

# Aktivera samhället mot livskvalitetsbrott

Trygghetskommissionens förslag på hur säkerhet  
och trygghet ska kunna öka i människors vardag



TRYGGHETS  
KOMMISSIONEN



# Innehåll

<b>Förord</b>	<b>9</b>
<b>Sammanfattning</b>	<b>11</b>
<b>Summary</b>	<b>23</b>
<b>1 Nya perspektiv i debatten</b>	<b>37</b>
<b>2 Trygghetskommissionens uppdrag och arbete</b>	<b>39</b>
2.1 Trygghetskommissionens uppdrag	39
2.2 Trygghetskommissionens arbete	39
2.3 Disposition	41
<b>DEL 1 LIVSKVALITETSBROTT OCH TRYGGHET</b>	<b>43</b>
<b>3 Trygghetskommissionens uppdrag</b>	<b>45</b>
<b>4 Vardagsbrott – vad är det?</b>	<b>47</b>
4.1 Definitioner av begreppet vardagsbrott	47
4.2 Brottskatalogen i NTU	48
4.3 Livskvalitetsbrott	49
<b>5 Trygghet – vad är det?</b>	<b>53</b>
5.1 Ett mångfacetterat begrepp	53
5.2 Hur används begreppet trygghet?	54
5.2.1 Offentligt tryck	54
5.2.2 Nationella trygghetsundersökningen	55
5.2.3 Undersökningarna av levnadsförhållanden	56
5.2.4 Öppna jämförelser	56
5.2.5 Polisens trygghetsundersökningar	57
5.2.6 Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps trygghetsundersökning	57
5.2.7 Stiftelsen Tryggare Sveriges definition av trygghetsbegreppet	58
5.2.8 En guide till trygghetsundersökningar om brott och trygghet	59
5.3 Trygghetskommissionens trygghetsbegrepp	62

<b>6 Livskvalitetsbrottens utveckling</b>	<b>65</b>
6.1 Trygghetskommissionens ansats	65
6.2 Anmälda brott	66
6.3 Personuppklaringsprocent	67
6.4 Lagföringsbeslut	69
6.5 Statistiken måste hanteras varsamt	70
<b>7 Den brottsrelaterade otryggheten</b>	<b>73</b>
7.1 Trygghetskommissionens ansats	73
7.2 Utvecklingen av den brottsrelaterade otryggheten enligt NTU	74
Trygghetskommissionens reflektion	78
7.3 Förhållanden som kan orsaka otrygghet	79
7.3.1 Oro över brottsligheten i samhället	79
Uppfattningen om brottsutvecklingen i Sverige	79
Oro över brottsligheten	79
7.3.2 Oro för att utsattas för brott	80
Bostadsinbrott	80
Överfall/misshandel	81
Stöld eller skadegörelse på fordon	82
Försäljningsbedrägeri	82
7.3.3 Oro för att närstående ska drabbas av brott	82
7.3.4 Otrygghet kopplat till egna erfarenheter och inställningar	83
7.3.5 Förtroendet för rättsväsendet	85
7.3.6 Trygghetskommissionens reflektioner	86
7.4 Otrygghetens konsekvenser	87
Trygghetskommissionens reflektion	90
<b>DEL 2 NÅGRA SÄRSKILDA UTMANINGAR</b>	<b>91</b>
<b>8 Identifierade utmaningar</b>	<b>93</b>
<b>9 En komplicerad samhällsdebatt</b>	<b>95</b>
<b>10 Polisen</b>	<b>99</b>
10.1 En myndighet i förändring	99
10.2 Polismyndighetens uppdrag	100
10.3 Kort om 2015 års omorganisation av polisen	100

10.4 Statskontorets utvärdering	102
10.5 Brå om polisens arbete med mängdbrott och brottsförebyggande arbete	104
10.5.1 Syftet med satsningen	104
10.5.2 Vad ledde resurstillskottet till?	105
10.5.3 Brås slutsatser gällande personupplärning och brottsförebyggande arbete	106
10.6 Polisens syn på utredning av mängdbrott	108
10.7 Polisens syn på brottsförebyggande arbete	109
10.8 Riksrevisionens granskning av polisen	110
10.9 Polismyndighetens aktuella situation	111
10.10 Trygghetskommissionens reflektion	112
<b>11 Socialt utsatta områden</b>	<b>113</b>
11.1 Socialt utsatt område – vad är det?	113
11.2 Urban 15-områden	114
11.2.1 Problembilden i Urban 15-områden	115
11.3 Socialt utsatta områden i Brås rapport 2017:7	116
11.3.1 Utsatthet för brott	116
11.3.2 Otrygghet	118
11.4 Polismyndighetens bild av utsatta områden	118
11.4.1 Kategorisering av områdena	119
11.4.2 Problembilden och dess effekter	120
11.5 Trygghetskommissionens reflektion	123
<b>DEL 3 TRYGGHETSKOMMISSIONENS UTGÅNGSPUNKTER</b>	<b>125</b>
<b>12 Trygghetskommissionens ansats</b>	<b>127</b>
<b>13 Trygghet där människor bor och verkar</b>	<b>129</b>
13.1 Nya samarbetsformer krävs	129
13.2 Rätt insats på rätt plats under rätt tid	130
Fasteorin	131
13.3 Polisen kan inte göra jobbet själv	135
13.4 Outnyttjade resurser bör aktiveras	136
13.5 Modern teknik och brottsförebyggande arbete	137
13.6 Marknadsekonomiska fördelar bör betonas	138

13.7 Fokus på situationell brottsprevention	139
13.7.1 Rutinaktivitetsteorin	141
13.7.2 Broken Windows-teorin	141
13.7.3 Placemaking	142
<b>14 Outnyttjade resurser</b>	<b>143</b>
14.1 Polisen	143
14.2 Kommuner	147
Exemplet Norrtälje	150
Exemplet Landskrona	153
City Law Enforcement Officers i Nederländerna	153
14.3 Fastighetsägare	155
Exemplet Gårdsten	156
Exemplet Landskrona	159
Exemplet Bryant Park, New York	159
City i Samverkan – Stockholm	160
14.4 Säkerhetsbranschen	161
14.5 Övriga näringsidkare	163
14.6 Försäkringsbranschen	164
14.7 Akademin	167
14.8 Ideella krafter	168
<b>DEL 4 TRYGGHETSKOMMISSIONENS ÅTGÄRDSFÖRSLAG</b>	<b>171</b>
<b>15 Trygghetskommissionens ansats</b>	<b>173</b>
<b>16 Lokal lägesbild</b>	<b>175</b>
16.1 I vilken fas befinner sig ett område?	175
16.2 Adekvata trygghetsmätningar	176
<b>17 Evidensbaserad kunskap för svenska förhållanden</b>	<b>179</b>
<b>18 Fas 1</b>	<b>183</b>
<b>19 Fas 2</b>	<b>189</b>
19.1 AMP-modellen	189

19.2 Olika områden innebär olika utmaningar	191
19.3 Aktörerna	192
19.3.1 AMP-organisationen	193
19.3.2 Huvudaktörer	194
19.3.3 Andra aktörer	199
19.4 Placemaking som verktyg	201
19.5 Finansiering	205
19.6 Konkret handlingsplan	208
19.6.1 Ett kunskapscentrum inrättas	208
19.6.2 En AMP-modell för hela Sverige	209
19.6.3 Upstart av AMP-arbete	211
<b>20 Fas 3</b>	<b>213</b>
<b>Slutord</b>	<b>215</b>
<b>Referenser</b>	<b>217</b>





# Förord

Trygghetskommissionen tillsattes av Svensk Försäkring för att brottsbekämpningen i Sverige i väsentliga delar inte fungerar. Vår uppgift har varit att föreslå vad som kan göras för att ändra på det. Vi har inriktat oss på den mindre allvarliga brottsligheten och har till det lagt ordningsstörningar. Det är den brottslighet som är mest utbredd och påverkar flest människor i deras vardag. Vi menar att det är underskattat i svensk samhällsdebatt vilken påverkan på människors trygghet som hanteringen eller snarare brist på hantering som dessa livskvalitetsbrott har.

Min erfarenhet från ett långt samhällsengagemang är att Sverige på de flesta områden har kommit mycket långt och ofta får tjäna som en modell eller ett exempel för andra att följa. Det gäller inte arbetet med livskvalitetsbrott. I vårt arbete har vi fått vända oss till internationell forskning och andras exempel. Vi har också besökt flera av de lovvärda undantag som finns i Sverige.

Vi har formulerat definitioner på viktiga begrepp som livskvalitetsbrott och trygghet när vi funnit att det inte finns etablerat sedan tidigare. Vår utgångspunkt har varit att bredda den under lång tid i Sverige använda metoden med social brottsprevention med den internationellt mer etablerade situationella brottspreventionen.

Sverige är stort och inte enhetligt. Alla försök att skapa större trygghet och bättre ordning måste därför utgå från lokala förhållanden och involvera människor som bor och verkar i närområdet. Vi har därför använt fasteorin för att kunna bestämma i vilken fas vad gäller ordning och trygghet som en del av samhället befinner sig i. Det får sedan stor påverkan för i vilken ordning som olika insatser utförs.

Vårt viktigaste förslag är att etablera en AMP-modell i Sverige. AMP står för en Affärs- och MedborgarPlats. Alla tre bokstäverna är viktiga. AMP-modellen ska användas för att på en geografiskt avgränsad yta etablera ett mandat för en AMP-organisation att skapa en Plats. Affärsreferensen bejaktar kommersiella drivkrafter och aktörer. De behövs för att skapa ett engagemang, en finansiering av AMP-strukturen, men också för att fylla Platsen med aktiviteter och näringsställen som människor efterfrågar. Medborgarreferensen slår vakt om att Platsen är ett offentligt utrymme som ska vara tillgängligt och öppet för alla. Det är en Plats formad av och för människor. Ordet Plats

är en översättning av det engelska begreppet Placemaking. Det är ett beprövat sätt över stora delar av världen för att skapa Platser som drar till sig människor och som får dem att vilja stanna kvar. Där en AMP etableras menar vi att brottsligheten kommer att minska och människors säkerhet och trygghet att växa.

Vi tror att många kan och vill bidra till ett tryggare samhälle med färre brott och ordningsstörningar. Vi har därför i stället för att hänvisa allt till polisen försökt lista vilka outnyttjade resurser som finns i samhället som skulle kunna aktiveras. Det är bland annat grunden för vårt förslag till AMP. Vi inser naturligtvis att polisverksamheten är betydelsefull, men vi har då velat vara tydliga med vilken typ av polisarbete som skulle kunna förändra de samhällsproblem som förekomsten av livskvalitetsbrott leder till.

Samhällsdebatten koncentreras mest till förekomst och effekter av de grävsta våldsbrotten. Det är naturligt. Det ska dock inte förväxlas med vad som är mest frekvent förekommande och påverkar människor i realiteten mer. Det har väglett oss. Du håller nu resultatet av vårt arbete i handen.

Stockholm i juni 2018

Fredrik Reinfeldt  
Ordförande i Trygghetskommissionen

# Sammanfattning

## Uppdraget

Trygghetskommissionen tillsattes i juni 2017 på initiativ av Svensk Försäkring. Bakgrunden var den allt sämre brottsutvecklingen och den växande otryggheten i samhället. Kommissionen fick i uppgift att belysa utvecklingen av den anmälda vardagsbrottsligheten och den brottsrelaterade otryggheten samt lägga fram åtgärdsförslag för att bryta den negativa utvecklingen. I fråga om vardagsbrottsligheten lyfte Svensk Försäkring fram tre trender som särskilt problematiska; situationen i de områden som polisen identifierat som utsatta, de brott som begås av välorganiserade internationella stöldligor och den kraftiga ökningen av antalet bedrägeribrott. Kommissionen skulle även belysa vilka möjligheter försäkringsbranschen har att bidra till att öka tryggheten i samhället. I denna första rapport behandlas vardagsbrottsligheten, den brottsrelaterade otryggheten och problemen kring utsatta områden. Övriga frågor behandlas i kommissionens avslutande rapport som kommer att publiceras i december 2018.

## Livskvalitetsbrott och trygghet

Trygghetskommissionen har tagit intryck av det internationella begreppet Quality-of-Life Crimes eller *livskvalitetsbrott*. Begreppet innefattar brott och ordningsstörningar som påverkar människor så att de känner otrygghet i vardagen. Vi har valt att dela upp livskvalitetsbrotten i fyra olika kategorier:

- våld i offentlig miljö
- brott i hemmiljö
- brott mot egendom
- övriga brott och störningar

För att ta fram förslag till att öka människors trygghet är det förstås av grundläggande betydelse vad som menas med trygghet. Begreppet används frekvent i olika offentliga skrifter, men försöker man undersöka vad som närmare avses uppstår osäkerhet. Uttryck som *upplevd* och *faktisk trygghet* används tillsammans med begrepp som *säkerhet*, *tillit*, *oro*, *rädsla* och *risk*. Risk kan sägas var ett objektivt begrepp i den meningen att det antingen föreligger en risk att något inträffar eller så gör det inte det. Det gäller oavsett vad en person tycker eller känner. Däremot är begrepp som rädsla och oro subjektiva, eftersom det beror på den enskilde huruvida denne är rädd i en viss situation eller känner oro inför något särskilt. Denna distinktion

är viktig att hålla i minnet, eftersom den får återverkning på vilken typ av åtgärder som är adekvata. Om det finns en reell risk för att något inträffar bör det mötas med en viss typ av åtgärder, medan en (kanske obefogad) rädsla hos vissa personer bör bemötas på ett annat sätt. I syfte att försöka föra så klara resonemang som möjligt har vi använt oss av följande definition av trygghetsbegreppet, vilken även inkluderar begreppet säkerhet. *Säkerhet är individens eller någon närståendes faktiska risk att utsättas för brott och ordningsstörningar. Trygghet är individens upplevelse av sin egen eller närståendes säkerhet.*

## **Brottsutvecklingen och tryggheten**

I fråga om brottsutvecklingen är det livskvalitetsbrott som är mest relevanta för Trygghetskommissionens arbete. Det är dock en utmanande uppgift att ta fram statistik över dessa. Livskvalitetsbrott finns ännu inte som en kategori i kriminalstatistiken. Dels spänner dessa brott över ett brett fält, dels saknas statistiska uppgifter över samtliga ordningsstörningar som är relevanta. Det kan dock konstateras att om utvecklingen studeras av några typiska livskvalitetsbrott (såsom inbrottsstöld och skadegörelse) följer den i princip samma mönster som brottsligheten i stort. Det totala antalet brottsanmälningar år 2016 uppgick till strax över 1,5 miljoner medan antalet år 2013 var 1,4 miljoner. Personuppläringsprocenten har sjunkit från 18 procent år 2010 till 13 procent år 2016. När det gäller antalet lagföringsbeslut låg det på 140 000 år 2009, medan antalet år 2016 uppgår till knappt 100 000.

När det gäller utvecklingen av den brottsrelaterade otryggheten har vi utgått från den nationella trygghetsundersökningen (NTU) som publiceras varje år. Vår övergripande utgångspunkt om att skapa trygghet där människor bor och verkar har fått vara styrande för vad som redovisas ur undersökningen eftersom NTU innehåller ett omfattande och detaljerat material. Det ska dock konstateras att NTU är ett trubbigt verktyg för att beskriva otrygghetens utveckling annat än på nationell nivå som ett slags temperaturmätare på samhället. Resultatet från NTU avser för stora områden för att kunna läggas till grund för konkreta trygghetsskapande åtgärder i lokalsamhället. Inte heller den nya undersökningen NTU Lokal som redovisar resultat på lokalpolisområdesnivå är tillräcklig i dessa avseenden. Till det kommer att NTU inte fångar in bredden av livskvalitetsbrotten.

I konsekvens med vårt sätt att ta oss an trygghetsbegreppet finns i NTU endast en fråga som tar direkt sikte på otryggheten, nämligen den om hur svarspersonen känner sig om denne går ut ensam sent på kvällen i det egna bostadsområdet. Andelen som svarar att de känner sig mycket eller ganska

otrygga eller som inte alls går ut sena kvällar pga. otrygghet uppgår till 19 procent. Skillnaden mellan kvinnor och män är dock stor då andelen kvinnor som känner så uppgår till 30 procent medan motsvarande andel för män uppgår till 9 procent.

Otryggheten är större i städerna, även om den ökar mer på mindre orter och i glesbygd. Vidare är otryggheten nästan dubbelt så stor bland dem som bor i flerfamiljshus jämfört med dem som bor i småhus. Andelen som oroar sig för brottsligheten i samhället ligger på 82 procent. Specifikt för att utsättas för bostadsinbrott oroar sig 20 procent. Motsvarande siffra för överfall/miss-handel och stöld/skadegörelse på fordon är 16 procent. Andelen personer som är oroliga för att närstående ska drabbas av brott uppgår till 29 procent. När det gäller förtroendet för rättsväsendet sjunker andelen som har stort förtroende medan andelen som har litet förtroende ökar.

Konsekvenserna av denna utveckling är att 5 procent pga. otrygghet har valt andra vägar eller färdvägar och avstått från att delta i någon aktivitet. Andelen som känner påverkan på livskvaliteten uppgår till 15 procent. Dessa resultat är desamma i mätningarna för år 2016 och 2017 och utgör de högsta under mätperioden som började år 2006. Även här gäller att kvinnor generellt känner betydligt högre påverkan än män.

## **Fler poliser är inte enda lösningen**

Vissa områden är mer brottsutsatta än andra. De mer utsatta områdena utmärks ofta av sociala problem bestående i socioekonomisk segregation, hög arbetslöshet, låg utbildning och höga ohälsotal. Sådana områden finns framför allt utanför och i stora städer, men också på mindre orter över hela landet. Under senare år har fokus alltmer kommit att riktas mot dessa områden och en rad rapporter har tagits fram. Den komplexa problembilden i områdena och samspelet mellan människor och mellan individ och stat gör det naturligtvis komplicerat att få ett exakt grepp om vad problemen närmare beror på. De flesta bedömare är överens om att de utsatta områdena har ökat i antal under senare år. Den mycket komplexa problembilden som målas upp av dessa områden innehåller socialt utanförskap och grov kriminalitet som drabbar såväl samhällsfunktioner som enskilda personer och näringsidkare.

På området förs en komplicerad samhällsdebatt. Åsikterna om vilka metoder som är mest effektiva går brett isär och rör alltifrån huruvida militär ska sättas in för att få ordning i de utsatta områdena eller om man i stället ska ta intryck av en helt annan typ av arbete varvid utländska exempel har

lyfts fram. Parallellt pågår en debatt om straffens effektivitet. En samlad bedömning är att debatten inte skapar någon klarare bild av vilka insatser som är framgångsrika och därför inte heller kring vilka åtgärder som bör vidtas. Det är tydligt att det finns en brist på evidensbaserad kunskap som kan vägleda debatt och åtgärder.

I en tid då det från politiskt håll i det närmaste pågår en auktion på hur många nya poliser som ska tillsättas kan det ifrågasättas om det är den enda lösningen som bör övervägas. Satsningen på fler poliser 2006-2010 har utvärderats av såväl Statskontoret som Brå och resultatet av utvärderingarna är att reformen inte blev vad man hade hoppats på. Tillskottet på 2 500 poliser resulterade inte i motsvarande ökning av antalet årsarbetskrafter. Dessutom prioriterades de nya resurserna på ett sätt som inte överensstämde med tankarna bakom satsningen. I stället för fler poliser i ingripandeverksamhet blev det fler specialisttjänster i inre tjänst. Dessa erfarenheter är viktiga att ha med sig när det nu görs nya stora satsningar på polisen.

Det är också av största vikt att uppmärksamma de allvarliga brister som finns inom polisens verksamhet när det gäller styrning och ledning av verksamheten. Mycket talar därför för att det krävs väsentligt större och bredare lösningar än satsningar på polisen för att minska livskvalitetsbrotten och öka tryggheten. Det gäller såväl för de utsatta områdena som för samhället i stort.

### **Trygghetskommissionens utgångspunkter**

Brottsutvecklingen och utvecklingen av otryggheten sammantaget med den komplicerade samhällsdebatten, problemen inom polisen samt brottslighet och otrygghet i de utsatta områdena talar sitt tydliga språk – det finns behov av att tänka i nya banor för att vända utvecklingen. Det är uppenbart att de åtgärder som i dag tillämpas antingen inte fungerar eller är otillräckliga.

Vår bedömning är att de mest adekvata och effektiva åtgärderna för att skapa ett tryggare samhälle bäst identifieras genom att ta utgångspunkt i ett brett övergripande perspektiv. Det ger förutsättningar att identifiera eventuella systembrister som måste åtgärdas innan andra, mer specificerade och detaljerade åtgärder kan få effekt. Vi menar att hela samhället måste engageras i en sådan övergripande uppgift. Man bör då tänka bredare än att enbart motverka brott och även ta hand om rent otrygghetsskapande beteenden.

Det övergripande målet för vårt arbete är att öka tryggheten där människor bor och verkar, vilket inkluderar hem- och arbetsmiljö, offentlig miljö,

transporter och platser för rekreation. Som verktyg i det brottsförebyggande och trygghetsskapande arbete som måste bedrivas för att nå framgång har vi identifierat ett antal utgångspunkter som viktiga. Utgångspunkterna är till största del essensen av de framgångsfaktorer vi sett bakom det goda arbete som bedrivs i Sverige och utomlands.

### ***Tydligt ansvar och strategi***

En viktig slutsats i vårt arbete är att den yttre miljön ofta behöver förbättras. Då det finns många intressenter i ett sådant arbete behövs en fungerande samarbetsmodell som ger bättre utkomst än vad samverkan erfarenhetsmässigt brukar utmynna i. För ett effektivt arbete krävs att en funktion har ansvar för arbetet, att funktionen har mandat att fatta beslut och att den vid bristande resultat får stå till svars för arbetet.

Vidare måste det finnas en plan och en strategi för de åtgärder som sätts in i ett problemområde för att de ska få så bra effekt som möjligt. Om i och för sig effektiva åtgärder sätts in, men vid fel tidpunkt eller felriktade, kan resultatet i stället bli kontraproduktivt.

### ***Polisen inte ensam***

En viktig utgångspunkt är att polisen inte ensam klarar av att bedriva det brottsförebyggande och trygghetsskapande arbete som krävs för att skapa det trygga samhälle som efterfrågas. Andra samhällskrafter måste engageras, mobiliseras och framför allt tillåtas att delta i arbetet. Det finns många resurser i samhället som då kan vara mycket värdefulla att använda, men de är många gånger helt eller delvis outnyttjade för detta syfte.

### ***Aktivera outnyttjade resurser***

De outnyttjade resurser som vi särskilt menar måste aktiveras är polis, kommun, fastighetsägare, säkerhetsbransch, övriga näringsidkare, försäkringsbransch, akademi och ideella krafter.

### ***Ta marknadskrafterna till hjälp***

Något som nästan aldrig lyfts fram i debatten är de marknadsekonomiska fördelar som finns för flera aktörer som deltar i ett brottsförebyggande och trygghetsskapande arbete. En sådan aktör är fastighetsägare som vid förbättrade förhållanden i ett område kan se såväl fastighetspriser som uthyrningsmöjligheterna öka.

## ***Minska tillfällena till brott***

Det brottsförebyggande arbetet i Sverige har under årtionden till största del bestått i social brottsprevention, där man fokuserat på gärningspersoner och potentiella gärningspersoner. Även om det naturligtvis är viktigt menar vi att det är dags att ta större intryck av den situationella brottspreventionen, dvs. fokusera mer på brottstillfället. Om förutsättningarna för att kunna begå brott tas bort kommer brottsligheten att minska.

## **Trygghetskommissionens åtgärdsförslag**

Trygghetskommissionen har utformat sitt åtgärdsprogram efter fasteorins struktur. I korthet innebär teorin att ett område kan befinna sig i tre olika faser beroende på dess problembild. En av grundtankarna är att varje fas kräver sina särskilda insatser och sitt fokus för insatserna för att arbetet ska bli framgångsrikt. Teorin tillhandahåller en värdefull modell för att strukturera de insatser som planeras i ett område och synliggör behovet av långsiktigt arbete. Det blir på så sätt tydligt i vilken ordning åtgärder bör sättas in, vilket syfte de ska ha och vilka aktörer som bör och kan engageras i olika skeden.

Våra åtgärdsförslag är av grundläggande och generell karaktär, eftersom vi menar att sådana åtgärder är nödvändiga för att bygga en stabil grund på vilken arbetet med mer omfattande och förfinade insatser kan fortsätta. Då en av våra utgångspunkter är att andra samhällskrafter än polisen måste aktiveras i arbetet kommer vi att i huvudsak koncentrera oss på vad dessa andra samhällsaktörer kan bidra med. Det är dock inte möjligt att bortse från polisens roll då den är helt nödvändig i arbetet.

## ***Kommuner ansvariga för lokala kartläggningar***

Vårt första åtgärdsförslag innebär att kommunerna tillsammans med polis och andra relevanta samhällsaktörer ska genomföra kartläggningar i syfte att identifiera områden som är i behov av insatser och för att följa brottsutvecklingen och utvecklingen av tryggheten i kommunerna. Detta är en första förutsättning för att kunna få en uppfattning om vilka problem som finns på olika platser och hur allvarliga de är. I kartläggningen kommer områden med olika problemgrad att identifieras, vilket innebär att även områden som inte har så allvarliga problem att de kan inordnas under fasteorin kommer att uppmärksammas. I sådana områden är det mycket viktigt att motverka att problem uppstår.



Kommunerna med dess omfattande ansvarsområden är bäst lämpade att ta ansvar för kartläggningsarbetet, eftersom det kanske inte i första hand är en polisinsats som behövs för att vända utvecklingen. Kommunerna ska därför ha ansvar för att sådana kartläggningar genomförs.

### ***Genomför lokala trygghetsmätningar***

Ett nödvändigt verktyg för att kunna sätta in adekvata och effektiva åtgärder för att öka tryggheten är att genomföra trygghetsmätningar. På flera platser i landet gör polis och kommun en typ av trygghetsmätningar som kan läggas till grund för lokala åtgärder, men de görs inte rikstäckande vilket är en brist. Vi menar därför att det ska göras sådana lokala trygghetsmätningar över hela landet.

### ***Mer evidensbaserad kunskap***

Vi föreslår att akademien ska utvärdera och utveckla det praktiska brottsförebyggande och trygghetsskapande arbete som bedrivs i dag i syfte att ta fram evidensbaserad kunskap för svenska förhållanden. Det ger grund för att säkerställa att det arbete som bedrivs har tillräcklig kvalitet. Det finns alldeles för lite sådan kunskap, vilket medför en osäkerhet kring olika insatsers effektivitet. Det innebär i sin tur en risk för att flera av de insatser som företas är verkningslösa och att de medel som satsas därför är bortkastade.

I flera andra länder är kopplingen starkare mellan akademi och praktik jämfört med situationen i Sverige. I Storbritannien är det t.ex. näst intill omöjligt att få en högre chefsposition inom polisen utan att ha en hög akademisk utbildning och dessutom uppmuntras vidareutbildning vid universitet. Vi menar att Sverige bör gå i denna riktning.

När det gäller finansiering av forskning ska huvudansvaret ligga på staten, men att även andra aktörers bidrag, t.ex. från kommun eller försäkringsbolag, är avgörande för att forskningsprojekt ska kunna bedrivas i tillräcklig omfattning.

### ***Ökad lokal polisiär närvaro***

I ett område som enligt fasteorin befinner sig i fas 1 krävs omfattande insatser. Huvudaktör är polisen och syftet är att återta området från kriminella element. Prioriterade mål är att förbättra de boendes förtroende för rättsväsendet och deras trygghet. Det kan bl.a. ske genom ökad närvaro av polis och andra samhällsaktörer. Av avgörande betydelse är en kontinuerlig lokal polisiär närvaro med syfte att arbeta brottsförebyggande och trygg-

hetsskapande samt bygga förtroende hos de boende. Det gäller särskilt i fas 1, men är också viktigt i de övriga faserna.

Även på andra sätt bör staten öka sin närvaro i sådana områden, t.ex. genom andra myndigheters närvaro. En översyn av vilka verksamheter som lämpar sig att förlägga i olika områden ska därför göras. Även kommunerna ska aktiveras och göra en analys av hur de, genom att mobilisera sina olika verksamheter kan arbeta förtroendeskapande, brottsförebyggande och trygghetskapande. Analysen ska avse såväl hur kommunen internt kan bedriva sådant arbete som hur det kan bedrivas tillsammans med andra aktörer.

### ***Fastighetsägare kan förbättra miljön***

Fastighetsägare i fas 1-områdena ska göra en användningsanalys av de utrymmen som gränsar till det offentliga rummet i syfte att identifiera lokaler som lämpar sig för verksamheter som bidrar till en levande miljö, t.ex. butiker, restauranger, caféer och lokaler för småföretagande. De ska också bedriva en aktiv skötsel av sina fastigheter, t.ex. så att reglerna för både första- och andrahandsuthyrning följs, och i bred mening underhålla sina fastigheter, bl.a. genom att ordna en fungerande renhållning, åtgärda skadegörelse och se till att fastigheternas utrymmen inte används för kriminella syften.

Det bör också skapas finansiering för att inrätta lokala trygghetsvårdar som arbetar i områdena. Ansvar för att anordna finansieringen bör kunna ligga på fastighetsägarna, såväl kommunala som privata, vilka i sin tur kan vända sig till andra intressenter i områdena för finansiellt stöd, t.ex. näringsidkare. På sina håll kan det krävas att kommunerna stöttar ett sådant arbete. Som nyss nämnts finns ekonomiska fördelar för fastighetsägare när ett område blir mer attraktivt.

I arbetet med att återta det offentliga rummet bör även ideella krafter aktiveras. Det kan handla om en utbredd grannsamverkan, närvarande föräldrar på stan och att låta ideella krafter anordna aktiviteter som gagnar ett inkluderande och tryggt samhälle. De ideella krafterna kan också stå för aktiviteter som gör området levande och attraktivt. Initiativ kan komma från de ideella krafterna själva och bör då uppmuntras av polis, kommun m.fl. I den mån initiativ inte kommer bör polis och kommun se sådan verksamhet som en del i det brottsförebyggande och trygghetskapande arbetet och därför initiera ideella krafternas deltagande.

## ***Affärs- och medborgarplatsmodellen bör införas***

I ett fas 2-område kan polisen vistas utan att kontinuerligt utsättas för konfrontation, de synliga problemen har minskat och trygghetsmätningarna visar en positiv utveckling. Det som utmärker fas 2 är att andra samhällsaktörer än polisen har större möjligheter att verka i området. En mängd olika åtgärder kan sättas in i denna fas, men vårt fokus kommer att ligga på att åstadkomma säkrare och tryggare miljöer där människor befinner sig. En miljö som är utformad för att minska brottstillfällena är, rätt utformad, effektiv ur brottsförebyggande synvinkel, och vi har uppmärksammat att ett framgångsrikt arbetssätt är att koncentrera sig på enskilda områden eller på enskilda platser. Inspirerade av den s.k. BID-modellen (Business Improvement District) föreslår vi en modell anpassad för svenska förhållanden benämnd AMP-modellen (Affärs- och medborgarplatsmodellen). Den bygger på att de intressenter som finns i ett område, i första hand kommun, fastighetsägare och näringsidkare, går samman och tar ett gemensamt ansvar för området i fråga. Med begreppet affär framhålls nödvändigheten av att ha privata kommersiella krafter närvarande på en plats för att få den levande och attraktiv. Med medborgare markeras att det är fråga om att skapa offentliga rum som är tillgängliga för alla. De värden som skapas genom dessa rum ska komma alla till del, men med dem följer också ett ansvar att vårda dem. Med plats betonas själva platsens betydelse och nödvändigheten av att skapa en levande, attraktiv samhällsmiljö där människor vill uppehålla sig.

## ***Det behövs en AMP-organisation***

I en AMP-modell finns olika aktörer varav AMP-organisationen är en av de viktigare. Organisationen har till huvuduppgift att skapa ett tryggt och säkert område genom att hålla ihop och driva arbetet i enlighet med grundtankarna i konceptet om Placemaking. Organisationen står för kontinuiteten i områdesarbetet och för behov av att utveckla det så att det följer med samhällets utveckling och människors efterfrågan.

Utöver att bidra till organisationens arbete bör varje enskild aktör göra vad den kan för att området ska bli levande och attraktivt. I fråga om kommunen kan det bestå i att upprusta närliggande områden, för fastighetsägare att hålla sina fastigheter i gott skick och för näringsidkare att anpassa öppettiderna så att det finns människor i det offentliga rummet stora delar av dygnet.

Som ovan angetts finns ett antal intressenter i ett område som på olika sätt måste bidra till arbetet för att det ska fungera. Såväl kommun som fastighetsägare och näringsidkare måste delta aktivt i AMP-organisationen och

i dess verksamhet. Kommunen intar något av en särställning bland dessa. Eftersom AMP-arbetet handlar om att ta hand om områden kan det ofta handla om markområden som ägs av kommuner. Det krävs därför att kommunen överlåter användanderätt till AMP-organisationen i fråga om hur området ska utformas och vilka aktiviteter som ska bedrivas där.

### ***Försäkrings- och säkerhetsbolag kan bidra till AMP***

Förutom dessa intressenter finns andra aktörer som kan bidra väsentligt till verksamheten, men som inte kan sägas ha ett så direkt intresse i området som de tidigare nämnda. Det handlar då om säkerhetsbranschen och försäkringsbranschen. Här faller ett ansvar på AMP-organisationen att aktivera dessa resurser. Företag i säkerhetsbranschen kan exempelvis vara behjälpliga med att tillhandahålla teknisk utrustning som anpassas efter området och dess aktörer, försäkringsbranschen kan genom försäkringsvillkor och finansiering av olika projekt bidra till områdets utveckling.

