområde som anmälan rör och inte heller till region Öst eller Polisområde Östergötland. Det konkreta exempel som behandlas i anmälan är ett uttryck för en generell problematik som påverkar kvaliteten och tillförlitligheten på den information som Polismyndigheten redovisar. Den kan kopplas till en stark strävan inom Polismyndigheten att förmedla en positiv bild av sin verksamhet<sup>1</sup>.

## Bakgrund

Regeringen har i de senaste budgetpropositionerna angett att Polismyndigheten ska bedriva det brottsförebyggande arbetet kunskapsbaserat och att det ska vidtas åtgärder för att områdespoliser ska få större möjlighet att arbeta fredat i det kontaktskapande och brottsförebyggande arbetet. Sedan år 2018 har det funnits ett återrapporteringskrav avseende i vilken omfattning det finns områdespoliser på lokalpolisnivå. I budgetpropositionerna de senaste åren har även vikten av att utveckla Polismyndighetens förmåga att utvärdera verksamheten poängterats. I Polismyndighetens tillsynsrapport för den planlagda brottsförebyggande linjeverksamheten konstateras att det lokala *"...utrymmet för att genomföra brottsförebyggande aktiviteter och åtgärder inte sällan begränsat och fragmenterat"* och att det krävs *"en tydligare ledning och styrning av det brottsförebyggande arbetet på samtliga nivåer samt en enhetlig uppföljning och utvärdering."*<sup>2</sup>. Återrapporteringen ger en möjlighet att undersöka hur de brister som har identifierats har åtgärdats och att på ett rättvisande sätt redovisa både framsteg och utmaningar. Denna anmälan görs eftersom jag uppfattar att de processer som tillämpas istället för att kasta ljus över området, döljer och förvanskar de delar som visar att det finns stora problem att uppfylla de mål som har angetts.

---

<sup>1</sup> Se exempelvis <http://liu.diva-portal.org/smash/get/diva2:1620525/FULLTEXT01.pdf>

<sup>2</sup> <https://polisen.se/SysSiteAssets/dokument/tillsynsrapporter/tillsynsrapport-2021-6-planlagd-brottsforebyggande-linjeverksamhet.pdf>

I regeringens regleringsbrev för budgetåret 2024 avseende Polismyndigheten<sup>3</sup> anges två viktiga mål för det brottsförebyggande arbetet:

***Mål 1. Arbetet för att förebygga, förhindra och upptäcka brottslig verksamhet ska bedrivas strukturerat och med grund i beprövad erfarenhet.***

*I återrapporteringen till regeringen ska Polismyndigheten särskilt redovisa:*

- 1. Vilka fortsatta åtgärder som har vidtagits för att stärka det brottsförebyggande arbetet och hur uppföljning och utvärdering har utvecklats.*
- 2. Hur myndigheten har arbetat för att säkerställa ett välavvägt resursutnyttjande mellan den planlagda brottsförebyggande verksamheten och ingripandeverksamheten.*
- 3. Hur myndigheten har arbetat kontakt- och förtroendeskapande inom ramen för det brottsförebyggande arbetet.*

*/.../*

***Mål 4. Polismyndighetens lokala närvaro ska öka i hela landet***

*I återrapporteringen ska Polismyndigheten särskilt redovisa:*

- 1. Vilka åtgärder avseende verksamhetsstyrning, organisering och resursfördelning som myndigheten har vidtagit för att säkerställa en ökad lokal närvaro i hela landet.*
- 2. Lokal polisnärvaro per polisregion. Av redovisningen ska framgå antalet kommunpoliser, områdespoliser samt anställda totalt som arbetar huvudsakligen med brottsförebyggande arbete och ingripandeverksamhet. Uppgifterna ska även redovisas som andel av den totala polisiära resursen och möjliggöra jämförelser med tidigare år.*
- 3. Vilka åtgärder myndigheten har vidtagit för att öka antalet poliser i yttre tjänst samt antalet poliser i yttre tjänst, dels i absoluta tal, dels som andel av det totala antalet poliser. Av redovisningen ska framgå per polisregion hur antalet i denna personalkategori har utvecklats sedan 2016.*
- 4. Hur myndigheten har förbättrat service och tillgänglighet till medborgarna. Myndigheten ska särskilt redovisa insatser för att förbättra tillgängligheten till polisens kontaktcenter, bl.a. genom förkortade svarstider.*

### **Insamlingsprocessen inför Polismyndighetens sammanfattande återrapportering**

För att inhämta underlag för återrapporteringen vad gäller regleringsbrevets två mål förmedlades frågor från Polismyndighetens nationella nivå nedåt i organisationen. Till frågorna bifogades skrivinstruktioner<sup>4</sup> som en vägledning till hur svaren skulle utformas. I dessa underströks att:

- Resultatredovisningen ska ge en rättvisande bild
- Myndigheten ska inte utelämna väsentlig information

---

<sup>3</sup> <https://www.esv.se/statsliggaren/regleringsbrev/?RBID=24331>

<sup>4</sup> Noa uppstartsmöte skribenter 2024-06-26. Powerpointpresentation. Polismyndigheten, Noa-kansli.

- Information får inte vinklas, t.ex. att enbart data som talar till myndighetens fördel väljs ut
- Information ska sättas i sitt sammanhang

Inom ramen för min befattning som samordnare för den Brottsförebyggande verksamheten i Polisområde Östergötland fick jag i uppdrag att svara på följande två frågor:

1. Hur har polisområde Östergötland arbetat för att säkerställa ett väl avvägt resursutnyttjande mellan den planlagda brottsförebyggande verksamheten och ingripandeverksamheten?
2. Vilka åtgärder avseende verksamhetsstyrning, organisering och resursfördelning som polisområde Östergötland vidtagit för att säkerställa en ökad lokal närvaro i regionen?

Ett första steg utgjordes av att inhämta underlag från lokalpolisområdena. Utifrån dessa skrev jag ett dokument som sedan skickades ut för genomläsning och kommentarer innan det distribuerades till kansliet i polisregion Öst (se **bilaga A**). Detta dokument utgjorde därefter tillsammans med sammanställningarna från de två andra polisområdena i regionen underlaget till den text (**bilaga B**) som Polisregion Öst distribuerade till den befattningshavare på nationell nivå som har uppdraget att till kommande årsredovisning/återrapporteringskrav till regeringen beskriva hur det brottsförebyggande arbetet utvecklats under år 2024. Det går att konstatera att viktiga delar av den redovisning som jag hade förmedlat hade försvunnit i den text som skickades till den nationella nivån.

Några veckor efter att yttrandet lämnats till region Öst kallades jag till ett möte där min chef i polisområde Östergötland överlämnade ett par mallar och framförde att yttranden ska följa dessa. Som exempel på korrekt utformade yttranden förevisades svaren från de andra två polisområdena i region Öst rörande de aktuella frågorna. Dessa svar omfattade en sida per polisområde.

Även om den redovisning som jag hade tagit fram hade kunnat vara kortare och mer koncentrerad utan att innehållet skulle ha påverkats negativt, så var det inte möjligt att besvara de två frågorna utan att sätta informationen i sitt sammanhang. För detta krävdes att texten var klart mer omfattande än någon enstaka sida. De instruktioner som förmedlades muntligen och som andra befattningshavare i andra polisområden verkar följa rimmade dessutom illa med skrivinstruktionerna från den nationella avdelningen.

Den chef som kallat mig till mötet förmedlade även ett direktiv från en överordnad chef att jag i framtiden ska se till att yttranden från polisområdet ligger i linje med information som redovisats i andra sammanhang. För att tydliggöra vad som menades överlämnades ett dokument (se **bilaga C**) som polisregionen redovisat tidigare gällande områdespolisernas verksamhet.

Att anpassa redovisningen till information som lämnats i andra sammanhang eller efter uppfattningar på överliggande hierarkiska nivåer rimmade illa med de skrivinstruktioner som utgått från Noa liksom med det övergripande syftet att förmedla en rättvisande bild till regeringen av hur de direktiv som finns i regleringsbrevet har följts. Jag har i flera sammanhang kommit i kontakt med liknande styrning där den information som förmedlas uppåt anpassas för att stämma överens med en önskvärd bild. Rollen som statsanställd innebär en förväntan om saklighet och korrekthet och det uppstår en moralisk stress att inte kunna leva upp till dessa krav, vilket är en anledning till att denna visuell bild av verksamheten upprättas.

Det går att utgå från att den statistik som redovisas till regeringen rörande exempelvis antal områdespoliser inte stämmer med ett verkligt förhållande eftersom det i bland annat Östergötland finns personal som i praktiken inte är områdespoliser utan enbart registreras att ha denna funktion. Detta är ett förändringsbehov som påtalats på lokalpolisområdesnivå men det missvisande sättet att bokföra områdespoliser har fortsatt. Även i tillsynsrapporten har den målkonflikt som uppstår vid utökad användning av områdespoliser i annan verksamhet beskrivits som ett problem.

Ovanstående redovisade förfaringsätt medför en uppenbar risk för att viktiga förhållande och perspektiv varken når Polismyndighetens högsta ledning eller de politiska beslutsfattarna. Förutom att det är ett demokratiproblem att politiker och medborgare på så sätt går miste om insyn i en skattefinansierad verksamhet, så förloras viktig kunskap som kan ligga till grund för utvecklade strategier och organisatoriska beslut.



Stefan Holgersson

Samordnare Brottsförebyggande verksamhet

Polisområde Östergötland

# **Bilagor**

# **Bilaga A**

# Redovisning Polisområde Östergötland avseende årsredovisning/återrappporteringskrav till regeringen 2024



## Innehåll

Inledning.....	3
Positiva tecken under år 2024 i Polisområde Östergötland kopplat till de två frågeställningarna .....	4
Faktorer som motverkar eller riskerar att motverka lokal närvaro och ett väl avvägt resursutnyttjande mellan den planlagda brottsförebyggande verksamheten och ingripandeverksamheten.....	4
Riktlinjer för ledning av brottsbekämpning i ordinarie organisation (LiO).....	5
BF perspektivet ges ett litet utrymme i polisområde Östergötlands ledningsgrupp .....	6
Bristfällig implementering av den brottsförebyggande strategin i Polisområde Östergötland .....	7
Kommunpolisernas organisatoriska placering .....	8
Lokal närvaro .....	8
Strategisk styrning och ledning i Polisområde Östergötland .....	11
Avsaknaden av strategiska beslut som säkerställer att viss tid avsätts till brottsförebyggande verksamhet .....	15
Bilaga 1 – Analys av riktlinjer för ledning av brottsbekämpning i ordinarie organisation (LiO) utifrån ett brottsförebyggande perspektiv.....	17
Brottsförebyggande arbete ges minimalt utrymme .....	18
Viktiga aktiviteter inkluderas inte i riktlinjernas definition .....	18
Riktlinjerna omfattar i liten utsträckning polisverksamhet som kräver uthållighet och långsiktiga strategier .....	19
Begreppsanvändningen i riktlinjerna.....	20
Hur avvägning mellan motstridiga intressen ska göras framgår inte .....	20
Flera viktiga förutsättningar för att uppnå effektiv brottsbekämpning berörs inte .....	21
Bilaga 2 - Trafiksäkerhetsarbete inriktat mot ungdomar i lokalpolisområdenas ytterområden i Polisområde Östergötland .....	24
Inledning.....	25
Marginalnytta .....	25
Polisområde Östergötlands övervägningar av brottsförebyggande verksamhet .....	27

## Inledning

UB Syd har fått uppdraget att beskriva hur det brottsförebyggande arbetet har utvecklats under 2024 i kommande årsredovisning/återrapporteringskrav till regeringen och har därför skickat ut två frågeställningar till samtliga polisregioner. Regionerna har i sin tur skickat ut dessa två frågeställningar till respektive polisområde där regleringsbrevet och en PowerPoint med en översikt av den Nationella operativa avdelningens arbete med Polismyndighetens årsredovisning 2024 bifogades.