### ***Skapa attraktiva platser genom Placemaking***

En central uppgift i de framgångsrika arbeten som vi tagit del av i bl.a. New York är att skapa platser som är attraktiva i den meningen att människor vill bo och uppehålla sig där. Genom att en plats drar till sig människor kommer den mänskliga närvaron i det offentliga rummet att fungera både brottsförebyggande och trygghetsskapande. Ett koncept som tillämpas på flera platser i världen är det som benämns *Placemaking*. Det utgår från ett antal principer som visat sig viktiga i arbetet med att skapa platser där människor vill uppehålla sig, bl.a. att undersöka vilken typ av platser som efterfrågas i området och att inte låta designen styra platsens utformning. Bryant Park i New York är uppbyggt efter dessa principer och har utvecklats till en av de mest attraktiva platserna på Manhattan från att tidigare har varit ett område dit ingen vågade gå pga. tung kriminalitet. Vid utformningen av platser bör man ta fasta på de tankegångar som finns inom *Placemaking*.

### ***Stat och kommun kan bidra finansiellt***

Att arbeta med ett område kräver finansiella medel. Beroende på visionerna och områdets särskilda utmaningar kan det krävas förhållandevis stora summor för att förverkliga dem. Det är inte realistiskt att tro att detta ansvar helt kan läggas på privata aktörer, utan vi menar att stat eller kommun måste ta ett omfattande ansvar för finansieringen av olika områdets förändring. Hur den närmare finansieringsmodellen ska se ut måste anpassas efter det enskilda områdets förutsättningar. För att ett arbete ska bli riktigt framgångsrikt behöver det pågå under flera år, varför en långsiktig finansieringsplan är nödvändig.

### ***Ett kunskapscentrum inrättas för att få igång AMP-arbetet***

Tankegångarna kring denna typ av samverkansarbete är förhållandevis nya i Sverige och kunskapen om dem är låg. För att få igång ett AMP-arbete krävs därför att det i ett inledande skede tillhandahålls kunskap, stöd och hjälp. Vi föreslår därför att det inrättas ett kunskapscentrum med uppgift att samla den kunskap som finns i fråga om samverkansarbeten i områden, såväl svensk som internationell, samt utveckla sådan kunskap för svenska förhållanden. Centrumet ska också vara behjälpligt med konkreta råd och tips för dem som avser att inleda ett AMP-arbete. Allt eftersom arbetet fortskrider kommer frågor av olika slag att uppstå varför även utredande uppgifter ska läggas på centrumet. Vi föreslår även att kunskapscentrumet har till uppgift att identifiera områden som är i behov av AMP-arbete och initiera ett sådant för det fall initiativ inte kommer från andra aktörer.

### ***Pilotprojekt med AMP***

Eftersom denna typ av samverkansarbete är nytt för svenska förhållanden är det svårt att förutse vad som kommer att fungera och vad som kan behöva åtgärdas, exempelvis lagstiftningsmässigt. Vi föreslår därför att det inledningsvis initieras AMP-arbeten som pilotprojekt på ett antal platser av olika karaktär i landet. Erfarenheterna från dessa projekt ska därefter ligga till grund för att inrätta en permanent struktur för AMP-arbete över hela Sverige.

### ***AMP lämpligt även i fas 3-områden***

När det slutligen gäller åtgärder i fas 3-områden kan konstateras att situationen i sådana är betydligt bättre än i de områden som befinner sig i övriga faser. Den synliga brottsligheten har minskat, de boende känner sig tryggare och kommun och polis har lyckats bygga förtroende i området. Arbetet ska nu framför allt inriktas på att bekämpa dold brottslighet som våld i hemmet och ekonomisk och organiserad brottslighet.

En av riskerna i ett fas 3-område är att kommun och polis tycker att situationen har förbättrats så pass mycket att uppmärksamhet nu i stället bör riktas mot andra områden som har större problem. Det finns då risk att området återigen utvecklas negativt.

I en sådan situation menar vi att AMP-organisationen som föreslås under fas 2 utgör ett mycket värdefullt bidrag till det kontinuerliga arbete som måste bedrivas i ett fas 3-område.

I ett AMP-område kan polisresurser frigöras för att arbeta mer koncentrerat med den grova brottsligheten. Men även om polisen i förhållande till fas 1 och 2 kan minska sin närvaro i området, måste det finnas både en beredskap att rycka ut vid behov och ett fortsatt arbete med fokus på delvis annan grövre brottslighet. För att AMP-organisationen ska kunna bedriva ett framgångsrikt arbete över tid är det helt avgörande att den får det stöd och den uppbackning som behövs av statliga och kommunala myndigheter. Uppstår en situation som kräver polisens ingripande måste polis komma till platsen i rimlig tid. Den långsiktiga plan för arbetet som AMP-organisationen ska lägga upp tillsammans med polis och kommun måste alltså även anpassas för arbetet när området nått fas 3. I denna fas är det dessutom än viktigare att aktivera de outnyttjade resurserna hos de övriga aktörer som talats om ovan. I mångt och mycket handlar det om att fortsätta det goda arbete som lett till att området har blivit betydligt bättre och dessutom utveckla det vidare.

## **Slutord**

Mot bakgrund av den negativa utveckling vi ser i Sverige är det alldeles klart att gamla beprövade koncept för brottsförebyggande och trygghets-skapande arbete inte är tillräckliga. Vi menar därför att det är nödvändigt att tänka i nya banor och det finns då all anledning att pröva den AMP-modell som introduceras här. I konceptet Placemaking anges att man inte kan förvänta sig att få allt perfekt från början, men för att veta vad som måste åtgärdas krävs praktisk erfarenhet. Pilotprojekten kan ge sådana svar, men i takt med att samhället förändras kommer nya svar att behöva sökas. Vi ser därför det föreslagna kunskapscentrumet som en mycket viktig del i det framtida brottsförebyggande och trygghets-skapande arbetet i Sverige. AMP-modellen är dess praktiska avtryck i samhället.

# Summary

## Remit

Trygghetskommissionen (the Commission for Crime Prevention and Increased Security) was established in June 2017 on the initiative of Insurance Sweden. The background was the deteriorating crime figures and growing public insecurity. The Commission was tasked with examining developments in reported everyday crime and crime-related insecurity, as well as proposing measures to break the negative trend. As regards everyday crime, Insurance Sweden highlighted three trends as particularly problematical; the situation in areas identified by the police as disadvantaged, the crimes committed by mobile organised crime groups and the drastic rise in the number of crimes of fraud. The Commission is also to examine the opportunities available to the insurance industry to contribute to increasing security in society. This first report deals with everyday crime, crime-related insecurity and problems concerning disadvantaged areas. Other matters will be dealt with in the Commission's final report to be published in December 2018.

## Quality-of-Life Crimes and security

The Commission started its work by addressing questions concerning everyday crime and security. These areas are very extensive and in the work of delimiting the issues we soon realised that there are no clear-cut definitions of the concepts. We therefore felt compelled to look closer at them to try and understand the problems we were facing.

As regards everyday crime, most people seem to agree that these crimes are of a such a simple nature that the criminal investigation can be led by police instead of prosecutors. A catalogue of offences has been created by the police and prosecutors. On closer examination of the catalogue it can be noted that many of the offences are not relevant in a discussion of security, while the catalogue lacks a variety of offences that have a clear impact on security, in particular in the context of disadvantaged areas. One example in the first category is unlawful energy diversion and in the second aggravated cases of assault or theft.

The Commission has been influenced by the international concept of quality-of-life crimes. The concept covers crimes and public disturbances that affect people so that they feel insecure in their everyday lives. We have decided to break down these crimes into four categories:

- violence in public spaces
- crimes committed in the home environment
- crimes against property
- other crimes and disturbances

To draw up proposals for increasing people's security it is of course of fundamental importance to know what is meant by security. The term is used frequently in various public documents, but attempts to investigate more closely what is meant give rise to uncertainty. Expressions such as perceived and actual security are used together with concepts such as safety, protection, trust, concern, fear and risk. Risk can be said to be an objective concept in the sense that either a risk exists that something will occur or it does not. This applies regardless of what a person thinks or feels. On the other hand, concepts such as fear and concern are subjective, since it depends on the individual whether they are afraid in a certain situation or feel concern about something in particular. This distinction is important to keep in mind, since it has an impact on the types of measure that are adequate. If there is a real risk that something will occur it should be met with a certain type of measure, while a (possibly unfounded) fear on the part of some people should be tackled in a different way. With a view to keeping our arguments as clear as possible we have used the following definition of security, which also includes the concept of safety and protection. *Safety and protection refer to the actual risk of the individual or someone close to the individual being exposed to crime and public disturbances. Security refers to the individual's perception of their own safety or the safety of someone close to them.*

## **Crime trends and security**

As regards crime trends, quality-of-life crime is most relevant to the work of the Commission. However, it is a challenging task to gather statistics about it. Quality-of-life crime does not yet exist as a category in crime statistics. These crimes range over a wide field and statistical data does not exist for all public disturbances that are relevant. However, it can be noted that a study of the development of some typical quality-of-life crimes (such as burglary and vandalism) shows that by and large they follow the same pattern as crime in general. The total number of reported criminal offences in 2016 amounted to just over 1.5 million, while the number in 2013 was 1.4 million. The person-based clearance rate has fallen from 18 per cent in 2010 to 13 per cent in 2016. As regards conviction decisions, the number was 140,000 in 2009, while in 2016 it was just under 100 000.



In this context, it is important to clarify some circumstances that are of great importance for correctly interpreting crime statistics. In terms of the number of reported criminal offences, it can be noted that Sweden is high in comparison with other countries, but it should be made clear that a criminal complaint has an impact on statistics at an earlier point than is the case in many other countries and that the police in Sweden are obliged to register a complaint without any closer examination, which is not the case in all countries either. These circumstances alone probably mean that the number of reported criminal offences is higher in Sweden than in some other countries. As regards the person-based clearance rate, a crime is considered to have been cleared when a person can be so strongly bound to it that a decision can be made to prosecute, issue a summary sanction order or declare a waiver of prosecution. In some other countries considerably less than that is required for the crime to be regarded as cleared. As regards conviction decisions it should be noted that they include convictions, decisions to waive prosecution or approved summary sanction orders and that the statistics understate the number of conviction decisions for the simpler quality-of-life crimes due to how they are compiled.

As regards development of crime-related insecurity we have taken the Swedish Crime Survey, which is published every year, as our point of departure. Our overall principle of creating security where people live and work has had to govern what we report from the Survey, since it contains extensive and detailed material. However, it must be said that the Swedish Crime Survey is a crude instrument for describing development of insecurity other than at a national level, as a kind of thermometer for society. The findings from the Swedish Crime Survey refer to areas that are too large to act as a base for specific security-creating measures in the local community. Nor is the new Local Swedish Crime Survey that reports results at local police district level sufficient in these respects. In addition, the Swedish Crime Survey does not capture the breadth of quality-of-life crime.

In line with our approach to the concept of security, the Swedish Crime Survey only contains one question that directly addresses insecurity. It concerns how the respondent feels if he or she goes out alone late in the evening in their own neighbourhood. The percentage who state that they feel very unsafe or quite unsafe or who avoid going out alone at night as a consequence of feeling unsafe is 19 per cent. The difference between women and men is, however, great, as 30 per cent of women feel unsafe, while the corresponding figure for men is 9 per cent.

Feeling unsafe is more common in urban areas, though it is increasing more in smaller places and in sparsely populated areas. Moreover, feeling unsafe is almost twice as common among people living in multi-family buildings compared with people living in one-family houses. The proportion of people concerned about crime in society is 82 per cent. Specific concern about being a victim of burglary is felt by 20 per cent. The corresponding figure for attack/assault and theft/vandalism of a vehicle is 16 per cent. Those concerned about friends and family being subject to crime amount to 29 per cent. When it comes to confidence in the justice system, the percentage of people with a high degree of confidence is falling, while the percentage of those with a low degree of confidence is increasing.

The consequences of this are that due to feeling unsafe, 5 per cent have chosen another route or another means of transport or refrained from an activity. The proportion who feel that their quality of life is affected is 15 per cent. These results are the same in the data for 2016 and 2017 and constitute the highest in the measurement period, which started in 2006. Here too, in general women feel considerably more affected than men.

### **More police is not the only solution**

Some areas are more crime-prone than others. The more crime-prone areas are often characterised by social problems consisting of socioeconomic segregation, high unemployment, low education levels and high levels of ill health. Such areas are mainly found outside and within large cities, but also in smaller communities throughout the country. In recent years, focus has been increasingly directed towards these areas and a number of reports have been produced. The complex set of problems in these areas and the interaction between people and between the individual and the State of course make it difficult to understand exactly the more detailed causes of the problems. Most commentators agree that the disadvantaged areas have increased in number in recent years. The highly complex picture painted of the problems in these areas includes social exclusion and serious criminal behaviour that affect public services as well as individuals and businesses.

There is a complex public debate on this issue. Opinions as to the methods that are most effective differ widely and include anything from whether military resources should be deployed to bring order to the disadvantaged areas or whether we should take our cue from a completely different type of work, highlighting examples from other countries. There is a parallel debate on the effectiveness of punishments. An overall assessment is that the debate does not generate a clearer picture of which efforts are successful

and hence which measures should be taken. It is clear that there is a lack of evidence-based knowledge that can guide the debate and action.

At a time when politicians are more or less holding an auction to decide how many new police officers should be recruited, it could be questioned whether this is the only solution worth considering. The initiative to increase the number of police officers in 2006-2010 has been evaluated by both the Swedish Agency for Public Management and the Swedish National Council for Crime Prevention, and the evaluations show that the reform did not turn out as had been hoped. The additional 2,500 police officers did not result in the corresponding increase in the number of full-time equivalents/annual work units. In addition, the new resources were given priority in a way that was not in line with the ideas behind the initiative. Instead of more police in intervention operations there were more specialist positions in internal service. These experiences are important to bear in mind now as new major initiatives are being undertaken for the police.

It is also of the greatest importance to draw attention to the serious deficiencies that exist in the police organisation as regards governance and management of operations. Consequently, there is much to indicate that significantly greater and wider solutions are required than investing in police to reduce quality-of-life crime and increase security. This applies both to the disadvantaged areas and for society as a whole.

### **The Commission's starting points**

Crime trends and the development of insecurity, combined with the complex public debate, problems within the police and crime and insecurity in the disadvantaged areas speak their clear message – innovative thinking is necessary to reverse the trend. It is clear that the measures currently applied either do not work or are insufficient.

Our assessment is that the most adequate and effective measures for creating a more secure society are best identified by starting from a broad overall perspective. This provides the conditions to identify any systemic deficiencies that must be dealt with before other, more specific and detailed measures can be effective. In our view, society as a whole must be involved in such a comprehensive task. The approach should be wider than just combating crime and should also deal with behaviour that specifically creates insecurity.

The overall objective of our work is to increase security where people live and work, which includes home and work environments, public spaces,

transport and places of recreation. As tools in the work of crime prevention and security creation that must be done to achieve success, we have identified a number of important starting points. These starting points are for the most part the essence of the success factors we have seen behind best practice in Sweden and abroad.

### ***Clear responsibility and strategy***

An important conclusion in our work is that the external environment often needs improvement. As there are many stakeholders in this work a functioning model for cooperation is needed that gives a better outcome than experience of partnerships has previously shown. For the work to be effective one function must be responsible for it, this function must have a mandate to make decisions and in the event that results are deficient must be accountable for the work.

Moreover, there must be a plan and a strategy for the measures deployed in a problem area so that they have the best effect possible. If effective action is taken, but at the wrong time or is misplaced, the result may instead be counter-productive.

### ***Not the police alone***

An important starting point is that the police cannot alone conduct the work of crime prevention and creating security that is necessary for the secure society that is desired. Other resources in society must be engaged, mobilised and above all allowed to participate in the work. There are many resources in society that in that case could be very valuable to use, but that are often completely or partially untapped for this purpose.

### ***Activate untapped resources***

The untapped resources we are referring to in particular for activation are the police, municipalities, property owners, the security industry, other business operators, the insurance industry, academia and non-profit actors.

### ***Use market forces***

Something that is almost never highlighted in the debate is the market benefits that exist for many actors involved in crime prevention and creating security. One such actor is property owners that see both increased property values and rental opportunities as a result of improved conditions in an area.

### ***Reduce opportunities for crime***

Crime prevention in Sweden has for decades consisted mainly of social crime prevention, which focuses on perpetrators and potential perpetrators. Though this is of course important, we believe it is time to take greater account of situational crime prevention, that is focus more on the crime opportunity. If the enabling conditions for committing a crime are removed, crime will decrease.

### ***The Commission's proposed measures***

The Commission has drawn up its action programme in accordance with the “phase theory” structure. In brief, the theory is that an area may be in three different phases depending on its set of problems. One of the fundamental ideas is that each phase requires its particular intervention and its focus for the intervention in order for the efforts to be successful. The theory provides a valuable model to structure planned interventions in an area and makes the need for long-term work visible. In this way it is made clear in what order measures should be deployed, what purpose they should have and which actors should and can be engaged at various stages.

Our proposed measures are of a fundamental and general nature, since we believe that these measures are necessary to lay a solid foundation on which more extensive and sophisticated initiatives can build. As one of our starting points is that other social resources than the police must be activated in the work, we will mainly concentrate on what these other civil society actors can contribute. However, it is not possible to ignore the role of the police as it is entirely necessary to the work.

### ***Municipalities responsible for local surveys***

Our first proposed measure implies that the municipalities, together with the police and other relevant civil society actors, should conduct surveys to identify areas that are in need of interventions and to monitor crime trends and development of security in the municipalities. This is a prerequisite for gaining an idea of the problems that exist in various places and their seriousness. The surveys will identify areas with different degrees of problems, which means that areas that do not have serious enough problems to fit into the phase theory will also be given attention. It is very important to prevent problems arising in these areas.

The municipalities with their extensive areas of responsibility are best suited to take responsibility for the survey work, since it is perhaps not primarily a

police operation that is needed to reverse the trend. The municipalities must therefore have responsibility for carrying out the surveys.

### ***Carry out local security surveys***

A necessary tool for being able to deploy adequate and effective measures to increase security is to measure security. The police and municipalities carry out a type of security survey in several places in the country on which to base local measures, but they are not done nationally, which is a deficiency. We therefore believe that such local security surveys must be carried out throughout the country.

### ***More evidence-based knowledge***

We propose academic evaluation and development of current practical crime prevention and security creation work in order to develop evidence-based knowledge for Swedish conditions. This provides the foundation for ensuring that the work done is of sufficient quality. There is far too little evidence-based knowledge, which leads to uncertainty about the effectiveness of various measures. This in turn entails a risk that several of the measures undertaken will be ineffective and that the funds invested in them will therefore be wasted.

In several other countries there is a stronger link between the academic world and the practical world compared with the situation in Sweden. In the United Kingdom, for example, it is almost impossible to take up a senior management position in the police without a high level of academic education and in addition continuing professional education at a university is encouraged. We believe Sweden should go in this direction.

As regards funding of research, the main responsibility must lie with the central government, but other actors' contributions, for example from municipalities or insurance companies, are also crucial for enabling research projects to be conducted to a sufficient extent.

### ***Increased local police presence***

An area that is in phase I according to phase theory requires extensive action. The main actor is the police and the purpose is to reclaim the area from criminal elements. The priority objectives are to improve the inhabitants' confidence in the justice system and improve their security. This could be done through increased presence of police and other civil society actors. A continuous police presence is of crucial importance, aimed at crime preven-

tion and security creation, as well as building confidence among the inhabitants. This applies in particular in phase 1, but is also important in the other phases.

The State should also increase its presence in other ways in these areas, for example by the presence of other authorities. A review of suitable activities to locate in different areas must therefore be conducted. Municipalities must also be activated and make an analysis of how they, by mobilising their various activities, can work to promote confidence, prevent crime and create security. The analysis must refer both to how the municipality can carry out this work internally and how it can be carried out together with other actors.

### ***Property owners can improve the environment***

Property owners in phase 1 areas must analyse the use of the spaces that border on the public space in order to identify premises that are suitable for activities that contribute to a living environment, such as shops, restaurants, cafés and premises for small businesses. They must also pursue active management of their properties, for example to ensure compliance with the rules for both primary and sub-letting, and maintain their properties in a broad sense, for example by organising effective refuse collection, dealing with vandalism and ensuring that no areas of the property are used for criminal purposes, such as substance abuse.

Funding should also be set up for establishing local community officers to work in the areas. The responsibility for arranging funding could lie with the property owners, both municipal and private, who in turn can turn to other stakeholders in the areas for financial support, for example business operators. In some places it may be necessary for municipalities to support this work. As mentioned, there are economic benefits for property owners when an area becomes more attractive.

Non-profit actors should also be activated in the work of reclaiming the public space. This may be a matter of an extended neighbourhood watch, the presence of parents in the town and allowing volunteers to arrange activities that promote an inclusive and secure community. The non-profit actors could also be responsible for activities that make the area attractive. Initiatives may come from the non-profit actors themselves and should be encouraged by the police, municipality etc. To the extent that there is a lack initiatives, the police and the municipality should see these activities as part of crime prevention and security creation and therefore initiate the participation of non-profit actors.

### ***A business and civic public space model should be introduced***

In a phase 2 area the police can be present without continual confrontation, the visible problems have decreased and the security surveys show a positive trend. The characteristics of phase 2 are that other civil society actors than the police have greater opportunities to operate in the area. A broad range of measures can be put in place in this phase, but our focus will be to achieve safer and more secure environments where there are people. An environment correctly designed to reduce opportunities for crime is effective from the point of view of crime prevention, and we have drawn attention to the fact that a successful working method is to concentrate on individual areas or individual places. Inspired by the BID model (Business Improvement District) we propose a model adapted to Swedish conditions called the AMP model (Swedish acronym for business and civic public space model). It is based on the stakeholders in an area, primarily municipalities, property owners and business operators, joining together and taking joint responsibility for the area in question. The concept of business highlights the necessity of the presence of private commercial interests in a place to make it vibrant and attractive. The civic concept makes it clear that it is a matter of creating public spaces that are accessible to everyone. The values created through these spaces are to benefit everyone, but they also entail a responsibility to look after them. The concept of space emphasises the significance of the location itself and the necessity of creating a vibrant, attractive public environment where people wish to spend time.

### ***An AMP organisation is needed***

In an AMP model there are various actors, with the AMP organisation being one of the most important. The main task of the organisation is to create a secure and safe area by coordinating and promoting the work in accordance with the basic concept of Placemaking. The organisation is responsible for continuity of work in the area and the need to develop it so that it follows the community development and public demands.

Apart from contributing to the work of the organisation, each individual actor should do what it can to make the area vibrant and attractive. In the case of the municipality, this may consist of renovating nearby areas, for property owners maintaining their properties in good condition and for business operators adapting opening hours so that there are people in the public space for large parts of the day and night.



As stated above, there are a number of stakeholders in an area that must contribute in various ways to the work for it to succeed. Municipalities, property owners and business operators must all participate actively in the AMP organisation and in its activities. The municipality has a special status in this context. Since the AMP work concerns caring for areas it may often relate to municipally owned land. Consequently, it is necessary for the municipality to transfer decision-making powers to the AMP organisation in matters concerning the area's design and the activities that take place there.

### ***Insurance and security companies can contribute to AMP***

Apart from these stakeholders, there are other actors that can make a considerable contribution to the activities, but that cannot be said to have such a direct interest in the area as those mentioned previously. These are the security industry and the insurance industry. Here responsibility falls on the AMP organisation to activate these resources. For example, companies in the security industry can assist in providing technical equipment adapted to the area and its actors, the insurance industry can contribute to development of the area through insurance terms and financing of various projects.

### ***Create attractive places through Placemaking***

A central task in the successful projects we have seen in for example New York is to create spaces that are attractive in the sense that people want to live and stay there. When a place attracts people, the human presence in the public space will function both as crime prevention and security creation. One concept that is applied in several places in the world is called Placemaking. It is based on a number of principles that have proved important in creating places where people want to be, for example investigating what type of spaces are desired in the area and not allowing design to steer the formation of the space. Bryant Park in New York was built according to these principles and has developed into one of the most attractive places on Manhattan from having previously been an area where no one dared to go due to serious criminality. When designing places the ideas of Placemaking should be taken note of.

### ***Central and local government can contribute financially***

Working with an area requires funding. Depending on the visions and the particular challenges of the area, relatively large amounts of funding may be required. It is not realistic to believe that this responsibility can be given to private actors; our belief is that central and local government must take wide responsibility for financing the transformation of various areas. The details

of the financing model must be adapted to the conditions in the individual area. In order for a project to be really successful it must run for several years, and therefore a long-term financing plan is necessary.

### ***A knowledge centre should be set up to start up the AMP project***

The concepts surrounding this type of partnership are relatively new in Sweden and knowledge of them is limited. To start up an AMP project, in the initial stages knowledge, support and help must be provided. We therefore propose that a knowledge centre be set up, tasked with collecting the knowledge that exists regarding partnerships in these areas, both Swedish and international, and developing this knowledge for Swedish conditions. The centre should also provide assistance with specific advice and recommendations for those intending to start an AMP project. As the work progresses, questions of various types will arise, and therefore the centres must be given research responsibilities. We also propose that the knowledge centre be tasked with identifying areas in need of AMP projects and initiate them if they are not initiated by other actors.

### ***AMP pilot projects***

As this type of partnership is new for Swedish conditions it is difficult to predict what will work and what will need to be addressed, for example in terms of legislation. We propose therefore that to start with, AMP projects are pilot projects in a number of places of differing kinds in the country. Experiences of these projects should thereafter form the basis for establishing a permanent structure for AMP projects throughout Sweden.

### ***AMP is also appropriate in phase 3 areas***

Finally, as regards action in phase 3 areas, it can be noted that the situation there is considerably better than in areas that are in other phases. Visible crime has decreased, the residents feel more secure and the municipality and the police have succeeded in building confidence in the area. The work must now be focused above all on combating hidden crime, such as domestic violence and economic and organised crime.

One of the risks in a phase 3 area is that the municipality and the police think the situation has improved so much that attention should now be directed towards other areas with greater problems. There is then a risk that the area will again develop negatively.

In such a situation we believe that the AMP organisation proposed in phase 2 constitutes a very valuable contribution to the continuous work that must be done in a phase 3 area.

In an AMP area police resources can be freed to concentrate more on serious crime. However, even if the police can reduce their presence in the area compared with phases 1 and 2, there must be both preparedness to be called out when necessary and continued work focusing in part on other more serious crime. In order to enable the AMP organisation to work successfully over time it is imperative that it receives the support and backing needed from central and local government authorities. If a situation arises that requires police intervention, the police must arrive in reasonable time. Consequently, the long-term work plan that the AMP organisation is to prepare together with the police and the municipality must also be adapted to the work when the area has reached phase 3. In this phase it is even more important to activate the untapped resources of other actors as mentioned above. In many respects it is a matter of continuing and also developing further the good work that led to the area's considerable improvement.

### **Concluding remarks**

In view of the negative trend we see in Sweden, it is very clear that old proven concepts of crime prevention and creating security are not sufficient. We believe, therefore, that innovative thinking is necessary and that in that case there is every reason to try the AMP model introduced here. The Placemaking concept specifies that everything cannot be expected to be perfect from the outset, but practical experience is required in order to find out what must be addressed. The pilot projects can give these answers, but as society changes, new answers will need to be sought. We therefore see the proposed knowledge centre as a very important part of future crime prevention and security creation in Sweden. The AMP model is its practical footprint in society.



# 1 Nya perspektiv i debatten

Otryggheten ökar i samhället och mätningar indikerar att den dessutom breder ut sig. Antalet brottsanmälningar ökar, samtidigt som antalet uppklarade och lagförda brott stadigt minskar under senare år. För flera brottstyper gäller nu mycket låga nivåer. Rapporter visar att de utsatta områdena blir fler och situationen i flera av dem beskrivs som mycket oroande. Polisens prioriteringar innebär numera att inte ens ärenden om grövre brott kan räknas med omedelbar handläggning. Samtidigt har antalet poliser på gator och torg blivit färre och tidningsrubrikerna blir alltmer alarmerande och tillspetsade. Som motåtgärder utlovas bl.a. fler poliser och det läggs förslag på straffskärpningar och mer effektiva verktyg för att stävja brottsligheten. Mot en sådan bakgrund kan man på goda grunder fråga sig vart utvecklingen är på väg.

Det är alldeles klart att samhället står inför en rad utmaningar. Därför är det knappast förvånande att lösningar som fler poliser, strängare straff och ett mer effektivt rättsväsende både efterfrågas och ses som lösningar för att vända utvecklingen. Sådana åtgärder är naturligtvis viktiga, men långt ifrån de enda att överväga.

Trygghetskommissionen har i sitt arbete sett hur den mycket stora potential som finns hos andra aktörer än polisen, kan användas för att skapa ett säkrare och tryggare samhälle. Det finns goda exempel i Sverige, men framför allt utomlands där man på ett mycket tydligt och handfast sätt engagerar en väsentligt större del av samhällets goda krafter i arbetet, inte minst privata aktörer. För att det ska lyckas i Sverige förutsätts dock att synen på det brottsförebyggande och trygghetsskapande arbetet förändras i grunden. Det handlar då såväl om att polisen måste förändra sina arbetsmetoder som att arbetet inte uteslutande kan anses vara polisens ansvar. Andra aktörer, såväl offentliga som privata, måste både bjudas in och ges tillräckliga förutsättningar att ta ansvar. Om det är ett tryggare samhälle som eftersträvas, varför då inte ta hjälp av *hela* samhället? Det är denna aspekt som Trygghetskommissionen fokuserar på i föreliggande rapport.

Vår ambition är att initiera en debatt och föra fram konkreta förslag på hur hela samhället kan bidra i det brottsförebyggande och trygghetsskapande arbetet. Den debatt som i dag förs om en förstärkning av polisens roll måste kompletteras med ett helhetsperspektiv för att arbetet ska bli effektivt och

framgångsrikt. När det gäller åtgärder måste man våga tänka i nya banor. Denna rapport är Trygghetskommissionens bidrag till en sådan utvidgad debatt och till ett nytänkande gällande åtgärder.

# 2 Trygghetskommissionens uppdrag och arbete

## 2.1 Trygghetskommissionens uppdrag

Trygghetskommissionen tillsattes av Svensk Försäkring<sup>1</sup> i juni 2017. Kommissionens uppdrag har varit att på olika sätt belysa utvecklingen av den brottsrelaterade otryggheten och av anmälda vardagsbrott samt lägga fram förslag till konkreta åtgärder för att förebygga brott, åstadkomma högre uppklarandegrad och en mer effektiv lagföring. Kommissionen ska också belysa vilka möjligheter försäkringsbranschen har att bidra till minskad otrygghet i samhället. Direktivet finns i sin helhet på Trygghetskommissionens hemsida <https://trygghetskommissionen.se>.

Ordförande för Trygghetskommissionen har varit Fredrik Reinfeldt, f.d. statsminister. Kommissionens sammansättning har i övrigt bestått av Patrick Bergander, Group CEO Codan Trygg Hansa, Annika Brändström, vd för SSF Stölskyddsföreningen, Per-Erik Ebbeståhl, trygghets- och säkerhetsdirektör för Malmö Stad, Lars Korsell, jur.dr. och gästforskare vid Högskolan Dalarna, Magnus Lindgren, generalsekreterare Stiftelsen Tryggare Sverige, Christer Nordström, f.d. poliskommissarie, Nalin Pekgul, sjuksköterska och tidigare riksdagsledamot, och Fredrik Van Kesbeeck Andersson, jur.dr. och rådman (sekreterare).

Trygghetskommissionens rapport är utformad genom ett nära samarbete mellan kommissionens ledamöter. I rapporten används därför vi-form. Samtliga har i allt väsentligt ställt sig bakom rapportens innehåll. Även om det förekommit skilda uppfattningar i enskildheter har det inte funnits något behov av att redovisa dessa särskilt.

## 2.2 Trygghetskommissionens arbete

Arbetet i kommissionen påbörjades i juni 2017 och fram till juni 2018 hölls totalt sex kommissionsmöten varav ett tvådagarsmöte.

Trygghetskommissionen har därutöver gjort studieresor såväl inom Sverige som till andra länder. Syftet med resorna har varit att ta del av goda exem-

<sup>1</sup> Svensk Försäkring är försäkringsföretagens branschorganisation. Information om organisationens uppdrag och arbete finns på <https://www.svenskforsakring.se>.

pel på framgångsrikt brottsförebyggande och trygghetsskapande arbete, att studera hur arbetet bedrivs i andra länder för att undersöka om det går att applicera på svenska förhållanden samt ta del av utländska forskares erfarenheter på området. Följande besök och studieresor samt möten har genomförts av hela eller delar av kommissionen.

- City i Samverkan, Stockholm
- Gårdstensbostäder AB och BID Gamlestan, Göteborg.
- Landskrona Stad
- Malmö Stad
- Norrtälje kommun
- Trygghetenshus, Östersund
- Amsterdam, där kommissionen besökte Polismyndigheten och träffade ansvariga för närpolisverksamheten samt Amsterdam stad och träffade ansvariga för den lokala ordningshållningen. Kommissionen träffade även företrädare för Justitiedepartementet.
- Köpenhamn, där kommissionen fick information om projektet Sikker By som är ett kriminalpreventivt samarbete, SSP-organisationen som är ett samarbete mellan skola, socialtjänst och polis, samt om det arbete som bedrivs i stadsdelen Nørrebro.
- London, där kommissionen besökte professorerna Nick Tilley, Ben Bradford och Gloria Laycock samt dr. Aiden Sidebottom vid Jill Dando Institute of Security and Crime Science (University College London), Metropolitan Police och Insurance Fraud Enforcement Departement.
- New York, där kommissionen besökte Business Improvement District 34th Street Partnership och Bryant Park samt Times Square Alliance, organisationen Project för Public Spaces, One Police Plaza (New York Police Departement), professor Maria Haberfeld vid John Jay College of Criminal Justice och Metropolitan Transit Authority (MTA).

Kommissionen har deltagit i följande konferenser.

- *Social Engineering – Hur skyddar jag mig mot bedrägerier?* anordnad av FIDI Finans den 26 oktober 2017, Stockholm.
- *Att bygga en säker och trygg stad – En förutsättning för ökad social hållbarhet och Agenda 2030* anordnad av Stiftelsen Tryggare Sverige den 9 november 2017, Stockholm.
- *Security, Democracy & Cities – Coproducing Urban Security Policies* anordnad av Efus (European Forum for Urban Security) den 15-17 november 2017, Barcelona.
- *Tillsammans mot brott – i dag och i morgon* anordnad av Länsstyrelsen Skåne den 7 december 2017, Lund.