I regleringsbrevet anges som första mål: *"Mål 1. Arbetet för att förebygga, förhindra och upptäcka brottslig verksamhet ska bedrivas strukturerat och med grund i beprövad erfarenhet."*, och denna skrift svarar på den utskickade frågan *"Hur Polisområde Östergötland har arbetat för att säkerställa ett välavvägt resursutnyttjande mellan den planlagda brottsförebyggande verksamheten och ingripandeverksamheten."* Skriften svarar också på frågeställningen: *"Vilka åtgärder avseende verksamhetsstyrning, organisering och resursfördelning som Polisområde Östergötland vidtagit för att säkerställa en ökad lokal närvaro i polisområdet"*. Denna fråga är kopplad till den fjärde målsättningen i regleringsbrevet: *"Polismyndighetens lokala närvaro ska öka i hela landet"*.

Av de skrivinstruktioner som bifogats till ovanstående två frågor framgår bland annat att:

- Resultatredovisningen ska ge en rättvisande bild
- Myndigheten ska inte utelämna väsentlig information
- Informationen får inte vinklas, t.ex. att enbart data som talar till myndighetens fördel väljs ut
- Informationen ska sättas i sitt sammanhang

Ovanstående har eftersträvat i uppdraget att svara på frågeställningarna. Det kommer av svaren att framgå att det finns ett flertal utmaningar i Polisområde Östergötland kopplat till brottsförebyggande verksamheten och lokal närvaro. En grundläggande förutsättning för att verksamheten ska utvecklas i positiv riktning är att förändringsbehov identifieras och beskrivs. De beskrivningar av tillkortakommanden och förändringsbehov som framträder i denna återrapportering ska därför ses som något positivt. Det finns lite som talar för att Polisområde Östergötland skiljer sig från andra polisområden<sup>1</sup> och det vore problematiskt om enbart förhållanden som talar till polisområdets fördel valdes ut i återrapporteringen eftersom det, förutom att det vore att bryta mot de direktiv som finns för skrivprocessen, även skulle vara hämmande för att kunna säkerställa ett välavvägt resursutnyttjande vad gäller den brottsförebyggande verksamheten och att öka den lokala närvaron.

---

<sup>1</sup> Framkommit i dialog med kommunpoliser och samordnare för den brottsförebyggande verksamheten i andra polisområden.

## Positiva tecken under år 2024 i Polisområde Östergötland kopplat till de två frågeställningarna

Under hösten år 2024 infördes ett BF-forum i ett lokalpolisområde i syfte att det aktuella lokalpolisområdet ska bli bättre på brottsförebyggande verksamhet. De är för tidigt att se några effekter av detta men möjligheterna att den brottsförebyggande verksamheten ska få en större plats i verksamheten framgent har därmed ökat i Polisområde Östergötland under år 2024. Sedan tidigare finns ett BF-forum i ett lokalpolisområde, medan ett saknar ett sådant.

En strävan att uppnå en lokal närvaro och bedriva brottsförebyggande arbete är tydlig på lokalpolisområdesnivå och då framförallt bland kommunpoliser och lokalpolisområdeschefer. Även på polisområdesnivå finns en ambition att förbättra verksamheten inom dessa områden där kansligruppchefen i Polisområde Östergötland i juni 2024 under ett möte efterfrågade information och synpunkter på hur verksamheten kan utvecklas inom respektive handläggares ansvarsområde. Det som presenteras i denna skrift är till stora delar ett resultat av denna uppmaning och en process har initierats att hantera de faktorer som tas upp i skriften. Vilken effekt det får är för tidigt att säga, men det är positivt att en sådan process har påbörjats. Det är en grundläggande förutsättning för att verksamheten ska utvecklas i positiv riktning rörande de frågeställningar som denna skrift behandlar och de tillkortakommanden och förändringsbehov som framträder i denna återrapportering ska därför ses som något positivt.

Under år 2024 gavs det ut en nationell handledning för områdespoliser och områdespolisverksamheten, där vikten av en lokal närvaro och att arbeta brottsförebyggande betonades. Om handledningen följs kan det bidra till att öka den lokala närvaron och ett mer välavvägt resursutnyttjande mellan den planlagda brottsförebyggande verksamheten och ingripandeverksamhet.

## Faktorer som motverkar eller riskerar att motverka lokal närvaro och ett väl avvägt resursutnyttjande mellan den planlagda brottsförebyggande verksamheten och ingripandeverksamheten

Den nationella handledningen för områdespoliser och områdespolisverksamhet togs upp som något positivt för de två frågor som denna text behandlar, men när ett utkast på det som skulle bli den nationella handledningen skickades på delning var det en skillnad mellan svar från lokalpolisområdena i Polisområde Östergötland och det yttrande som polisregion Öst lämnade. I svaret från lokalpolisområdena uppskattades till stora delar innehållet i utkastet medan yttranden från polisregion Öst istället ifrågasatte om myndigheten behövde ytterligare ett styrdokument. I yttrandet från region Öst framfördes också att:

*”Polisregion Öst ställer sig kritisk till ett flertal områden eller punkter i inriktning, bl.a. att områdespolisen endast i begränsad omfattning ska delta i ingripandeverksamheten eller tas i anspråk för annan verksamhet /.../”*

Det slutliga dokumentet ändrades från att vara en **inriktning**, som har en större påverkan på styrningen av verksamheten, till att vara en **handledning**. Vidare ändrades bland annat lydelsen i utkastet att: "Områdespoliserna **ska** endast i begränsad omfattning delta i ingripande verksamhet och kommenderingar eller liknande sidouppdrag" till "**bör** områdespoliserna endast i begränsad omfattning användas utanför sitt grunduppdrag". Det tydliggörs inte heller om ingripande verksamhet och kommenderingar ingår i grunduppdraget.

Ovanstående riskerar att bromsa genomslaget för de frågor som handledningen berör i Polisområde Östergötland. Det finns därutöver ett antal andra faktorer som också har identifierats som hämmande för en ökad lokal förankring och ett mer välavvägt resursutnyttjande mellan den planlagda brottsförebyggande verksamheten och ingripande verksamhet i polisområdet. Här går det dock att se skillnader i hur kommunpoliserna som driver den planlagda brottsförebyggande verksamheten påverkas av dessa faktorer, beroende på hur respektive lokalpolisområdeschef generellt sett hanterar olika direktiv som kommer från överliggande polishierarki. Ett tydligt exempel på detta är förhållningssättet i respektive lokalpolisområde gentemot riktlinjer för ledning av brottsbekämpning i ordinarie organisation (LiO)<sup>2</sup>. Ett annat innehållet och omfattningen på områdespolisverksamheten samt de resurser som avsätts till denna verksamhet.

### Riktlinjer för ledning av brottsbekämpning i ordinarie organisation (LiO)

Hösten 2023 fattades det beslut om riktlinjer för ledning av brottsbekämpning i ordinarie organisation (LiO) i syfte att skapa en mer effektiv och enhetlig ledning av polisverksamheten i vardagen. Ansvariga inom Polismyndigheten har uttryckt att införandet av LiO är en större förändring av polisen än omorganisationen år 2015 då polisen blev en myndighet<sup>3</sup>. Innehållet i riktlinjerna motverkar dock möjligheterna att uppnå ett välavvägt resursutnyttjande mellan den planlagda brottsförebyggande verksamheten och ingripande verksamheten och att få en ökad lokal närvaro. I tabell 1 redovisas kortfattat några orsaker till detta.

**Tabell 1.** Kortfattad beskrivning<sup>4</sup> av några faktorer i LiO som motverkar en ökad lokal närvaro och ett välavvägt resursutnyttjande mellan den planlagda brottsförebyggande verksamheten och ingripande verksamheten:

Brottsförebyggande arbete ges ett minimalt utrymme i LiO
Viktiga aktiviteter såsom att förebygga problem och att vidta åtgärder <i>innan</i> en störning inträffar inkluderas inte LiO:s definition av vad som ska omfattas i planeringen av den ordinarie verksamheten.
LiO omfattar i liten utsträckning polisverksamhet som kräver uthållighet och långsiktiga strategier. Riktlinjerna är istället anpassade för lättanalyserade problem där en kortsiktig aktivitet med repressiv verksamhet som omfattar högst åtta veckor kan ha en effekt
Sättet att använda sig av begrepp i LiO gör att det uppstår oklarheter.

<sup>2</sup> Polismyndigheten, 2023c.

<sup>3</sup> Cato, 2024.

<sup>4</sup> För en mer omfattande beskrivning se bilaga 1.

Hur avvägning mellan motstridiga intressen ska göras framgår inte i LiO, vilket särskilt drabbar den brottsförebyggande verksamheten och en ökad lokal närvaro.

Flera viktiga faktorer för den brottsförebyggande verksamheten och den lokala närvaron berörs inte i LiO och exempelvis saknas orden: *"lokalsamhället"*, *"lokal förankring"*, *"lokal närvaro"*, *"civilsamhället"*, *aktörer*, *"vardagsbrottslighet"*, *"medborgare"*, *"allmänhet"*, *"kunskap"*, *"lärande"* och *"utvärdering"*.

### BF-perspektivet ges ett litet utrymme i polisområde Östergötlands ledningsgrupp

I Polismyndighetens nationella brottsförebyggande strategi slås fast att det krävs *"ett helhetsperspektiv där det brottsförebyggande arbetet samordnas med övrig brottsbekämpande verksamhet"*<sup>5</sup>, men det brottsförebyggande perspektivet ges ett litet utrymme i polisområde Östergötlands ledningsgrupp. Det kan förklara centrala signaler om vilka frågor som ska prioriteras i verksamheten, där innehållet i LiO är en sådan signal.

Att BF-perspektivet ges ett litet utrymme i Polisområde Östergötlands ledningsgrupp tar sig olika uttryck. Ett exempel är att ordet *"Sara"* inte har förekommit i något av de senaste årets 24 ledningsprotokoll i Polisområde Östergötland trots att det i Polismyndighetens brottsförebyggande strategi tydliggörs att Sara-modellen ska utgöra grunden för det brottsförebyggande arbetet. Det kan i sin tur förklara att det bara finns två exempel på att Sara-modellen tillämpats av polisen i Polisområde Östergötland från år 2015 fram till dags datum.

Vidare är det utifrån ledningsprotokollen tydligt att frågor om ökad lokal närvaro och brottsförebyggande verksamheten har en mycket perifer roll i polisområde Östergötlands ledningsgrupp. Ökad lokal närvaro nämns i mötesprotokollen vid fyra tillfällen under det senaste året, där det vid ett tillfälle har en egen punkt i protokollet. Brottsförebyggande verksamhet har under det senaste året inte tagits upp någon gång under en egen punkt. De gånger orden *"BF"* eller *"Brottsförebyggande"* förekommer i mötesprotokollen (vid 5 av 24 möten) har det skett i samband med att andra ämnen tas upp. Det som berör *"BF"* eller *"brottsförebyggande"* har fått 2 procent utrymme av texten i de mötesprotokoll där orden förekommit, vilket därmed betyder att Polisområde Östergötlands ledningsgrupp utifrån vad som redovisas i mötesprotokollen under det senaste året (om alla mötesprotokoll inkluderas) ägnat ungefär 4 promille åt frågor som rör brottsförebyggande verksamhet. Det kan jämföras med utredningsverksamheten och hänvisningar till befattningar inom denna verksamhet som förekommer under varje ledningsgruppsmöte – ofta under mer än en punkt.

Det finns inte någon med ett särskilt utpekad ansvar att bidra med ett brottsförebyggande perspektiv i ledningsgruppen i Polisområde Östergötland. Det senaste året har det utöver de som ingår ledningsgruppen i Polisområde Östergötland bjudits in ett 50-tal funktioner för att medverka under någon punkt och presentera information för ledningsgruppen. Vid 15 procent av fallen (7 ggr) har det handlat om att VSA (polisregionens enhet för verksamhetsstyrning och

<sup>5</sup> Polismyndighetens brottsförebyggande strategi.

analys) har redovisat uppföljningar om utfallet av verksamheten. Ingen av uppföljningarna har rört den brottsförebyggande verksamheten. Under det senaste året har polisområdets brottsförebyggande samordnare inte inbjudits att medverka vid något av ledningsgruppens möten. Det är naturligt med tanke på att BF-perspektivet har ett lite utrymme i ledningsgruppen.

## Bristfällig implementering av den brottsförebyggande strategin i Polisområde Östergötland

Polismyndighetens brottsförebyggande strategi antogs i juni år 2022. Enligt denna förväntas polisen arbeta problemorienterat och strategin ska implementeras fullt ut i verksamheten till år 2024. I Polisområde Östergötland har så inte blivit fallet. Till skillnad mot Polismyndighetens nationella riktlinjer för ledning av brottsbekämpning i ordinarie organisation (LiO) har det inte funnits någon införandeansvarig när det gäller den brottsförebyggande strategin. Det rör sig om en nationell problematik och i Polisområde Östergötland, liksom i många andra polisområden, har implementeringen lagts på respektive lokalpolisområde att sköta. Det gör att det finns stora skillnader hur BF-strategin har implementerats eftersom det inte tagits något samlat grepp från polisområdets ledning kring de brottsförebyggande frågorna. Det finns flera exempel på att det fästs liten vikt vid implementering av BF-strategin. Ett exempel på detta:

Inom ramen för en universitetskurs som en kommunpolis genomgick gjordes en utvärdering av implementeringen av den brottsförebyggande strategin i ett lokalpolisområde i Polisområde Östergötland. I utvärderingen påtalades att polisen traditionellt har fokuserat på repressiva och utredande aktiviteter och har byggt sin organisationsstruktur efter dessa prioriteringar och att detta försvårar ett införande. Det påpekades vidare att trots att forskning visar att traditionellt polisarbete inte är den mest effektiva lösningen för att minska brottsligheten har polisen till största delen fortsatt att arbeta på detta sätt. Detta är också något som poängteras i Polismyndighetens brottsförebyggande strategi: *"För att det brottsförebyggande arbetet ska bli framgångsrikt behöver en kulturförändring göras genom att beteenden och arbetssätt förändras mot ett proaktivt förhållningssätt."*<sup>6</sup>

Utvärderingen som kommunpolisen gjorde visade att bara 2 av 14 gruppchefer som ingick i studien i lokalpolisområdet hade genomgått en kunskapshöjande utbildning och att implementeringsmodellen inte hade följts. Utvärderingsrapporten spreds till centrala chefer inom Polisområde Östergötland. Förutom att kommunpolisen som skrivit utvärderingen fick ett tack från vissa som rapporten hade distribuerats till fick hon i övrigt ingen respons på rapporten.

I utvärderingsrapporten betonade kommunpolisen som författat rapporten att ett engagemang behövs *"från chefsleden på samtliga nivåer"* i förändringsarbetet för att visa att det är viktigt med problemorienterat polisarbete. Så har inte varit fallet i Polisområde Östergötland, vilket bland annat framkommer genom innehållet i mötesprotokollen för polisområdets ledningsgrupp. Kommunpolisen som författade utvärderingsrapporten

<sup>6</sup> Polismyndighetens brottsförebyggande strategi.

lämnade dessutom ett antal konkreta förslag på hur den brottsförebyggande strategin skulle kunna få ett större genomslag i Polisområde Östergötland, men inget av dessa råd har följts<sup>7</sup> trots att rapporter har pekat på att detta är ett område med ett akut behov av utveckling.

Ungefär samtidigt som den utvärderingsrapport som berörs i exemplet ovan skickades till ledning i Polisområde Östergötland distribuerade den brottsförebyggande samordnaren i Polisområde Östergötland<sup>8</sup> resultatet av en uppföljning av det brottsförebyggande arbetet i polisområde Östergötland där användningen av Sara-modellen ingick. Uppföljningen pekade på ett stort utvecklingsbehov, men responsen på det redovisade resultatet uteblev helt. Sammanfattningsvis har det varit andra frågor än implementeringen av den brottsförebyggande strategin som det fästs vikt vid i Polisområde Östergötland.

### Kommunpolisernas organisatoriska placering

Kommunpoliserna är organisatoriskt placerade under stöd/service och det gäller inte bara för Polisområde Östergötland. Det kan ses som en god tanke att verksamheten ska vända sig till kommunpoliserna för att få stöd/service, men det krävs då att det upplevs vara ett behov. Eftersom den brottsförebyggande verksamheten har en perifer roll i polisområde Östergötland uppstår sällan detta behov i linjeverksamheten och kommunpoliserna samverkar i huvudsak med externa aktörer.

Som verksamheten är organiserad i polisområde Östergötland har kommunpoliserna ingen personal som de kan avdela att utföra vissa arbetsuppgifter. De är beroende av andra befattningshavares goda vilja och intresse av att engagera sig i arbetsuppgifter som kommunpoliserna uppfattar som angelägna. Det finns skillnader mellan lokalpolisområdena gällande kommunpolisernas möjligheter att få genomslag för de behov de identifierat.

Sammantaget har kommunpolisernas organisatoriska placering och svårigheter att få gehör i verksamheten för den brottsförebyggande verksamheten en negativ påverkan på möjligheterna att kunna få till ett välavvägt resursutnyttjande mellan den planlagda brottsförebyggande verksamheten och ingripandeverksamheten, men också för att kunna få en ökad lokal närvaro.

### Lokal närvaro

Totalt sett har den lokala närvaron i Polisområde Östergötland minskat under år 2024 och beror på att antalet områdespoliser är få och att de har tagits i anspråk till annan verksamhet än de uppgifter som är primära för dem i rollen som områdespoliser i ett geografiskt avgränsat

---

<sup>7</sup> Enligt kommunpolisen som författat rapporten, vilket ligger i linje med iakttagelser som gjorts av handläggaren av denna skrift.

<sup>8</sup> Tillika handläggare av denna skrift.

område<sup>9</sup>. Det går inte att sätta ett likhetstecken med antal områdespoliserna och den lokala närvaron. Polisens lokala närvaro i centralorten Linköping redovisas i tabell 2

**Tabell 2.** Lokal närvaro i centralorten Linköping

Område	Antal poliser
Skäggetorp	4
Berga	2
Landbyhov	2
Ryd	2

I Norrköping och Linköpings bokförs en så kallad Nigs-grupp, som inte ägnar sig åt områdespolisverksamhet, som områdespoliserna. De sex faktiska områdespoliserna som verkar i centralorten Norrköping blir i anspråkstagna till nischade arbetsuppgifter, såsom ansvar för avhopparverksamheten, som gör att de inte verkar i ett område på ett sådant sätt att det går att redovisa att det finns en lokal närvaro av polis i centralorten Norrköping som ligger i linje med den nationella handledningen för områdespolisverksamhet. I Motala finns en områdespolisgrupp men deras sätt att arbeta gör att de snarast kan betecknas som en gatulagningsgrupp än områdespoliserna. Det gör att det varken för centralorterna Norrköping eller Motala är meningsfullt att upprätta en tabell som görs beträffande lokalpolisområde Linköping ovan.

När det gäller lokal närvaro utanför centralorterna finns det många områden där det i praktiken inte finns någon lokal närvaro. Det gäller områden som kan definieras som landsbygd, men även samhällen med tusentals invånare. Sedan förstatligandet av polisen i mitten av 1960-talet har det riktats återkommande kritik mot att polisens lokala närvaro försämrats<sup>10</sup>. För att sätta storleken på den lokala förankringen år 2024 utanför centralorterna i ett sammanhang finns skäl att göra en jämförelse bakåt i tiden och i nedanstående tabell görs en jämförelse bakåt i tiden innan den stora centraliseringsvågen av polisen initierades. Att redovisa siffror över den lokala närvaron underlättar en jämförelse över tid, vilket utgör ett direktiv i skrivinstruktionen till årsredovisningen.

Nedanstående tabell avser antal polisanställda som är inriktade på att arbeta i respektive område. I vissa fall har polisanställda ansvar att täcka två orter och för att möjliggöra en jämförelse över tid så fördelas dessa anställda mellan de två orterna, det vill säga om det är fyra poliser som arbetar i två orter så noteras att det finns två poliser per ort eftersom de till fullo inte kan verka i bägge orterna samtidigt. Om det finns en anställd som har sin arbetsplats på en polisstation i en ort men arbetar med helt andra frågor än det som rör orten räknas denna inte in i statistiken. Att en polis besöker en ort för att se till att en polisstation är öppen

<sup>9</sup> Bygger på en jämförelse av antalet områdespoliserna och muntlig och skriftlig information om vad de fått ägna sig åt för aktiviteter under år 2024.

<sup>10</sup> t.ex. Ju 1973:5; SOU 1979:6; SOU 1985:62; Länsstyrelsen i Stockholms län, 1993, Brottsförebyggande rådet, 2023; Tryggare Sverige, 2024.



några enstaka timmar i veckan redovisas inte heller i tabellen eftersom den lokala närvaron är så begränsad.

**Tabell 3.** Lokal närvaro under två olika tidsperioder i Polisområde Östergötland<sup>11</sup>.

Område	Antal poliser + civilanställda i anslutning förstatligandet polisen.	År 2024, antal områdespoliser och civilanställda (som är inriktade på att arbeta i respektive område)
Malmslätt	1	0
Vikingstad	3	0
Ljungsbro	2	0
Kisa	5+1	1
Rimforsa	1	0
Österbymo	2	1
Åtvidaberg	5+1	2
Boxholm	3+1	0
Skänninge	4+1	0
Borensberg	2	0
Tjällmo	1	0
Vadstena	5+1	0
Ö Husby	2	0
Finspång	14+3	4
Rejmyre	1	0
Skärblacka	3+1	0
Söderköping	5+1	2
Valdersmarsvik	5+1	2
Åby	3+1	0
<b>Totalt</b>	<b>89 (67+12)</b>	<b>12 (12 + 0)</b>

När man läser ovanstående tabell bör noteras att antal polisanställda per capita aldrig varit högre än nu och antal invånare i många av de orter som redovisas i tabellen har ökat betydligt sedan jämförelsetidpunkten. Malmslätt och Vikingstad har numera växt samman med Linköping och det har tillkommit stora bostadsområden i kommunerna och i vissa områden i centralorterna. Tabellen ska heller inte uppfattas som att det år 2024 finns ett behov av att ha en polis stationerad i exempelvis Tjällmo, utan redovisningen avser bara att göra en jämförelse av den lokala närvaron av polis utanför centralorterna i Polisområde Östergötland.

<sup>11</sup> Källa: Redovisning av antal poliser i olika orter inför förstatligandet som framgår i handlingar om bemanning och muntliga källor.

I mitten av 60-talet var den lokala närvaron på flertalet av ovanstående orter ungefär en polis per 1000 invånare<sup>12</sup>. Nivån låg i linje med den målsättning som ställdes upp trettio år senare i samband med närpolisreformen då antal poliser per capita var högre. Skulle den polisiära närvaron ligga i nivå med antal poliser per capita år 2024 skulle det när det exempelvis gäller Åby (tidigare Kvillinge kommun) som står sist i tabell 3 finnas ett tjugotal poliser där och om övriga anställda inkluderas skulle det vara ett 40-tal polisanställda i Åby. I dagsläget finns ingen. Den lokala närvaron har kontinuerligt minskat över tid i ovanstående orter i Polisområdet Östergötland och det följer en nationell trend. Det går att konstatera att lokalpolischeferna har en mycket svår roll vad gäller bemanning av olika verksamheter. Trots att antal polisanställda har ökat kraftigt så har de resurser som lokalpolischeferna förfogar över inte ökat i samma utsträckning utan dessa resurser har istället hamnat långt från den operativa linjeverksamheten<sup>13</sup>.