- *Brottsförebyggande nätverksträff* anordnad av Stiftelsen Tryggare Sverige den 25-26 januari 2018, Stockholm.

Kommissionen har därutöver haft möten med en rad aktörer såsom Fastighetsägarna, Larmtjänst AB, Polismyndigheten, SKL, Svensk Handel, Stockholms Handelskammare och småföretagarföreningarna i Järva-området.

Trygghetskommissionen har anordnat ett seminarium i Stockholm under rubriken *Otryggheten ökar – Hur vänder vi utvecklingen?* den 30 januari 2018.

### **2.3 Disposition**

Rapporten är uppdelad i fyra delar. I den första delen behandlas brottsutvecklingen och utvecklingen av den brottsrelaterade otryggheten. Vi har i det sammanhanget även sett ett behov av att närmare definiera begreppen vardagsbrott och trygghet. I andra delen lyfts fram några aspekter på de utmaningar som samhället står inför i dag. Det handlar då dels om den komplicerade samhällsdebatten, dels om problemen som uppmärksammas inom polisen och i de utsatta områdena. I del tre redogör vi för de utgångspunkter vi haft i vårt arbete och som vi menar är viktiga i en diskussion om brottsförebyggande och trygghetsskapande arbete. Vi lyfter även där fram de samhällsresurser som vi menar är outnyttjade i arbetet. Del fyra ägnas åt kommissionens åtgärdsförslag.



# **Del 1**

## **Livskvalitetsbrott och trygghet**



### 3 Trygghetskommissionens uppdrag

Trygghetskommissionen har enligt direktiven till uppgift att behandla olika aspekter av vardagsbrott och brottsrelaterad otrygghet. De båda områdena är mycket komplexa och vi har därför tagit oss an uppgiften genom att i första hand inrikta diskussionen på sådant som är relevant för våra åtgärdsförslag.

Diskussioner kring vardagsbrott och trygghet kompliceras av att de båda begreppen inte har några fasta och entydiga definitioner. Vad som avses skiftar i olika forum och sammanhang; ganska ofta är det oklart vad diskussionen egentligen handlar om. Det är ofta ett dilemma huruvida olika jämförelser gäller *samma* vardagsbrottslighet och trygghet. Vi menar att tydliga definitioner av vad som avses med begreppen är nödvändiga för att kunna föra adekvata resonemang och inte minst för vår uppgift att ta fram åtgärdsförslag. I ett längre perspektiv är det också av stor betydelse för uppföljning och utvärdering av vidtagna åtgärder. I kapitel 4 och 5 kommer därför de båda begreppen att definieras närmare.

För att kunna belysa utvecklingen av brottsligheten och tryggheten kommer viss statistik att redovisas. Det finns ett omfattande material att ta del av, inte minst genom den officiella kriminalstatistiken och den nationella trygghetsundersökningen (NTU). Statistiken är emellertid inte okomplicerad att tolka. Vi har i kapitel 6 och 7 valt att redovisa de uppgifter som vi bedömer är de mest relevanta för vårt uppdrag.



# 4 Vardagsbrott – vad är det?

## 4.1 Definitioner av begreppet vardagsbrott

Den brottslighet som sker i samhället kan delas in på olika sätt. Ett sätt är att särskilja mindre allvarliga brott som begås i större mängd, vilka ofta benämns vardagsbrott eller mängdbrott. Definitionen av begreppet vardagsbrott är dock inte alldeles klar och därmed är det också svårt att närmare ange vilka brott som ska räknas till denna kategori.

I kommissionens direktiv anges att exempel på typiska vardagsbrott är tillgreppsbrott, bedrägeri, misshandel, skadegörelse och narkotikabrott i de fall polis och inte åklagare leder utredningen. Försäkringsbranschen har identifierat tre trender av vardagsbrotten som särskilt problematiska, nämligen brottsligheten och otryggheten i de områden som polisen identifierat som särskilt utsatta, stöld- och tillgreppsbrott som begås av välorganiserade internationella stödligor samt bedrägeribrotten.

En definition av begreppet vardagsbrott återfinns i regeringens budgetproposition för år 1998 (prop. 1997/98:1, utgiftsområde 4, s. 21). Där anges att till vardagsbrotten hör framför allt tillgreppsbrott som bostadsinbrott, butikstillgrepp, stölder av och ur bilar liksom flertalet fall av skadegörelse. Även andra brott som skapar otrygghet i närmiljön bör enligt propositionen hänföras till begreppet, t.ex. gatulangning av narkotika, försäljning av illegal sprit till ungdomar samt våld och hot i gatumiljön och på allmänna platser.

På Polismyndighetens hemsida används begreppet mängdbrott i stället för vardagsbrott. Med begreppet avses brott som är vanligt förekommande och där förundersökningen oftast leds av polisen, exempelvis stöld (t.ex. av och ur bilar, cykelstölder och butiksstölder), inbrott, skadegörelse (t.ex. klotter), bedrägerier, misshandel, olovlig körning och rattfylleri. Det anges vidare att mängdbrott inte brukar räknas till de allvarligaste brotten, men att de medför betydande skador för enskilda och för samhället samt ofta innebär en kränkning av den personliga integriteten och kan skapa otrygghet i samhället.

I skriften *Ökad effektivitet och förbättrad samverkan vid handläggning av mängdbrott* (Redovisning i maj 2010 av ett regeringsuppdrag till Rikspolisstyrelsen, Åklagarmyndigheten och Domstolsverket) definieras mängdbrott som sådana brott som ingår i en förundersökning som leds av polisen. Det kan t.ex. röra

sig om misshandel, stöld, häleri, bedrägeri, skadegörelse och trafikbrott (s. 10). Även Brå använder sig av begreppet mängdbrott och ansluter sig till den definition som i allmänhet görs av begreppet, dvs. att det handlar om brott för vilka förundersökningen i normalfallet leds av polis. Se exempelvis rapporten *Polisers syn på utredning av mängdbrott* (Brå 2013:20 s. 39).

Det tycks alltså råda stor enighet om att vardagsbrott är sådana brott för vilka polisen i stället för åklagare leder förundersökningen, dvs. leder utredningen av brottet.<sup>2</sup> För att få reda på vilka dessa brott är måste man vända sig till *Rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om ledning av förundersökning i brottmål* (RPSFS 2014:5, FAP 403-5) intagna i Polismyndighetens författningssamling (tidigare Rikspolisstyrelsens författningssamling) och till *Åklagarmyndighetens föreskrifter och allmänna råd (ÅFS 2005:9) om ledning av förundersökning i brottmål*. Åklagarmyndighetens författning är den senast uppdaterade genom ÅFS 2017:9. I den anges de brott som anses vara av så enkel beskaffenhet att förundersökningen i normalfallet ska ledas av Polismyndigheten. Undantag görs i vissa fall, t.ex. om vissa tvångsmedel behöver användas. Vid en genomläsning av brottskatalogen kan konstateras att brotten är av vitt skilda karaktärer och det är tydligt att brotten i mycket olika grad påverkar allmänhetens trygghet: vissa i hög grad (t.ex. misshandel och identitetsintrång), andra i princip inte alls (t.ex. ringa förskingring och olovlig energiavledning).

Det ska också noteras att det i något fall har gjorts åtskillnad mellan begreppen mängdbrott och vardagsbrott. I betänkandet *Snabbare lagföring 4 – Ett snabbförfarande för brottmål* (SOU 2002:45) sägs att mängdbrottsärenden innefattar vardagsbrottslighet av mindre komplicerad karaktär och ofta är enkla att utreda och lagföra men inte sällan kan ta lång tid att handlägga. Det påpekas att det inte finns någon allmänt vedertagen uppfattning om gränserna mellan grövre brott och vardagsbrott eller mellan vardagsbrott av mer respektive mindre komplicerad karaktär (s. 28).

## 4.2 Brottskatalogen i NTU

Eftersom våra direktiv också hänvisar till NTU är det relevant att undersöka vilka typer av brott som inkluderas i den undersökningen. Under avsnittet ”Utsatthet för brott” ställs frågor för att ta reda på om svarspersonen har varit utsatt för olika typer av brott. Frågorna avser följande tio brottstyper:

<sup>2</sup> Se vidare exempelvis SOU 2001:93 s. 18 f, SOU 2002:45 s. 47 f, JO-beslut dnr 2672-2008 samt det regeringsuppdrag som låg tillgrund för ovan nämnda skrift från maj 2010, Ju2009/3950/Å 2009-05-07.



### **Brott mot person**

Misshandel

Hot

Sexualbrott

Personrån

Trakasserier (ofredande)

Bedrägeri

### **Brott mot egendom**

Stöld av bil

Stöld ur eller från motordrivet fordon

Stöld av cykel

Bostadsinbrott

Det sägs att de brottstyper som ingår i NTU har valts ut med anledning av att de drabbar många människor (s.k. mängdbrott), är särskilt allvarliga eller utgör en särskild källa till oro (Brå 2017:3 s. 8). Det kan här noteras att NTU omfattar fler brott än vad som enligt ovan brukar benämnas mängdbrott och tycks använda en annan definition av begreppet mängdbrott och då avse brott som drabbar många personer.

## **4.3 Livskvalitetsbrott**

**Trygghetskommissionens definition:** Livskvalitetsbrott är brott och ordningsstörningar som påverkar människor i sådan omfattning att de känner otrygghet.

Vad som vanligen avses med begreppet vardagsbrott, eller mängdbrott, torde mot bakgrund av ovanstående vara i princip klart. Det är sådana brott för vilka polisen i normalfallet leder förundersökningen. Ställer man en sådan definition i förhållande till vad vi enligt direktiven ska behandla kan man emellertid konstatera att den inte till fullo passar vårt uppdrag och ännu mindre utgör en adekvat katalog över brott som leder till otrygghet.

Den brottskatalog som används av polis och åklagare tar i och för sig upp en rad brott som direkt anges i direktiven och som kan sägas leda till otrygghet. Katalogen tar emellertid även upp brott som inte direkt är kopplade till den otrygghet som vi ska behandla, t.ex. märkesförfalskning och undandräkt (numera benämnt ringa förskingring). Vidare utesluter katalogen brott som bör omfattas av vårt uppdrag, särskilt med tanke på att vi ska titta på problematiken i utsatta områden och kring internationella stöldligor. Det handlar t.ex. om rån, förundersökningar gällande personer under 18 år, brott med internationella kopplingar och förundersökningar med häktade personer.

När det gäller olika brotts påverkan på trygghet är brottskatalogen i NTU särskilt intressant. Det bör då uppmärksammas att den omfattar bl.a. sexualbrott. Vissa sexualbrott (blottning och köp av sexuell tjänst) omfattas visserligen av polisens och åklagarens brottskatalog, men en begränsning till dessa brott görs inte i NTU utan där avses också betydligt grövre brott. Risken för att bli utsatt för sexualbrott är enligt vår uppfattning en i det närmaste självklar orsak till otrygghet.

Mot denna bakgrund kan konstateras att befintliga definitioner av vardagsbrott inte är helt adekvata från ett trygghetsperspektiv. Inte heller har vi hittat någon annat begrepp som innefattar de brott som är relevanta att beakta i sådana sammanhang. Vi menar därför att det finns anledning att utforma en brottskategori särskilt anpassad för trygghetsfrågor. Om man då tar sin utgångspunkt i det fokus som kommissionen har för sitt arbete, dvs. *den brottsrelaterade otryggheten i vardagen* kan följande anmärkas.<sup>3</sup>

Det finns ett antal brottsliga förfaranden som direkt påverkar människors otrygghet. Ett sådant är att bli utsatt för våld i offentlig miljö, t.ex. på gator och torg. Det kan här vara fråga om misshandel, men också personrån och sexualbrott. Även olika former av hot påverkar naturligtvis tryggheten negativt. Vidare finns en rad brott som riktas mot egendom och som bör inkluderas i en trygghetsdiskussion. Det är då fråga om bilstöld, bostadsinbrott, butiksstöld, skadegörelse och bedrägeri. Därutöver finns brottsliga ageranden som kanske inte direkt riktas mot en enskild person men som ändå inger en känsla av otrygghet när de sker i en persons närhet. Det kan då handla om häleri, narkotikabrott, rattfylleribrott, olovlig körning osv.<sup>4</sup> Det kan dessutom vara fråga om grova varianter av brotten, kanske med koppling till organiserad brottslighet. Exempelvis kan bostadsinbrott ofta bedömas som grov stöld och det är inte ovanligt med grova narkotikabrott.

När det gäller frågan om trygghet menar vi även att en annan typ av mindre allvarliga ageranden bör uppmärksammas, nämligen sådana som kan benämnas ordningsstörningar. Broken Windows-teorin sätter den mindre allvarliga brottsligheten och ordningsstörningar i centrum och har dessa som utgångspunkt vid brottsbekämpningen (se närmare avsnitt 13.7.2). Enligt

<sup>3</sup> När vi i fortsättningen använder begreppet brott avses inte endast de korrekta juridiska benämningarna på olika brottsliga förfaranden. Detta för att göra framställningen tydligare gällande vilka sorters ageranden som avses.

<sup>4</sup> Man kan även argumentera för att de ovannämnda brotten ringa förskingring och olovlig energiavledning kan skapa en sorts otrygghet, men då i första hand i en annan kontext än den som är i fokus här.

teorin skapar sådana beteenden otrygghet om de tillåts fortgå utan åtgärd. Det kan vara fråga om ungdomsgång som stör ordningen i offentlig miljö, buskörning i bostadsområden, nedskräpning, ”plankning” i kollektivtrafik, förtäring av alkohol på platser med alkoholförbud, otillåten affischering, offentlig urinering, mopedkörning, cykling på trottoarer osv. Anledningen är att sådana mindre allvarliga störningar signalerar oordning. De är ett uttryck för att inte rätta sig efter de regler som gäller, att ”här bestämmer jag och jag gör som jag vill”. Om sådana ageranden inte bemöts med någon reaktion går det att tolka antingen som att ingen bryr sig om att upprätta hålla ordningen i samhället eller att samhället har dragit sig tillbaka.

Här är de s.k. signalbrotten av betydelse. Med sådana avses brott och ordningsstörningar som har stor, ibland oproportionerligt stor, påverkan på människors trygghet. Det handlar då inte nödvändigtvis om allvarliga brott, utan även mindre händelser kan påverka tryggheten.<sup>5</sup> Att de mindre allvarliga brotten och störningarna upplevs som problem framgår direkt av olika undersökningar. Av polisens trygghetsmätning i Malmö framkom exempelvis att de ordningsstörningar som upplevdes som det största problemet var trafikrelaterade (främst att bilar kör för fort) samt gällde nedskräpning och skadegörelse.<sup>6</sup> Samma slutsats kan dras av en nyligen presenterad rapport från Brå där sådant som störande ungdomsgång, öppen narkotikahandel, nedskräpning, sönderslagna bilar och sönderslagna rutor i trapphus upplevs ha inverkan på tryggheten (Brå 2018:6 s. 75-85).

I det trygghetsskapande arbetet menar vi därför att det finns anledning att anlägga denna breda syn på vilka ageranden som är relevanta att motverka. Det handlar alltså om alltifrån mycket enkla ordningsstörningar till allvarliga brott som har det gemensamt att de skapar otrygghet.

Internationellt används begrepp som Quality-of-Life Crimes för att beskriva sådana beteenden och ageranden som i förstone kan uppfattas som mindre allvarliga men som har stor påverkan på människors livskvalitet i vardagen. Vi menar att det finns anledning att introducera en benämning på sådana störningar även i det svenska trygghetsskapande arbetet. Det är då inte lämpligt att exempelvis använda redan någorlunda klart definierade

<sup>5</sup> Se vidare Innes m.fl. *From Community To Communicative Policing: Signal Crimes And The Problem Of Public Reassurance*, <http://www.socresonline.org.uk/7/2/innes.html> och Innes, *From fear to understanding – Making and managing public reactions to crime, disorder and policing*, s. 478–480.

<sup>6</sup> <https://malmo.se/Kommun--politik/Fakta-och-statistik/Trygghet-och-sakerhet/Upplevd-problembild.html>.

begrepp som vardagsbrott eller mängdbrott, eftersom de visat sig inte vara ändamålsenliga i en trygghetsdiskussion. Enligt vår uppfattning är en lämplig benämning på denna typ av överträdelser *livskvalitetsbrott*. En sådan benämning signalerar att det är fråga om störningar som kan påverka människor så att de känner otrygghet.

Med en sådan definition blir det näst intill omöjligt att utforma en exakt katalog över livskvalitetsbrotten. Enligt vår mening är det mer adekvat att på olika sätt gruppera dessa brott och störningar och endast ge exempel på vilka beteenden som faller under varje grupp. En sådan indelning kan naturligtvis göras på en rad olika sätt. En typ av brott som vi upplever inte lyfts fram på ett tillräckligt tydligt sätt är de brott som sker i hemmiljön. Dessa fångas i och för sig upp av t.ex. NTU, men att märka är att den fråga som uttryckligen tar sikte på trygghet i mätningen tar sin utgångspunkt i hur en person känner sig vid utevistelse ensam en sen kväll i det egna bostadsområdet (se vidare avsnitt 7.2). Vi menar därför att brott i hemmiljön bör utgöra en egen grupp, även om brotten i en sådan kategori kommer att överlappa brott i andra kategorier.

Trygghetskommissionen gör följande grupperingar med exempel på livskvalitetsbrott.

- *Våld i offentlig miljö*, exempelvis dödligt våld, skjutningar, sexualbrott, misshandel, hot och ofredande.
- *Brott i hemmiljö*, exempelvis dödligt våld, sexualbrott, misshandel, hot och ofredande samt trakasserier som inte är brottsliga.
- *Brott mot egendom*, exempelvis bostadsinbrott, fordonsstöld, butiksstöld och skadegörelse.
- *Övriga brott och störningar*, exempelvis brott som bedrägeri, häleri, narkotikabrott, rattfylleri, olovlig körning, förargelseväckande beteende, samt mer bagatellartade brott eller rena störningar som olovlig alkoholförtäring, olaglig affischering, offentlig urinerings, nedskräpning, cykling/mopedkörning på trottoarer, buskörningar, störande ungdomsgång och plankning i kollektivtrafiken. Under denna kategori kan även placeras olika bemötanden som kvinnor kan utsättas för i det offentliga rummet. Exempel på det ges i Brås senaste rapport om socialt utsatta områden (2018:6) där kvinnor anvisats särskilda platser på kaféer på grund av informella regler om könsseparering, inte fått delta i fotbollsturneringar eller fått klädsel och utseende kommenterat av män (s. 138-139). Till denna kategori kan också hatbrotten föras, dvs. brott där någon angriper en person eller en grupp pga. deras ras, hudfärg, etniska ursprung, trosbekännelse, sexuella läggning eller könsöverskridande identitet eller uttryck.

# 5 Trygghet – vad är det?

**Trygghetskommissionens definition:** Säkerhet är individens eller någon närståendes faktiska risk att utsättas för brott och ordningsstörningar. Trygghet är individens upplevelse av sin egen eller närståendes säkerhet.

## 5.1 Ett mångfacetterat begrepp

Begreppen trygg och trygghet, som i mångt och mycket innehållsmässigt motsvarar varandra, har sedan länge funnits i det svenska språket. Enligt Svenska akademins ordbok finns belägg för att de användes så tidigt som under 1500-talet och redan då kunde begreppet trygg användas i olika sammanhang med delvis olika betydelser, dock genomgående med positiv innebörd. Exempelvis kunde det användas för att beskriva en person som gick att lita på eller en väg som inte innebar någon fara att färdas på. Trygg kunde också användas för att beteckna något som var utom fara för skada och, när det var fråga om en person, även en känslomässig upplevelse av att vara utom sådan fara. Begreppet har använts för att t.ex. beskriva en person som inte är rädd eller orolig, känner sig utom fara eller som känner förtröstan eller tillförsikt, är obekymrad och sorglös. Exempelvis förekommer begreppet i uttryck som att ”sova gott och tryggt” och ”i tryggt förvar”.

Av Svenska akademins ordlista framgår att begreppet trygghet i dag kan avse något som är fritt från fara, något som är säkert, t.ex. en trygg miljö. Det kan även användas för att beteckna en person som inte behöver oroa sig eller som inger lugn. I fråga om begreppet trygghet anges att det dessutom kan beteckna t.ex. en god ekonomisk ställning.

Begreppen trygg och trygghet är alltså väletablerade i det svenska språket och leder i dagligt tal inte till några missförstånd då de flesta torde vara överens om innebörden. I förstone och på ett ytligt plan torde det vara någorlunda klart vad som menas med trygghet, men att skriva ner en exakt definition av begreppet är betydligt svårare. Vid en närmare eftertanke är det ganska komplext och mångfacetterat. Inte sällan preciseras dessutom begreppet för att beskriva olika sorters trygghet, t.ex. social eller ekonomisk trygghet. Särskilt komplicerat blir det när man i ett enda sammanhang behandlar olika typer av trygghet, eftersom det inte är uteslutet att de påverkar varandra. I sammanhanget kan man också fundera på vad motsatsorden otrygg och otrygghet innebär.

Kommissionens uppfattning är att det utifrån vårt uppdrag inte går att använda trygghetsbegreppen utan att precisera dessa närmare och undersöka vad som påverkar tryggheten hos människor. Utan en sådan grund är det svårt att på ett välmotiverat sätt föreslå olika åtgärder. Eftersom vårt uppdrag avser den brottsrelaterade otryggheten kommer den definition vi använder oss av att avse just det området.

## 5.2 Hur används begreppet trygghet?

Trygghetsbegreppet används frekvent i såväl offentligt tryck som i andra skrifter och undersökningar från olika myndigheter. Vi har dock inte i något sammanhang sett att innebörden av begreppet har diskuterats närmare. Det är märkligt med tanke på hur komplext begreppet är och att just trygghetsfrågor kan sägas vara en kärnuppgift för flera av myndigheterna. Komplexiteten hos begreppet åskådliggörs inte minst av påpekanden från Stiftelsen Tryggare Sverige och från akademiskt håll, vilket framgår nedan.

### 5.2.1 Offentligt tryck

I regeringens skrivelse *Tillsammans mot brott – Ett nationellt brottsförebyggande program* (skr. 2016/17:126) används begreppen trygg och trygghet frekvent. Det slås fast att målet för kriminalpolitiken är att minska brottsligheten och öka människors trygghet, att det finns otrygghet och problem med brottslighet i socialt utsatta områden och att Polismyndigheten satsar särskilt på att öka tryggheten för de boende i dessa områden. Det anges att Sverige i grunden är ett tryggt och säkert land, men också att den upplevda tryggheten och utsattheten för brott är ojämnt fördelad i samhället. Regeringen uttryckte att ekonomisk otrygghet kan vara en bidragande faktor till att människor begår brott, att rätten till en trygg barndom och en trygg uppväxt utan droger och våld är central när det gäller att skapa en god välfärd för alla vilket i sig motverkar brottslighet samt att en god boendemiljö som är trygg och säker är viktig i detta avseende (s. 3, 4, 10, 11 och 24).

I skrivelsen påpekas vidare att det finns anledning att skilja på begreppen brottsförebyggande arbete och trygghetsskapande arbete (s. 15).

Brottsförebyggande arbete bedrivs ofta med målet att skapa trygghet. Men trygghetsskapande arbete och brottsförebyggande arbete är inte alltid samma sak. Det är inte givet att människors trygghetsupplevelse går hand i hand med den faktiska risken för brott. En enskild människas känsla av otrygghet på en plats kan avspegla den faktiska risken, men det förekommer också att

situationer och platser upplevs som otrygga trots att risken för brott är låg. Här kan variationen mellan olika grupper som t.ex. kvinnor och män eller yngre och äldre skilja sig mycket åt. I det brottsförebyggande arbetet, inte minst i samverkan mellan flera aktörer, är det därför viktigt att tydliggöra hur trygghetsbegreppet används och vilka åtgärder som ska betraktas som brottsförebyggande respektive trygghetsskapande, dvs. vilket mål och syfte åtgärderna har.

Begreppen trygg och trygghet är således centrala i skrivelsen och det framgår att man talar om olika sorters trygghet. Någon närmare definition av begreppen ges dock inte.

I januari 2017 lade regeringen fast en Nationell säkerhetsstrategi. Den anger inriktningen och utgör ett ramverk för det arbete som är nödvändigt för att gemensamt värna Sveriges säkerhet, såväl inom som mellan olika politikområden. Syftet är att stärka förmågan att effektivt och samordnat förebygga och möta omedelbara och långsiktiga hot och utmaningar. Även i säkerhetsstrategin används trygghetsbegreppet utan att det definieras närmare. Regeringen påpekar t.ex. att skyddet av invånarnas trygghet och säkerhet är tätt sammankopplat med skyddet av viktiga samhällsfunktioner och grundläggande värden. Vidare talar man om den brottsrelaterade otryggheten genom att exempelvis ange att den ökade användningen av vapen på offentlig plats och i kriminella kretsar leder till otrygghet. Det påpekas dessutom att denna utveckling riskerar att minska förtroendet för rättsväsendet och tilltron till samhället som helhet. Regeringen slår fast att Sverige ska vara ett tryggt land att leva i för alla och att det ska gälla i alla områden (s. 5, 14 och 22).

### **5.2.2 Nationella trygghetsundersökningen**

Brå genomför sedan år 2006 den Nationella trygghetsundersökningen (NTU). År 2017 introducerades en ny version av undersökningen, benämnd NTU Lokal, som från år 2018 kommer att ersätta den tidigare NTU. Syftet är att bl.a. undersöka upplevd trygghet bland personer som fyller 16–79 år under undersökningsåret. Undersökningen belyser såväl oro att för egen del utsättas för brott som oro för att närstående ska utsättas samt oro över brottsligheten i stort och en mer allmän känsla av otrygghet (Brå 2018:1 s. 19 f. och 113).

Någon definition av vad som avses med begreppet trygghet går inte att hitta i någon av NTU-mätningarna. Tvärtom anmärks svårigheterna med begrep-

pet på grund av dess otydlighet. Det anges att trygghet är ett komplext och mångfacetterat fenomen och att ambitionen med NTU inte är att ge en heltäckande bild av hela fenomenet otrygghet. Ambitionen sägs i stället vara att bidra med ett antal centrala indikatorer på området (Brå 2018:1 s. 113).

I undersökningen hanteras svårigheterna med begreppet genom att i frågorna precisera vilken typ av otrygghet som avses. Exempelvis finns en fråga som gäller otrygghet vid utevistelse sena kvällar i det egna bostadsområdet. För dem som svarar att de aldrig går ut sena kvällar finns en följdfråga huruvida detta beror på otrygghet eller på andra förhållanden. Frågan är inte specifikt kopplad till brott utan avser en mer allmän känsla av otrygghet. Därutöver ställs frågor specifikt om oro för brott dels en abstrakt oro över brottsligheten i samhället, dels en konkret oro för att man själv eller någon annan ska utsättas för brott. Eftersom otrygghetsbegreppet inrymmer flera dimensioner sägs det uttryckligen i undersökningen att det är tänkbart att andra faktorer än sådana som är kopplade till brott vägs in i svaren (Brå 2018:1 s. 24 och 113-130).

Det kan här tilläggas att det inte heller i några av Brås övriga skrifter har gått att finna en närmare definition av begreppet trygghet.

### 5.2.3 Undersökningarna av levnadsförhållanden

På uppdrag av riksdagen genomför Statistiska centralbyrån varje år Undersökningarna av levnadsförhållanden (ULF). Undersökningarna beskriver levnadsförhållanden i en rad avseenden för olika grupper av befolkningen 16 år och äldre. Dessa förhållanden är boende, ekonomi, hälsa, fritid, medborgerliga aktiviteter, sociala relationer, sysselsättning och arbetsmiljö, trygghet och säkerhet. Det är dock endast en mindre del av undersökningen som avser trygghet.

Inte heller i denna undersökning har det gått att finna någon definition av begreppet trygghet. Den fråga som tar sikte på tryggheten är formulerad enligt följande. *Har du någon gång under de senaste 12 månaderna avstått från att ge dig ut på kvällen av oro för att bli överfallen eller på annat sätt hotad?*

### 5.2.4 Öppna jämförelser

Sedan 2006 publicerar Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) rapportserien *Öppna jämförelser*. Syftet är att på olika områden öka tillgången till jämförbar information om kvalitet, resultat och kostnader. Ett av områdena är trygghet och säkerhet. Skriften har publicerats sedan år 2008 och sedan



år 2010 utformas den tillsammans med Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.

Någon definition av trygghetsbegreppet görs inte i rapporten. Vad som avses framgår i stället av den ranking som görs av kommunerna. Den görs med utgångspunkt i ett sammanvägt värde där olika indikatorer viktas mot varandra. De fyra indikationerna är personskador till följd av olyckor (40 procent), utvecklade bränder i byggnad (10 procent), anmälda våldsbrott (40 procent) och anmälda stöld- och tillgreppsbrott (10 procent). Det anges att denna viktning avspeglar den samhällsekonomiska bördan av respektive indikator.<sup>7</sup>

### 5.2.5 Polisens trygghetsundersökningar

Polisen har sedan början av 1990-talet genomfört trygghetsmätningar i olika delar av landet. Syftet med dessa har varit att undersöka allmänhetens erfarenheter av brott och trygghet samt upplevelsen av polisens insatser. Resultaten av undersökningarna ligger till grund för hur polisen planerar sitt arbete, men används även av andra aktörer i deras brottsförebyggande arbete. Undersökningarna genomförs tillsammans med kommunerna. I varje område där undersökningen genomförs får 300 slumpvis utvalda personer i ålder 16-86 år möjlighet att delta. Totalt ingår ca 56 000 personer i trygghetsmätningen.<sup>8</sup>

Trygghetsundersökningen genomförs i form av en enkät, i vilken finns ett antal frågor som berör oron att drabbas av brott. De handlar t.ex. om inbrott, stöld av bil eller överfall samt om man känner sig trygg när man går ut i sitt bostadsområde sent en kväll och om det är några särskilda personer man är rädd för i området. Det finns även en fråga om huruvida man avstått från att delta i vissa aktiviteter pga. otrygghet. Inte heller i denna enkätundersökning preciseras närmare vad som avses med trygghet.

### 5.2.6 Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps trygghetsundersökning

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) har vid några tillfällen genomfört trygghetsundersökningar. Huvudsyftet är att få kunskap om hur olika personer ser på sin trygghet och säkerhet samt vad som upplevs som hot och risker.

<sup>7</sup> SKL och MSB, *Öppna jämförelser Trygghet och säkerhet 2017*, s. 17.

<sup>8</sup> Institutet för kvalitetsindikatorer, *Trygghetsmätningar Höst 2015 Teknisk rapport*, s. 2, och <https://polisen.se>.

Totalt har fyra trygghetsundersökningar genomförts. De tre första var begränsade till att enbart handla om brandområdet, medan den senaste från år 2014 breddades till frågor om i vilka situationer man känner sig otrugg, vad man är orolig för, hur stor möjlighet man har att påverka sin egen säkerhet och vilka säkerhetsåtgärder man har vidtagit. I undersökningen finns några frågor som specifikt tar sikte på brott. En av dem handlar om huruvida svarspersonen känner sig orolig för att drabbas av vissa uppräknade brott. En annan handlar om vilken möjlighet personen har att påverka sin egen säkerhet när det gäller de uppräknade brotten. I undersökningen definieras inte begreppet trygghet.

### **5.2.7 Stiftelsen Tryggare Sveriges definition av trygghetsbegreppet**

Stiftelsen Tryggare Sverige är en partipolitiskt och religiöst obunden organisation som har till syfte att förbättra hjälpen till brottsoffer och att främja utvecklingen av brottsförebyggande arbete. Arbetet inriktas på att finna nya idéer, samverkansformer och lösningar.<sup>9</sup> I ett sådant arbete är trygghetsbegreppet centralt.

Stiftelsen anger på sin hemsida att trots att säkerhets- och trygghetsfrågor har blivit mer aktuella under senare år har de aktörer som arbetar med frågorna inte definierat vad som närmare avses med begreppen. En förutsättning för att professionellt kunna arbeta med frågorna, menar stiftelsen, är att man definierar begreppen säkerhet och trygghet kopplat till brott och ordningsstörningar, varvid följande definition har tagits fram.

Säkerhet är individens faktiska risk att utsättas för brott och ordningsstörningar medan trygghet är individens upplevelse av säkerheten/risken.

Stiftelsen vänder sig mot att använda begrepp som upplevd trygghet och faktiskt trygghet och menar i stället att begreppet säkerhet kopplat till brott och ordningsstörningar är den faktiska risken att utsättas för sådana, medan trygghet är den subjektiva känslan, alltså individens egen känsla, kopplat till hur denna faktiska risk upplevs. Vidare anges att individens upplevelse av sin egen säkerhet bl.a. beror på rädslan eller oron att utsättas för brott och ordningsstörningar. Denna rädsla eller oro bygger i sin tur på en känsla av kontroll, tillit till samhället och till andra människor samt en tro på sin egen

<sup>9</sup> <http://tryggaresverige.org>

förmåga att förhindra brott och hantera eventuella konsekvenser av att ha utsatts för brott.

### 5.2.8 En guide till trygghetsundersökningar om brott och trygghet

Mellan åren 2001-2011 bedrev Göteborgs stad ett utvecklingsarbete i form av ett trygghetsfrämjande och brottsförebyggande råd benämnt Tryggare och Mänskligare Göteborg. På uppdrag av rådet togs skriften *En guide till trygghetsundersökningar om brott och trygghet* fram av Anita Heber, tidigare bl.a. utredare vid Brå och numera docent vid Kriminologiska institutionen, Stockholms universitet.

I skriften problematiseras begreppet trygghet och det framhålls att det omfattar mycket mer än bara oro för brott. Trygghet kan ses från såväl ett kriminologiskt som ett folkhälso- och demokratiperspektiv. Exempelvis påverkas folkhälsan av ekonomisk och social trygghet. Ett fungerande demokratiskt system ger trygghet. Skriften är dock inriktad på trygghet kopplad till brottslighet och syftet anges vara att beskriva och reflektera över oro för brott, trygghet och trygghetsundersökningar. Som underlag för skriften ligger bl.a. en omfattande genomgång av forskningen på området och diskussioner med forskare och experter från olika ämnesområden.<sup>10</sup>

Skriften presenteras på Brås hemsida där det sägs att det ofta saknats en exakt definition av trygghetsbegreppet när frågor ska formuleras i trygghetsundersökningar och att det i stället används en rad andra begrepp. Enligt Heber kan det bero på en osäkerhet kring vad trygghet egentligen är då den påverkas av många olika faktorer. Hon menar att trygghet är svår att mäta eftersom känslan av trygghet är subjektiv, vilket i sin tur innebär att ovarsamt genomförda trygghetsundersökningar kan vara missvisande och ge en överdriven bild av människors otrygghet.

I skriften anges att det i trygghetsundersökningar förekommer både positiva och negativa begrepp. De vanligaste negativa begreppen är rädsla, oro och risk. De positiva begreppen är oftast säkerhet, tillit och trygghet. Dessa begrepp har valts ut efter en omfattande genomgång av den svenska och internationella litteraturen inom kriminologi och har behandlats i Hebers doktorsavhandling.<sup>11</sup> Inför den fortsatta diskussionen finns anledning att

<sup>10</sup> Heber, *En guide till trygghetsundersökningar*, s. 7.

<sup>11</sup> Heber, *Var rädd om dig! Rädsla för brott enligt forskning, intervjupersoner och dagspress*, Akademisk avhandling, Kriminologiska institutionen, Stockholms universitet, 2007.

här göra några korta anmärkningar gällande begreppen eftersom de är till hjälp vid en närmare precisering av trygghetsbegreppet.<sup>12</sup>

*Rädsla* i samband med brott sägs vanligen syfta på den negativa reaktion som uppstår hos någon under eller efter en situation som uppfattas som farlig. Vid rädsla känner personen att det finns en risk att skadas av det som sker eller skulle kunna ske. Rädslan är på så sätt inte alltid bara känslomässig utan kan ha sin grund i den riskbedömning personen gör av situationen.

*Oro* grundar sig i en reflektion över vad som skulle kunna hända och är på så sätt framåtblickande. Det kan gälla både personen själv eller dennes närstående. Oron för närstående kallas altruistisk oro och kan påverka fler människor än oron för egen del. Det sägs att oron för brott ofta är en del av en mer generell otrygghetskänsla som inte alltid är inriktad på brottsligheten och att den ofta handlar om tankar som inte behöver vara att hänföra till ett faktiskt brott. Detta hindrar inte att oron kan grundas på sådant som den enskilde har upplevt eller hört talas om. Eftersom en ökad risk att utsättas för brott kan göra att oron ökar finns en koppling mellan dessa begrepp. Vid oro kan sådana förhållanden som själva händelsen, potentiella gärningsmän och brottets konsekvenser komma upp, men också funderingar kring vilka åtgärder som måste vidtas för att undvika att utsättas för brott. Det kan handla om att installera larm eller undvika särskilda platser eller personer.

*Risk* avser ofta en uppskattning av sannolikheten för att en viss händelse ska inträffa och hur stor negativ konsekvens det skulle få. I fråga om brott görs bedömningar av hur farlig en situation är på grundval av brottets möjliga konsekvenser och sannolikheten att utsättas samt ibland föreställningar om gärningspersoner. Även oron för brott kan påverka bedömningen. Riskbedömningen görs alltså på förhand och är till stor del subjektiv. Det hindrar inte att bedömningen görs samtidigt som den enskilde befinner sig i en riskfylld situation. Faktorer som då vägs in kan vara om det finns människor i närheten som kan komma till undsättning eller hur den fysiska omgivningen ser ut. Det framhålls vidare att allmänheten vanligtvis grundar sina riskbedömningar på andra faktorer än experterna. De senare baserar ofta sina bedömningar på statistik, vilket allmänheten normalt inte gör. Det behöver inte betyda att den ena bedömningen är bättre än den andra, men det leder ofta till att bedömningarna inte överensstämmer varvid diskussioner om människors över- eller underskattning av risker uppkommer.

<sup>12</sup> Redogörelsen bygger på framställningen i Heber, *En guide till trygghetsundersökningar*, s. 9–11.

Begreppet *säkerhet* betecknar ofta att man kan skydda sig från något. Ibland inkluderas en riskbedömning i begreppet och avser då huruvida den enskilde kan skydda sig tillräckligt i förhållande till risken. I sammanhang av brott innefattar säkerhet framför allt fysiska aspekter såsom larm, säkerhetsdörrar, kameraövervakning och gated communities. På så sätt är säkerhet delvis något man kan köpa. Säkerhet kan även vara kopplat till individuella faktorer. En person kan känna sig säker då denne på grund av sina starka fysiska egenskaper inte tror sig löpa någon risk att utsättas för brott. Trots att många bedömer säkerhet på olika sätt behandlas begreppet ofta som om det vore ett objektivt och oproblematiskt begrepp, när bedömningarna i själva verket baseras på människors subjektiva uppfattning om risker, säkerhetsåtgärder och möjligheter att skydda sig.

*Tillit* innebär att människor känner förtroende för varandra. En person som känner tillit har förtroende för att medmänniskor vill väl. Det kan gälla såväl bekanta som obekanta. Tillit har även koppling till oro för brott på så sätt att personer med många och starka sociala relationer ofta känner sig mindre oroliga för brott, men då har också miljön betydelse. I storstadsmiljöer är det svårare att känna tillit eftersom de flesta personer är obekanta med varandra jämfört med mindre orter där folk känner till varandra. Forskare menar att oro för brott delvis kan kopplas till tillit och förstås som oro för vad okända personer kan ta sig till. Ibland kan dock främmande människor ses som en garanti för trygghet. Vidare kan man tala om tillit i förhållande till olika institutioner, varvid begreppet förtroende brukar användas. Förtroende kan ses som något man har i förväg, medan tillit inte behöver finnas på ett så tidigt stadium. Exempelvis är förtroendet för rättsväsendet viktigt i samband med brott. Förtroendet kan då innebära att människor litar på att polisen utreder brott, att gärningspersoner hamnar i domstol och att det utdöms rättvisa straff.

*Trygghetsbegreppet* är enligt rapporten det som kanske är svårast att definiera då det i stor utsträckning inkluderar de övriga begreppen. Exempelvis upplever en person trygghetskänsla om denne har tillit till sina medmänniskor, men också kan skydda sig själv och därför känna sig säker. Normalt innebär trygghet också en avsaknad av rädsla, oro och risk. Vidare kan man tala om sådan ekonomisk trygghet som innebär att man klarar sig ekonomiskt även om man utsätts för brott. Trygghet kan alltså vara både objektiv och subjektiv. Det sägs också att goda livsvillkor som leder till grundtrygghet, inte automatiskt leder till en känsla av trygghet.

### 5.3 Trygghetskommissionens trygghetsbegrepp

Det är ingen enkel uppgift att definiera begreppet trygghet, vilket bl.a. har sin grund i att trygghet i de flesta fall bygger på en subjektiv känsla och därmed skiftar mellan personer och situationer. Mot denna bakgrund och att syftet med vår rapport inte är att på ett djupare plan teoretisera och belysa trygghetsbegreppet på ett uttömmande sätt, måste vi använda oss av en definition som är någorlunda bestämd, adekvat för rapportens syfte och praktiskt tillämpbar. Definitionen ska dessutom avse den brottsrelaterade otryggheten.

Den enda uttryckliga definition vi funnit av trygghetsbegreppet är den som Stiftelsen Tryggare Sverige har tagit fram. I de skrifter och undersökningar som presenterats ovan får man i stället sluta sig till vad som avses med trygghet utifrån de resonemang som förs och de frågor som ställs.

Enligt vår mening talar mycket för att den definition som Tryggare Sverige tagit fram är adekvat för våra syften. Definitionen innebär att trygghet beskrivs som den enskilde personens egen uppfattning om sin faktiska risk att utsättas för brott eller ordningsstörningar. Utgångspunkt tas således i den enskilde personens subjektiva känsla i stället för i statistiska resonemang om den faktiska sannolikheten att utsättas. Enligt vår mening tar ett sådant synsätt människors trygghet på allvar och kommer närmare de reella problemen kring otrygghet i samhället. Synsättet skapar kunskap om vad som påverkar tryggheten negativt, dvs. om vilka faktorer som skapar otrygghet i samhället. Detta menar vi är en avgörande utgångspunkt när det gäller att formulera adekvata åtgärder som påverkar den enskildes trygghet. Oavsett om den subjektiva känslan har fog för sig eller bara bygger på inbillade risker är otryggheten reell för den enskilde och kräver åtgärder. Vilka dessa åtgärder är får anpassas efter den aktuella situationen. I vissa fall kanske det krävs förändringar av miljön i ett bostadsområde, i andra fall en informationsinsats om hur brottsligheten faktiskt ser ut. Det kan således vara skillnad mellan brottsförebyggande åtgärder och trygghetsskapande åtgärder. Som nyss nämnts påpekades också en sådan skillnad i regeringens brottsförebyggande program.

I skriften *En guide till trygghetsundersökningar* framgår att den altruistiska oron ibland kan innebära en större oro än oron för egen del. Det är inte svårt att förstå att oron över att en närstående ska råka illa ut i förlängningen kan påverka känslan av trygghet på ett negativt sätt. Uppenbara exempel på detta är att föräldrar oroar sig för sina barn eller att barn oroar sig för att deras föräldrar ska utsättas för rån. Även en sådan oro menar vi är relevant

att beakta i vårt arbete och överhuvudtaget adekvat att inkludera i ett trygghetsskapande arbete.

Den definition som vi använder oss av avser således såväl begreppet säkerhet som begreppet trygghet och lyder enligt följande. *Säkerhet är individens eller någon närståendes faktiska risk att utsättas för brott och ordningsstörningar. Trygghet är individens upplevelse av sin egen eller närståendes säkerhet.* Att även ordningsstörningar bör inkluderas i definitionen av trygghet har framgått av föregående kapitel om vilka brott som har betydelse för tryggheten.

En sådan definition menar vi dessutom går väl ihop med den indirekta beskrivning av begreppet trygghet som finns i de ovan redovisade skrifterna och undersökningarna. I regeringens brottsförebyggande program påpekas att det kan finnas skillnad mellan den faktiska risken för brott och människors upplevelse av trygghet, vilket bl.a. är relevant för vilka åtgärder som ska vidtas. Även i säkerhetsstrategin skiljs mellan säkerhet och trygghet, vilket också görs i MSB:s undersökning. Det kan vidare noteras att NTU inkluderar oro för närstående. När det kommer till begreppet säkerhet kan noteras att det är fråga om olika slags säkerhet i vår definition respektive i guiden till trygghetsundersökningar. I vår definition får säkerhet beteckna ett objektiva faktum baserat på exempelvis statistiska uppgifter, vilket i och för sig påverkas av de fysiska säkerhetsåtgärder som vidtas och som lyfts fram i guiden. I guiden inkluderar man emellertid även en persons subjektiva uppfattning om risken, vilket alltså inte är fallet i vår definition.





# 6 Livskvalitetsbrottens utveckling

## 6.1 Trygghetskommissionens ansats

Trygghetskommissionens arbete fokuserar på trygghetsfrågor. I detta kapitel kommer vi därför att rikta in oss på att behandla brott och ordningsstörningar som påverkar människors trygghet. I avsnitt 4.3 har vi lyft fram olika brott med sådan påverkan och benämnt dem livskvalitetsbrott samt påpekat att det finns svårigheter med att utforma en exakt brottskatalog över dem. Detta förhållningssätt får återverkningar på såväl vår uppgift att behandla brottsutvecklingen som på våra åtgärdsförslag.

Utvecklingen av några typiska vardagsbrott visar samma mönster som för brottsligheten i stort sett till anmälda brott, personupplklaringsprocent och lagföringsbeslut: Antalet brottsanmälningar ökar medan personupplklaringsprocenten och antalet lagföringsbeslut minskar. Självklart finns undantag, t.ex. för viss tillgreppsbrottslighet, men på ett generellt plan är mönstret ändå detsamma.

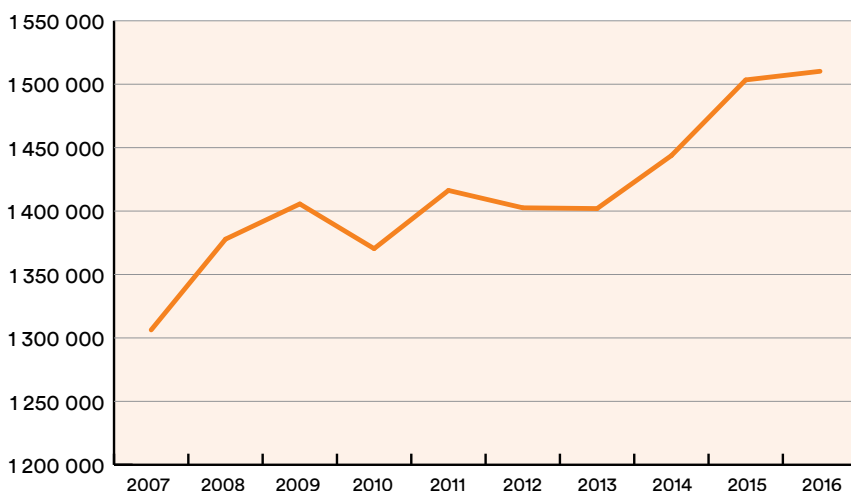
Nedan kommer den övergripande statistiken över brottsanmälningar, personupplklaringsprocent och lagföringsbeslut att presenteras. Samtidigt anmärks vissa särskilda förhållanden kring statistiken som är viktiga att ha med sig för att kunna tolka den korrekt.<sup>13</sup>

<sup>13</sup> Det ska här anmärkas att vid avsnittets färdigställande gör Brå, som tar fram den svenska officiella kriminalstatistiken, en översyn av statistiken för åren 2013–2016 varför dessa siffror inte är tillgängliga. Vi kommer att redovisa den statistik som tidigare presenterats av Brå för dessa år med det förbehållet att den kan komma att justeras. Därav kommer inte heller någon statistik för år 2017 att redovisas.

## 6.2 Anmälda brott

Av följande diagram framgår att det totala antalet brottsanmälningar har ökat med 15 procent under den senaste tioårsperioden. År 2016 anmäldes drygt 1,5 miljoner brott. Med några undantag har antalet anmälningar i princip ökat för varje år.

Diagram 1 – Det totala antalet brottsanmälningar per år 2007–2016



Med anmälda brott avses de händelser som har anmälts och registrerats som brott hos Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten och Tullverket. Statistiken anger således inflödet av anmälningar till myndigheterna. I denna siffra ingår även sådana händelser som efter utredning visat sig inte vara brottsliga eller sådana där man inte lyckats styrka brott. Detta beror på att anmälan sker i initialskedet av en rättsprocess då någon utredning ännu inte gjorts.

Statistiken över anmälda brott är dock ett trubbigt instrument och inte lämplig att använda för att beskriva brottslighetens omfattning. Vilka brott som anmäls är beroende av människors anmälningsbenägenhet. Dessutom kan ett ärende innehålla mer än ett brott och således mer än en brottsanmälan. Man bör därför ha i åtanke att ett ärende som innehåller många brott kan generera ett stort antal anmälningar, vilket i sin tur kan påverka statistiken och vara förklaringen till stora skillnader mellan olika år (Brå 2017:5 s. 13 f.).

Ett sätt att försöka få en mer rättvisande bild av omfattningen är att använda sig av olika offer- och självdeklarationsstudier som mäter utsattheten för brott, t.ex. NTU. Man kan på så sätt få en uppfattning om mörkertalet, dvs.

den dolda brottslighetens omfattning. Den dolda brottsligheten är dock svår att mäta. Det är exempelvis inte möjligt att mäta samtliga brottstyper med hjälp av sådana undersökningar och de är dessutom behäftade med ett antal felkällor. Det kan t.ex. handla om stora svarsbortfall eller över- respektive underskattningar av utsattheten. Vidare kan mörkertalet påverkas av faktorer som polisens prioriteringar, förändrade attityder i samhället och lagstiftningsförändringar (Brå 2017:5 s. 16-19).

När den svenska statistiken över anmälda brott jämförs med motsvarande statistik i andra länder framförs ibland att Sverige ligger högt i antalet anmälningar. Det ska då erinras om att rättvisande statistiska jämförelser mellan olika länder är svåra att göra. Ett exempel på hur statistiken kan skilja sig åt gäller vid vilken tidpunkt statistiken upprättas. I Sverige sker det vid tidpunkten för anmälan, medan det i flera andra länder görs först efter genomförd utredning. Det innebär ett större antal anmälningar i Sverige eftersom även anmälningar som visat sig inte innebära något brott räknas med, vilket alltså inte görs i vissa andra länder. Ett annat exempel är att varje händelse vid seriebrott räknas för sig i Sverige, medan man i andra länder slår ihop alla händelser till en anmälan och räknar dem som ett brott. Ytterligare ett exempel är att allt som anmäls till polisen i Sverige måste registreras som brott och att den svenska polisen i jämförelse med situationen i andra länder har en betydande egen anmälningsplikt. Det innebär att antalet anmälda brott blir förhållandevis stort i Sverige och att antalet svårupplärade anmälningar blir större (Brå 2014:17, s. 106–129 och 2017:5, s. 20–21).

### **6.3 Personupplklaringsprocent**

Den kanske mest intressanta informationen när det gäller frågor om personupplärning är den s.k. *personupplklaringsprocenten*. Med det menas andelen personupplärade brott av samtliga handlagda brott under ett visst år. Statistiken över personupplklaringsprocenten används ibland som ett grovt mått på förmågan hos de brottsutredande myndigheterna att binda gärningspersoner till de anmälda brotten.

När man talar om *personupplärade brott* avses brott för vilka en misstänkt har kunnat bindas till brottet och ett beslut om att väcka åtal, utfärda strafföreläggande eller meddela åtalsunderlåtelse har fattats. Begreppet *handlagda brott* avser anmälda brott för vilka man fattat beslut som innebär

att handläggningen av brottet på något sätt avslutats. Det kan därför sägas vara ett mått på utflödet från utredande myndigheter.<sup>14</sup>

Fram till år 2014 beräknades personupplklaringsprocenten som andelen personupplklarade brott av samtliga anmälda brott, dvs. inte av samtliga handlagda brott vilket numera är fallet. För att göra resultaten jämförbara bakåt i tiden redovisas de därför här utifrån den tidigare beräkningsmodellen. Man måste således komma ihåg att personupplklaringsprocenten är beroende av inflödet av brottsanmälningar. Om antalet brottsanmälningar har ökat mer än antalet personupplklarade brott, kan det få effekten att personupplklaringsprocenten minskar trots att antalet personupplklarade brott egentligen har ökat. Man bör också notera att personupplklaringsprocenten påverkas av vilken typ av brott som polisen prioriterar. Om polisen fokuserar på s.k. spanings- eller ingripande brott, t.ex. narkotika- eller trafikbrott, där det kanske oftare än vid annan brottslighet finns en misstänkt person redan då anmälan görs, ökar personupplklaringsprocenten (Brå 2017:5 s. 14 f). Brå har dessutom gjort en undersökning som visar att det i vissa fall endast finns förutsättningar att personupplklara cirka 50 procent av de anmälningar som kommit in. Det kan bl.a. bero på olika legala skäl som att den anmälda gärningen visade sig inte vara brottslig (Brå 2014:17 s. 100–104). Det är således ett komplext mått vi har att göra med här.

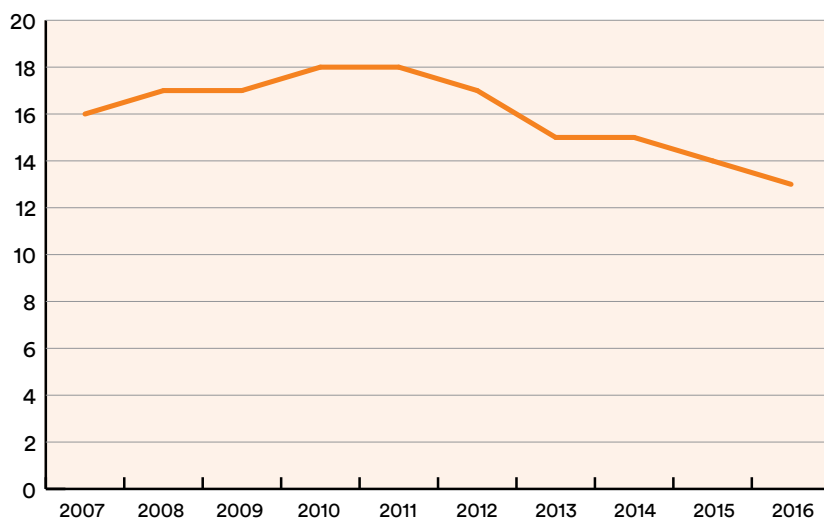
För att följa upp påpekandena om internationella jämförelser under avsnittet om brottsanmälningar kan påpekas att det i flera länder räcker med att en person befunnits skäligen misstänkt för brottet för att det ska anses personupplkrat. I Sverige krävs som framgått att en person i princip kunnat bindas vid ett brott, vilket gör att antalet personupplklarade brott redan på den grunden blir färre i Sverige än i vissa andra länder (se vidare Brå 2014:17 s. 106–129).

Sett över tid har personupplklaringsprocenten minskat. År 2007 låg den på 16 procent och efter viss uppgång har den minskat successivt till att för år 2016 sjunka till 13 procent. För att ge ytterligare en dimension till denna siffra kan några brottstyper med mycket låga nivåer lyftas fram. År 2016 var

<sup>14</sup> Brå 2017:5 s. 14. Statistiken över handlagda brott redovisas efter två olika principer, dels om brottet har utretts eller direktavskrivits, dels om det funnits någon skäligen misstänkt för brottet eller inte. Redovisningen av antalet handlagda brott har från år 2014 ersatt statistiken över upplklarade brott. För mer information se Brå, Handlagda brott – *Slutlig statistik för 2015*, s. 6–7. I rapporten finns en utförlig redogörelse för förändringarna i statistikredovisningen samt en beskrivning av undergrupperna.

personuppklaringsprocenten för bedrägeri 5 procent, för bostadsinbrott 3,5 procent, för ofredande 3 procent och för skadegörelse 2 procent.

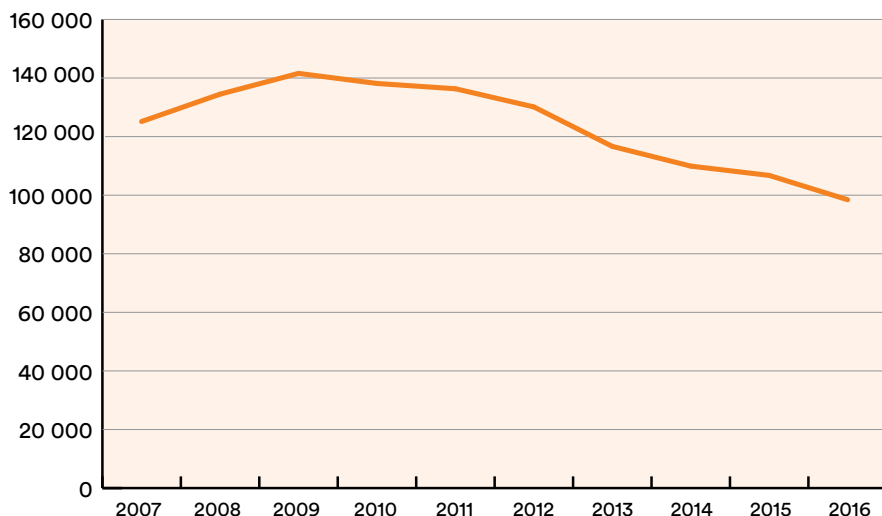
Diagram 2 – Personuppklaringsprocent för samtliga brott 2007–2016



#### 6.4 Lagföringsbeslut

Utvecklingen av antalet lagföringsbeslut sett över tid följer samma mönster som personuppklaringsprocenten, vilket i någon mån är logiskt. Om allt färre brott personuppklassas minskar även antalet lagföringsbeslut. Som högst låg antalet beslut på 140 000 år 2009, medan antalet för år 2016 låg under 100 000.

Diagram 3 – Det totala antalet lagföringsbeslut 2007–2016



Statistiken avser samtliga personer som under ett visst kalenderår befunnits skyldiga till brott. Redovisningen bygger på de lagföringsbeslut som meddelats genom antingen tingsrätts fällande dom<sup>15</sup>, åklagares beslut om åtalsunderlåtelse eller strafföreläggande som godkänts av den enskilde. I statistiken redovisas varje lagföringsbeslut, vilket innebär att en person som döms flera gånger under ett och samma år redovisas flera gånger i statistiken. Om en lagföring innehåller flera personer redovisas samtliga personer i statistiken. (Brå 2017:5, s. 15.)<sup>16</sup>

Även om en person döms för fler än ett brott vid lagföringen, redovisas endast ett brott enligt *huvudbrottsprincipen*. Redovisningen sker då under det brott som har den strängaste straffskalan. Denna princip är särskilt viktig att notera för en bedömning av lagföringen av livskvalitetsbrott, eftersom huvudbrottsprincipen leder till en underskattning av lindrigare brott i statistiken (Brå 2017:5 s. 15.)

## 6.5 Statistiken måste hanteras varsamt

Vad säger oss egentligen den officiella kriminalstatistiken? Som ovan påpekats avspeglar antalet brottsanmälningar endast en del av sanningen. Vi har också konstaterat att undersökningar kring mörkertalet ger osäkra resultat. Personupplklaringsprocenten kan ge en indikation på vilka brott

<sup>15</sup> I statistiken redovisas endast fällande domar från tingsrätt även om dessa överklagats. Det innebär att även personer som frikänts efter överklagande finns med i statistiken.

<sup>16</sup> Angående internationella jämförelser gällande lagföringar kan hänvisas till Brå 2014:17 s. 128 f.

som (inte) prioriteras av polis och åklagare, men bilden är mer komplicerad än så. En särskild fråga är t.ex. hur många av brottsanmälningarna som det över huvud taget är möjligt att personupplära. Och redovisningen av antalet lagföringsbeslut innebär en underskattning av lindrigare brott, dvs. av många livskvalitetsbrott.

För att ge ett konkret exempel kan ett utredningsärende innehålla flera tusen olika brottsanmälningar, t.ex. vid fakturabedrägerier. Ett sådant omfattande ärende kan alltså göra vissa avtryck i anmälningsstatistiken, trots att det kanske endast handlar om några få gärningsmän. Sådana omfattande ärenden tar ofta lång tid att utreda, vilket i sin tur kan påverka personupplklaringsprocenten mellan olika år. När det gäller lagföringsbeslut kommer dessa att redovisas efter hur många gärningsmän som lagförs. Skulle således en gärningsman dömas för ett stort antal fakturabedrägerier, resulterar det endast i ett lagföringsbeslut. Eftersom redovisningen dessutom sker efter huvudbrottsprincipen kan under en lagföring för exempelvis grovt bedrägeri gömma sig lagföringar för flera andra lindrigare brott utan att det syns i statistiken.

Mot denna bakgrund kan konstateras att statistiken inte ger oss någon särskilt bra bild över hur situationen egentligen ser ut, även om det kan finnas ett värde i att se trender över tid. Det finns dock ett stort värde i att lyfta fram problemen kring kriminalstatistiken eftersom vi upplever att den i flera fall används på ett oreflekterat sätt i debatten och dessutom ofta i trygghetsdiskussioner. Det är något att hålla i minnet inför nästa kapitel som behandlar den brottsrelaterade otryggheten.





# 7 Den brottsrelaterade otryggheten

## 7.1 Trygghetskommissionens ansats

I kommissionens direktiv anges att vi bör ta utgångspunkt i bl.a. Brås nationella trygghetsundersökning (NTU) och annan relevant statistik från den myndigheten. Till att börja med kan konstateras att NTU är ett trubbigt verktyg. Den undersökning som genomförts sedan år 2006 har syftat till att i huvudsak presentera resultat på nationell nivå och i viss mån även på regional nivå. De resultat som ges gäller således stora geografiska områden. Under arbetets gång har vi vid ett flertal tillfällen uppmärksammat på att de trygghetsskapande åtgärder som sätts in måste vara mycket lokalt anpassade för att vara effektiva. Även om resultaten av NTU kan användas för att undersöka trender på nationell och regional nivå är de alltså inte användbara för att utforma lokala insatser.

År 2017 introducerades undersökningen NTU Lokal som från och med år 2018 kommer att utgöra den nya standardmetoden i NTU. Denna syftar till att redovisa resultat på såväl nationell och regional som lokal nivå. Med lokal nivå avses då lokalpolisområdesnivå. Dessa områden är 95 till antalet och anledningen till att man övergått till denna modell är att Polismyndigheten ska kunna följa upp sin verksamhet på denna nivå (Brå 2018:1 s. 19). Enligt vår mening är inte heller denna undersökning tillräckligt lokal för att kunna användas vid utformning av adekvata åtgärder. Ett lokalpolisområde innehåller inte sällan flera olika kommuner medan en tillräckligt detaljerad undersökning måste avse enskilda kommuner eller till och med olika kommundelar eller stadsdelar/kvarter för att vara riktigt användbar.

Ett ytterligare problem för vår del är svårigheten att avgöra i vilken mån NTU fångar upp livskvalitetsbrotten. Även om det är rimligt att utgå från att många av dem återspeglas i resultaten, eftersom det är just otrygghet och oro som efterfrågas, bör noteras att den fråga som uttryckligen ställs om otrygghet (vilket kommer att framgå nedan) avser ensam utevistelse en sen kväll i det egna bostadsområdet. Således omfattas inte uttryckligen exempelvis hemmiljön och det ställs endast direkta frågor om ett begränsat antal konkreta brott. Mot denna bakgrund menar vi att NTU har ett begränsat värde för vårt uppdrag. Det som dock är intressant med NTU är att på

ett nationellt plan följa otrygghetens utveckling som en slags temperaturmätare på samhället. Likaså kan vissa generella slutsatser dras av resultaten. Som kommer att framgå i vår åtgärdsdel menar vi dock att det måste göras andra typer av trygghetsmätningar för att de ska kunna vara riktigt praktiskt användbara.

## 7.2 Utvecklingen av den brottsrelaterade otryggheten enligt NTU

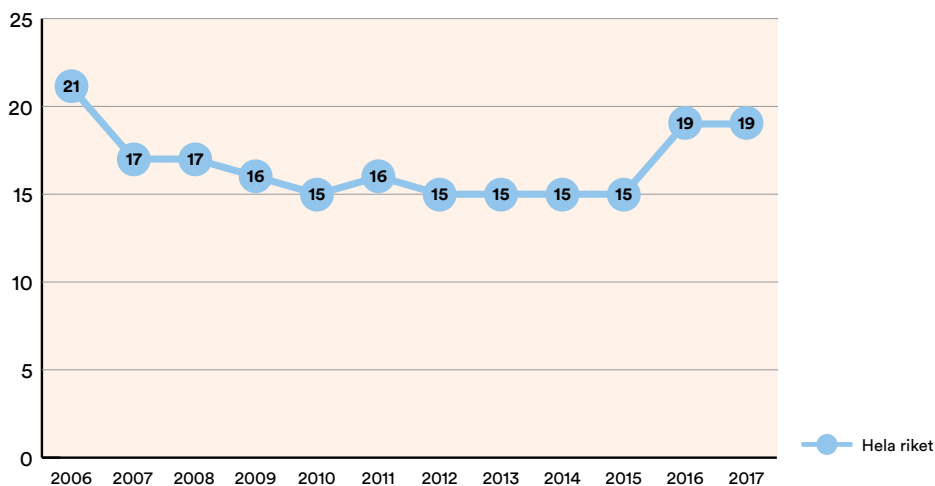
NTU består av ett antal olika frågeområden. Dessa är *utsatthet för brott, oro och otrygghet, förtroende för rättsväsendet och brottsutsattas kontakter med rättsväsendet*. Med det synsätt kommissionen har anlagt på begreppet trygghet blir i första hand frågeområdet oro och otrygghet relevant när den brottsrelaterade otryggheten ska behandlas. Frågeområdet utsatthet för brott är närmast att hänföra till begreppet säkerhet och de övriga frågeområdena behandlar sådana förhållanden som enligt vårt synsätt kan *påverka* tryggheten utan att för den skull inkluderas i begreppet. Även frågeområdet oro och otrygghet innehåller dock till största del frågor som behandlar människors oro för brott, dvs. sådant som enligt vårt synsätt kan *orsaka* otrygghet. Nedan kommer NTU:s resultat att behandlas under olika avsnitt beroende på om de beskriver otrygghet, orsaken till otrygghet eller konsekvenser av otrygghet.

År 2017 är ett övergångsår mellan de båda NTU-undersökningarna, varför Brå presenterar resultat från såväl den ursprungliga NTU som NTU Lokal. I denna rapport kommer vi dock endast att redovisa resultat från den ursprungliga undersökningen då vi avser att belysa utvecklingen över tid. Det ska också förtydligas att de resultat som presenteras i NTU kan, beroende på frågeställning, avse både innevarande år och året före. Exempelvis avser resultaten i NTU 2017 såväl år 2016 som 2017 beroende på vad som efterfrågas. För enkelhets skull refereras då till år 2017 eller 2017 års mätning.

Som nyss nämnts finns i NTU finns endast en fråga som kan sägas ta direkt sikte på otryggheten. Den är inte uttryckligen kopplad till brott utan syftar till att undersöka en mer allmän känsla av otrygghet (Brå 2018:1 s. 113). Frågan lyder enligt följande. *Om du går ut ensam sent en kväll i området där du bor, känner du dig då mycket trygg, ganska trygg, ganska otrygg, mycket otrygg eller går du aldrig ut ensam sena kvällar?* För dem som svarar att de aldrig går ut ensamma ställs frågan om det beror på att de känner sig otrygga eller om det beror på något annat förhållande.