## Strategisk styrning och ledning i Polisområde Östergötland

För att svara på frågan hur Polisområde Östergötland har arbetat för att säkerställa ett välavvägt resursutnyttjande mellan den planlagda brottsförebyggande verksamheten och ingripandeverksamheten samt vilka åtgärder som vidtagit för att säkerställa en ökad lokal närvaro i polisområdet kommer polisens aktiviteter delas upp i tre olika kategorier:

- Polisens kärnverksamhet, det vill säga den verksamhet som konkret går ut på att fullgöra polisens uppdrag såsom att bland annat lagföra, hindra, försvåra och förebygga brott<sup>14</sup>.
- Strategiska beslut som anger riktning och tillvägagångssätt för att få så bra verksamhet som möjligt på längre sikt (normalt en tidshorisont > 1 år).
- Legitimitetsskapande aktiviteter<sup>15</sup> som syftar till att skapa en positiv bild av polisen. Det kan handla om att förmedla positiva exempel på hur verksamheten bedrivs, att gå ut med pressmeddelanden och/eller att representanter för Polismyndigheten yttrar sig för att förklara och ge polisens bild av en inträffad händelse eller ett uppmärksammat problem. Ett annat exempel på legitimitetsskapande aktiviteter är att initiera åtgärder vars främsta syfte är att väcka en förhoppning om att polisen hanterar en uppkommen problematik. Dessa aktiviteter vidtas ofta med anledning av att det uppstår en extern press i samband med allvarliga brott och omfattande brottsproblem, men kan även handla om att hantera kritik mot interna problem inom polisen som fått extern uppmärksamhet.

---

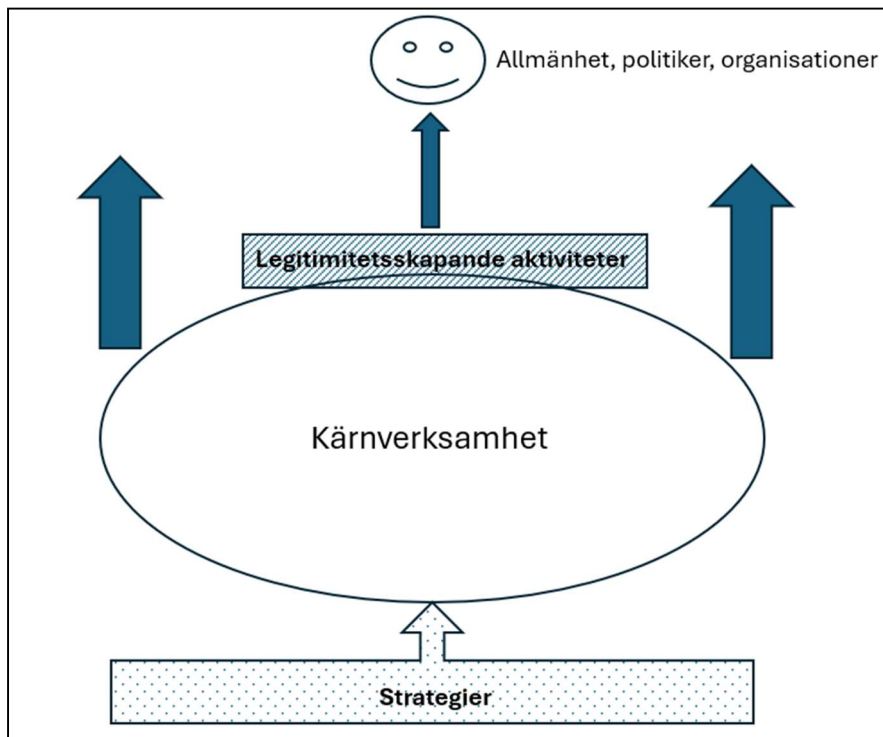
<sup>12</sup> Utifrån befolkningsstatistik i jämförelse med antal poliser.

<sup>13</sup> Se bl.a. Brottsförebyggande rådet, 2023.

<sup>14</sup> Polislagen Polislag (1984:387).

<sup>15</sup> Är någon som forskning visat sig fundamentalt i privata och offentliga organisationer (se t.ex. Alvesson, 2013b; DiMaggio & Powell, 1983; Meyer & Rowan 1977). För exempel på hur det tar sig i uttryck inom polisen se till exempel Holgersson & Westman, 2021.

Bild 1 (nedan) är tänkt att åskådliggöra dessa tre kategorier och deras samspel. Under bilden ges en kort förklaring.



**Bild 1.** En uppdelning av Polismyndighetens aktiviteter i tre olika kategorier<sup>16</sup>

I polisens **kärnverksamhet** ingår det att bland ta emot anmälningar, göra ingripanden och lagföra medborgare, men också att ge service såsom utfärdande av pass.

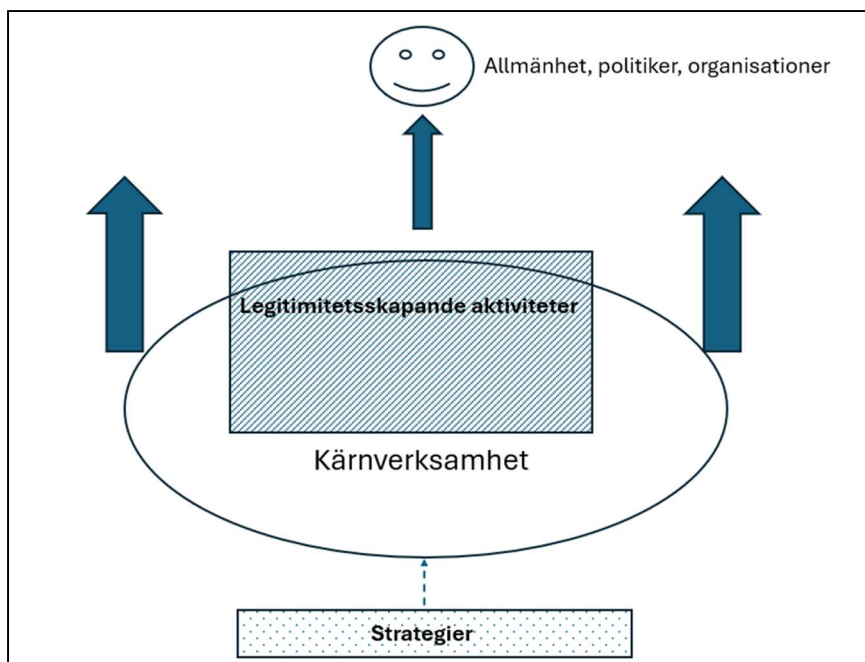
Det finns en förväntan hos medborgare, politiker och andra aktörer att Polisområde Östergötland ska vara en väl fungerande organisation och det är betydelsefullt att polisen åtnjuter hög tillit och förtroende för att lyckas med sina uppdrag. Förtroendet påverkar bland annat personers motivation att anmäla brott, medverka i utredningar och att vända sig till polisen för att lämna tips. Med tanke på ovanstående är det därför berättigat att polisen ägnar sig åt **legitimitetsskapande aktiviteter**. De legitimitetsskapande aktiviteterna kan i många fall genomföras utan påverkan på kärnverksamheten, exempelvis genom olika yttranden och framtagna texter som är en naturlig del av extern information och genom att ge inblick i polisens mål och resultat. Men det kan även finnas skäl att inom ramen för kärnverksamheten vidta vissa åtgärder i syfte att hantera extern press även när dessa aktiviteter ur andra aspekter inte är verkningsfulla eller att kärnverksamhetens resurser hade kunnat användas på ett mer effektivt sätt. Ur en legitimitetsskapande aspekt är det motiverat att vidta dessa åtgärder även om det kräver en omsorgsfull avvägning så att polisens resurser inte används

<sup>16</sup> Det bör noteras att bild 1 är en idealtypisk beskrivning.

fel<sup>17</sup>. Det kan exempelvis handla om att genomföra en insats mot ett problem på en viss plats som rönt stor uppmärksamhet i media trots att polisen känner till att problemen är större på andra platser, att det avsätts resurser att utreda anmälningar rörande en viss brottstyp som uppmärksammas i media trots att det medför att de resurser som tas i anspråk hade kunnat användas för att utreda andra brott som ur andra aspekter är mer angelägna att arbeta med, eller att polisen gör reklam för och tillämpar en ny metod trots att det finns små förutsättningar att detta arbetssätt ska ge ett bra resultat. Kärnverksamheten bör i så liten grad som möjligt lägga ned resurstid på denna typ av aktiviteter och internt är det betydelsefullt att de anställda förstår det legitimitetsskapande syftet med dessa aktiviteter.

I den idealtypiska beskrivning som åskådliggörs i bild 1 är det (förutom vad gäller vissa legitimitetsskapande aktiviteter) strategiska beslut som ligger till grund för hur kärnverksamheten bedrivs. Syftet med att strategiska beslut styr kärnverksamhetens innehåll är att de offentliga medel som Polismyndigheten och i förlängningen Polisområde Östergötland tilldelas ska användas på ett effektivt och ändamålsenligt sätt, där de strategiska besluten ska bygga på analys av brottslighet, omvärldsanalys, tillgängliga metoder, ny forskning etc.

Polisområde Östergötlands sätt att bedriva sitt arbete (som redovisas i bild 2 nedan) skiljer sig från den idealtypiska beskrivning av polisens verksamhet som redovisas i bild 1.



**Bild 2.** Hur Polisområde Östergötland bedriver sin verksamhet<sup>18</sup>

<sup>17</sup> En norsk forskare ger exempel på en sådan typ av aktivitet när poliser talar om "tröstepulver" som ett begrepp för att beskriva hur de ibland penslar på en brottsplats trots att det inte förväntas ge spår. Penslandet görs i dessa fall eftersom de upplevs som betydelsefullt för brottsoffren att känna att polisen gör något (Finstad, 2000).

<sup>18</sup> Slutsatser dragits utifrån beslut som fattats, skriftliga källor (t.ex. ledningsprotokoll och direktiv som skickas ut i verksamheten) och muntliga källor (t.ex. vad som framförts vid möten och personal på olika funktioner).

Av bilden framgår att strategier inte påverkar kärnverksamheten på det sätt som är tänkt. Ett exempel på detta rör Polismyndighetens nationella brottsförebyggande strategin som fått ett mycket litet genomslag i Polisområde Östergötlands verksamhet, vilket framgår tidigare i denna skrift (det bör nämnas att det inte är något unikt för Polisområde Östergötland<sup>19</sup>).

Det framgår av observationer i verksamheten, av e-post, skriftliga handlingar, muntliga utsagor och av utspel i media att stor vikt fästs vid legitimitetsskapande aktiviteter i Polisområde Östergötland – medan strategiska beslut om hur polisområdet kan använda sina resurser på ett så effektivt och ändamålsenligt sätt som möjligt är mindre framträdande. Att en intern och extern press styr arbetet kommer till exempel till uttryck i den stora fokuseringen på vissa kvantitativa mätvärden inom utredningsverksamheten och hur styrningen av verksamheten ser ut efter att ett problem eller händelse får stor extern uppmärksamhet. Det finns anledning att påtala att inte heller detta är något som är unikt för Polisområde Östergötland<sup>20</sup>.

Ett långsiktigt brottsförebyggande arbete är inte lika synligt som fysiska ingripanden och brottsutredningar. Vidare kan det vara lockande att göra en hänvisning till användningen av helikoptrar, kameror och andra metoder som har en begränsad effekt<sup>21</sup> och att resurser läggs på detta. Det långsiktiga och brottsförebyggande arbetet kräver ett uthålligt och systematiskt arbete som inte på samma sätt kan användas i ett omedelbart legitimitetsskapande syfte. Det kan ses som en av flera förklaringar till att det brottsförebyggande arbetet har en perifer roll i polisområde Östergötland. Ett exempel på detta är arbetet med att förebygga extremism och ensamagerande våldsvärkare, där det är tydligt att det inte fått någon plats i verksamheten<sup>22</sup>. Ur ett strategiskt perspektiv är det en angelägen fråga att arbeta med eftersom brister inom detta område riskerar att få så stora konsekvenser längre fram.