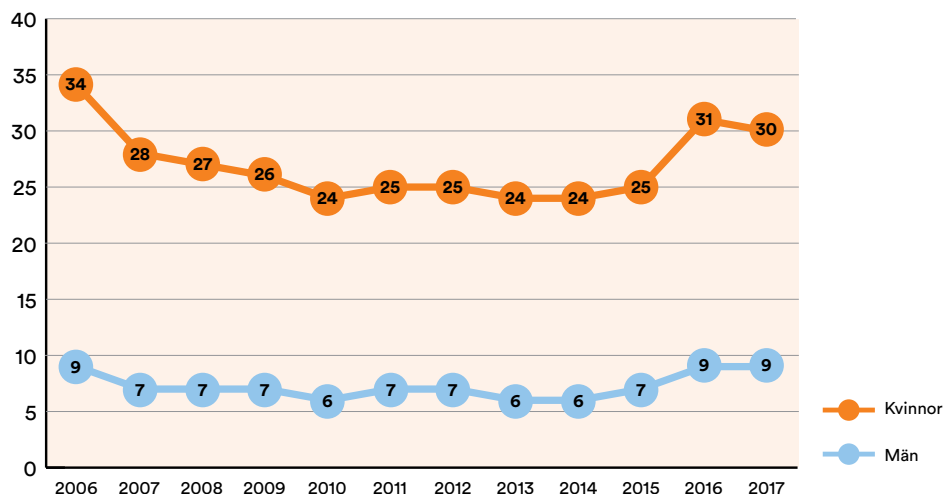
Inledningsvis kan konstateras att en stor majoritet av befolkningen känner sig ganska eller mycket trygga vid sådan utevistelse. Vad man dock bör observera är att det skedde en tydlig ökning av otryggheten mellan åren 2015-2016. Denna höga nivå höll i sig även år 2017 och är den näst högsta som uppmätts sedan mätningen startade år 2006. Följande diagram visar utvecklingen av den andel som uppger att de antingen var mycket eller ganska otrygga vid utevistelse sent på kvällen i det egna bostadsområdet, eller som pga. otrygghet inte går ut sena kvällar.

Diagram 4 – Otrygghet vid utevistelse sen kväll i det egna bostadsområdet 2006–2017



Det är stor skillnad mellan kvinnors och mäns otrygghet. För år 2017 är andelen kvinnor som svarar att de känner sig mycket eller ganska otrygga eller som avstår från att gå ut på grund av otrygghet 30 procent medan motsvarande siffra för män är 9 procent.

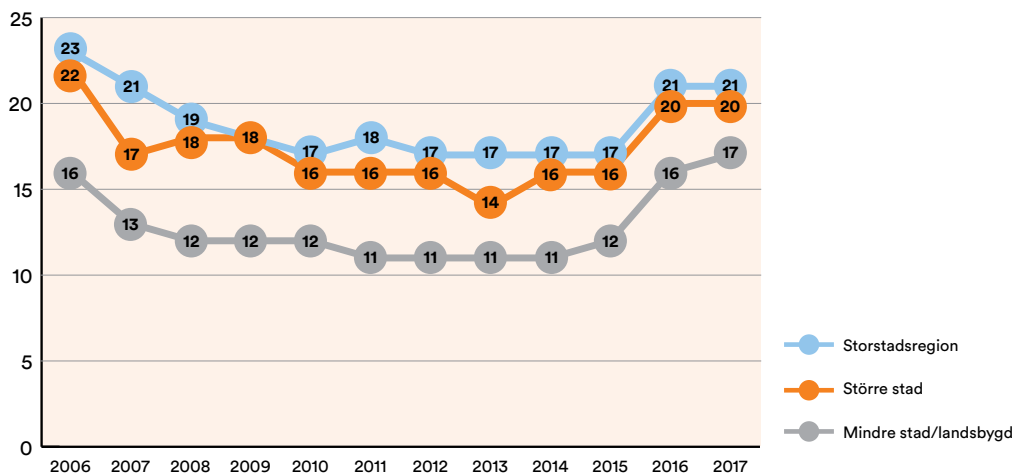
Diagram 5 – Otrygghetens fördelning mellan kvinnor och män 2006–2017



Av NTU framgår vidare att otryggheten skiljer sig åt beroende på om man bor i stad eller på landsbygd. Resultaten redovisas i NTU utifrån en indelning i *storstadsregion*, *större stad* och *mindre stad/landsbygd*. Något förenklat innefattar begreppet storstadsregion Stockholm/Södertälje, Göteborg och Malmö/Lund/ Trelleborg. Begreppet större städer avser kommuner med mer än 90 000 invånare inom 30 kilometers radie från kommuncentrum och begreppet mindre städer/landsbygd övriga landet.<sup>17</sup> Svaren följer samma mönster som ovan, dvs. otryggheten sjönk förhållandevis snabbt efter år 2006 men ökade mellan åren 2015–2016. Resultaten år 2017 är desamma med undantag för att otryggheten ökade något i mindre städer/landsbygd.

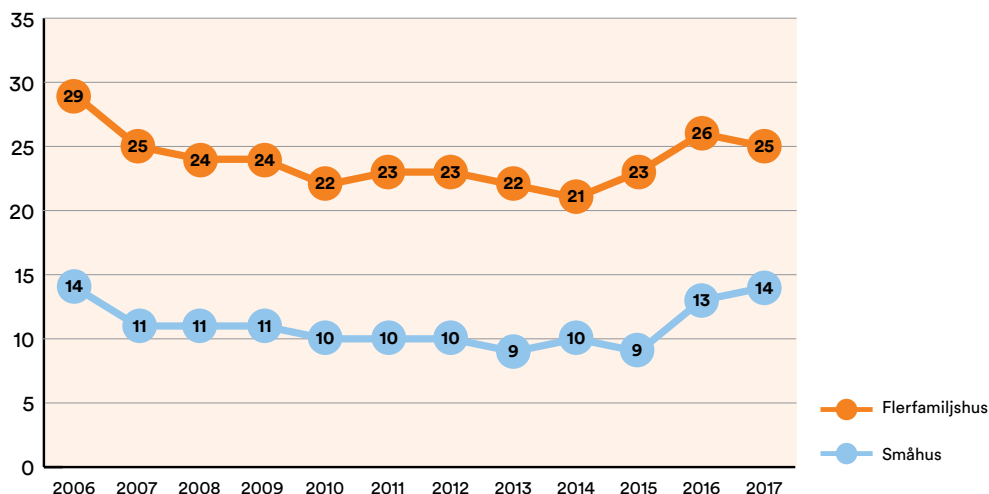
<sup>17</sup> Brå 2018:2 s. 188. I rapporten anges att indelningen i boendeort baseras på H-regioner. En H-region (H står för Homogena med avseende på befolkningsunderlaget) är en gruppering av kommuner efter lokalt och regionalt befolkningsunderlag på skalan storstad-glesbygd. Inledningen som används i NTU är storstadsregioner (Stockholm/Södertäljes A-region, Göteborgs A-region och Malmö/Lund/Trelleborgs A-region), större stad (kommuner med mer än 90 000 invånare inom 30 kilometers radie från kommuncentrum) samt en sammanslagning av kategorierna mellanbygden, tätbygden och glesbygden, som i rapporten kallas mindre stad/landsbygd.

Diagram 6 – Otrygghet beroende på boendeort 2006–2017



Det visar sig även finnas skillnad i otrygghet beroende på om man bor i småhus eller i flerfamiljshus. Personer i flerfamiljshus är generellt mer otrygga än personer i småhus. Även här kan man iaktta samma trend som framgått av tidigare diagram med sjunkande och stigande siffror.

Diagram 7 – Otrygghet beroende på bostadstyp 2006–2017



### ***Trygghetskommissionens reflektion***

Undersökningen visar att 19 procent av befolkningen känner sig otrygga om de går ut ensamma sent en kväll i sitt bostadsområde. Denna andel är den näst högst som uppmätts sedan mätningarna startade år 2006 och har legat på samma nivå de senaste två åren. Det som särskilt kan noteras är den markanta ökningen som skedde mellan åren 2015–2016 då andelen ökade med hela 27 procent. Denna ökning har dock inte hållit i sig.

Om man fördjupar sig i mätningen framgår att otryggheten framför allt drabbar kvinnor. Skillnaden mellan kvinnors och mäns otrygghet är mycket stor. Samtidigt är det intressant att notera att även om andelen otrygga kvinnor har ökat mest sett till procentenheter, är det otryggheten hos män som relativt sett har ökat mest. Ökningen mellan åren 2015–2017 för kvinnor uppgår till 20 procent (5 procentenheter) jämfört med 29 procent för män (2 procentenheter).

När det gäller boendeort kan konstateras att även om andelen otrygga är störst i storstadsregionerna (21 procent) är den i princip lika stor i de större städerna (20 procent). Andelen har stigit lika mycket för de båda områdena under de senaste åren. Lägst är otryggheten i övriga landet men det ska då noteras att den där fortsatt att stiga (dock inte lika kraftigt) under det senaste året trots att andelen för de övriga boendeorterna legat konstant. Även här återfinns alltså den största relativa ökningen där otryggheten är som lägst. Mellan åren 2015–2017 uppgår ökningen i städerna till ca 25 procent, medan ökningen i övriga landet uppgår till 42 procent.

Mot bakgrund av vårt uppdrag är det också intressant att kort titta på skillnaderna mellan dem som bor i flerfamiljshus och dem som bor i småhus. Samma mönster upprepas här. Även om andelen otrygga är störst bland dem i flerfamiljshus är den relativa ökningen störst hos dem i småhus. Mellan åren 2015–2017 uppgick ökningen till 9 procent för dem i flerfamiljshus och till 56 procent för dem i småhus.

Enligt NTU har det alltså skett en beaktansvärd ökning av otryggheten under de senaste åren, med betoning på åren 2015–2016. Det som särskilt ska noteras är att ökningen är som störst bland de grupper som enligt mätningarna känner störst trygghet. Det ger en signal om att otryggheten breder ut sig i samhället.

## 7.3 Förhållanden som kan orsaka otrygghet

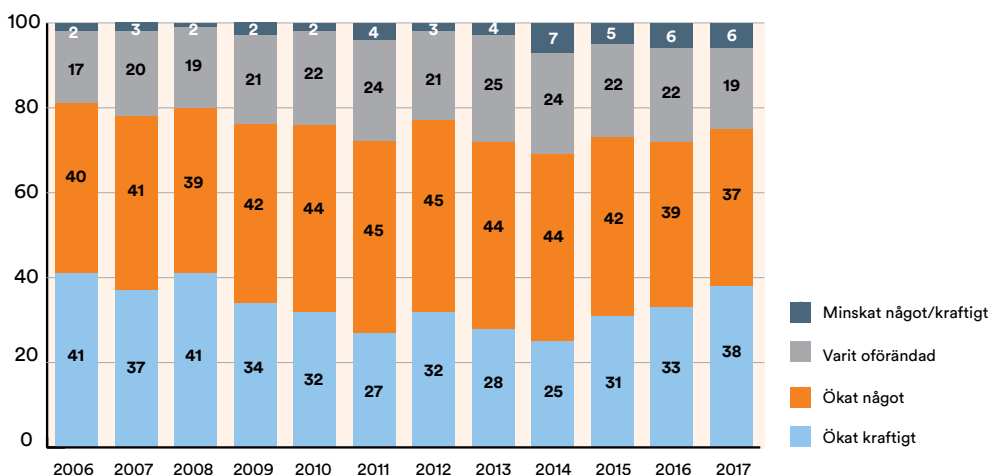
### 7.3.1 Oro över brottsligheten i samhället

#### *Uppfattningen om brottsutvecklingen i Sverige*

Enligt NTU 2017 tror 75 procent av befolkningen att brottsligheten har ökat i samhället. I princip har denna andel legat mellan 70 och 80 procent under hela mätperioden.

Kvinnor tror i större utsträckning än män att antalet brott har ökat, 77 respektive 72 procent. Det innebär en viss ökning i förhållande till år 2016 då motsvarande siffror var 75 respektive 68 procent.

Diagram 8 – Uppfattningen om brottsutvecklingen 2006–2017

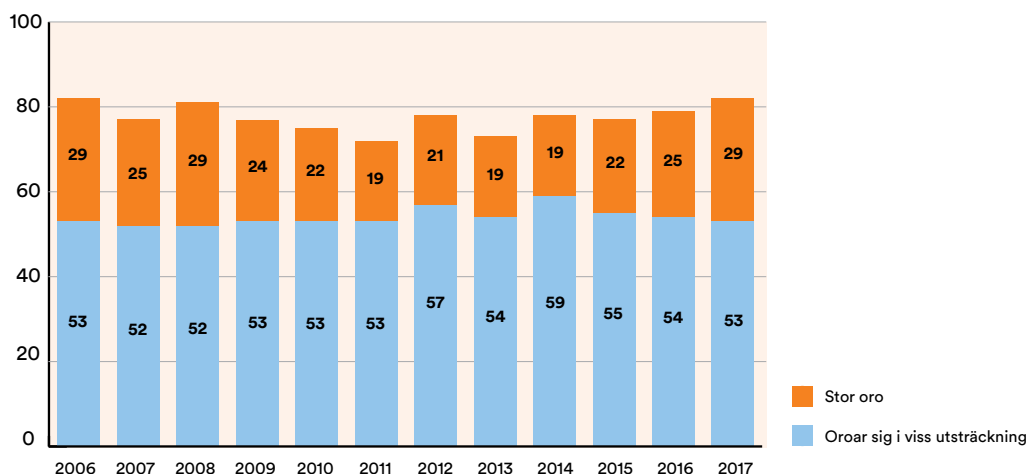


#### *Oro över brottsligheten*

Andelen som känner oro över brottsligheten i samhället ligger enligt 2017 års mätning på 82 procent. Andelen är tillsammans med den andel som uppmättes år 2006 den högsta under mätperioden. Även denna andel har i princip legat mellan 70 och drygt 80 procent under hela mätperioden.

När det gäller resultaten för kvinnor och män redovisas i NTU endast andelarna för dem som känner stor oro. Andelen kvinnor uppgår till 31 procent och andelen män till 27 procent. Jämfört med år 2016 har andelarna ökat från 27 procent för kvinnor och 23 procent för män.

Diagram 9 – Oro över brottsligheten i samhället 2006–2017



### 7.3.2 Oro för att utsättas för brott

I NTU undersöks även oron är för att utsättas för vissa specifika typer av brott. Det gäller i första hand bostadsinbrott, överfall/misshandel och stöld/skadegörelse på fordon.

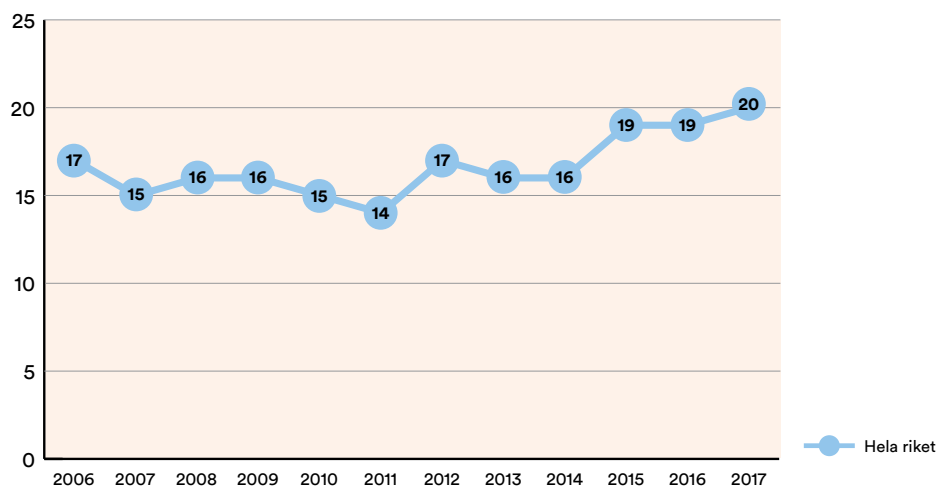
#### **Bostadsinbrott**

Andelen som ganska ofta eller mycket ofta oroar sig för bostadsinbrott uppgår till 20 procent i 2017 års mätning. Det är den högsta nivå som uppmätts sedan NTU startade och fortsätter den uppåtgående trenden sedan år 2015.

Andelen kvinnor som oroar sig för bostadsinbrott uppgår till 23 procent och andelen män till 17 procent. Motsvarande andelar i 2016 års mätningar var 22 procent respektive 17 procent. Kvinnors oro har således ökat något mellan åren.



Diagram 10 – Oro för att utsattas för bostadsinbrott 2006–2017

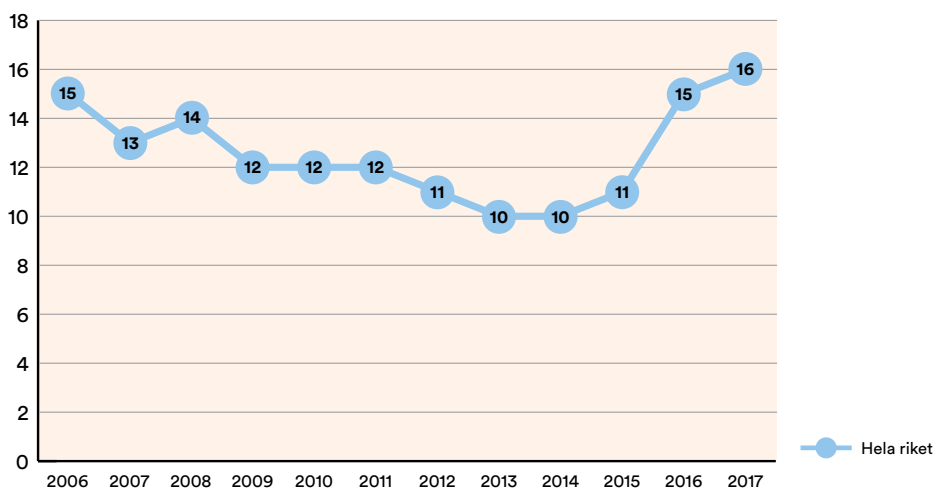


### Överfall/misshandel

Andelen som ganska ofta eller mycket ofta är orolig för överfall/misshandel uppgår till 16 procent. Efter att ha minskat i flera år har andelen oroliga växt sedan år 2014.

Andelen kvinnor med sådan oro uppgår i 2017 års mätning till 23 procent och andelen män till 9 procent. Det innebär en uppgång med 1 procentenhet vardera sedan mätningen år 2016.

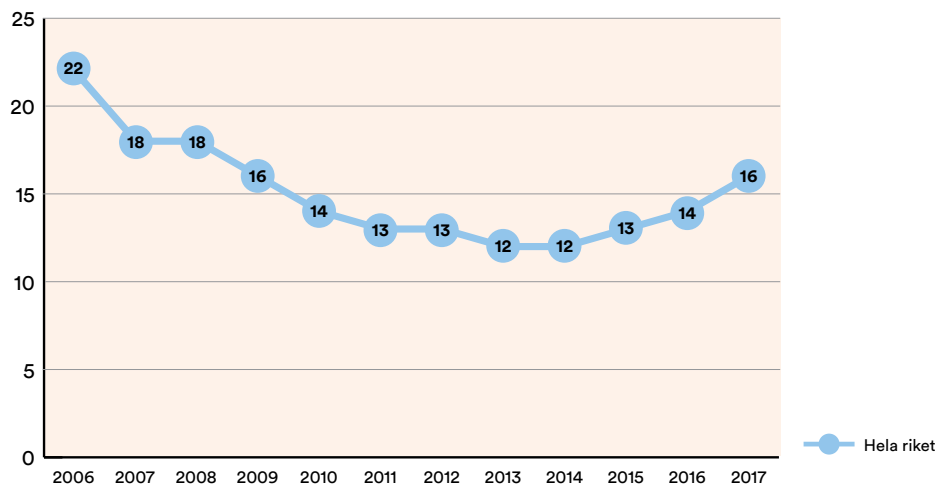
Diagram 11 – Oro för överfall/misshandel 2006–2017



## Stöld eller skadegörelse på fordon

Enligt NTU 2017 oroade sig 16 procent av befolkningen för att utsättas för stöld av eller skadegörelse på fordon. Det finns i den mätningen inte någon skillnad mellan kvinnor och män då andelarna uppgår till 16 procent för båda. År 2016 uppgick andelen kvinnor till 14 procent och andelen män till 15 procent.

Diagram 12 – Oro för stöld/skadegörelse på fordon 2006–2017



## Försäljningsbedrägeri

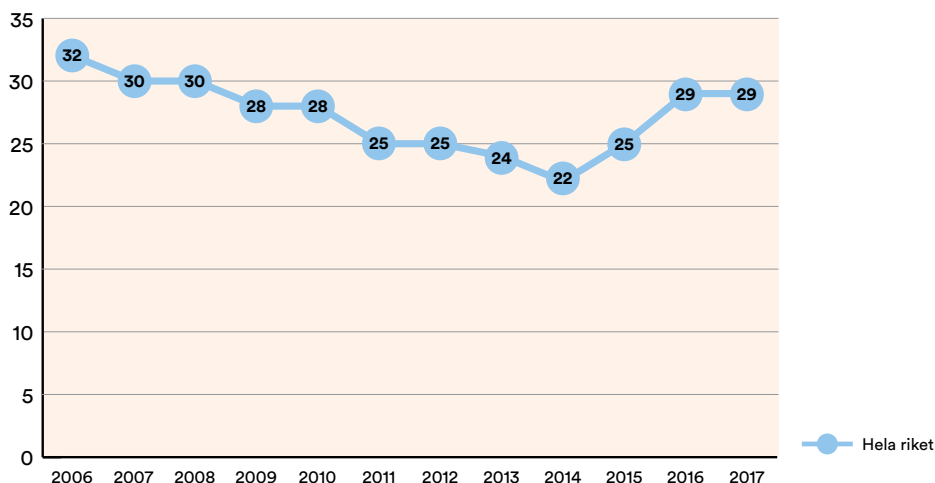
I den nya NTU Lokal har lagts till en fråga om oro för att utsättas för försäljningsbedrägeri. Andelen som ofta oroar sig för det uppgår till 24 procent. Det är små skillnader mellan kvinnor (25 procent) och män (24 procent) i fråga om sådan oro.

### 7.3.3 Oro för att närstående ska drabbas av brott

I NTU 2017 uppger 29 procent att de känner oro för att närstående ska drabbas av brott. Denna andel utgörs av dem som har svarat att de mycket ofta eller ganska ofta känner sådan oro. Endast dessa kategorier redovisas i det följande, men det ska hållas i minnet att ytterligare 26 procent har svarat att de känner sådan oro, men då ganska sällan.

I mätningen är andelen kvinnor som känner sådan oro 34 procent och andelen män 25 procent. Detta innebär en ökning med en procentenhet vardera sedan år 2016.

Diagram 13 – Oro för att närstående ska drabbas av brott 2006–2017



### 7.3.4 Otrygghet kopplat till egna erfarenheter och inställningar

INTU har även studerats hur otryggheten påverkas av tidigare utsatthet för brott. En kategori benämnd *särskilt otrygga* har då skapats genom en sammanvägning av svaren på frågorna om otrygghet vid utevistelse sen kväll, oro för överfall eller misshandel och val av andra vägar och färdstätt. Resultaten för denna grupp har beskrivits i NTU 2016, men redovisats endast i tabellform i NTU 2017 (Brå 2018:1 s. 166-171). Det är komplicerat att göra denna typ av analyser, vilket påpekas i NTU 2016, och man måste därför vara försiktig med vilka slutsatser som dras. För en närmare redogörelse se bl.a. Brå 2017:1 (s. 103-106).

Vi har bl.a. till uppgift att något beröra hur brottslighet påverkar tryggheten. Även om vi inte har för avsikt att diskutera olika enskilda förhållandens påverkansgrad på tryggheten, menar vi att man ur resultaten gällande särskilt otrygga kan få en indikation på *vad* som faktiskt kan orsaka människors otrygghet. Någon gradering av dessa kommer dock inte att ske.

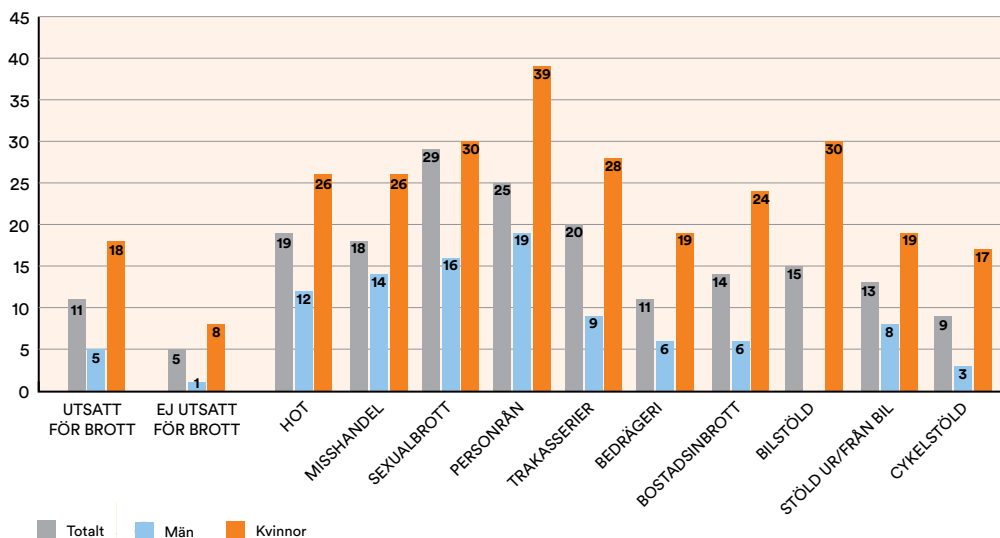
Ett första förhållande som påverkar otryggheten är om man *tidigare varit utsatt för brott*. Bland dem som utsatts för brott (mot sig själv, bostadsinbrott eller bil- och cykelstöld mot andra medlemmar i hushållet) är andelen särskilt otrygga dubbelt så stor jämfört med dem som inte utsatts för brott (11 respektive 5 procent. Bland dem som utsatts för särskilt integritetskränkande brott (bostadsinbrott, personrån, sexualbrott, våld, hot och/eller trakasserier) är andelen särskilt otrygga ännu högre, nämligen 17 procent.

Bland dem som utsatts för brott de senaste tre åren och också anmält brott är andelen särskilt otrygga 10 procent jämfört med 8 procent för dem som inte utsatts.

Andra faktorer som verkar påverka otryggheten är om någon anhörig utsatts för allvarligt brott eller om man blivit vittne till våld. I båda dessa fall uppgår andelen särskilt otrygga till 14 procent jämfört med 5 procent för dem som inte har sådan erfarenhet.

Följande tabell visar uppdelningen av särskilt otrygga dels efter utsatthet för brott och brottstyp, dels mellan kvinnor och män (Brå 2018:1, s. 167). Den första stapelsamlingen avser särskilt otrygga bland dem som utsatts för brott enligt 2017 års mätning. Bland dem är den totala andelen särskilt otrygga 11 procent. Om en uppdelning görs bland män och kvinnor är andelen för män 5 procent och för kvinnor 18 procent. Det är betydligt högre siffror än för dem som inte utsatts för något brott. Av de undersökta brottstyperna indikerar mätningen att sexualbrott och personrån påverkar tryggheten mest och att cykelstöld påverkar den minst.

Diagram 14 – Andel särskilt otrygga enligt NTU 2017 uppdelat på dels utsatthet för brott, dels andel kvinnor och män

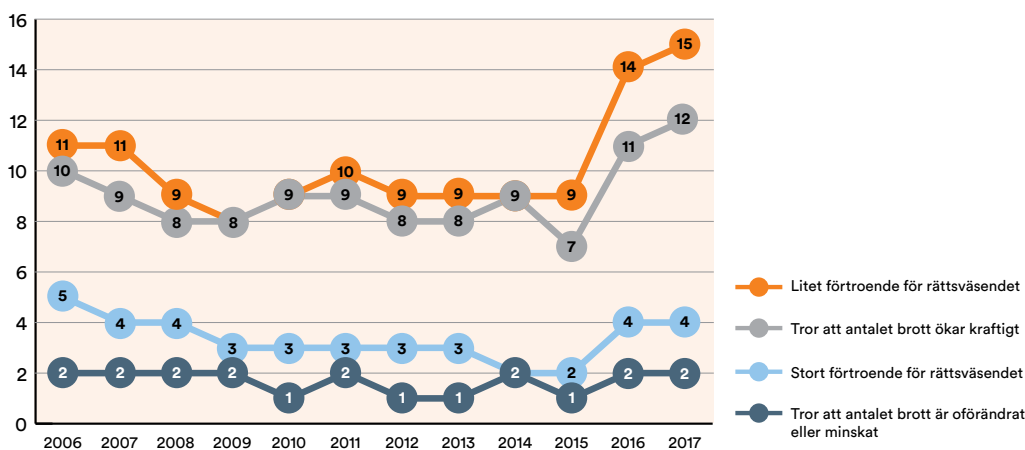


Vidare tycks den egna uppfattningen om brottsutvecklingen (de senaste tre åren) ha betydelse. Bland dem som tror att antalet brott ökat kraft är andelen särskilt otrygga 12 procent jämfört med 2 procent bland dem som tror att antalet brott är oförändrat eller har minskat.

Även *förtroendet för rättsväsendet* tycks spela roll i detta avseende. Bland dem som har mycket stort eller ganska stort förtroende för rättsväsendet uppgår andelen särskilt otrygga till 4 procent, medan motsvarande andel för dem med mycket litet eller ganska litet förtroende uppgår till 15 procent.

Av följande diagram framgår att andelen särskilt otrygga är större bland dem som har lågt förtroende för rättsväsendet och som tror att antalet brott ökar kraftigt jämfört med dem som har stort förtroende för rättsväsendet och tror att antalet brott är oförändrat eller minskat.

Diagram 15 – Andelen särskilt otrygga i grupper baserade på personers olika uppfattning om brottsutveckling och förtroende för rättsväsende 2006–2017



### 7.3.5 Förtroendet för rättsväsendet

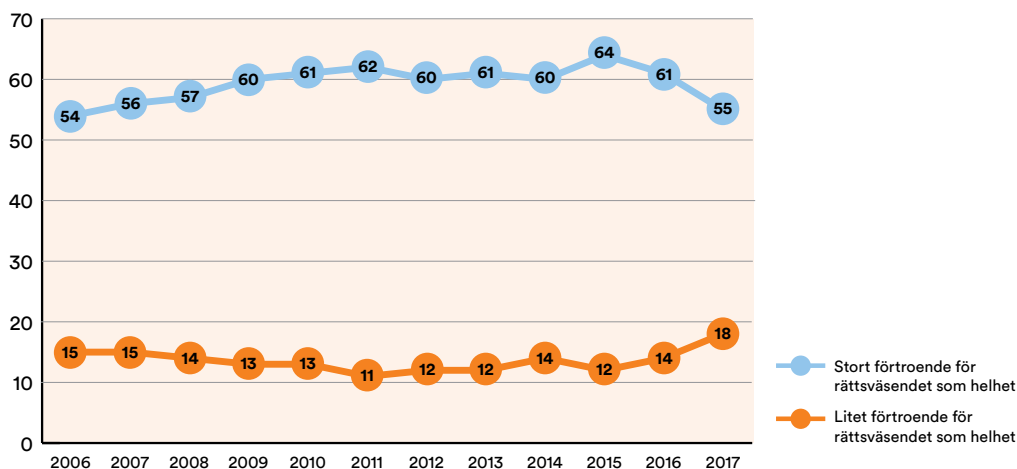
I NTU undersöks förtroendet för rättsväsendet som helhet, men också särskilt för polis, åklagare, domstolar och kriminalvård. För vår del är resultaten för hela rättsväsendet och för polisens sätt att arbeta mest intressanta. Av diagrammen framgår emellertid att andelarna för dessa i princip är identiska, vilket enligt Brå kan bero på att de flesta tänker på polisens arbete när det ställs frågor kring rättsväsendet som helhet (Brå 2018:1 s. 182). I det följande presenteras därför endast resultaten för rättsväsendet som helhet.

NTU fokuserar på den andel som har uppgett stort förtroende för rättsväsendet. När det gäller trygghetsaspekten är det emellertid lika viktigt att lyfta fram även den andel som känner litet förtroende.

I NTU 2017 uppgår andelen som har stort förtroende för rättsväsendet till 55 procent och andelen som har litet förtroende till 18 procent. Det är en försämring mot tidigare år eftersom motsvarande andelar i NTU 2016 var 61 respektive 14 procent.

Andelen kvinnor med stort förtroende för rättsväsendet uppgår till 59 procent och andelen med låg förtroende till 14 procent. Andelen män med stort förtroende för rättsväsendet uppgår till 52 procent och andelen med lågt förtroende till 22 procent. Detta är försämrade resultat jämfört med NTU 2016. Andelen kvinnor med stort respektive lågt förtroende för rättsväsendet var då 63 respektive 11 procent och motsvarande andelar för män var 58 respektive 16 procent.

Diagram 16 – Förtroende för rättsväsendet som helhet 2006–2017



### 7.3.6 Trygghetskommissionens reflektioner

Oron över brottsligheten i samhället är hög (82 procent) och sannolikt påverkar detta även otryggheten. Det ska dock sägas att denna oro legat på ungefär samma nivå sedan mätningarna startade år 2006 och därför exempelvis inte kan förklara den ökade otryggheten enligt mätningen 2016. Vad som dock sammanfaller bättre med den ökningen, om än inte helt, är den ökade oron för att drabbas av bostadsinbrott, överfall/misshandel och i viss mån även stöld av eller skadegörelse på fordon. På så sätt indikeras att oron för att själv utsättas för (vissa) brott påverkar otryggheten. Det ska då också erinras om att oron för att närstående ska utsättas för brott har ökat enligt ungefär samma mönster under samma tidsperiod, varför även sådan oro indikerar en påverkan.

Vad som däremot utgör starkare indikationer på att påverka otryggheten är resultaten för gruppen särskilt otrygga. Dessa resultat tyder på att tidigare utsatthet för brott, såväl egen som anhörigs utsatthet, kan öka otryggheten. Så även att man bevittnat våld samt vilken uppfattning man har om brottslighetens utveckling och vilket förtroende man har för rättsväsendet.

De resultat som gäller förtroende för rättsväsendet, och som inte utgår från gruppen särskilt otrygga, visar från mätningen år 2015 en sjunkande andel av dem som har stort förtroende och en ökande andel av dem som har litet förtroende.

Gällande skillnaden mellan kvinnor och män kan generellt sägas att kvinnor är mer oroliga än män. Det gäller för i princip samtliga förhållanden ovan, varvid störst skillnad i orosgrad råder för överfall/misshandel.

Ett sätt att se resultaten från mätningarna är att oron över brottsligheten i samhället leder till en slags ”grundotrygghet” medan övriga omständigheter leder till de variationer i otryggheten som kunnat iakttas (i början och slutet av mätperioden 2006–2017). I någon mån samvarierar resultaten för mätningen av den mer ”generella” otryggheten (diagram 4) med exempelvis oron för att utsättas för olika typer av brott (diagram 10-12) och oron för närstående (diagram 13), dock inte på samma sätt med förtroendet för rättsväsendet som helhet (diagram 16). För att kunna verifiera ett sådant samband krävs dock, som ovan påpekats, fördjupade studier även om det måste sägas att ett sådant resonemang följer en viss logik.

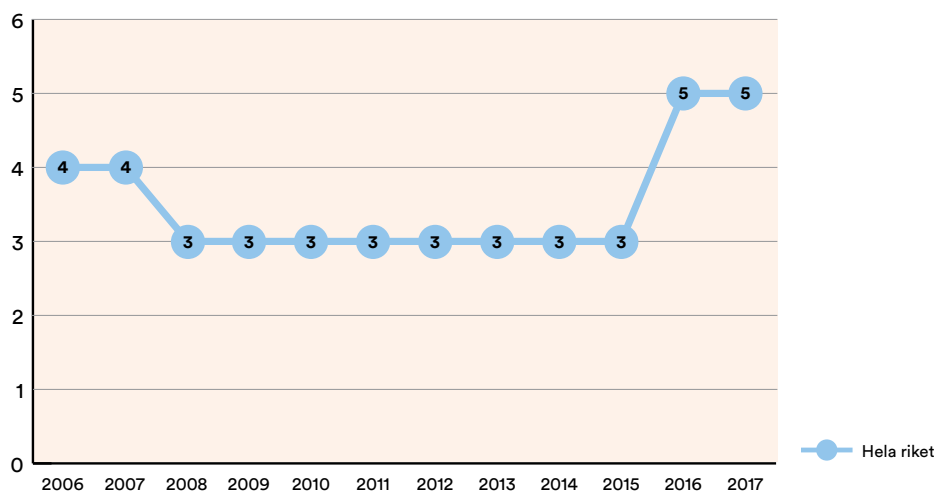
## **7.4 Otrygghetens konsekvenser**

Några frågor i NTU tar sikte på konsekvenser av otryggheten. Frågorna gäller val av väg och färdssätt, huruvida man avstått från aktiviteter pga. otrygghet och om oron för brott påverkar den egna livskvaliteten.

I NTU 2017 uppger 34 procent att de någon gång under året har valt en annan väg eller annat färdssätt pga. oro för brott. Andelen som mycket ofta har gjort detta uppgår till 4 procent och de som ganska ofta har gjort så till 10 procent. Andelen som svarar att de ganska sällan har gjort ett sådant val uppgår till 20 procent. Oron har dessutom fått 13 procent att avstå från någon aktivitet, exempelvis promenad, bio eller att träffa någon. Andelen som mycket ofta har avstått uppgår till 2 procent, andelen som ganska ofta har avstått uppgår till 5 procent och andelen som ganska sällan har avstått från aktivitet uppgår till 6 procent (Brå 2018:1 s. 138-139).

Nedanstående diagram visar utvecklingen av vad som kallas *hög påverkan på beteende*. Med detta avses att personen har valt andra vägar eller färdvägar och avstått från någon aktivitet. Andelen kvinnor som känner hög påverkan uppgår till 8 procent medan motsvarande andel för män är 2 procent (Brå 2018:1 s. 168).

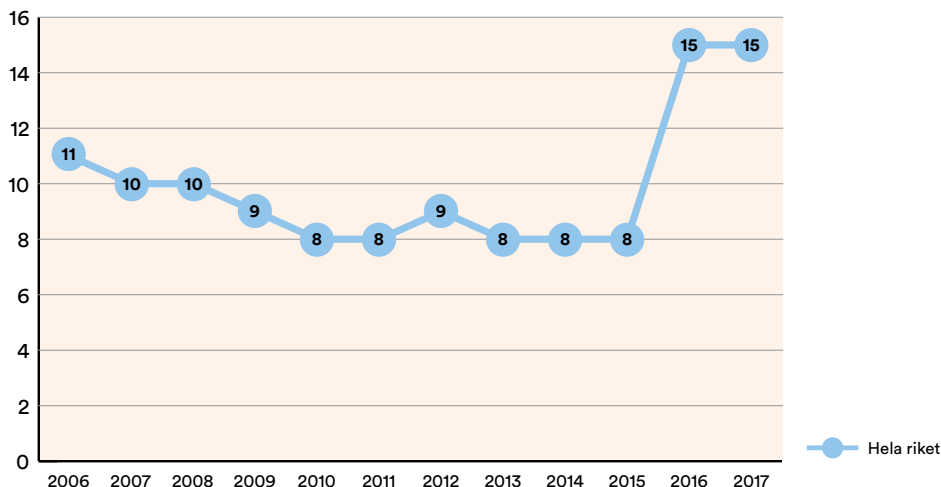
Diagram 17 – Hög påverkan på beteende pga. otrygghet 2006–2017



Följande diagram visar utvecklingen av andelen som känner viss eller stor påverkan på livskvaliteten. I NTU 2017 uppgår denna andel till 15 procent, varav 4 procent känner stor påverkan och 11 procent viss påverkan (7 procent uppger att den påverkar i liten utsträckning). Andelen kvinnor som känner stor påverkan uppgår till 5 procent och motsvarande andel för män uppgår till 3 procent (Brå 2018:1 s. 140 och 172).

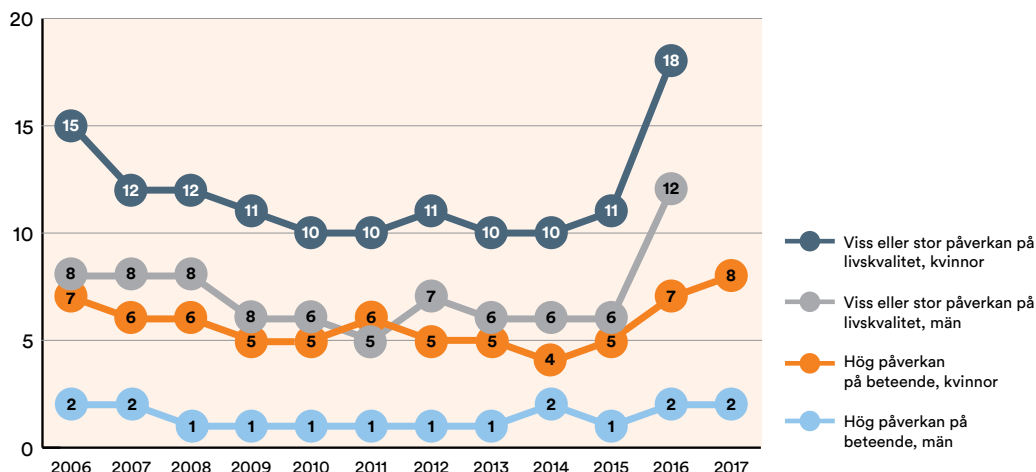


Diagram 18 – Otrygghetens påverkan på livskvalitet (viss eller stor påverkan) 2006–2017



Det finns även på detta område förhållandevis stora skillnader mellan kvinnor och män. Diagrammet nedan visar andelen kvinnor och män för vilka otryggheten har hög påverkan på beteendet. I NTU 2017 uppgår andelarna till 8 procent för kvinnor och 2 procent för män. Diagrammet visar även andelen som menar att otryggheten har viss eller stor påverkan på livskvaliteten. Observera att endast andelarna till och med NTU 2016 redovisas, då bara andelarna för stor påverkan redovisas i NTU 2017. I NTU 2016 uppgår andelarna till 18 procent för kvinnor och 12 procent för män.

Diagram 19 – Otrygghetens påverkan på beteende och livskvalitet uppdelat på kvinnor och män 2006–2017



### Trygghetskommissionens reflektion

De redovisade resultaten talar i mångt och mycket för sig själva. Det är 5 procent som uppger att otryggheten har sådan påverkan på deras beteende att den bör betecknas som hög. Personen har alltså då både valt andra vägar eller färdssätt och avstått från någon aktivitet pga. otrygghet. En större andel menar att otryggheten påverkar livskvaliteten till någon del (22 procent), varvid andelen som känner viss eller stor påverkan uppgår till 15 procent. Särskilt bör uppmärksammas att konsekvenserna till större del drabbar kvinnor. Här kan också konstateras att den ökning av otryggheten som skedde enligt mätningen år 2016 direkt avspeglas i fråga om konsekvenser. En ökad otrygghet leder alltså till såväl andra beteenden som en försämrad livskvalitet hos delar av befolkningen.

## **Del 2**

# **Några särskilda utmaningar**



## 8 Identifierade utmaningar

Trygghetskommissionen lägger i denna rapport fram åtgärdsförslag som i våra direktiv svarar mot problemområdet utsatta områden. Det finns då anledning att inledningsvis lyfta fram några förhållanden som i en sådan kontext innebär särskilda utmaningar.

I Del 1 har redan lyfts problem kring att brottsligheten och otryggheten ökar i samhället. Dessa konstateranden är naturligtvis viktiga att hålla i minnet. Vi har emellertid även identifierat att det finns en rad utmaningar inom polisens verksamhet som har koppling till problematiken. Det ska framhållas att vi inte har sett som vår uppgift att göra en utvärdering av polisens arbete eller lägga fram detaljsynpunkter på hur polisen bör prioritera och resursätta sina olika verksamheter. I en rapport som behandlar bekämpning av livskvalitetsbrott och brottsrelaterad otrygghet med en koppling till områden som av polisens utpekats som utsatta, är det emellertid ofrånkomligt att till viss del beröra polisens verksamhet. Våra diskussioner kommer dock att inskränka sig till att påpeka behovet av polisiär närvaro, insats och kompetens i de situationer och på de områden vi identifierat ett (utökat) behov.

I vissa fall kan det även finnas skäl att utmana det rådande systemet genom att lyfta idéer om alternativa sätt att ta sig an ett problem. Nedan kommer vi att lyfta fram några synpunkter på polisens verksamhet med anledning av den omfattande omorganisation som polisen nyligen har genomfört och de problem som uppmärksammats i verksamheten.

När det gäller utsatta områden har polisen kommit med en rapport som beskriver situationen i en rad områden som polisen definierat som utsatta. Det är emellertid inte bara polisen som behandlat detta ämne, även Brå har gett ut rapport på temat. Vid en närmare granskning framgår att definitionerna av vad som avses med ett utsatt område skiljer sig åt mellan rapporterna. Det finns därför anledning att ge en något bredare bild av de utsatta områdena än vad som framgår av polisens rapport.

Problematiken kring utsatta områden går emellertid inte att frikoppla från samhällsdebatten som i mångt och mycket rör just problembilden i dessa områden. Debatten präglas av en rad olika påståenden som i grunden är oförenliga: Skärpta straff, sociala åtgärder, fler poliser, inkallad militär. Den polariserade samhällsdebatten, som kommer att beskrivas i nästa avsnitt, är

i sig ett problem eftersom den knappast är till hjälp att formulera i vilken riktning åtgärder bör sättas in.

## 9 En komplicerad samhällsdebatt

Den senaste tiden har präglats av en komplicerad samhällsdebatt när det gäller livskvalitetsbrott och trygghetsfrågor. En enkel sökning av de inlägg som gjorts ger vid handen att åsikterna om vilka lösningar som bör användas är många. Det som tas upp nedan gör inget anspråk på att ge en heltäckande bild av debatten, utan ska endast ses som exempel på vad som framkommit. Ambitionen är att något belysa de tvära kasten och att man långt ifrån är överens om hur problemen ska hanteras.

Polisens förmåga att handskas med den ökande kriminaliteten och otryggheten har ifrågasatts, såväl för samhället i stort som för de utsatta områdena. Den grova brottsligheten har ökat vilket har fått polisen att slå larm om resursbrist. Gängkriminaliteten har beskrivits av polisen som ”all time high” med dödsskjutningar som kräver stora utredningsresurser och man har sagt sig kraftsamla för att få stopp på denna kriminalitet.<sup>18</sup> Samtidigt har det förts en debatt om att polisen ägnat sig åt ”pinnjakt”, dvs. att man satsat på att utreda enkla ärenden för att få statistiken att se bra ut. Mot sådana påståenden framförde dåvarande rikspolischefen Dan Eliasson att polisen inte ägnade sig åt sådant, utan i stället skulle jobba med det som var viktigt, allvarligt och av betydelse för samhällslivet.<sup>19</sup> Det kan tolkas som att polisen inte anser att livskvalitetsbrotten är viktiga att bekämpa, vilket står i kontrast till artiklar som beskriver hur barn dras in i kriminella gäng genom narkotikahandeln.<sup>20</sup> Bilden som förmedlades där var att ”småbrott” är inkörsporten till grövre brottslighet.

Inte långt därefter kom ett utspel från ett av oppositionspartierna om att Sverige bör rikta blickarna mot New York när det gäller att vända den negativa trenden i Sverige. Tvärtemot rikspolischefens uppfattning menade man att det bl.a. bör införas nolltolerans mot småbrott.<sup>21</sup> Detta utspel hade föregåtts av att företrädare för ett annat oppositionsparti föreslagit att militären skulle sättas in i förorterna då polisen inte klarade av sin uppgift.<sup>22</sup>

<sup>18</sup> Aftonbladet 2018-01-10, *Rikspolischefen: Gängkriminaliteten äter resurser.*

<sup>19</sup> Aftonbladet 2018-01-10, *Polisens resultat: Klarar upp allt färre våldsbrott.*

<sup>20</sup> Stockholmdirekt.se 2018-02-23, *Så fastnar barn i klorna på kriminella gäng.*

<sup>21</sup> Dagens Nyheter 2018-01-27, *I stället för att sätta in militär kan vi lära av New Yorks polis.*

<sup>22</sup> Aftonbladet 2017-10-19, *Moderater vill sätta in militär i förorten.*

Efter att statsministern tillsynes gett intryck av att kunna överväga en sådan lösning avvisades dock utspelet helt av den sittande regeringen.<sup>23</sup> Till detta har andra politiker menat att spetsade rubriker och högt tonläge har förmedlat en felaktig bild av brottsutvecklingen och otryggheten i Sverige.<sup>24</sup>

Ytterligare ett ämne som debatterats är effekten av hårdare straff. Regeringen har under senare tid skärpt straffen för bl.a. vapenbrott och ämnet kom upp i en av partiledardebatterna som hölls med anledning av valåret. Från flera håll föreslogs skärpta straff. Som en reaktion på detta publicerade sex professorer i kriminologi en artikel om att forskning visar att hårdare straff inte kommer att minska brottsligheten och öka tryggheten. Däremot menade de att upptäcktsrisken och polisens förmåga att klara upp brott hade sådan effekt.<sup>25</sup> En replik på denna artikel under rubriken ”Straffet måste spegla brottets allvar” lät inte vänta på sig.<sup>26</sup>

I debatten har även förekommit inlägg från poliser som arbetar på fältet och som menar att det är förödande att sätta in militär i förorten, och tvärt om betonat att det inte behövs fler populistiska förslag. I stället efterfrågas poliser som kommer nära medborgarna och skapar förtroende.<sup>27</sup> Därutöver har det publicerats artiklar som belyser enskilda människors engagemang i utsatta områden och som i någon mån försökt förklara de underliggande problemen.<sup>28</sup>

Vidare har olika problem inom polisen tagits upp. Ämnen som polisbrist, att antalet poliser i yttre tjänst har sjunkit de senaste åren och att många flyr polisycket har belysts.<sup>29</sup> Polisförbundet har framfört att detta innebär en otryggare situation för allmänheten. Regeringen har å sin sida framfört att antalet anställda i Polismyndigheten ska öka med 10 000 anställda fram till år 2024 och att de akuta problemen kan lösas med att bl.a. ta in fler civilanställda som kan utreda brott.<sup>30</sup>

<sup>23</sup> Aftonbladet 2018-01-17, *Löfvén utesluter inte militär mot gängen*.

<sup>24</sup> Svenska Dagbladet 2018-02-25, *Bekämpa brottsligheten utan att svartmåla*.

<sup>25</sup> Dagens Nyheter 2018-01-30, *Svagt stöd i forskningen för att hårdare straff minskar brotten*.

<sup>26</sup> Dagens Nyheter 2018-01-30, *Straffet måste spegla brottets allvar*.

<sup>27</sup> Svenska Dagbladet 2018-02-22, *Förödande att sätta in militären i förorten*.

<sup>28</sup> Dagens Nyheter 2018-02-26, *Mammorna viktig hjälp mot gängen i Gottsunda*.

<sup>29</sup> Dagens Nyheter 2018-01-11, *Polistäteten i Sverige den lägsta på tio år*.

<sup>30</sup> Dagens Nyheter 2018-02-25, *Stor minskning av poliser på gator och torg*.



Även privata aktörer har deltagit i debatten om hur brottsligheten kan minska och tryggheten öka. Exempelvis har det förts fram att de privata säkerhetsföretagen skulle kunna komplettera polisens arbete<sup>31</sup> och att även fastighetsägare kan ha en viktig funktion att fylla.<sup>32</sup>

Redan detta axplock ur den offentliga debatten visar hur komplicerad den är att föra. Dessa tvära kast och radikala förslag vittnar om ämnets komplexitet och i någon mån om den brist på evidensbaserad kunskap som finns om vad som är effektiva medel, åtminstone för svenska förhållanden. Klart är att bidragen till debatten inte skapar någon större klarhet, i stället blir den än mer oklar och komplicerad.

<sup>31</sup> Dagens Industri 2018-01-19, *Myt och sanning om Polisen*.

<sup>32</sup> Dagens Industri 2018-01-29, *Så kan fastighetsägarna motverka kriminalitet*.



# 10 Polisen

## 10.1 En myndighet i förändring

Polisen har nyss genomfört den största omorganisationen sedan förstatligandet år 1965. I ett inledande skede påverkar i de allra flesta fall en stor omorganisation verksamheten avsevärt och då ofta i negativ riktning. Inledningsvis finns därför skäl att göra några anmärkningar om Polismyndighetens uppdrag och den reform som genomfördes den 1 januari 2015.

Regeringen har gett Statskontoret i uppdrag att utvärdera ombildningen och hittills har två rapporter tagits fram, varav den senaste i slutet av september år 2017.<sup>33</sup> Uppdraget ska slutredovisas senast den 1 oktober 2018. Redan här bör noteras att utvärderingen sker förhållandevis tätt in på en stor reform, varför man kan förvänta sig att flera brister som uppmärksammas kommer att åtgärdas under den närmaste tiden. Enligt vår mening finns ändå anledning att lyfta fram några av de synpunkter som Statskontoret framfört.

I en tid när den politiska diskussionen handlar om resurstillskott till polisen och kanske framför allt om hur många nya poliser som ska tillsättas, finns anledning att dra sig till minnes den senaste större satsningen på ett utökat antal polistjänster. Denna skedde mellan åren 2006–2010 och har därefter utvärderats av Brå. Sammanfattningsvis blev inte utfallet av denna satsning vad man hoppats på, vilket är av vikt att dra lärdom av i den kommande satsningen och kanske framför allt för att påminna sig om att antalet polisanställda inte får vara det enda förhållandet att fokusera på. Nedan kommer därför huvuddragen i Brås utvärdering att presenteras.

För kommissionens del står polisens brottsförebyggande arbete och hantering av livskvalitetsbrott i fokus och även detta behandlas av Brå i utvärderingsrapporterna. Det ska framhållas att rapporterna behandlar situationen före omorganisationen, men trots det bedömer vi att merparten av de resultat och synpunkter som Brå lyfter fram fortfarande är relevanta. Det gäller inte minst när dessa ställs i relation till den senaste kriminalstatistiken och den beskrivning av Polismyndighetens läge som gjordes av bl.a. rikspolische-

<sup>33</sup> De två rapporter som avses är Statskontorets rapport 2016:22 *Ombildningen till en sammanhållen polismyndighet Delrapport 1 om genomförandearbetet* och rapport 2017:10 *Ombildningen till en sammanhållen polismyndighet Delrapport 2 – om den nya organisationens genomslag*.

fen i slutet av år 2017 i en debattartikel i Dagens Nyheter. Nedan kommer därför de viktigaste slutsatserna av Brås arbete att presenteras, liksom rikspolischefens synpunkter i artikeln.

## 10.2 Polismyndighetens uppdrag

Polismyndigheten styrs av ett antal olika författningar, varav en central sådan är polislagen (1984:387). I denna anges närmare bestämmelser om polisverksamheten, bl.a. dess ändamål och uppgifter. Lagen inleds med att i 1 § slå fast polisverksamhetens ändamål enligt följande. *Som ett led i samhällets verksamhet för att främja rättvisa och trygghet ska polisens arbete syfta till att upprätthålla allmän ordning och säkerhet samt att i övrigt tillförsäkra allmänheten skydd och annan hjälp.* Denna mycket allmänt hållna bestämmelse kompletteras av 2 § samma lag som preciserar polisens uppgifter. I paragrafen anges att till myndighetens uppgifter hör att

1. förebygga, förhindra och upptäcka brottslig verksamhet och andra störningar av den allmänna ordningen eller säkerheten,
2. övervaka den allmänna ordningen och säkerheten och ingripa när störningar har inträffat,
3. utreda och beivra brott som hör under allmänt åtal,
4. lämna allmänheten skydd, upplysningar och annan hjälp, när sådant bistånd lämpligen kan ges av polisen, och
5. fullgöra den verksamhet som ankommer på Polismyndigheten enligt särskilda bestämmelser.

Mot bakgrund av Trygghetskommissionens uppdrag kommer detta avsnitt i första hand att behandla polisens brottsförebyggande verksamhet och hanteringen av mängdbrott (vilket ligger närmast livskvalitetsbrotten), dvs. punkterna 1 och 3.

## 10.3 Kort om 2015 års omorganisation av polisen

Den 1 januari 2015 inrättades Polismyndigheten. Under denna enda myndighet samlades den verksamhet som tidigare bedrivits inom Rikspolisstyrelsen, 21 polismyndigheter och Statens kriminaltekniska laboratorium. Samtidigt inrättades Säkerhetspolisen som en egen fristående myndighet. Anledningen till reformen var att man ansåg att den dåvarande organisationen utgjorde ett hinder för en effektiv polisverksamhet.

Syftet med omorganisationen var att skapa tydligare styrning och bättre förutsättningar för högre kvalitet, ökad kostnadseffektivitet, större flexibilitet och förbättrade resultat i verksamheten. Detta skulle uppnås genom att ledningen för den nya Polismyndigheten gavs ett helhetsansvar för

polisverksamheten och att det skapades en tydlig ansvarskedja från myndighetsledningen ner till lokal nivå. Möjligheterna att flytta resurser mellan olika geografiska och sakliga verksamhetsområden skulle öka väsentligt. Omorganisationen innebar vidare att man skapade bättre förutsättningar för den specialisering som ansågs nödvändig, att spridningen av nya eller förändrade arbetsmetoder förenklades och att nationella strategier skulle få ett snabbare genomslag. Genom att det skapades en enda myndighet skulle även möjligheterna att utveckla samverkan på nationell nivå med andra myndigheter bli större. Omorganisationen innebar vidare goda förutsättningar att harmonisera IT-system och andra gemensamma stödfunktioner och på så sätt skapa utrymme för en mer kostnadseffektiv organisation. Polisorganisationen skulle bli modernare, mer effektiv och mer enhetlig. Det sägs uttryckligen i propositionen att det inte funnits något syfte att förändra arbetsuppgifterna (prop. 2013/14:110 s. 391 f.).

En konsekvens av omorganisationen som särskilt lyftes fram var att den nya organisationen kunde förväntas visa upp bättre resultat i arbetet med att förebygga, förhindra och upptäcka brottslig verksamhet. Även om den faktiska brottsligheten på så sätt skulle minska, menade man att en ökad polisiär effektivitet initialt kunde leda till fler brottsanmälningar t.ex. därför att det gjordes fler kontroller med följd att fler brott skulle upptäckas. En mer effektiv organisation förväntades också medföra att fler anmälningar skulle leda till utredning och lagföring, vilket i sig skulle verka brottsavhållande. En minskad brottslighet kunde enligt propositionen även öka allmänhetens känsla av trygghet. Regeringen framhöll dock att det inte var möjligt att närmare ange i vilken grad brottsligheten och lagföringen skulle påverkas av den nya modernare och effektivare polisorganisationen (prop. 2013/14:110 s. 532).

I betänkandet som låg till grund för propositionen lyftes fram konsekvenser av den tidigare polisorganisationen. Men menade att organisationsstrukturen och ansvarsfördelningen innebar att ingen kunde ta ansvar för helheten och att samverkansförmågan begränsades. Eftersom beslutsfunktioner fanns på olika nivåer i organisationen försvårades såväl strategisk samverkan med Åklagarmyndigheten på nationell nivå som kontakter med andra myndigheter som var viktiga för verksamheten. Det var svårt att utveckla nationella strategier och arbetsmetoder och goda exempel hade svårt att få spridning. Kommittén menade också att organisationen innebar hinder för att upprätthålla kompetens och att agera samordnat i internationella sammanhang (SOU 2012:13 s. 205).

Några problem som kommittén lyfte fram hade direkta återverkningar på polisens brottsförebyggande och trygghetsskapande arbete. Exempelvis hade det vid olika polismyndigheter utvecklats arbetsmetoder som enligt Rikspolisstyrelsen hade potential att utvecklas till evidensbaserade sådana. Eftersom Rikspolisstyrelsen inte hade mandat att bestämma vilka metoder som skulle användas, utan varje polismyndighet själv fick avgöra det, hade dock sådana goda exempel svårt att få spridning över landet. Ett annat problem rörde samverkan mellan olika polismyndigheter angående resurser. Eftersom behovet av polisiära resurser kan variera över tid och rum, fanns ett behov av att på ett smidigt sätt kunna flytta dessa när så behövdes. Att inte få sådan resursförstärkning menade man kunde inverka negativt på bl.a. det brottsförebyggande arbetet (SOU 2012:13 s. 210 och 213 f.).

Gällande utredningsverksamheten menade kommittén att polisorganisationen innebar hinder för att fatta övergripande beslut som berörde hela organisationen, t.ex. för att säkerställa tillräcklig kvalitet i utredningsarbetet. Detta konstaterades i fråga om samarbetet med Åklagarmyndigheten, vilken också hade uttryckt problem med att de inte kunde bestämma över polisresurserna när det gällde vem som skulle arbeta med ett visst ärende eller brottsmisstanke, hur kvalifikationerna hos utredande personer skulle se ut eller om den person som var insatt i ett ärende skulle få fortsätta arbeta med ärendet eller plötsligt var tvungen att prioritera andra arbetsuppgifter. Polisen å sin sida menade att åklagare ibland hade svårt att se att polisen hade ansvar för fler uppgifter än de gentemot åklagaren, vilket ledde till svårigheter i dialogen om vilka prioriteringar som var nödvändiga. Enligt kommittén skulle förutsättningarna för en strategisk samverkan på nationell nivå förbättras avsevärt genom att en nationell polisledning skulle kunna företräda hela myndigheten och därmed utveckla samverkan på nationell nivå med både Åklagarmyndigheten och andra myndigheter i rättsväsendet. Den nya organisationen innebar möjligheter för polisen att driva igenom nationella strategier och arbetsmetoder samt organisera sin utredningsverksamhet mer effektivt, vilket kunde stärka en sådan samverkan. Kommittén påpekade dock att omorganisationen innebar att man var tvungen att hitta nya strukturer för denna samverkan på både regional och lokal nivå (SOU 2012:13 s. 224 och 343 f.).

#### **10.4 Statskontorets utvärdering**

Tyngdpunkten i Statskontorets första rapport låg på hur den nya organisationen hade skapat förutsättningar för att på sikt nå de mål som var avsikten med reformen och på hur omorganisationen hade genomförts.<sup>34</sup>

<sup>34</sup> Se Statskontoret 2016:22 s. 105–116.

Enligt Statskontorets bedömning hade Polismyndigheten dittills skapat en grund för att styra och leda polisen som en sammanhållen nationell myndighet. Vidare hade den operativa förmågan på nationell nivå blivit mer flexibel, vilket gjorde att resurser kunde användas på ett mer samordnat sätt. Statskontoret menade också att de åtgärder som hade vidtagits på sikt skulle komma att stärka polisens kontakt med medborgarna.

När det gällde förbättringsområdena menade Statskontoret att man behövde prioritera lokalpolisområdenas faktiska behov och resultat. Arbetet på lokal nivå behövde stärkas, men dittills hade Polismyndigheten prioriterat enhetlighet och den nationella nivån framför lokal anpassning och arbetet i lokalpolisområdena. För att kunna förbättra resultaten inom utredning och lagföring var myndigheten enligt Statskontoret tvungen att prioritera utredningsverksamheten gällande både resurser och metodutveckling. Även om man inte kunde förvänta sig att omorganisationen på kort sikt skulle medföra en förbättring av utredningsresultaten, framhöll Statskontoret att mer omfattande insatser skulle behövas för att förstärka utredningsverksamheten. På kort sikt handlade det om att stärka verksamheten resursmässigt och kompetensmässigt och på lång sikt om att utveckla den metodmässigt. Statskontoret framhöll i det sammanhanget arbetet som presenteras i Brå-Lean (se Brå 2015:9) och att det med den nuvarande organisationen fanns möjlighet att sprida och genomföra framgångsrika exempel i hela landet.

Utgångspunkten i den andra rapporten var att den nya polisorganisationen var implementerad. Statskontoret bedömde sammantaget att delar av reformen började få genomslag, men samtidigt att det fanns flera utmaningar för att kunna nå målen på sikt.<sup>35</sup> När det gällde styrningen menade Statskontoret att den inte var tillräckligt samordnad och förankrad samt inte alltid tillräckligt underbyggd i den meningen att det hade saknats tillräckliga analyser. Vidare behövdes en bättre balans mellan central styrning och lokalt ansvar. Statskontoret menade också att Polismyndighetens arbete med besparingar och kvalitetshöjningar inte gick i takt och att bristande kommunikation hade lett till negativa konsekvenser. Ett exempel var att det på lokalnivå hade funnits en förväntan om att resurserna inom ingripande- och utredningsverksamheten skulle öka. När så inte blev fallet hade resursbristen upplevts som större än vad som annars hade varit fallet. Statskontoret konstaterade också att polisens förutsättningar att komma närmare medborgarna hade förbättrats, men samtidigt att det fanns utmaningar i det lokala polisarbetet. Det handlade då om att ge lokalpolisområdescheferna ett till-

<sup>35</sup> Se Statskontoret 2017:10 s. 99–109.

räckligt ledningsstöd och att kunna behålla viktig kompetens på lokalplanet då många sökte sig därifrån. När det gällde införandet av områdespolis, som skulle stärka det brottsförebyggande arbetet, konstaterade Statskontoret att ännu hade inte några tydliga resultat kunnat iakttas. Områdespoliserna hade varierande roller och var inte fredade för att ägna sig åt brottsförebyggande arbete, vilket kunde bero på olika prioriteringar, men också på en otydligt definierad roll såväl som en alltför bred definition av vad som avsågs med brottsförebyggande arbete.

Gällande utredningsverksamheten konstaterade Statskontoret att resultaten hade fortsatt att försämrats och att vidtagna åtgärder ännu inte hade gett någon effekt. Åklagarna gjorde enligt Statskontoret bedömningen att kvaliteten och produktiviteten i utredningsarbetet hade försämrats sedan omorganisationen. Vidare menade Statskontoret att de åtgärder som hade vidtagits, och som på sikt skulle kunna innebära högre effektivitet och kvalitet i utredningsverksamheten, måste integreras med resten av utredningsverksamheten. Slutligen framhöll man att de samarbetsvägar med åklagarna som inte fungerade måste åtgärdas och likaså de tendenser till re-virtänkande inom utredningsverksamheten som hade kunnat skönjas mellan polisområdes- och lokalpolisområdesnivån.

## **10.5 Brå om polisens arbete med mängdbrott och brottsförebyggande arbete**

Mot bakgrund av det resurstillskott som polisen fick mellan åren 2006–2010 gav regeringen år 2012 Brå i uppdrag att utvärdera den satsning som gjorts. Satsningen innebar i korthet att antalet poliser skulle uppgå till 20 000 år 2010, vilket innebar att antalet skulle öka med drygt 2 500 mellan åren 2006 och 2010.

Brå presenterade totalt fyra rapporter med anledning av uppdraget: *Satsningen på fler poliser* (Brå 2013:12), *Polisers syn på utredning av mängdbrott* (Brå 2013:20), *Polisers syn på brottsförebyggande arbete* (Brå 2013:21) och *Varför gav fler poliser inte ökad personupplärning?* (Brå 2014:17). Samtliga rapporter innehåller information och synpunkter som är värdefulla för frågor om livskvalitetsbrott och trygghetsskapande arbete.

### **10.5.1 Syftet med satsningen**

Brå inledde sitt arbete med att studera vilka förväntningar riksdag och regering hade på hur resurstillskottet skulle användas och vilka mål man hade med satsningen. Efter en genomgång av budgetpropositionerna och regleringsbrev från de aktuella åren konstaterade Brå att man från riksdag och



regering förväntade sig att polisen skulle öka antalet poliser och andelen arbetad tid i yttre tjänst. Vidare skulle polisen i större utsträckning utgå från de IT-stöd man hade i det brottsförebyggande arbetet, bidra till en minskad brottslighet eller åtminstone till att den inte ökar, överlämna fler ärenden/brott till åklagare, personupplara fler och en högre andel brott, förkorta handläggningstiderna, särskilt satsa på ungdomar, våldsbrott och mängdbrott, bidra till att en ökad andel av befolkningen känner sig trygg, bibehålla och helst öka förtroendet för polisen samt förbättra polisens service (Brå 2013:12 s. 28).