Ett annat exempel på att det är tydligt att det brottsförebyggande arbetet får ett begränsat utrymme gäller trafiksäkerhetsarbete inriktat mot ungdomar i lokalpolisområdenas ytterområden<sup>23</sup>. Vid en första anblick kan det ses som mindre angeläget att arbeta mot denna typ av brottsproblem eftersom brotten har ett ringa straffvärde, men i bilaga 2 kommer denna problematik att belysas i syfte att skapa en förståelse för vilka konsekvenser det får att frågor

---

<sup>19</sup> Framkommit i dialog med andra samordnare för den brottsförebyggande verksamheten i andra polisområden och kommunpoliser i andra polisområden.

<sup>20</sup> Framkommit i dialog med andra samordnare.

<sup>21</sup> se exempelvis den systematiska kunskapsöversikten som Brottsförebyggande rådet gjort av vad forskning visat kring effekten av kameraövervakning, där det bland annat framgår att kamerövervakning inte uppvisat någon brottsförebyggande effekt när det exempelvis gäller våld utomhus (Brå, 2018). När det gäller helikopterövervakning så är också den brottsförebyggande effekten mycket begränsad eller obefintlig (se t.ex. Gerell, Kardell och Nilvall, 2020), men kan ge intryck av att polisen agerar kraftfullt. Det finns också anledning att i sammanhanget nämna när det gäller polismyndighetens resursanvändning att kostnaden för en timmes helikopterövervakning i ett område motsvarar kostnaden för att ha drygt 60 områdespoliser tjänstgörande i området under samma period.

<sup>22</sup> Framkommit under möten och att dialogpoliser inte alls eller i mycket liten utsträckning arbetar med denna typ av förebyggande verksamhet. Se även t.ex. tidningen ETC, 2024.

<sup>23</sup> Framkommer av muntliga och skriftliga utsagor från befattningshavare som arbetar med trafikfrågor, men även från kommunpoliser.

av brottsförebyggande natur i liten grad inkluderas i det strategiska arbetet i polisområde Östergötland och för att illustrera den perifera roll som brottsförebyggande frågor har dagsläget i polisområdet.

### **Avsaknaden av strategiska beslut som säkerställer att viss tid avsätts till brottsförebyggande verksamhet**

Det finns en mängd arbetsuppgifter som polisområde Östergötland, liksom andra polisområden, måste avsätta resurser till. Att lägga kraft på att fatta välunderbyggda strategiska beslut om hur resurserna ska användas på ett ändamålsenligt och effektivt sätt är därför viktigt. När det exempelvis gäller trafiksäkerhetsarbetet inriktat mot ungdomar i lokalpolisområdenas ytterområden som berörs i bilaga 2 går det att få en stor effekt även om det avsätt begränsade resurser till denna typ av arbete, men det är då betydelsefullt att det fastställs hur många timmar som ska avsättas, att tilldelad resurstid är realistisk och att den beslutade aktiviteten följs upp<sup>24</sup>.

Om de som ska genomföra en aktivitet inte ges tydliga förutsättningar för hur mycket resurser som kommer avsättas är risken stor att marginalnyttan av de använda resurserna blir låg<sup>25</sup>. En planerad insats mot motorburen ungdom som berörs i bilaga 2 kan användas för att förtydliga detta. En kommunpolis och en områdespolis hade gjort en ambitiös plan och även blivit ombedda att ta fram en insatsorder med anledning av att det på ledningsnivå fattats ett beslut om att en insats skulle genomföras mot en problematik som hade ökat den senaste tiden. Förutom att vissa ungdomars beteende utgjorde en risk för att det uppstod skador och dödsfall i trafiken så framgick av insatsplanen att problematiken också hade en koppling till andra typer av kriminalitet såsom skadegörelse, men också till rekrytering till kriminella nätverk. Den framtagna insatsplanen följdes dock inte. Aktiviteten initierades, men slutfördes inte.

Händelsen utgör ett typiskt exempel på att det inte sker ett välavvägt resursutnyttjande mellan den planlagda brottsförebyggande verksamheten och ingripandeverksamheten i Polisområde Östergötland. En orsak är att strategiska beslut som säkerställer att viss tid avsätts till brottsförebyggande verksamhet inte har en framträdande roll. Om polisledningen fastställt hur många timmar som skulle avsättas för insatsen mot motorburen ungdom hade kommunpolisen och områdespolisen kunnat begränsa sitt planeringsarbete och insatsen hade kunnat läggas upp för att ge största möjliga effekt inom de ramar som var tilldelade. Det hade exempelvis kunnat handla om att fokusera insatsen till två av de ytterområden där problematiken var störst. Nu slutfördes inte planen på det sätt som var tänkt och de kontroller som genomfördes innan insatsen avvecklades var inte koncentrerade till ett område utan utspridda på ett sätt som gjorde sannolikheten låg för att det fick några brottsförebyggande

---

<sup>24</sup> Se vidare bilaga 2.

<sup>25</sup> Se vidare bilaga 2.

effekter. Förutom att effekten blir låg i förhållande till de resurser som avsätt blir motivationen att planera och genomföra denna typ av brottsförebyggande insatser låg<sup>26</sup>.

Det blir svårt att bedriva en områdespolisverksamhet när områdespoliserna frekvent blir ianspråktagna till ingripandeverksamhet och kommenderingar. Områdespoliserna riskerar också att tappa motivationen om de används som den operativa verksamhetens personalpool och att det skickas signaler att områdespolisverksamhet inte är en verksamhet som värdesätts<sup>27</sup>. Det påverkar intresset av att vara i denna verksamhet och kan också försvåra rekrytering. Ett exempel på detta under år 2024 är att det i ett lokalpolisområde i Polisområde Östergötland har utannonserats tjänster som skulle innebära en ökad lokal närvaro, men ingen har sökt dessa tjänster

---

<sup>26</sup> Framförts vid samtal med kommunpoliser och områdespoliser.

<sup>27</sup> Framkommer vid samtal med områdespoliser.

Bilaga 1 – Analys av riktlinjer för ledning av  
brottsbekämpning i ordinarie organisation  
(LiO) utifrån ett brottsförebyggande  
perspektiv



## Brottsförebyggande arbete ges minimalt utrymme

I Polislagens<sup>28</sup> 2 § beskrivs polisens uppgifter. Den första som nämns är att polisen ska **förebygga** brottslig verksamhet och andra störningar av den allmänna ordningen eller säkerheten. Det finns en bred samsyn<sup>29</sup> om värdet av ett systematiskt brottsförebyggande perspektiv, och Polismyndigheten uttryckte exempelvis i sin slutredovisning av ett regeringsuppdrag i oktober 2023 att:

*”Polismyndigheten välkomnar att det långsiktiga brottsförebyggande arbetet har fått ökat fokus genom att det till exempel i regeringens Råd mot organiserad brottslighet förs diskussioner kring hur samverkan i sådana frågor kan effektiviseras samt hur hinder för samverkan kan undanröjas.”<sup>30</sup>*

Svaret på de två frågeställningar som denna skrift behandlar tydliggör kontrasten mellan vad forskningen säger, vad som uttrycks från politiskt håll och vad som uttrycks från Polismyndighetens sida, med det faktiska avtryck som sådana utfästelser får. Av innehållet i LiO är det tydligt att brottsförebyggande arbete inte värdesätts av Polismyndigheten. Det kan till exempel noteras att förutom i två fotnoter **nämns ordet ”förebygga” bara en gång i det 17-sidiga dokument som utgör riktlinjerna.**

## Viktiga aktiviteter inkluderas inte i riktlinjernas definition

I LiO bakas den brottsförebyggande verksamheten in i begreppet brottsbekämpning, vilket definieras som:

*”Alla åtgärder som Polismyndigheten vidtar samordnat med syfte att förebygga, förhindra och upptäcka brottslig verksamhet, övervaka den allmänna ordningen och säkerheten och ingripa när störningar har inträffat eller utreda och beivra brott.”*

De polisiära aktiviteter som enligt definitionen ska omfattas i planeringen av den ordinarie verksamheten är således att:

- förebygga, förhindra och upptäcka **brottslig verksamhet**
- övervaka den **allmänna ordningen och säkerheten**
- ingripa när störningar **har inträffat**
- utreda och beivra brott.

Det går att konstatera att **en mängd typer av aktiviteter inte inbegrips i definitionen** (med tanke på hur den är formulerad), till exempel:

- Förebyggande åtgärder såsom att vidta åtgärder **innan** en störning inträffar.

---

<sup>28</sup> Polislag (1984:387).

<sup>29</sup> se t.ex. Hinkle, Weisburd, Telep & Petersen, 2020 (betydelsen av problemorienterat polisarbete för att förebygga brott).

<sup>30</sup> Polismyndigheten, 2023j, sidan 10.

- **Trygghetsskapande och relationskapande arbete**, till exempel närvaro på platser där människor känner otrygghet, att besöka marginaliserade grupper, ideella aktörer och andra organisationer för att öka tilliten till polisen hos bland annat nyckelpersoner i dessa grupper, kontakta personer som har särskild anledning att känna oro, till exempel föräldrar till barn och ungdomar i riskzon, särskilt sårbara individer, utsatta trossamfund och andra organisationer med en hotbild.
- **Brottsofferstödande verksamhet** som kan minska brottsoffers oro och utsatthet.
- **Förebygga problem** som kan väcka otrygghet eller resultera i att det uppstår konflikter.
- **Förebygga olyckor.**
- **Förebygga missbruk bland ungdomar.**
- **Förebygga att ungdomar hamnar i olämpliga miljöer** (som exempelvis innebär en risk att de rekryteras till kriminella gäng).

## Riktlinjerna omfattar i liten utsträckning polisverksamhet som kräver uthållighet och långsiktiga strategier

I LiO anges att den operativa inriktningen för brottsbekämpningen innebär att:

*"inrikta och samordna kommande verksamhet (upp till åtta veckor) mot de mål som satts upp i den operativa planen och aktuell lägesbild."*<sup>31</sup>

**Upplägget på LiO passar för avgränsade och lätt analyserade problem där en kortsiktig aktivitet med repressiv verksamhet som omfattar högst åtta veckor kan ha en effekt.** Den behandlar i mycket begränsad utsträckning polisverksamhet som kräver längre uthållighet och där långsiktiga strategier och metoder som inte kan hanteras inom ramen för åttaveckorscykler<sup>32</sup> behöver utarbetas och tillämpas, till exempel:

- Att arbeta enligt dialogpoliskonceptet för att motverka radikaliserings och rekrytering till extremist- och terroristgrupper och att påverka individers avsikt att begå eller stödja terroristbrottslighet.
- Att tillämpa metoder som Group Violence Intervention (GVI) som är den bärande idén bakom Sluta-skjut-projektet som syftar till att minska förekomsten av sprängningar och skjutningar.
- Att följa SARA-modellen som ska vara en grundläggande beståndsdel i den brottsförebyggande verksamheten.
- Det långsiktiga trafiksäkerhetsarbetet.

En förklaring till detta kan vara att LiO tagits fram inom ramen för ett regeringsuppdrag som syftar till att säkerställa operativ förmåga att utreda och klara upp grova brott med koppling

<sup>31</sup> Polismyndigheten, 2023c, sidan 16.

<sup>32</sup> I riktlinjerna nämns att det **bör** upprättas en operativ plan för varje polisområdesnivå respektive enhet för att inrikta och samordna gemensamma resurser på sikt (**ett år**) och att det **bör** upprättas en operativ plan för varje lokalpolisområde respektive sektion för att inrikta och samordna den brottsbekämpande verksamheten i ett längre perspektiv (**ett år**). Det framförs i riktlinjerna att en operativ inriktning för kommande verksamhet **bör** upprättas för den kommande verksamheten (**upp till åtta veckor**) mot de mål som satts upp i den operativa planen samt mot den aktuella lägesbilden. Det påtalas senare att daglig ledning **ska** inrikta och samordna genomförandet av de planlagda åtgärderna så att de målsättningar som satts upp i den operativa inriktningen uppnås (Polismyndigheten, 2023c, sidan 16).

till kriminella nätverk, där det i Polismyndighetens slutrapport anges att det **”långsiktiga brottsförebyggande arbetet bedöms ligga utanför uppdraget”**<sup>33</sup>. Det brottsförebyggande arbetet i LiO förefaller begränsat till åtgärder som sätts in i ett tidigt skede för att, som det står i slutrapporten: **”avvärja direkta hämndaktioner i form av nya våldsbrott”**<sup>34</sup> och rör sig om akuta åtgärder som **bedrivs ”parallellt och tillsammans med arbetet med att utreda och lagföra det ursprungliga brottet”**<sup>35</sup>.