### 10.5.2 Vad ledde resurstillskottet till?

Att enbart se till ökningen av antalet poliser skulle inte ge en rättvisande bild av resurstillskottet. Brå gav i stället några andra perspektiv på vad satsningen i realiteten hade inneburit (Brå 2013:12 s. 36-60).

Under perioden ökade *antalet poliser* med 17 procent eller 2 866 stycken. Sett till *antalet årsarbetskrafter* uppgick ökningen däremot till 13 procent eller 2 034 stycken, vilket bl.a. berodde på att många av dem var tjänstlediga för vård av barn eller arbetade deltid. Om man i stället såg till polisens totala personalstyrka, dvs. både poliser och civilanställda, ökade den med 11 procent eller 2 259 årsarbetskrafter under perioden.

Om man ställde ökningen i förhållande till befolkningsökningen under perioden ökade antalet poliser per 100 000 invånare med 12 procent, antalet polisiära årsarbetskrafter med 9 procent och antalet polisanställda årsarbetskrafter med 7 procent. Det bör samtidigt noteras att polisens arbetsbörda ökade under perioden. Polisanmälningarna ökade med 16 procent och med hänsyn taget till befolkningsökningen ökade de med 11 procent. Ökningen av brottsanmälningar var således större än ökningen av polisanställda årsarbetskrafter.

När det gällde *fördelningen av antalet timmar i yttre respektive inre tjänst* konstaterade Brå att antalet timmar ökade för båda kategorierna och att fördelningen mellan dem var oförändrad (år 2006 var andelen tid i yttre tjänst 44 procent, medan den år 2011 var 45 procent). Brå poängterade dock att det fanns stora variationer mellan de olika polismyndigheterna, varvid vissa av dem markant hade ökat andelen timmar i yttre tjänst. Det visade sig vidare att de extra timmar som hade tillförts i såväl yttre som inre tjänst hade lagts på olika specialisttjänster, specialistgrupper och särskilda satsningar samt planlagt brottsförebyggande arbete. Det händelsestyrda arbetet och utredningen av mängdbrott hade däremot i princip inte fått några tillskott.

Här bör man också notera att de nytexaminerade poliserna till stor del placerades i yttre synlig tjänst samtidigt som de mer erfarna poliserna gick till specialistfunktioner och särskilda satsningar i både yttre och inre tjänst. Det stora antalet nya poliser innebar bl.a. ett ökat behov av handledning, vilket fick till följd att de erfarna poliserna fick ta på sig denna roll och därmed nedprioritera sina egna arbetsuppgifter.

Något som Brå särskilt lyfte fram i rapporten var personalrörligheten inom polisen. I flera glesbygdslän fanns en oro för att de nytexaminerade poliserna så snart möjlighet gavs skulle söka sig till storstadslänen. Vidare lyftes problemen med intern rörlighet från yttre till inre tjänst. Polisorganisationen såg en tendens att unga poliser var mer benägna att byta tjänst än tidigare generationer, vilket medförde att det på många håll ständigt fanns nytexaminerade poliser i yttre tjänst.

Brås bedömning av satsningen var att polisens resultatförbättringar under perioden var ganska marginella, även om man kunde se en svag positiv tendens. Brå menade att polisen i och för sig hade placerat resurstillskottet i linje med regeringens direktiv när det gällde synlighet och ökad tid för brottsförebyggande arbete, men inte när det gällde förutsättningar för att åstadkomma högre personupplärning.

### **10.5.3 Brås slutsatser gällande personupplärning och brottsförebyggande arbete**

Brå konstaterade att *antalet* personupplärade brott visserligen hade ökat något och att handläggningstiderna blivit kortare, men samtidigt att *andelen* personupplärade brott inte hade ökat. Troligen hade resurstillskottet, menade Brå, kunnat användas på ett bättre sätt för att höja personupplärningen om man hade förstärkt det händelsestyrda arbetet så att fler och mer långtgående utredningsåtgärder hade kunnat vidtas direkt på brottsplatsen. Men det, menade Brå, krävde att en stor del av utredningsarbetet gjordes i yttre tjänst. För att det inte skulle komma i konflikt med målet om ökad synlighet, skulle antalet poliser som arbetade i den händelsestyrda verksamheten behövt öka. Detta område hade dock inte prioriterats. Även om många av de nya poliserna i och för sig hade placerats i denna verksamhet hade samtidigt de som var mer erfarna placerats på andra tjänster. Den händelsestyrda verksamheten hade därför i princip inte vuxit i omfattning. I stället hade de extra resurserna lagts på specialistfunktioner och särskilda satsningar. Brå gjorde bedömningen att dessa funktioner var en konsekvens av såväl ökade krav på polisen som egna initiativ. Även om funktionerna i och för sig var adekvata medförde de att färre resurser kunde användas

i den händelsestyrda verksamheten och därmed att göra utredningar på brottsplatsen. Vissa specialisttjänster hade dock inrättats för att förbättra brottsplatsundersökningar, t.ex. lokala brottsplatsundersökare (LOKUS), men samtidigt framkom att de sällan uppfattades som tillgängliga under kvällar och nätter när flest brott begås (Brå 2013:20 s. 10).

I fråga om det brottsförebyggande arbetet framhöll Brå att det av flera skäl var svårt att utvärdera detta på såväl nationell som lokal nivå. Brå menade att det fanns forskning som ifrågasatte om polisen alls kunde påverka brottsutvecklingen på nationell nivå, och även om det fanns forskning som visade att riktade insatser på lokal nivå mot enskilda brottstyper kunde vara framgångsrika, var det mycket ovanligt att polisen hade deltagit i sådana insatser som dessutom hade utvärderats på ett sådant sätt att man kunde dra några slutsatser om effekterna.

Brå framhöll dock att antalet poliser i synlig yttre tjänst hade ökat, IT-systemet för det brottsförebyggande arbetet hade utvecklats, antalet planerade brottsförebyggande insatser som dokumenterats hade mångdubblats och samarbetet med kommunerna hade utvecklats. Om man enbart bedömde dessa prestationer såg utvecklingen bättre ut. Samtidigt menade Brå att arbetet hade påtagliga kvalitetsproblem. De insatser som gjordes hade inget starkt fokus på resultat och även om många menade att samarbetet med kommunerna hade blivit bättre med anledning av samverkansavtalen, var det för få som såg någon tydlig förbättring i fråga om insatsernas kvalitet och resultat. Brå menade att polisen i för liten utsträckning analyserade om den planerade insatsen var optimal i relation till målet.

Till detta ska läggas att Brå i sin slutrapport *Varför gav fler poliser inte ökad personupplärning?* (2014:17 s. 17) framhöll att det var av stor vikt att den strategiska ledningen inom polisen var tydlig med hur prioriteringen mellan områdena brottsförebyggande arbete, ingripandeverksamhet och utredningsverksamhet skulle göras, eftersom vart och ett av dem i princip kunde sluka hur mycket resurser som helst. Brås bild var nämligen att brottsförebyggande arbete och arbete med ingripandeverksamhet konkurrerade inom den yttre verksamheten, vilket hade sin grund i att det inte fanns tydliga anvisningar om hur verksamheterna skulle prioriteras.

## 10.6 Polisens syn på utredning av mängdbrott

I rapporten *Polisens syn på utredning av mängdbrott*<sup>36</sup> undersökte Brå vad de anställda inom polisen själva ansåg var svårigheterna med att åstadkomma en ökad personuppläkning av främst mängdbrott.

En sådan var bristerna i polisanmälningarna. Vissa menade att det främst gällde de anmälningar som upprättades och godkändes av PKC (Polisens kontaktcenter), medan andra menade att det var internetanmälningarna som orsakade problem. Vidare påpekades problem kring befogenhetsfrågor för de operatörer som tog emot anmälningarna.

En annan svårighet hänfördes till de s.k. förstahandsåtgärderna, dvs. de utredningsåtgärder som görs direkt av den polispatrull som kommer till en brottsplats, t.ex. förhör med misstänkt, målsägande och vittne, spaning, fotografering och spårsekering. Beslutet om att skicka en patrull låg hos LKC (Polisens länskommunikationscentral), vilka var tvungna att prioritera allt hårdare bland ärenden då det fanns för få lediga patruller. LKC tvingades ibland prioritera bort anmälningar som inte rörde ett pågående brott och det framkom att man i vissa fall inte alls skickade patruller på sådana ärenden trots att förstahandsåtgärder kunde vara möjliga. Enligt Brå stämde detta väl överens med de tidigare slutsatserna om att antalet patruller inte hade ökat trots regeringens satsning samt med de uppgifter som Brå hade fått om att den låga uppläkningen av mängdbrott hade sin grund i att det inte fanns tillräckligt med tid för förstahandsåtgärder i den yttre verksamheten. Vidare identifierades brister i de förstahandsåtgärder som trots allt vidtogs. Ofta var de ofullständiga, vilket enligt Brå tycktes bero på (upplevd) tidsbrist. Av Brås undersökning kom också fram att så många som en fjärdedel av poliserna helt avstod från förstahandsåtgärder vid vissa typer av brott, t.ex. cykelstöld och skadegörelse.

Vidare fördes fram att åklagare och domstol hade ökat kraven på teknisk bevisning, vilket bl.a. visades av att antalet ärenden till Statens Kriminaltekniska Laboratorium (numera Nationellt Forensiskt Centrum) hade ökat med två tredjedelar. Detta menade man innebar merarbete i utredningarna.

Andra svårigheter i utredningsarbetet var att de många överlämningarna mellan olika instanser försenade arbetet, att dålig brottsamordning gjorde att möjligheterna att identifiera seriebrottslighet försumrades, att ärenden blev gamla på grund av för stora balanser och därför svårare att klara upp

<sup>36</sup> Framställningen bygger på resultaten och slutsatserna i Brås rapport 2013:20.

samt att för många utredningsbara ärenden lades ner och för många anmälningar prioriterades bort.

I undersökningen antyddes också att även om det kunde verka som om mängdbrotten prioriterades gjordes det endast på pappret. Arbetet med mängdbrotten har låg status och resurser togs ofta till annat. Vidare menade man att de som arbetade med brotten i yttre tjänst behövde mer kunskap och erfarenhet, t.ex. om fullständiga förstahandsåtgärder, vilket hängde samman med att många av dem var relativt nyutbildade och snabbt bytte tjänst. I detta sammanhang fördes även bristen på feedback fram som ett hinder för att förbättra kvaliteten i arbetet och många upplevde att det var lågt i tak inom myndigheten.

Brå konstaterade att det största problemet enligt de polisanställda själva var att resurser inte prioriterades till arbetet med mängdbrott. Det var för få poliser i ingripandeverksamheten och det fanns brist på resurser för utredning av brotten. Brå hade vidare fått indikationer på att de som ledde polisens arbete hade uppfattat den resursökning som skedde fram till år 2010 som mycket större än den faktiskt var. Därför inrättades tjänster och grupper som det inte hade funnits resurser till tidigare. Det ledde i sin tur till att resurserna inte räckte till den yttre kärnverksamheten.

### **10.7 Polisens syn på brottsförebyggande arbete**

I rapporten *Polisers syn på brottsförebyggande arbete*<sup>37</sup> behandlade Brå regeringens satsning på polisen och hur chefer och poliser i yttre tjänst uppfattade det brottsförebyggande arbetet. Brå belyste även faktorer som dessa ansåg kunde hindra respektive främja en positiv utveckling av arbetet.

De fem vanligaste områdena för brottsförebyggande insatser var insatser i trafiken, insatser riktade mot ungdomar, insatser i krogmiljö, insatser för att öka den polisiära synligheten och insatser i samverkan. Det var också på dessa områden som poliserna själva bedömde insatser som mest effektiva. Poliserna ville dock arbeta mer med synlighetsinsatser, t.ex. patrullering på allmänna platser och på särskilda hotspots. Enligt polisens riktlinjer borde det brottsförebyggande arbetet vara planlagt, men Brås undersökning visade att det till stor del i stället styrdes av enskilda polisens egna erfarenheter och bedömningar. Arbetet kunde bestå i patrullering i bil, spontana trafikkontroller och besök på fritidsgårdar. Detta trots att forskning enligt Brå visar att riktade och problembaserade insatser är att föredra.

<sup>37</sup> Framställningen bygger på Brås rapport 2013:21.

Åtta av tio poliser ansåg att det största problemet i det brottsförebyggande arbetet var att det saknades tillräckliga resurser för att kunna bedriva ett bra arbete. Det behövdes fler poliser i yttre tjänst, både sådana som arbetade med ingripanden och sådana som arbetade brottsförebyggande. Man betonade också motivation och status som några av de viktigaste faktorerna för ett framgångsrikt arbete. Poliserna menade att arbetets låga status inom myndigheten ledde till att det onödigt ofta prioriterades ned till förmån för andra uppgifter. Dessa avbrott försämrade arbetets kvalitet.

Uppfattningen var vidare att man i större utsträckning borde arbeta problemorienterat, dvs. först kartlägga och analysera problemen, sedan genomföra insatser och därefter följa upp arbetet. Dessutom behövde man stöd från andra delar av polisorganisationen. Sju av tio närpolischefer tyckte inte att man hade ett IT-system som främjade det brottsförebyggande arbetet och åtta av tio menade att nyutbildade poliser hade för dålig kunskap om sådant arbete. Sex av tio menade också att det inte fanns något större intresse hos de nyutbildade poliserna för brottsförebyggande arbete, vilket var särskilt allvarligt då närpolischeferna såg hög motivation som en av de viktigaste framgångsfaktorerna för arbetet.

## **10.8 Riksrevisionens granskning av polisen**

Även Riksrevisionen har utvärderat polisens brottsförebyggande arbete och hanteringen av mängdbrott. Rapporterna skrevs redan år 2010, men det förtjänar att noteras att Riksrevisionens kritik i mångt och mycket var precis densamma som sedan framfördes i Brås rapporter några år senare.

Gällande det brottsförebyggande arbetet menade Riksrevisionen att bristerna framför allt berodde på svag styrning på alla nivåer från regering till de dåvarande polismyndigheterna och vidare ner till den operativa ledningen. Dessutom fanns ett svagt stöd från Brå (RiR 2010:23 s. 121-127). I fråga om mängdbrott var slutsatsen snarlik på så sätt att Riksrevisionen menade att varken regering, polis eller åklagarmyndighet hade gjort tillräckligt för att lösa problemen i hanteringen av brotten. De åtgärder som ändå hade gjorts hade ofta ägt rum sent i förhållande till hur länge problemen hade varit kända. Huvudorsaken till de olika problemen var enligt Riksrevisionen att de förändringar som hade beslutats på området inte hade fått tillräckligt genomslag och då framför allt inte inom polisen (RiR 2010:10 s. 53-57).

År 2011 kom Riksrevisionen med ytterligare en rapport som behandlade hanteringen av brottmål generellt (således även mängdbrott) och avsåg hela rättskedjan (dvs. även polisens verksamhet). Riksrevisionens granskning

visade att flera delar av rättskedjan inte fungerade effektivt. Utan att gå in på detaljer handlade kritiken om ineffektivitet, kvalitetsbrister, avsaknad av rutiner och brister i samordning, kommunikation och informationsöverföring. I detta sammanhang kan särskilt lyftas fram att Riksrevisionen gjorde bedömningen att bristerna inte i första hand berodde på avsaknad av resurser. I stället menade man att de existerande resurserna kunde utnyttjas mer effektivt genom förbättrade rutiner och arbetssätt samt bättre styrning och ledning (RiR 2011:27 s. 41-47).

## **10.9 Polismyndighetens aktuella situation**

I en debattartikel i Dagens Nyheter den 28 december 2017 gav dåvarande rikspolischefen Dan Eliasson samt ställföreträdande rikspolischefen tillika chefen för den Nationella operativa avdelningen Mats Löfving sin gemensamma bild av de utmaningar som polisen står inför.

Det var en problematisk bild som målades upp där det konstaterades att brottsutvecklingen gick åt fel håll. Enligt Eliasson och Löfving handlade det framför allt om tre områden. Ett av dem anknöt till problematiken kring livskvalitetsbrott. NTU visade att sexualbrott, misshandel, bedrägerier och andra brott ökade i samhället. Det konstaterades att det i flera fall redan syntes genom ökningen av polisanmälningar samt att denna oroande utveckling krävde ytterligare insatser. De två andra områden som krävde särskilda insatser gällde den grova brottslighetens utveckling och angreppen mot polisen. Dessa hängde enligt författarna samman eftersom attackerna mot polisen många gånger kom som en reaktion på att grovt kriminella gripits, narkotikaförsäljning störts eller vapen beslagtogs. Författarna påpekade att polisen, precis som andra samhällsaktörer, var tvungna att anpassa sitt arbete efter hur samhället såg ut. Ett sådant exempel var enligt dem den stora kraftsamling som ett antal myndigheter, Polismyndigheten inkluderat, hade gjort under senare år då resurser styrts mer mot de mest brottsbelastade områdena. Trots detta, konstaterade de, hade det grövsta våldet nått rekordnivåer och för att vända denna utveckling var hela samhället tvunget att agera utifrån sina ansvarsområden genom exempelvis insatser för att få fler i arbete, förbättra skolresultaten och lyfta boendemiljöerna. Insatser som krävdes för att motverka den grova brottsligheten och attackerna mot polisen var enligt Eliasson och Löfving skarpare lagstiftning gällande verktygen mot den grövsta brottsligheten, en förändring av ungdomspåföljderna, ett starkare skydd för blåljuspersonal samt mer resurser till polisen för högre bemanning och starkare skydd.

## 10.10 Trygghetskommissionens reflektion

Det är en mycket oroande bild som målas upp av polisens situation. Satsningen på fler poliser mellan åren 2006–2010 gav inte önskat resultat. Det har sedan flera år funnits problem i fråga om styrning och ledning, såväl från regeringen som internt inom polisorganisationen. Detta har fått återverkningar på såväl det brottsförebyggande arbetet som på hanteringen av livskvalitetsbrott. Fram skymtar även en problematik kring nyrekryterade poliser i fråga om både deras förväntningar på kommande arbetsuppgifter och på kompetens och intresse för arbete med mängdbrott och brottsförebyggande arbete. Därtill kommer en stor omorganisation som varit mycket svårare att hantera än vad många förväntat, skenande siffror gällande brottsanmälningar och ett eskalerande problem i utanförskapsområden med en ökning av antalet grova brott och angrepp mot polisen. Till detta ska läggas uppmaningen från rikspolischefen om att det krävs engagemang från hela samhället för att denna utveckling ska kunna vändas.

Det skulle kunna hävdas att de rapporter som publicerats före ikraftträdandet av den nya polisorganisationen inte har någon relevans då de tar utgångspunkt i den äldre organisationen med dess fel och brister. Mot bakgrund av Statskontorets rapporter kan dock konstateras att flera brister kvarstår, t.ex. i fråga om styrning och ledning samt utredningsverksamhet. Vi menar därför att det finns anledning att uppmärksamma även dessa något äldre rapporter för att förstå problemen inom polisorganisationen.

Det är i denna bild av polisorganisationen som kommissionen tar sin utgångspunkt för att utarbeta åtgärdsförslag.



# 11 Socialt utsatta områden

## 11.1 Socialt utsatt område – vad är det?

Varje år begås en stor mängd brott i Sverige och det är ingen nyhet att brottsligheten är ojämnt fördelad över landet. Det faktum att vissa områden är mer brottsutsatta än andra har varit känt sedan länge, inte minst genom en allmän uppfattning om vilka områden det är säkert att vistas i eller kanske snarare vilka områden man bör undvika. De mer osäkra områdena utmärks ofta av sociala problem, vilka enligt Brå består i socioekonomisk segregation, hög arbetslöshet, låg utbildningsnivå och höga ohälsotal. I områdena är ofta andelen invandrare hög och valdeltagandet lågt. Dessa socialt utsatta områden finns framför allt utanför och i stora städer men också på mindre orter över hela landet (Brå 2016:20 s. 16).

Fokus har under senare år kommit att riktas alltmer mot socialt utsatta områden. En rad olika rapporter över problembilden har tagits fram och det bedrivs forskning kring situationen i områdena. Trots det är det svårt att få något mer exakt grepp om vad problemen närmare beror på. Det har naturligtvis sin förklaring i den komplexa situation som uppstår i samspelet mellan människor och mellan individ och stat.

En fråga är vilka områden som ska anses som utsatta. I princip alla områden har sin särskilda problematik, om än i olika allvarlighetsgrad, och frågan är när situationen är så pass allvarlig att den kräver särskild uppmärksamhet. Sådan information är naturligtvis inte bara viktig för att avgöra ett områdes status, utan också för att på ett adekvat sätt kunna sätta in åtgärder. Definitionsskillnader har vidare betydelse för hur omfattande problematiken uppfattas vara i Sverige.

Oavsett hur man exakt definierar ett socialt utsatt område verkar de flesta vara överens om att områdena har ökat i antal under senare år. Det kan finnas flera förklaringar till denna utveckling och en reflektion kring möjliga orsaker har gjorts av professor Per Olof Hallin vid Malmö universitet som forskat kring socialt utsatta områden.<sup>38</sup>

<sup>38</sup> Citatet finns återgivet i Brå 2016:20, s. 22.

Det kan exempelvis vara så att Sverige i likhet med andra länder genomgår en global strukturomvandling med starkt förändrad näringslivsstruktur som leder till utflyttning eller nedläggning av vissa typer av tillverkningsindustri, och att därmed också många arbetstillfällen med relativt kort utbildningsbehov försvinner. Detta i kombination med stora migrations- och flyktingströmmar leder till att ekonomiskt resurssvaga hushåll ofta med annan etnisk bakgrund än svensk koncentreras till vissa bostadsområden där det tidigare fanns många tomma lägenheter. Det har växt fram enklaver som både är genomgångsområden för dem som hittar arbete eller utbildning, men också platser med låg social rörlighet där många med låg utbildning och arbetslöshet bor.

För att ge en bild av olika typer av socialt utsatta områden och en problembeskrivning av situationen i dessa, kommer inledningsvis tre olika perspektiv att presenteras. Det handlar om de s.k. Urban 15-områdena, de områden som behandlas i Brås senaste rapport om socialt utsatta områden och om Polismyndighetens beskrivning av utsatta områden.

## 11.2 Urban 15-områden

Under åren 1999–2012 fick ett antal kommuner med utanförskapsproblematik ta del av ekonomiskt stöd från regeringen för urbant utvecklingsarbete. Arbetet bedrevs mellan åren 2008–2011 enligt regeringens förordning (2008:348) om urbant utvecklingsarbete. Stödet kom att ges till 21 kommuner och avsåg totalt 38 utsatta stadsdelar, vilka kom att benämnas LUA-områden. LUA var en förkortning av *lokalt utvecklingsavtal*. Fokus för arbetet låg på samverkan mellan kommuner och myndigheter och verktyget för att uppnå denna samverkan var de lokala utvecklingsavtalen.

Efter en utvärdering beslutade regeringen att upphöra med LUA. Även om samverkan fortfarande var viktig menade man att det inte längre fanns behov av att formalisera den i sådana avtal. Arbetet inriktades i stället på utvärdering, kunskapsinhämtning, kunskapsutbyte och kunskapspridning, varvid stödet omformades till ett kunskapsstöd som kom att ges till totalt 15 stadsdelar i 9 olika kommuner. För att stödet skulle erhållas skulle stadsdelen präglas av låg förvärvsfrekvens (under 52 procent), högt uttag av försörjningsstöd (långvarigt försörjningsstöd högre än 4,8 procent) och låg behörighet till gymnasieskolan (lägre än 70 procent). Stadsdelen skulle

dessutom ha över 4 000 invånare.<sup>39</sup> Dessa områden kom att kallas Urban 15-områden.

### 11.2.1 Problembilden i Urban 15-områden

I Brås rapport *Insatser mot brott och otrygghet i socialt utsatta områden* (2016:20) beskrivs problembilden i Urban 15-områden. Sedan år 2012 har Brå sammanställt uppgifter om utsatthet för brott, otrygghet och förtroende för polisen specifikt gällande dessa områden. Uppgifterna baseras på såväl NTU som anmälningsstatistiken.

Enligt NTU är utsattheten för brott något högre i Urban 15-områdena jämfört med i landet som helhet, men detta skiljer mellan områdena. Brå påpekar att eftersom NTU inte omfattar alla brottstyper kan det finnas en utsatthet som inte syns i undersökningen. De brott som ofta förekommer i socialt utsatta områden är dels vad man kan benämna sociala ordningsstörningar, dels allvarligare brottslighet som inte direkt drabbar allmänheten. Enligt polisen och de boende handlar det i stor utsträckning om buskörningar med moped, nedskräpning och en öppen narkotikahandel som ibland involverar många ungdomar, men också bl.a. om kriminella gäng som skrämmer de boende med exempelvis skjutningar. Det kan också vara brottslighet inom kriminella nätverk, utpressning mot näringsidkare, våldsbejakande religiös extremism och en svart ekonomi. Sådan brottslighet fångas inte upp av NTU.

Det ska vidare noteras att i stort sett hela den ökning av antalet skjutningar som skedde mellan åren 2006–2014 hänförde sig till LUA-områdena och Urban 15-områdena. I Urban 15-områdena fördubblades antalet skjutningar (från 11 till 22 stycken), medan de i LUA-områdena mer än fördubblades (från 8 till 34 stycken).<sup>40</sup>

Denna bild kan enligt Brå vara anledningen till att otryggheten är större i dessa områden jämfört med i övriga landet. Sett till resultaten under åren 2007–2015 var det närmare tre gånger så många som kände otrygghet när de gick ut ensamma sent på kvällen (42 jämfört 16 procent) och i genomsnitt 21 procent av de boende i områdena uppgav att otryggheten påverkade livskvaliteten, vilket ska jämföras med 9 procent i landet i övrigt. Även förtroendet för polisen är lägre i områdena. Ungefär hälften (51 procent) av

<sup>39</sup> Arbetsmarknadsdepartementet, *Urbana utvecklingsområden*, s. 5.

<sup>40</sup> Brå 2016:20 s. 22–26.

de boende hade mycket eller ganska stort förtroende för polisens sätt att arbeta, medan motsvarande siffra för landet som helhet var 61 procent.<sup>41</sup>

Enligt anmälningssstatistiken var det 17 procent fler brott i Urban 15-områdena jämfört med i riket i övrigt.<sup>42</sup>

### **11.3 Socialt utsatta områden i Brås rapport 2017:7**

I rapporten *Utvecklingen i socialt utsatta områden i urban miljö* beskriver Brå bilden av bl.a. utsatthet för brott, otrygghet och oro samt förtroende för rättsväsendet i socialt utsatta områden. Fokus i rapporten ligger på en jämförelse med andra urbana områden.

Definitionen av socialt utsatta områden är en annan än den i rapporten om Urban 15-områdena. De områden som undersöks har identifierats med hjälp av uppgifter om inkomstnivå, uttag av försörjningsstöd och åldersstruktur, och man har utgått från samtliga urbana regioner i Sverige. På detta sätt har man vidgat undersökningen betydligt i fråga om antalet studerade områden. Totalt utgör 60 kommuner urbana områden och 36 av dessa inhyser ett område som enligt den använda definitionen är socialt utsatt. Brå påpekar att en sådan ansats ger mer statistiskt robusta mått.<sup>43</sup>

I kommentarerna till undersökningens resultat påpekar Brå att mediernas och polisens beskrivningar av de socialt utsatta områdena till stor del handlar om ordningsproblem och att det förekommer rapporter om skjutningar, attacker mot blåljuspersonal och öppen droghandel. Man skulle därför kunna tro att det råder en negativ utveckling med ökad utsatthet för brott, ökad otrygghet och minskat förtroende för rättsväsendet. Brå framhåller dock att en sådan utveckling inte kan utläsas ur rapporten (Brå 2017:7 s. 33–35).

#### **11.3.1 Utsatthet för brott**

I de socialt utsatta områdena är andelen som utsätts för brott mot enskild person och egendomsbrott större jämfört med i övriga urbana områden.<sup>44</sup> Andelen brottsutsatta i socialt utsatta områden uppgår till drygt 16 procent och i övriga områden till 14 procent.

<sup>41</sup> Brå 2016:20 s. 24 och Brå, *Brottsstatistik och resultat från NTU – i Urban 15-områden*, s. 17–18

<sup>42</sup> Brå, *Brottsstatistik och resultat från NTU – i Urban 15-områden*, s. 11.

<sup>43</sup> Se Brå 2017:7 kapitel 3 för en beskrivning av hur undersökningen har utförts.

<sup>44</sup> Underlaget för den fortsatta framställningen i detta avsnitt finns i Brå 2017:7 s. 20–22 och 33–35.

Utsattheten för *brott mot enskild person* har under perioden 2006–2015 minskat med 4 procent i de utsatta områdena, medan utvecklingen i övriga områden varit mer stabil och även ökat något (0,8 procent). Även om brotten således är vanligare i de socialt utsatta områdena har utsattheten minskat över tid, vilket inte är fallet i övriga områden och i riket som helhet där utvecklingen legat mer stabil.

När det gäller skillnaden mellan kvinnor och män kan följande konstateras. I de socialt utsatta områdena har andelen män som utsatts för brott mot enskild person under perioden minskat med 4,8 procent och i övriga områden med 0,7 procent. Andelen utsatta kvinnor har minskat med 3,4 procent i de utsatta områdena, men ökat med 2,4 procent i övriga urbana områden. Det kan alltså noteras att den ökning som skett när det gäller brott mot enskild person i övriga urbana områden i princip är att hänföra till kvinnors utsatthet.

Mot denna bakgrund konstaterar Brå att utvecklingen av utsattheten i de socialt utsatta områdena inte har varit mer negativ än i andra områden. I de övriga urbana områdena har utsattheten varit stabil och i vissa fall även ökat något. Utvecklingen i fråga om brott mot enskild person är därför mer positiv i de socialt utsatta områdena än i de övriga områdena. Brå framhåller att resultaten gällande brott mot enskild person i övriga urbana områden ligger på ungefär samma nivå som i riket som helhet och menar därför att de högre nivåer av utsatthet i storstadsregionerna som beskrivs i olika NTU-rapporter troligen kan hänföras till de socialt utsatta områdena.

Även gällande *egendomsbrott* har andelen utsatta hushåll minskat mellan åren 2006–2015. I socialt utsatta områden uppgår minskningen till 2,6 procent (från 17,2 till 14,6 procent) och i övriga områden till 2,9 procent (från 13,6 till 10,7 procent). Dessa brott är alltså vanligare i socialt utsatta områden, men utvecklingen är likvärdig den i övriga områden och i riket som helhet.

Brottsligheten i de socialt utsatta områdena utmärks bl.a. av olika former av ordningsstörningar, exempelvis buskörningar och öppen narkotikahandel. Därutöver förekommer ofta brott i kriminella nätverk och utpressning av näringsidkare i det lokala området. Brå betonar att sådana brott inte fångas upp i NTU, vilket gör att resultaten skulle kunna bli annorlunda om en annan typ av brottslighet hade funnits med i undersökningen. Dock menar Brå att det finns anledning att förmoda att även annan brottslighet än den som direkt avses i NTU har betydelse för de trygghetsnivåer som redovisas från de socialt utsatta områdena.

### 11.3.2 Otrygghet

Nivåerna av otrygghet och oro ligger generellt högre, i vissa fall markant högre, i socialt utsatta områden än i övriga urbana områden.<sup>45</sup> På samma sätt som för utsattheten för brott finns det dock inga tydliga indikationer på att utvecklingen skulle vara mer negativ i de socialt utsatta områdena än i övriga urbana områden.

Vad som särskilt bör noteras är den skillnad som råder mellan kvinnor och män gällande otrygghet. Överlag är kvinnor betydligt mer otrygga än män samt att kvinnorna står för den största skillnaden mellan socialt utsatta områden och övriga urbana områden. Kvinnor i socialt utsatta områden är i vissa fall markant mer otrygga och oroliga än både männen i de utsatta områdena och män och kvinnor i övriga urbana områden. Enligt Brå ligger detta resultat i linje med annan forskning som visar att kvinnor i socialt utsatta områden befinner sig i en särskilt utsatt situation.

Som exempel kan nämnas att på frågan om otrygghet vid utevistelse sen kväll i boendeområdet var skillnaden mellan områdena för kvinnor 23 procentenheter (i de socialt utsatta områdena kände sig 53 procent otrygga, medan motsvarande siffra i övriga urbana områden var 30 procent). Det ska dock sägas att det över tid skett en förbättring av dessa siffror. Även för män är skillnaden stor mellan områdena (13 procentenheter). I socialt utsatta områden upplevde 22 procent av männen otrygghet, medan motsvarande siffra för övriga områden var 9 procent. Utvecklingen för män har varit stabil under perioden. Vidare är det kvinnor i socialt utsatta områden som på grund av otrygghet känner störst påverkan på beteendet och som upplever störst påverkan på livskvaliteten.

## 11.4 Polismyndighetens bild av utsatta områden

Polismyndigheten har publicerat tre rapporter som specifikt behandlar utsatta områden. I oktober 2014 kom rapporten *En nationell översikt av kriminella nätverk med stor påverkan i lokalsamhället*<sup>46</sup> och i december 2015 rapporten *Utsatta områden – sociala risker, kollektiv förmåga och oönskade händelser*<sup>47</sup>. Den tredje rapporten, som är den mest omfattande och fördjupade kring problematiken, publicerades i juni 2017 och har titeln *Utsatta områden*

<sup>45</sup> Här kommer endast huvuddragen av resultaten gällande otrygghet och oro att redovisas. För en detaljerad redogörelse se Brå 2017:7 s. 22–28.

<sup>46</sup> Rikskriminalpolisen, *En nationell översikt av kriminella nätverk med stor påverkan på lokalsamhället*, Underrättelsesektionen, Oktober 2014.

<sup>47</sup> Polismyndigheten, *Utsatta områden – sociala risker, kollektiv förmåga och oönskade händelser*, Underrättelseenheten, Nationella operativa avdelningen, December 2015.