### Begreppsanvändningen i riktlinjerna

I LiO anges att brottsbekämpningen inom myndigheten **”ska bedrivas reaktivt och proaktivt, problemorienterat, underrättelsebaserat och sammanhållet”**<sup>36</sup>. Sättet att använda sig av dessa begrepp medför att det uppstår oklarheter i och med att det problemorienterade arbetssättet utgår från helt andra strategier än det underrättelsebaserade. I korthet innebär underrättelseledd polisverksamhet att polisen utifrån underrättelser styr in resurser mot de brottsaktiva personer där operativt polisarbete antas ge bäst effekt, vilket utgör ett annat förhållningssätt jämfört med problemorienterat polisarbete<sup>37</sup>. I problemorienterat polisarbete är problemet utgångspunkten, och polisen söker angreppssätt som framstår som effektiva för att minska ett identifierat problem<sup>38</sup>. I praktiken prioriteras idag ett underrättelsebaserat arbetssätt inom Polisområde Östergötland (likväl som i övriga Polismyndigheten), medan det problemorienterade arbetssättet har en mycket perifer plats. Detta är problematiskt med tanke på att problemorienterat polisarbete har visat sig vara en effektiv strategi för polisen i förebyggande av brott<sup>39</sup>. Liknande sätt att använda dessa begrepp utan att deras inbördes relation och viktning av dessa klargörs gäller inte bara LiO utan gäller även för Polismyndighetens nationella brottsförebyggande strategi där det dessutom hänvisas till medborgarlöften som utgår från ytterligare ett annorlunda förhållningssätt jämfört med både problemorienterat polisarbete och underrättelselett polisarbete.

### Hur avvägning mellan motstridiga intressen ska göras framgår inte

LiO berör inte hur motstridiga intressen ska vägas mot varandra. Historiskt har det exempelvis varit ett påtagligt problem att områdespoliser<sup>40</sup> och annan personal som arbetar med relationsbyggande och långsiktigt brottsförebyggande arbete regelmässigt fått avbryta detta arbete för att tas i anspråk för oplanerade händelser av olika art (både akuta insatser och sådant som att sitta i receptionen när personal saknats). Detta har fått konsekvenser både för den brottsförebyggande verksamheten, den lokala förankringen och för motivationen att

---

<sup>33</sup> Polismyndigheten, 2023j, sidan 9. Även om det ligger utanför uppdraget vill dock Polismyndigheten framhålla vikten av sådant arbete och ser bland annat positivt på att kommunerna har fått ett lagstadgat ansvar för brottsförebyggande arbete.

<sup>34</sup> Polismyndigheten, 2023j, sidan 7.

<sup>35</sup> Polismyndigheten, 2023j, sidan 7.

<sup>36</sup> Polismyndigheten, 2023c, sidan 16.

<sup>37</sup> Se t.ex. Ratcliffe, 2008 s. 83–84.

<sup>38</sup> Se t.ex. Knutsson, 2009. Givetvis kan underrättelseinformation tillsammans med annan typ av information användas i analysen av ett problem.

<sup>39</sup> Se exempelvis Hinkle, Weisburd, Telep & Petersen, 2020.

<sup>40</sup> Beteckning på denna typ av poliser har varierat över tid.

arbeta inom denna verksamhet. Det senare har i Polisområde Östergötland fått stora konsekvenser för möjligheten att öka den lokala närvaron (se ovan).

Den planerade och händelsestyrda verksamheten har under lång tid till största delen varit uppdelad i två separata processer, där det finns motstridiga intressen att ta hänsyn till<sup>41</sup>. I LiO klargörs inte hur denna avvägning ska göras. Det påtalas att *"Planlagda åtgärder och planlagda polisinsatser får avbrytas efter beslut av vakthavande befäl eller annan behörig befattningshavare för att frigöra resurser till händelsestyrd verksamhet"*<sup>42</sup> och senare att *"Chefer och andra ledningsbefattningar ska beakta den planlagda brottsbekämpningens målsättning"*<sup>43</sup>. Det görs i detta sammanhang en hänvisning till Polismyndighetens handbok för ledningscentralernas ledning av polisverksamhet. I denna handbok separeras dock inte den planlagda verksamheten från polisinsatser och särskilda händelser utan dessa ärenden nämns kortfattat under en punkt, där det framförs att: *"Lokalpolisområden och andra organisatoriska enheter har möjlighet att säkerställa att patruller som **under kortare perioder engageras i särskild prioriterad verksamhet** inte tas i anspråk för andra omedelbara eller skyndsamma åtgärder utan särskild prövning"*<sup>44</sup>.

Således går det att dra slutsatsen att planlagda åtgärder och planlagda polisinsatser som sträcker sig över längre tid än *"kortare perioder"* och som inte handlar om *"särskild prioriterad verksamhet"* kan avbrytas utan särskild prövning. Vad som menas med uttrycket *"kortare perioder"* framgår inte. Inte heller vad som menas med *"särskild prioriterad verksamhet"*. Innan befäl på ledningscentral gör omprioritering av patruller som under *kortare perioder* engageras i *särskild prioriterad verksamhet* påtalas att kontakt måste tas med kommanderingschef eller den som leder en insats (PIC). I normalfallet är en PIC (polisinsatschef) en polis som ingår i ingripandeverksamheten och denna kan ha en begränsad inblick i aktiviteter som utförs av vissa personalkategorier såsom områdespoliser. Detta försvårar att det i dessa situationer görs väl avvägda prioriteringar mellan den händelsestyrda och den planlagda brottsförebyggande verksamheten.

### Flera viktiga förutsättningar för att uppnå effektiv brottsbekämpning berörs inte

En centralisering av olika funktioner inom polisen har minskat den lokala förankringen och har medfört att verksamhet har delats upp i olika separata processer. En funktion som har centraliserats är polisens ledningscentraler. Ledningscentralerna tar emot och bedömer samtal från allmänheten och andra aktörer. De beordrar och kommunicerar också med polispatruller och bland annat polisinsatschefer.

När polisarbetet styrdes från mindre ledningscentraler (före tillskapandet av de stora länskommunikationscentralerna) fanns en betydligt större lokal förankring jämfört med

---

<sup>41</sup> Till exempel att behovet av att avdela resurser för brottsförebyggande aktiviteter ska vägas mot ledningscentralens önskan att kunna ta patruller i anspråk för inkomna ärenden (se framförallt Holgersson, 2017a, men även Holgersson, 2000 och 2005).

<sup>42</sup> Polismyndigheten, 2023c, sidan 6.

<sup>43</sup> Polismyndigheten, 2023c, sidan 9.

<sup>44</sup> Polismyndigheten, 2023h, sidan 20. Egen fetstilsmarkering.

nuvarande regionledningscentraler<sup>45</sup> och det gäller inte bara Polisområde Östergötland utan samtliga regioner. Regionledningscentralerna hanterar ärenden i alla orter inom den stora geografiska yta som ingår i respektive region. Det betyder att när ett brottsoffer ringer från exempelvis Vimmerby och vill ha hjälp, besvaras samtalet av en operatör i Malmö som initialt kanske inte ens vet var Vimmerby ligger, än mindre var brottsplatsen "utanför gamla Konsum" är (utan att få precis gatuadress). Vederbörande kan inte heller utifrån brottsoffrets beskrivning dra någon slutsats om vem som sannolikt är gärningsperson, även då beskrivningen inkluderar till exempel ett förnamn, ej heller ha uppslag på var denne gärningsperson kan tänkas befinna sig<sup>46</sup>. Före tillskapandet av de stora ledningscentralerna fanns det i många kommuner en nära interaktion<sup>47</sup> med den operativa personalen i respektive ort, med personal som hade inre tjänst i den byggnad där ledningscentralen var placerad (såsom stationsbefäl<sup>48</sup>, utredare och personal som tog emot anmälningar och tips<sup>49</sup>), och en samverkan med och kännedom om olika aktörer i civilsamhället. Det fanns därigenom andra möjligheter att få tillgång till, tolka och analysera information samt att på ett snabbt och adekvat sätt vidta åtgärder. Detta var positivt för polisens förmåga att<sup>50</sup>:

- förebygga och klara upp brott
- agera mot lokala problembilder
- förhindra olyckor och begränsa skadeutfall
- hantera större kriser
- använda resurserna på ett effektivt och ändamålsenligt sätt
- motivera och skapa engagemang hos sin personal.

---

<sup>45</sup> Se Holgersson, 2017a <http://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:1143487/FULLTEXT01.pdf>

<sup>46</sup> Om en operatör saknar person- och lokalkännedom finns bland annat en risk att betydelsefulla detaljer inte fångas upp. Även om en polispatrull eller utredare senare genom egna kontakter med vitne eller målsäganden har möjlighet att få kännedom om dessa detaljer kan fördröjningen göra att det minskar möjligheten att klara upp ett brott eller att ett brott som hade varit möjligt att hindra fullbordades. Genom ett flertal exempel i en studie om polisens ledningscentraler konkretiseras problemet (Holgersson, 2017a).

<sup>47</sup> Har framkommit vid samtal med personal och deltagande i verksamheten i olika polisområden och gäller exempelvis Norrköping och Eskilstuna (som numera styrs från Linköping), Skövde, Trollhättan och Halmstad (som numera styrs från Göteborg), Kalmar och Växjö (som numera styrs från Malmö), Borlänge, Falun och Karlstad (som numera styrs från Örebro), Östersund, Sundsvall och Kiruna (som numera styrs från Umeå), Västerås och Gävle (som numera styrs från Uppsala), Södertälje, Huddinge, Handen och Gotland (som numera styrs från Stockholms regionledningscentral).

<sup>48</sup> Hade tidigare en annan beteckning.

<sup>49</sup> Numera har även denna funktion centraliserats. Sättet att organisera verksamheten har gjort att inkommande samtal till ledningscentralen är styrande vid prioritering och fördelning av arbetsuppgifter till polispatruller i ingripandeverksamheten. Information som inkommit på annat sätt (genom till exempel kontakt med polisens kontaktcentrum (PKC) eller genom fysiskt besök på en polisstation) vägs sällan in i de prioriteringar som görs eftersom operatörerna på ledningscentralen när de fördelar arbetsuppgifter till patrullerna utgår från det som står på deras dataskärmar (som bygger på inkomna samtal till ledningscentralen). Det har exempelvis fått följden att polispersonal skickats på att hantera ringa brottslighet såsom ett "snatteri" (ringa stöld) och utfört långtgående utredningsåtgärder, istället för att engagera sig i mer allvarlig brottslighet som kan ha haft en god uppläringsprognos om en patrull direkt hade engagerats i ärendet. Det har bland annat handlat om så kallade åldringsbrott som anmälts på en polisstation eller till PKC (ett flertal exempel på denna problematik har förmedlats under datainsamlingen, se också Holgersson, 2017a).

<sup>50</sup> För att få detta konkretiserat genom exempel se Holgersson, 2017a.

Det finns möjlighet att behålla nuvarande organisationsstruktur med regionledningscentraler och samtidigt med enkla medel skapa en mer lokalt förankrad polisverksamhet<sup>51</sup>, men i och med att LiO inte adresserar problematiken med nuvarande utformning av ledningscentralerna så utveckla inte verksamheten på det sätt som det finns möjligheter till. Att många andra viktiga förutsättningar inte berörs i LiO har en negativ inverkan vad gäller att kunna få till ett välavvägt resursutnyttjande mellan den planlagda brottsförebyggande verksamheten och ingripandeverksamheten och en ökad lokal närvaro i Polisområde Östergötland, likväl som andra polisområden i landet. **Exempelvis saknas orden "lokalsamhället", "lokal förankring", "lokal närvaro, "civilsamhället", "aktörer" "vardagsbrottslighet", "medborgare" och "allmänhet" i LiO.** I Lio framgår heller inte vikten av att bedriva ett kunskapsbaserat polisarbete eller betydelsen av att utvärdera arbetet. **Orden "kunskap", "lärande" och "utvärdering" saknas i LiO.** Dessa utgör viktiga förutsättningar för den planlagda brottsförebyggande verksamheten.

---

<sup>51</sup> Se Holgersson, 2017a. Har även framkommit i samband med arbetsuppgifter som samordnare för den brottsförebyggande verksamheten har vid polisen i Östergötland.

## Bilaga 2 - Trafiksäkerhetsarbete inriktat mot ungdomar i lokalpolisområdenas ytterområden i Polisområde Östergötland

## Inledning

Det kan noteras att det i Sverige varje år dör ungefär fyra gånger så många människor i trafiken jämfört med de som blir offer för skjutvapenvåld. År 2023 dödades 229 människor i vägtrafikolyckor. 12 av dem var barn under 18 år. År 2023 skadades dessutom drygt 14 561 personer i trafiken varav 1792 svårt<sup>52</sup>. Vanligen ligger det en brottslig handling bakom skador och dödsfall i trafiken och de som skadas och dör i trafiken kan således ofta betraktas som brottsoffer.

Det finns vissa intresseföreningar som gör sig hörda som värnar om trafiksäkerheten – ofta på grund av att dess medlemmar har anhöriga som dött eller skadats allvarligt i trafiken, men polisens ansvar att minska antal döda och skadade i trafiken har fått en liten uppmärksamhet i jämförelse med andra problem. Att en extern press i hög grad avgör vad polisområde Östergötland lägger sina resurser (vilket gäller Polismyndigheten överlag) kan förklara varför trafiksäkerhetsarbetet har fått en undanskymd roll i polisområdet. Begreppet marginalnytta kommer beskrivas i nästa avsnitt eftersom detta kan användas för att ge en förklaring på svaret på de två frågeställningar som denna skrift avser att besvara.

## Marginalnytta

Polisområde Östergötland liksom Polismyndigheten generellt har ingen möjlighet att leva upp till alla förväntningar som finns på organisationen. Även om resurserna skulle fördubblas räcker de inte till för att beivra och lagföra alla brott. Polisens verksamhet handlar istället om att använda tilldelade medel på ett sätt så att marginalnyttan<sup>53</sup> blir så hög som möjligt. Det vill säga att eftersträva ett så bra utfall som möjligt per investerad krona. Här finns en stor förbättringspotential. För att få en förståelse för att marginalnyttan kan variera mellan olika aktiviteter redovisas fyra fiktiva linjer i bild 3 som visar den totala effekten/resultatet för fyra aktiviteter vid en viss avsatt resurstid. Av linjernas lutning och värde går det att avläsa marginalnyttan:

- För aktivitet (A) är marginalnyttan av varje ytterligare avsatt arbetstimme relativt konstant. Aktivitet (A) skulle exempelvis kunna handla om utredningar av så kallade vardagsbrott.
- För aktivitet (B) är marginalnyttan obefintlig så länge inte aktiviteten når upp till en viss intensitet, sedan ökar den markant för att sedan avta för varje ytterligare avsatt arbetstimme. Aktivitet (B) skulle exempelvis kunna handla om en narkotikainsats eller en insats mot trimmade mopeder eller A-traktorer i ett område.
- För aktiviteten (C) är marginalnyttan relativt konstant fram till en viss nivå då den avtar. Aktivitet (C) skulle exempelvis kunna handla om en utredning av ett grovt brott där en ökning av tilldelade resurser för att arbeta med utredningen ökar möjligheten till lagföring, men när antal personer som arbetar med ärendet når en viss nivå så avtar marginalnyttan av varje ytterligare avdelad resurs.

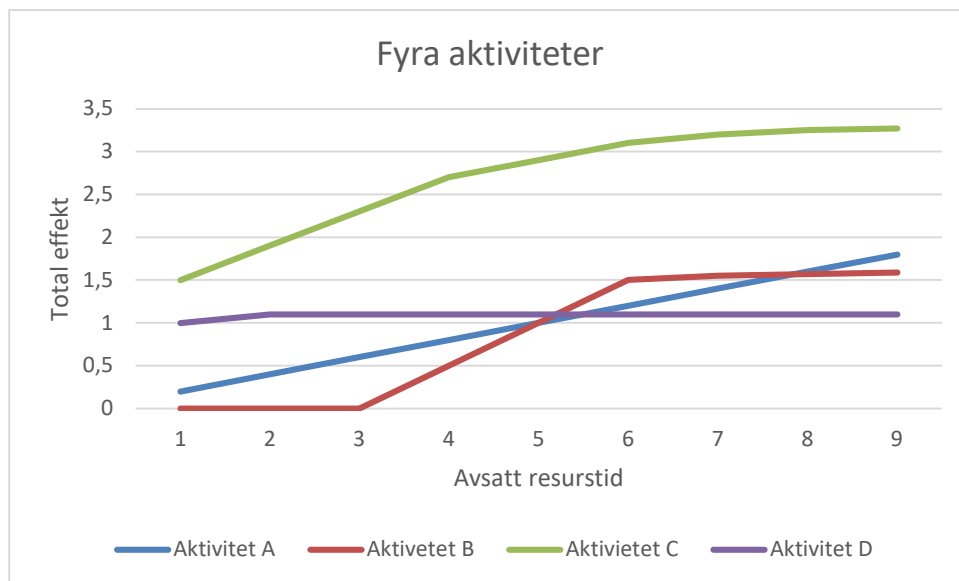
---

<sup>52</sup> Källa: Trafikanalys.

<sup>53</sup> Vilket även gäller privat och offentlig verksamhet.



- För aktiviteten (D) är marginalnyttan hög till att börja med, men avtar kraftig efterhand. Det kan handla om att avdela resurser för att upptäcka eller utreda en viss typ av brott som har ett mycket lågt straffvärde, där polisen behöver visa att även denna typ av brottslighet beivras (i annat fall så skulle polisen legalisera detta brott).



**Bild 3.** En bild för att åskådliggöra marginalnyttan för fyra fiktiva aktiviteter

Vid en bedömning av hur polisens resurser ska användas för att ge ett så bra utfall som möjligt måste de olika aktiviteternas marginalnytta jämföras med varandra. Det är en komplex process som blir än mer invecklat när behovet av legitimitetsskapande aktiviteter ska vägas in i bedömningen. Framförallt krävs en kunskap hos beslutsfattare om vilka effekter som kan förväntas av en viss typ av aktivitet.

Redan i dagsläget görs en mer eller mindre genomtänkta värderingar av marginalnyttan hur resurserna ska nyttjas. Om exempelvis ett barn skulle gå vilse i samband med en skolutflykt i skogen stänger inte polisen ned all annan verksamhet och beordrar alla anställda att delta i eftersökandet av barnet. Det finns en avdelad resurs som är tänkt att sköta akuta ärenden i den yttre verksamheten. Huvuddelen av de ärenden som inkommer via polisens ledningscentral hanteras av personal i ingripandeverksamheten (IGV). När det är en hög belastning kan personal från andra enheter tilldelas arbetsuppgifter som normalt hanteras av IGV. I polisområde Östergötland (det bör påpekas att Polisområde Östergötland inte heller när det gäller denna punkt skiljer sig från andra polisområden) verkar det inte ha gjorts en analys av marginalnyttan av de val som görs och i dagsläget är det områdespolisen som av tradition får avbryta de aktiviteter de håller på med. Varför är det så? Varför används den resurs som ska arbeta relationsskapande och med långsiktig brottsförebyggande verksamhet i så hög grad för att täcka upp belastningstoppar på IGV i jämförelse med personal från andra enheter?

Det är naturligt att så blir fallet i de fall områdespolisen har uniform på sig och det snabbt behövs personal med uniform till en plats, men detta sker även i fall där områdespoliserna inte bär uniform, inför arbetspass och när det finns tid och möjligheter att avdela annan

personal för en arbetsuppgift. Effekten av att ianspråkta personal som arbetar med brottsförebyggande verksamheten blir på kort sikt inte synlig på samma sätt som om vissa andra personalgrupper skulle användas. Dessutom har det brottsförebyggande arbetet en låg status och det verkar finnas stora kunskapsluckor gällande denna verksamhet.

### Polisområde Östergötlands övervägningar av brottsförebyggande verksamhet

Sättet att hantera problematiken med att ungdomar framför bilar och oregistrerade motorcyklar<sup>54</sup> på ett trafikfarligt sätt kan användas för att åskådliggöra konsekvensen av Polisområde Östergötlands övervägningar av resurstilldelning till den brottsförebyggande verksamheten. De beslut som har fattats på ledningsnivå innebär att polisområde Östergötland (liksom många andra polisområden) i praktiken till stora delar har legaliserat vårdslöshet i trafik, grov olovlig körning och en mängd andra trafikbrott i ett flertal av de mindre kommunerna och i de stora kommunernas ytterområden<sup>55</sup>. Det påverkar inte bara trafiksäkerheten utan får också andra konsekvenser.

I en enkätstudie som genomfördes av VTI framgick att trimning av moped inte är ett isolerat beteende utan att det ofta är kopplat till en viss livsstil där ungdomar som trimmade sina mopeder i lägre grad var engagerade i organiserade aktiviteter på fritiden jämfört med gruppen som inte trimmade sina mopeder. Betygen i skolan ansågs heller inte lika viktiga och de uppgav i något högre utsträckning att skolan var svår eller tråkig<sup>56</sup>.

Eftersom det i Polisområde Östergötland läggs lite resurser på trimning av mopeder får normbrytande ungdomar som vill få hög status genom att köra trafikfarligt med oregistrerade motorcyklar goda förutsättningar att lyckas med detta. De kan bryta mot en mängd regler och uppvisa ett dominant beteende gentemot aktörer som ser regelefterlevnad som betydelsefullt, till exempel utmana polisen genom att göra obscena tecken åt en polispatrull eller köra på ett provocerande sätt i patrullens omedelbara närhet utan det får några konsekvenser. Det händer att polispersonal då agerar på ett oövertänt sätt och försöker få tag i ungdomen genom att köra efter denne. Det kan stärka ungdomens status av att stå över lagen eller än värre resultera i en olycka.

I och med att polisområde Östergötland inte arbetar på ett strategiskt sätt gentemot problematiken förknippat med motorburen ungdom kan det även, om polispatrullen inte agerar gentemot ungdomarnas normbrytande beteende, skicka signaler till medborgare som ser polisernas undfallenhet att polisen accepterar detta beteende. Det är olyckligt eftersom det av medborgarundersökningarna framgår att brottsliga trafikbeteenden är ett omfattande skäl till att människor känner otrygghet i mindre orter och i stora kommuners ytterområden i Polisområde Östergötland (vilket inte skiljer sig från övriga landet). Problemet med

---

<sup>54</sup> Vanligen mopeder som förändrats så att de skulle klassificeras som motorcyklar.

<sup>55</sup> Se t.ex. Holgersson, Grahn och Viktorsson, 2020.

<sup>56</sup> Berg, Forward och Holgersson, 2008.

motorburens ungdom agerande är också en återkommande typ av samtal till regionledningscentralen i region Öst (vilket gäller många andra regionledningscentraler).

Den begränsade responsen på motorburens ungdoms brottsliga beteenden i Polisområde Östergötland kan bidra till att skapa en känsla hos dessa att de kan begå andra brott utan att det får några konsekvenser. En uppfattning av att vara osårbara utgör inte bara en riskfaktor vad gäller att begå brott som kan leda till skador och dödsfall i trafiken utan kan påverka andra typer av beteenden. Genom att inte alls eller i liten utsträckning arbeta med dessa frågor i vissa områden finns en risk att den grova nätverkskriminaliteten sprids till områden i polisområdet som ditintills varit fredade från detta. Det riskerar också att få följden att motorburna ungdomar i ett område lätt kan uppfatta sig själva som någon form av en "outlaw"-gruppering och att de även börjar ägna sig åt andra typer av brott. I den analys som låg till grund för en kommunpolispolis och områdespolis insatsorder i ett lokalpolisområde i polisområde Östergötland framgår att motorburen ungdom kunde kopplas till andra typer av kriminalitet såsom bland annat skadegörelse. Genom att arbeta med dessa frågor kan polispersonal bygga förtroende, hålla vissa individer i schack och se nya mönster. Det har genom åren förekommit insatser som på kort sikt varit lyckade, men personal som har en djup inblick i dessa frågor i polisområde Östergötland konstaterar att riktad resurs och strukturerat arbete lyser med sin frånvaro.

I bedömningen av marginalnyttan med att arbeta med trafiksäkerhet inriktat mot ungdomar i lokalpolisområdenas ytterområden bör risken vägas in för att dessa grupperingar utgör är en grogrund till att ungdomar dras in i gängkriminalitet. Det har framkommit att kriminella aktörer påbörjat sin rekryteringsprocess genom att erbjuda ungdomarna ekonomiska vinster genom försäljning av till att börja med vapes till motorburen ungdom i polisområde Östergötlands ytterområden i syfte att i förlängningen få dessa ungdomar att sälja vape till andra minderåriga i dessa områden<sup>57</sup>. I media har det i andra delar av Sverige framkommit att detta tillvägagångssätt har blivit en ny inkomstkälla för kriminella nätverk<sup>58</sup>. Motorburna ungdomar i polisområde Östergötland har även kontaktats av nätverkskriminella för att transportera "saker" från punkt A till punkt B mot betalning. När väl ungdomarna hjälper ett kriminellt nätverk eller kommer i kontakt med dessa aktörer är det lätt att de få andra uppgifter eller att de tvingas utföra allvarliga brott. Ett exempel på detta är den 15-åring från Kalmar som greps i Norrköping med anledning av att han hade fått i uppdrag att mörda en person. Pojkens pappa berättade i media att: *"Pojken säger själv att han blivit utvald för att han går under radarn, då han inte är kriminell utan en vanlig niondeklassare som gillar att 'hålla på med EPA:n' på fritiden"*<sup>59</sup>.

Att arbeta med trafiksäkerhet inriktat mot ungdomar i lokalpolisområdenas ytterområden kan förebygga olika typer av brottslighet, men framförallt innebär nuvarande prioritering av

---

<sup>57</sup> Källa: Information från två lokalpolisområden samt kommunrepresentant i tre mindre kommuner.

<sup>58</sup> <https://omni.se/polisen-varnar-e-cigg-ny-rekryteringsvag-for-gangen/a/Xbn8eo>

<sup>59</sup> <https://nt.se/nyheter/norrkoping/artikel/farmors-larm-stoppade-mordet-mitt-barnbarn-ska-skjuta-nagon/r2dkvy3j>

trafiksäkerhetsarbetet mot ungdomarna i ytterområdena en stor riskfaktor för att det kommer uppstå personsador. I en enkätstudie som genomfördes av VTI framgick att de som trimmar sina mopeder är mer positiva till att ta risker i trafiken än de som inte trimmar sin moped<sup>60</sup>. I de mindre kommunerna och i ytterområdena till de större kommunerna i polisområde Östergötland pekar vittnesuppgifter på att åtskilliga ungdomar i A-traktorer, bilar och på mopeder framför sina fordon på ett vårdslöst sätt och bryter mot en mängd trafikregler. De utsätter sig själva och andra för risker. Som tidigare nämnts skördar trafiken många offer och i maj 2024 dog exempelvis tre ungdomar i polisområde Östergötland när en ungdom körde av vägen med en bil. Det skedde i ett ytterområde till en kommun som omfattades av den insatsplan som en kommunpolis och en områdespolis upprättat, men som inte följdes.

Forskning har visat att polisen har goda möjligheter att påverka trafikanters beteende och förutom att ett trafiksäkerhetsarbete som är inriktat mot ungdomar i mindre kommuner och lokalpolisområdenas ytterområden kan hindra dödsfall och skador kan det få andra positiva effekter. Även om man beaktar de många krav som ställs på polisen går det att uppfatta det som rimligt om polisledningen i Östergötland hade fattat ett strategiskt beslut där arbetet mot motorburen ungdom fått en större plats i verksamheten än det har för närvarande. Men som påtalats tidigare är det andra prioriteringar som styr innehållet i kärnverksamheten och gör att denna aktivitet liksom andra brottsförebyggande aktiviteter får en perifer roll i verksamheten.

Nuvarande förhållningssätt, som är resultatet av en organisationskultur och krav som finns på olika ledningsfunktioner får följden att det är svårt att kunna få till ett välavvägt resursutnyttjande mellan den planlagda brottsförebyggande verksamheten och ingripandeverksamheten.

---

<sup>60</sup> Berg, Forward och Holgersson, 2008.

# **Bilaga B**



Datum 2024-10-01

Infoklass Ej klassad

Diariennr (åberopas) 1680-24

Polismyndigheten  
Polisregion Öst  
Regionkansliet

mats.cronhag@polisen.se

## Årsredovisning/återrapporteringskrav till regeringen 2024

### Bakgrund

Noa/Ub Syd har uppdraget att beskriva hur det brottsförebyggande arbetet har utvecklats under 2024 i kommande årsredovisning/återrapporteringskrav till regeringen. Polisregionerna har därför ombetts att lämna svar på följande frågor:

- Hur har Polisregion Öst arbetat för att säkerställa ett väl avvägt resursutnyttjande mellan den planlagda brottsförebyggande verksamheten och ingripandeverksamheten?
- Vilka åtgärder avseende verksamhetsstyrning, organisering och resursfördelning som Polisregion Öst vidtagit för att säkerställa en ökad lokal närvaro i regionen?

Polisregion Öst svarar enligt följande.

### **Hur har Polisregion Öst arbetat för att säkerställa ett väl avvägt resursutnyttjande mellan den planlagda brottsförebyggande verksamheten och ingripandeverksamheten?**

Polisregion Öst består av tre polisområden. Polisområden har valt att arbeta med uppdragen på lite olika sätt. Införandet med ledningssystemet LiO pågår med regionalt driftcenter (RDC), polisområdesdriftcenter (PDC) och Lokala driftcenter (LDC), som gör avvägningar hur resursen ska användas med hänsyn till lägesbilden. Lokalt lyfts det brottsförebyggande perspektivet och resurssätts för åtgärd i LDC. Med hjälp av LDC kan hela lokalpolisområdets resurs nyttjas beroende på vilka behov varje aktivitet har, vilket medför en större uthållighet i de aktiviteter som behöver löpa över ett längre tidsspänn. I ett lokalpolisområde med ett ansträngt personalläge kan det betyda att områdespoliser får täcka upp på IGV och det brottsförebyggande arbetet får stå tillbaka. Strävan att uppnå en lokal närvaro och bedriva brottsförebyggande arbete är tydlig och utvecklingsarbeten pågår.

Under 2023 och 2024 har antalet kommunpoliser ökat, för att kunna möta behovet från våra externa samverkansaktörer i lokalsamhället. Behovet har

också funnits internt att inrikta och samordna planeringen av brottsförebyggande frågor som bedrivs på längre sikt i verksamheten.

**Vilka åtgärder avseende verksamhetsstyrning, organisering och resursfördelning som Polisregion Öst vidtagit för att säkerställa en ökad lokal närvaro i regionen?**

Det finns flera olika exempel inom regionen. Flera lokalpolisområden har infört BF-forum med syfte att stärka det brottsförebyggande arbetet. Ett polisområde lyfter vikten av att lokalpolisområdena samordnar inriktningen för ingripandeverksamheten och områdespolisverksamheten och andra grupper mot det mest aktuella problemet. Det ger ett effektivt resursutnyttjande av tillgängliga resurser mot den lokala problembilden och ökad lokal närvaro där den behövs bäst. Resursläget skiljer sig mellan lokalpolisområdena. Omfördelning av resurs sker mellan lokalpolisområdena för att bemanna IGV-verksamheten, vilket skapar bättre möjlighet för områdespolisverksamheten att arbeta planlagt med den lokala problembilden och öka den lokala närvaron.

Ett annat polisområde genomför årliga kompetensförsörjningsdagar där polisområdet prioriterar och styr kommande resurs och rekryteringar mot utpekade områden baserat på lokal lägesbild och polisens utvecklingsområden i stort. Här finns och utnyttjas en möjlighet för polisområdets ledning att styra mot en ökad lokal närvaro strategiskt. Vidare har polisområdet under 2024 tillsatt en yttre utredningsresurs i samtliga lokalpolisområden som arbetar uniformerat i lokalsamhället med uppsökande verksamhet gentemot målsäganden/brottsoffer och misstänkt. Detta ökar den lokala närvaron med en synlig polis på gator och torg.

**Handläggning**

Synpunkter är inhämtade från samtliga polisområden.

har beslutat detta yttrande.

har varit föredragande.

# **Bilaga C**





Polismyndigheten  
Polisregion Öst

## Synpunkter på 37-24 Samråd Inriktning för områdespoliser och områdespolisverksamhet.

### Generella synpunkter

Polisregion Öst ställer sig kritisk till ett flertal områden eller punkter i inriktningen, men välkomnar att sakområdet områdespolisverksamheten nu ses över.

Polisregionen ifrågasätter om myndigheten behöver ytterligare ett styrdokument. Vi har idag över 580 styrdokument och vi behöver snarare betydligt färre. Någon slags förtydligande och översyn av områdespolisens uppdrag behövs, men detta måste ha ett högre tillsammansperspektiv än denna inriktning.

Områdespolisen arbetar på helt olika sätt i våra sju polisregioner och därför måste en uppdragsdialog om områdespolisverksamheten ske så nära verksamheten som möjligt, förslagsvis från lokalpolisområdeschefen.

Inriktningen är allt för övergripande och generaliserande, det saknas i dokumentet konkretisering i många av punkterna av vad som skulle vara specifikt för just områdespolisen. Regionen anser att generella skrivningar bör tas bort och ersättas med en hänvisning till huvuddokumentet, exempelvis sammanfattningar av Polismyndighetens brottsförebyggande strategi och bemötande.

Innehållet i inriktningen gör vidare att tillsammansperspektivet och vikten av att jobba tillsammans mot gemensamt mål kommer i skymundan.

Det finns en stor risk för att inriktningen blir ytterligare ett styrande dokument som inte följs upp i den omfattning som krävs. För att inte hamna i samma situation igen om ett antal år behöver uppföljning med tydliga och mätbara mål implementeras i samband med införandet.

2024-01-18

Att områdespolisen endast i begränsad omfattning ska delta i ingripandeverksamheten eller tas i anspråk för annan verksamhet ställer höga krav på resterande del av verksamheten att kunna täcka upp för denna resurs. Denna del bör i sin helhet ses över och tydliggöras.

Polisregionen ställer sig i övrigt positiv till förslaget i de delar där det brottsförebyggande arbetet tydliggörs.

### **Detaljsynpunkter**

Hänvisar till bifogad svarsmall

### **Konsekvenser för regionen**

Viss risk att bemanning blir lidande i det fall områdespolisen endast i begränsad omfattning ska tas i anspråk för annan verksamhet, ex. ingripandeverksamheten. I bilagd konsekvensanalys framgår främst risker i det fall myndigheten ej följer inriktningen.

### **Handläggning**

Synpunkter på samrådet är inhämtade från Polisområdena inom Polisregion Öst.

Biträdande regionpolischefen Carina Lennquist har beslutat detta yttrande. Mattias Granqvist, kanslichef PO-Östergötland, har deltagit i den slutliga handläggningen av detta ärende. Fredrik Bergengren har varit föredragande.

### **Övrigt**

Synpunkter enligt ovan återkopplas, utöver detta yttrande, via den svarsmall som bilagts utskicket till samrådet.

### **Polisregion Öst**

Carina Lennquist

Fredrik Bergengren