– *Social ordning, kriminell struktur och utmaningar för polisen*.<sup>48</sup> Den fortsatta framställningen bygger på denna senare rapport.

#### 11.4.1 Kategorisering av områdena

I rapporten har ett antal områden identifierats som utsatta. Bedömningen har gjorts utifrån fyra kriterier: de boendes benägenhet att delta i rättsprocessen, polisens möjlighet att utföra sitt uppdrag, eventuella parallella samhällsstrukturer och extremism (främst våldsbejakande islamistisk extremism). De identifierade områdena har därefter, beroende på dess problematik, gradindelats i *utsatt område*, *riskområde* och *särskilt utsatt område*.

Ett *utsatt område* är ett geografiskt avgränsat område som har låg socio-ekonomisk status och där kriminella har inverkan på lokalsamhället. Denna inverkan är mer ett utslag av den sociala kontexten än en vilja hos de kriminella att kontrollera samhället. Brottsligheten kan bestå i direkta påtryckningar genom exempelvis hot och våld eller mer indirekta sådana i form av våldshandlingar med fara för tredje man, öppen narkotikahandel eller ett utåtagerande missnöje mot samhället. Effekterna av en sådan miljö blir att de boende i området upplever otrygghet samt blir mindre benägna att anmäla brott och medverka i en rättsprocess.

I ett *särskilt utsatt område* finns en utbredd allmän obenägenhet att delta i rättsprocessen och det kan förekomma systematiska hot och våldshandlingar mot vittnen, målsäganden och anmälare. I ett sådant område är det svårt eller nästintill omöjligt för polisen att utföra sitt uppdrag och polisens arbetssätt och utrustning måste anpassas efter förhållandena. Det har skett en normalisering av situationen i området, vilket har lett till att varken polisen eller de boende längre reflekterar över läget. Området inbegriper också i viss mån parallella samhällsstrukturer, extremism (t.ex. systematiska kränkningar av religionsfriheten eller starkt fundamentalistiskt inflytande som begränsar människors fri- och rättigheter), personer som reser till konfliktområden för att delta i strid och en hög koncentration av kriminella.

Med *riskområde* avses ett område som uppfyller kriterierna för att anses som ett utsatt område och dessutom är på väg att karaktäriseras som ett särskilt utsatt område, men ännu inte nått dit. Läget är dock så pass allvarligt att det finns en överhängande risk för det om inte åtgärder vidtas.

<sup>48</sup> Polismyndigheten, *Utsatta områden – Social ordning, kriminell struktur och utmaningar för polisen*, Underrättelseenheten, Nationella operativa avdelningen, Juni 2017.

Enligt 2017 års rapport finns enligt polisens bedömning 61 områden som kan placeras in under dessa kategorier, varav 23 är särskilt utsatta områden, 6 är riskområden och 32 är utsatta områden. I stort sett samtliga Urban 15-områden ingår i de områden som polisen klassificerar som utsatta och majoriteten av dem är dessutom områden som anses särskilt utsatta.<sup>49</sup>

#### 11.4.2 Problembilden och dess effekter

Det är en komplex problembild som präglar områdena, vilken består av hög arbetslöshet, låga inkomster, bidragsberoende och låg gymnasiebehörighet. Även den fysiska miljön har betydelse då den arkitektoniska utformningen av områdena bl.a. innebär att polisens arbete försvåras. Det råder en utbredd trångboddhet, vilket kan leda till sämre skolresultat och till att unga vistas mer i den offentliga miljön som de delar med kriminella. Eftersom det många gånger finns olika etniska grupper i områdena kan historiska och globala konflikter skapa oro och spänningar.

I områdena finns en högre kriminell energi än i övriga landet. Den kriminella energin anges i procent och avser andelen personer som avtjänat fängelsestraff eller varit häktade för brott de senaste fem åren, i förhållande till den totala befolkningen i området. År 2015 uppgick den kriminella energin för hela Sverige till 0,74 procent, medan den i de aktuella områdena låg på 2,6 procent. Polisen uppskattar att det i områdena finns totalt 200 kriminella nätverk och minst 5 000 kriminella aktörer.

När det gäller den brottsliga verksamheten bedrivs den i de flesta fall helt utanför någon legal verksamhet, men i 4 av 10 områden har den koppling till någon form av näringsverksamhet och i 1 av 10 områden koppling till någon samhällsinstitution.

Enligt polisens bedömning är narkotikabrottsligheten den mest problematiska i dessa områden, då den bidrar till etablering av kriminella nätverk och lägger grunden till en kriminell karriär. Inte minst har brottsligheten stor påverkan på ungdomar med unga drogmissbrukare och personrånare som följd. Ungdomar finansierar sitt missbruk genom t.ex. egen försäljning och stöldbrott och inleder på så sätt en kriminell karriär. Narkotikabrottsligheten medför att närvaron av kriminella ökar på platser där det så småningom skapas en lokal narkotikamarknad, s.k. hotspot. Det kan finnas flera hotspots

<sup>49</sup> Brå 2016:20 s. 27 och Polisen, *Utsatta områden – Social ordning, kriminell struktur och utmaningar för polisen*.



i ett område, vilka kan få stor påverkan på områdets utveckling. Då de unga vistas mycket utomhus, bl.a. på grund av trångboddhet, innebär förekomsten av hotspots och kriminella aktörer att unga dras med i dessa sammanhang. En mer eller mindre öppen narkotikahandel ökar också risken för ett revirbeteende mellan kriminella aktörer, vilket bidrar till konflikter och våldsdåd.

I polisens rapport menar man att förekomsten av hotspots och kriminella aktörer även påverkar genomslaget av kriminella normer. Polisen gör bedömningen att det i vissa områden finns parallella samhällsstrukturer som bidrar till en lokal social ordning som på olika sätt avviker från det demokratiska samhällssystemet. Det gäller såväl normbildning som ekonomi och rättskipning. Det påpekas att aktörer som inte representerar det demokratiska systemet i olika grader har fått betydelse för utvecklingen i områdena. Främst handlar det om kriminella aktörer, men även om religiösa ledare som sprider budskap i strid med de demokratiska värderingar som råder i Sverige. Hur långt utvecklingen av sådana alternativa sociala ordningar har kommit skiljer sig åt mellan olika områden, men gemensamt för de områden som är särskilt utsatta är att utvecklingen enligt polisen har nått gränsen för vad som kan anses acceptabelt i det legala samhällssystemet.

Polisen gör bedömningen att det är möjligt för individer i områdena att helt leva utanför det svenska samhällssystemet. En rad tjänster som boende, arbete och bankverksamhet ordnas av kriminella nätverk. Det finns således en omfattande illegal andrahandsuthyrning av bostäder, illegal låneverksamhet, stort utbud av varor som stöldgods och försäljning av alkohol och tobak till underpris samt illegal spel- och festverksamhet. I viss mån finns även former för att lösa tvister utanför den legala rättskipningen. Risken med en sådan ordning är att det permanentar en uppfattning om att inte lita på rättsvårdande myndigheter och att det är bättre att hålla sig utanför svensk lag. Vid grövre brottslighet såsom dödligt våld vänder man sig dock i de flesta fall fortfarande till polisen.

Enligt polisens rapport finns vidare alla typer av extremism representerad i de flesta utsatta områden, men den form som anses ha störst påverkan är den våldsbejakande islamistiska extremismen. Det finns dock även tendenser till att högerextrema rörelser växer i vissa orter där det finns utsatta områden.

Det är vanligt med våld i offentlig miljö. Även om det främst sker inom den kriminella miljön påverkar det hela området. Polisen menar att våldet

troligen är normaliserat bland de kriminella och de unga socialiseras in i denna kultur. Exempelvis har man sett att unga gärningsmän utför rån och utpressningar. Våld i form av skjutningar har ökat och man ser en likgiltighet hos de kriminella för att även allmänheten kan komma till skada. Våldet sker också mer impulsivt. Sprängningar sker på sina håll, medan brottet övergrepp i rättssak begås frekvent.

Ett sådant offentligt våld kan även få effekten att allmänhetens benägenhet att samverka med polis påverkas negativt. Överlag finns en ovilja att prata med polisen, vilket bl.a. försvårar brottsutredningar. Oviljan kan bero på en misstro mot samhället, men också bestå i en rädsla för de kriminella aktörer som verkar i området. Det kan vara fråga om rädsla för att anmäla vissa kriminella, en ovilja att anmäla en viss typ av brott eller att över huvud taget delta i rättsprocessen. Något som polisen iakttagit är att personer som dagtid är vänligt inställda till polisen och uppskattar deras närvaro, i stället blir misstänksamma och drar sig undan polisen när de kriminella aktiviteterna tar vid i området under sen eftermiddag.

Angrepp riktas också mot samhällets funktioner. Socialtjänstens personal utsätts för påtryckningar och väktare och hemtjänstpersonal trakasseras. Vid tjänsteutövning vill Kronofogdemyndighetens och Försäkringskassans personal ha polisbeskydd och media är inte välkommen i området. Vidare utsätts räddningstjänst och ambulans för hot och våld. Det finns exempel på stenkastning mot räddningstjänstens personal och att ambulanspersonal har beskjutits med raketer. Fordon har attackerats och slagits sönder. Även polisen kan ha svårigheter att fullgöra sina uppgifter. De trakasseras och kan ibland möta sådant motstånd att de tvingas lämna platsen utan att ha genomfört sitt uppdrag. I de särskilt utsatta områdena förekommer frekvent att polisen råkar ut för snabbt uppkomna folksamlingar, fritagningsförsök och stenkastning, men sådant förekommer även i områden som inte bedöms som särskilt utsatta. Det hör numera till normalbilden att unga gemensamt angriper polisen. Det kan handla om stenkastning och raketer, men också om våld i form av sparkar och slag med eller utan tillhyggen. De grova hänsynslösa våldsbrotten sker främst i de särskilt utsatta områdena och de situationer som tidigare kunde lösas av en patrull kräver i sådana områden numera två till fyra patruller för att kunna hanteras på ett så säkert sätt som möjligt.

Även näringsidkare i områdena utsätts för ageranden från kriminella. Vissa tvingas t.ex. att underkasta sig beskyddarverksamhet. Kriminella kan också visa sin makt genom att öppet ta saker i affärer eller äta gratis på restaurang-

er. Det förekommer att affärer och restauranger används som mötesplatser eller förvaringslokaler för narkotika eller stöldgods och innehavarna vågar inte protestera eller anmäla på grund av risk för repressalier.

### **11.5 Trygghetskommissionens reflektion**

Det är således en komplex bild som målas upp av problematiken i utsatta områden. Även om syftet med denna rapport inte är att undersöka orsakerna bakom situationen, utan i stället identifiera åtgärder som minskar brottslighet och ökar trygghet, måste man förhålla sig till det sociala utanförskap som präglar många av områdena. Det krävs därför att man höjer blicken och överväger åtgärder som går utöver vad Polismyndigheten både ska och bör göra, även om myndighetens arbete naturligtvis är en mycket viktig komponent i ett åtgärdspaket.

Det finns anledning att anlägga en bred syn på vad som är eller vad som kan utvecklas till ett utsatt område. Det är lätt att fokusera på områden som redan har mycket allvarliga problem, exempelvis sådana områden som pekats ut av Polismyndigheten som särskilt utsatta, men en sådan problematik har naturligtvis inte uppstått helt plötsligt utan utvecklats över tid. Det är därför viktigt att även vara uppmärksam på områden som ligger i riskzonen för att utvecklas till områden med allvarliga problem och i tid sätta in åtgärder. I detta arbete har samhället ett gemensamt ansvar och det är vår övertygelse att det är med en sådan utgångspunkt som åtgärder måste utformas för att få bästa resultat. Enligt vår bedömning är detta en av de största utmaningarna i samhället i dag.



# **Del 3**

## **Trygghetskommissionens utgangspunkter**



## 12 Trygghetskommissionens ansats

Brottsutvecklingen och utvecklingen av otryggheten sammantaget med den komplicerade samhällsdebatten, problemen inom polisen och i de utsatta områdena talar sitt tydliga språk – det finns behov av att tänka i nya banor för att vända utvecklingen. Det är uppenbart att det som i dag görs antingen inte fungerar eller är otillräckligt.

Det är vår övertygelse att de mest adekvata och effektiva åtgärderna för att skapa ett säkrare och tryggare samhälle bör ta sin utgångspunkt i ett brett och övergripande perspektiv. Det ger förutsättningar att identifiera eventuella systembrister som måste åtgärdas innan mer specificerade och detaljerade insatser på enskilda områden eller mot enskilda företeelser kan bli verkningsfullt.

Vi menar att man bör tänka bredare än att ”enbart” motverka brott. Även sådana förhållanden som inte är brottsliga, men ändå otrygghetskapande måste tas om hand. Hela samhället måste engageras i uppgiften, inte minst privata aktörer. Ett sådant synsätt innebär stora utmaningar. Inte minst krävs en vilja att våga tänka i nya och radikala banor på ett område som under lång tid präglats av uppfattningen att den brottsförebyggande och trygghetskapande uppgiften i alltför hög grad har legat på polisen.

I denna del tecknar vi de utgångspunkter vi identifierat som viktiga för att kunna åstadkomma ett framgångsrikt brottsförebyggande och trygghetskapande arbete. Utgångspunkterna är i mångt och mycket essensen av de framgångsfaktorer som vi identifierat legat bakom det värdefulla arbete som bedrivs runt om i Sverige och utomlands. Vi menar att det finns all anledning att påminna om dessa framgångsfaktorer när man tar fram åtgärder för att minska brottsligheten och öka tryggheten i samhället. I denna del kommer vi att lista utgångspunkterna och även fördjupa diskussionen kring de aktörer som vi identifierar som outnyttjade i arbetet.

När det gäller beskrivningar av mer grundläggande karaktär måste generaliseringar göras. Under arbetets gång har vi exempelvis sett prov på framgångsrikt arbete hos såväl polis som kommun, medan vi samtidigt fått klart för oss att samma goda arbete saknas på många andra håll. När vi lyfter

fram brister eller behovet av förändringar i vissa avseenden gör vi det därför väl medvetna om att detta inte gäller alla aktörer överallt. Förhoppningen är dock att de goda exempel vi lyfter fram ska fungera som idéer och inspirationskälla för ett framtida arbete.



# 13 Trygghet där människor bor och verkar

Det övergripande målet för vårt arbete är att öka tryggheten där människor bor och verkar. En sådan mycket bred ansats omfattar i princip hela samhällsmiljön. Det handlar om hem- och arbetsmiljö, offentlig miljö, transporter och om platser för rekreation. Om man på allvar vill åstadkomma en ökad trygghet som också ökar livskvaliteten, menar vi att en sådan ansats är nödvändig. Vad hjälper det om en person är trygg i hemmiljön eller på arbetsplatsen om otryggheten infinner sig på vägen däremellan? Likaså påverkas livskvaliteten om en person pga. otrygghet underlåter att gå till affären eller ta del av restaurangutbudet. Målet måste vara att varje person fritt ska kunna röra sig på det sätt denne behöver och önskar utan att känna sig otrygg. För att nå dit krävs att tyngdpunkt förskjuts från att följa upp redan begångna brott till att undanröja att brotten ens sker, dvs. en tyngdpunkt på brottsförebyggande arbete. Följande utgångspunkter ska ses som verktyg i ett brottsförebyggande och trygghetsskapande arbete.

## 13.1 Nya samarbetsformer krävs

Det är i Sverige ett vedertaget arbetssätt att samverka kring olika frågor. Särskilt gäller det om flera olika verksamheter berörs av en fråga som måste lösas. Det kan vara verksamheter inom en myndighet, t.ex. olika avdelningar, eller verksamheter hos olika myndigheter. Ofta finns det olika kompetenser hos dessa som förväntas bidra till det gemensamma resultatet. Lika ofta har emellertid samverkansparterna enskilda intressen att bevaka.

Vår erfarenhet är att dessa dubbla roller ofta innebär att samverkan riskerar att leda till ganska urvattnade, intetsägande och alltför generella resultat. Många är de möten som inte har drivit samverkansfrågan ett enda steg framåt trots att den måste lösas.

En vanlig orsak till låg utkomst av arbetet är att det finns en underförstådd överenskommelse om att samtliga deltagare måste vara överens om de lösningar som läggs fram. Ingen har mandat att driva samverkansfrågan eller bestämma inriktningen bland oförenliga viljor. I praktiken har varje deltagare i stället en vetorätt. Det som då glöms bort är att den totalt sett bästa lösningen inte nödvändigtvis är den mest lämpliga för varje enskilt intresse som berörs. Vi är medvetna om att situationen i flera fall kan vara kompli-

cerad, t.ex. beroende på att olika regler styr olika verksamheter. Sådana frågor måste naturligtvis behandlas på det sätt de kräver. Alltför ofta lamslås dock i sig konstruktiva lösningar pga. olika positioneringar som inte har en sådan orubblig grund.

De åtgärdsförslag vi presenterar i Del 4 förutsätter att olika intressenter, såväl offentliga som privata, arbetar mot ett gemensamt mål och att arbetet ger praktiskt användbara resultat. En samverkan, som den brukar gå till i Sverige, har då för stora brister. För att våra åtgärdsförslag ska fungera krävs att ansvaret för att ta fram det gemensamma målet och lägga fast nödvändiga åtgärder för att målet ska uppnås, ges till en funktion som har mandat att slutligt avgöra dessa frågor. Därutöver krävs att funktionen vid bristande resultat får stå till svars för arbetet.

### **13.2 Rätt insats på rätt plats under rätt tid**

Trygghetskommissionen har vid flera tillfällen fått information om framgångsrika initiativ som vidtagits för att minska livskvalitetsbrotten och öka tryggheten. Initiativen har tagits av såväl myndigheter som privata aktörer. I flera fall har de dock haft projektkaraktär, vilka sedan varken följts upp, utvärderats eller fortsatt trots att de till synes fungerat väl.

Med uppföljning och utvärdering avses då att fortlöpande granska kvaliteten på det arbete som genomförs, granska effekterna av arbetet, ge återkoppling till relevanta personer och funktioner samt vid behov justera och anpassa arbetssätt. På ett område som kräver långsiktiga insatser och uthållighet i insatserna är detta en brist.

Vidare är behovet av kunskap om fungerande brottsförebyggande och trygghetsskapande insatser för svenska förhållanden stort, se nedan under kapitel 17. En mycket viktig källa till sådan kunskap är just utvärderingar av insatser gjorda i Sverige med fokus på vad som fungerat och vad som brustit samt vad det berott på. Hos svenska myndigheter finns knappast någon tradition av sådant uppföljnings- och utvärderingsarbete. Här kan också erinras om vad som ovan sagts om polisens verksamhet. Det ska dock påpekas att det under senare år på sina håll har påbörjats ett sådant forskningsarbete där universitet och högskolor tillsammans med exempelvis kommuner tar fram forsknings- och evidensbaserad kunskap på området. Vi återkommer nedan till att sådant arbete enligt vår uppfattning borde ske i större omfattning.

Av den kunskap som ändå finns på området kan slutsatsen dras att avgörande för ett framgångsrikt arbete är att rätt insats vidtas på rätt plats under rätt tid.

Problembilderna skiftar betydligt mellan olika platser, vilket understryker både behovet och vikten av en ordentlig kartläggning av de konkreta problemen. Först därefter kan insatser utformas och riktas på ett adekvat sätt.

Även om man vid framgångsrika insatser kan se förhållandevis snabba resultat, t.ex. en minskning av brottslighet på synbart kameraövervakade platser, måste man hålla i minnet att det oftast inte finns några snabba insatser som löser ett områdes problem i ett längre perspektiv. I områden som har en komplex problematik med både social utsatthet och kriminell belastning är långsiktiga insatser nödvändiga för att komma till rätta med brottsligheten och öka tryggheten. I flera fall är det nödvändigt med ett nära samarbete mellan t.ex. polis, kommun och näringsliv, och för att ett sådant arbete ska ge så bra resultat som möjligt krävs planering, prioritering och kommunikation. Enligt vår mening bör man således tänka i termer av långsiktiga insatser snarare än i projekt.

## **Fasteorin**

Enligt Brå krävs en genomtänkt strategi för i vilken ordning planerade åtgärder bör genomföras. I annat fall är risken stor att man försöker åtgärda samtliga problem på en gång, vilket kan bli kontraproduktivt. I sin forskning har Brå utvecklat en strategi, benämnd fasteorin, som kan tillämpas i ett sådant arbete. Teorin bygger på Brås forskning om organiserad brottslighet och på teorier om community policing, reassurance policing och problemorienterat polisarbete.<sup>50</sup>

Bakgrunden till teorin är att Brå i sitt arbete noterade att de utsatta områdena och polisens arbete i områdena kunde befinna sig i olika faser. Enligt teorin handlar det om tre olika faser och det brottsbekämpande och brottsförebyggande arbetet måste anpassas efter varje fas. Brå beskriver de olika faserna enligt följande (Brå 2016:12 s. 130-132).

### **Fas 1-områden**

Ett område som befinner sig i fas 1 kännetecknas av att det är svårt för polis och kommun att arbeta i området. Polisen blir konfronterad av vissa individer när de vistas i området, och polisbilar och räddningsfordon utsätts för stenkastning och skadegörelse. Det finns synliga problem med exempelvis öppen narkotikaförsäljning,

<sup>50</sup> Teorin finns beskriven i Brå-rapporten *Kriminella nätverk och grupperingar* (2016:12) där också källhänvisningar till de övriga teorierna anges. Hänvisningarna återges dock inte här.

bränder, rån, skjutningar, nedskräpning samt buskörning med mopeder och bilar. Allmänheten känner otrygghet, och förtroendet för rättsväsendet är lågt. De boende i området kan också uppleva att samhället har abdikerat och minskat den offentliga servicen till följd av kriminella gäng. Den upplevda otryggheten och utanförskapet tar sig många gånger uttryck i en tystnadskultur där få personer anmäler brott eller lämnar information till polisen.

#### **Förutsättningar för brottsförebyggande arbete**

Till följd av omständigheterna i ett fas 1-område är polisens utrymme för fotpatrullering och annat trygghets- och förtroendeskapande arbete begränsat. Resurserna går åt till händelsestyrt arbete för att upprätthålla lag och ordning samt lösa akuta problem.

När ett område befinner sig i fas 1 är det svårt för polisen att ställa krav på sina samverkanspartner. Hur ska man exempelvis på ett trovärdigt sätt motivera skolpersonal och fastighetsskötare att vidta brottsförebyggande åtgärder när polisen själv har uppenbara problem med att vistas i området? Det är också svårt att utreda vissa brott eftersom de boendes samarbetsvilja med polisen är låg, vilket leder till ett begränsat informationsflöde. Den regelrätta brottsbekämpningen har därför sina begränsningar.

#### **Prioriterade åtgärder i fas 1**

Åtgärder som genomförs i ett fas 1-område bör primärt vara inriktade på att skapa förutsättningar för ett mer omfattande brottsbekämpande och brottsförebyggande arbete i nästa fas. De första åtgärderna handlar därför om att ”återta” området genom ökad närvaro av polis och andra samhällsaktörer. Ett prioriterat mål bör även vara att förbättra de boendes förtroende för rättsväsendet och deras upplevda trygghet.

Genom trygghetsmätningar och medborgardialog är det möjligt att identifiera vilka problem i området som de boende upplever vara de största. Dessa problem bör prioriteras, oavsett om de normalt sett inte har så hög prioritet av polis och kommun, i syfte att öka tryggheten för de boende och visa dem att polis och kommun tar deras problem på allvar.

Typiska ”fas 1-problem” som de boende brukar uppleva minskar

tryggheten är skadegörelse, klotter, nedskräpning, brända övergivna fordon, buskörningar med mopeder och bilar, öppen narkotikaförsäljning samt ungdomsgång och missbrukare som uppfattas ha tagit över området.

### **Fas 2-områden**

I fas 2 har det etablerade samhället lyckats återta viss kontroll i området och polisen kan vistas i området utan att kontinuerligt utsättas för konfrontation. De synliga problemen har minskat och trygghetsmätningar visar ofta att de boende upplevt påtagliga förbättringar.

#### **Förutsättningar för brottsförebyggande arbete**

I ett fas 2-område tar det händelsestyrda polisarbetet upp mindre av polisens tid än i fas 1-områden. En annan skillnad är att polisen och andra samhällsaktörer nu kan röra sig mer fritt i området. Det ger möjligheter för förebyggande arbete.

#### **Prioriterade åtgärder i fas 2**

I fas 2 startar arbetet med att ytterligare förbättra de boendes förtroende för polisen och samhället och därmed lägga grunden till ett ökat informationsflöde i form av brottsanmälningar, tips och vittnesmål. I detta sammanhang är det också av vikt att polisen och kommunerna har en gemensam kommunikationsstrategi.

I fas 2 finns det större utrymme för förebyggande aktiviteter och därför bör dialog- och relationsskapande åtgärder prioriteras, som exempelvis fotpatrullering och uppsökande verksamhet. I fas 2 har man även möjlighet att utöka antalet brottsförebyggande samverkanspartner.

### **Fas 3-områden**

Ett område som befinner sig i fas 3 uppvisar godtagbara resultat vid mätningar av upplevd trygghet och förtroende för polisen och samhället. Förändringen är emellertid ofta mindre än vid övergången från fas 1 till fas 2 eftersom åtgärderna i fas 1 var av en mer synlig karaktär för de boende i området. I fas 3 är det tydligt för polis och samverkande parter att satsningen har varit framgångsrik. Området upplevs vara lugnare till följd av att de synliga problemen har minskat ännu mer. Kommunen och polisen har även fått i gång en fungerande dialog med de boende i området vilket

resulterar i att polisens och kommunens informationsflöde har blivit bättre. Fler anmäler brott och lämnar information.

#### **Förutsättningar för brottsförebyggande arbete**

Till följd av arbetet i de tidigare faserna finns det i fas 3 gynnsamma förutsättningar för att arbeta mot den mindre synliga brottsligheten. Det ökade förtroende för polisen samt den förbättrade dialogen med de boende i området möjliggör ett arbetet mot exempelvis våld i hemmet, ekonomisk och organiserad brottslighet (försäljning av obeskattade cigaretter, människohandel, svartarbete, storskaliga skattebrott, stora bedrägerier, häleri, illegalt spel, utpressning, lån till ockerräntor etc.).

Ett skäl till att man i huvudsak bör vänta till fas 3 med denna inriktning är, förutom det förbättrade informationsflödet, att dessa åtgärder kan komma att försämra vissa av de boendes förtroende till polisen igen. Det beror på att man nu, till skillnad från tidigare då man fokuserade på de boendes upplevda problem, går på strukturer som de boende kan uppfatta som positiva (exempelvis köp av billiga cigaretter, billig mat, klippningar, kemtvätt och biltvätt). Detta innebär att det kan vara kontraproduktivt att i för stor utsträckning kraftsamla mot denna typ av brottslighet i fas 1 och fas 2.

Till följd av att de synliga problemen i området har minskat och att de boendes upplevda trygghet har ökat finns det emellertid en risk för att ledningen hos polisen och kommunen börjar kasta blickar mot andra områden som befinner sig i fas 1 och därmed har mer synliga problem. Resultatet kan bli att resurstillsättningen och ambitionsnivån minskar för fas 3-områden. Om ambitionsnivån sänks och det inte sker något systematiskt arbete mot den mindre synliga brottsligheten finns det emellertid en risk för att områden över tid halkar tillbaka till de tidigare faserna. Det beror på att den dolda brottslighet och de dolda strukturer (exempelvis den informella ekonomin) som man har möjlighet att arbeta mot i fas 3 ofta har tydliga kopplingar till den problematik som var synlig i fas 1 och 2 (exempelvis öppen narkotikaförsäljning). Det innebär att det finns en överhängande risk för att området långsamt börjar halka tillbaka till tidigare faser om man inte har en uttalad strategi även för fas 3.

### Prioriterade åtgärder i fas 3

I fas 3 är det återigen nödvändigt att revidera problembilden och även fokusera mot den dolda brottsligheten, de informella ekonomiska strukturerna och de mindre synliga kriminella nätverken. Åtgärderna under fas tre kan exempelvis vara riktade administrativa åtgärder från kommunens sida (exempelvis kontroller mot illegal tobak) och uthålliga spanings- och utredningsinsatser från GOB[Grov organiserad brottslighet, *vår anmärkning*]-myndigheternas sida.

Brå påpekar att det inte alltid är möjligt att helt och hållet arbeta stegvis i de tre faserna. Även om man har en genomtänkt strategi för arbetet kan en allvarlig fas 3-brottslighet behöva tas om hand redan i fas 1. I vissa fall kan det även vara nödvändigt att arbeta i de tre faserna samtidigt. Enligt Brå är dock tanken med teorin att på ett generellt plan höja medvetenheten om behovet av att tänka både strategiskt och långsiktigt. På så sätt är teorin ett pedagogiskt verktyg för att kunna kommunicera med och motivera dem som arbetar i insatserna att bättre förstå motivet bakom vissa åtgärder samt varför åtgärderna genomförs i viss ordning och inte alla samtidigt (Brå 2016:12 s. 133).

Enligt vår uppfattning tillhandahåller fasteorin en användbar modell för att kunna strukturera de åtgärder som bör sättas in. Det handlar dels om vilka mål som ska sättas upp för en insats, vilket avgörs av i vilken fas ett område befinner sig, dels om de olika åtgärdernas syften. För ett fas 1-område är målet att återta kontrollen över området och syftet med enskilda insatser t.ex. att beslagta vapen och lagföra kriminella personer.

Fasteorin understryker även att det är fråga om ett långsiktigt arbete för att komma till rätta med problemen. Teorin har även använts som verktyg i polisens arbete i vissa utsatta områden.<sup>51</sup> Kort sagt visar den på behovet av att vidta rätt insatser på rätt plats under rätt tid.

### 13.3 Polisen kan inte göra jobbet själv

En särskilt viktig utgångspunkt är att polisen inte ensam kan klara av det brottsförebyggande och trygghetsskapande arbete som krävs för att skapa det trygga samhälle som efterfrågas. Det gäller oavsett hur många poliser

<sup>51</sup> Uppgift från Ulf Merlander, lokalpolisområdeschef Nordöstra Göteborg, vid Trygghetskommissionens besök i Gårdsten den 6 november 2017.

som kommer att tillsättas framöver. Brott kan uppstå var som helst och när som helst, men polisen kan inte finnas över allt vid varje tidpunkt. Det är inte heller önskvärt. Som påpekats i föregående avsnitt har vi i dag en samhällsdebatt som till allra största del går ut på att antalet poliser måste öka. Vi menar inte att det på något sätt är oviktigt, men samtidigt är vi övertygade om att det inte är hela lösningen på den otrygghet som breder ut sig i samhället. Därför måste andra samhällskrafter både engageras, mobiliseras och framför allt tillåtas att delta i arbetet. En sådan kraftsamling är för övrigt något som efterfrågas både i regeringens brottsförebyggande program och av Polismyndigheten själv.<sup>52</sup>

### **13.4 Outnyttjade resurser bör aktiveras**

En utgångspunkt som hänger tätt samman med den föregående är att det finns outnyttjade resurser i samhället när det kommer till brottsförebyggande och trygghetsskapande arbete. Med resurser menar vi då samhällsaktörer inom en rad skilda områden, såväl offentliga som privata, med olika rättsliga möjligheter, kompetenser, engagemang och ekonomiska resurser. Att aktivera sådana resurser i det brottsförebyggande och trygghetsskapande arbetet har såväl internationellt som på vissa platser i Sverige visat sig ge goda resultat.

Även om sådana aktörer redan i dag utför en rad åtgärder som har till syfte att minska brottsligheten och öka tryggheten, skulle aktörerna kunna göra mycket mer på detta område. Om man, när så är lämpligt, skulle låta varje åtgärd präglas av en brottsförebyggande och trygghetsskapande dimension, skulle det förbättra samhällets totala arbete på området väsentligt.

Vår erfarenhet är att det på många håll finns ett stort intresse för att inkludera en sådan dimension i arbetet, men att det sällan finns kunskap om hur man ska gå till väga eller kanske ens tänker på att en sådan dimension är möjlig i viss verksamhet. Den utmaning vi ser är att få de aktörer som besitter resurserna att inse sin kapacitet och förmåga på området, men också att se vilka fördelar det skulle kunna medföra vilket i sin tur kan innebära ett än större engagemang. Vidare ligger det en utmaning i att hitta möjligheter att få dessa aktörer att samarbeta på ett effektivt sätt samt att främja nytänkande och innovativa lösningar.

<sup>52</sup> Se t.ex. avsnitt 10.9 och regeringens skrivelse 2016/17:126 s. 24–31.



Nedan i kapitel 14 kommer de aktörer som vi bedömer är de mest relevanta för våra syften att belysas med denna utgångspunkt. Vid sidan av polis och kommun handlar det om fastighetsägare, handeln, säkerhetsbranschen, försäkringsbranschen, akademien och ideella verksamheter.

Vi menar också att det finns betydande *samordningsvinster* att göra inom det brottsförebyggande och trygghetsskapande området. Det kan gälla såväl inom en aktörs verksamhet som mellan olika aktörer. Ett exempel, vilket kommer att beröras nedan, är att flera av kommunernas vitt skilda verksamheter kan motverka brott och påverka tryggheten. Oftast utförs dessa verksamheter var för sig utan någon koordinering, men om en samordning skulle göras kan betydligt mer effektiva resultat uppnås. Det kan handla om allt från tillståndsverksamhet och användning av bevakningspersonal till frågor om samhällsplanering. Ett exempel på samordningsvinster skulle kunna vara att de outnyttjade resurser som talas om ovan tas i bruk och koordineras.

### **13.5 Modern teknik och brottsförebyggande arbete**

Den stora efterfrågan som i dag finns på modern teknik leder till en mycket snabb utveckling av avancerad utrustning. Med denna utveckling följer också möjligheter att använda tekniken i kriminella syften. Om det inte görs en analys av vilka risker för brottslig användning som viss teknik för med sig och hur riskerna kan förebyggas, riskerar det att leda till stora konsekvenser för såväl samhället i stort som den enskilda individen. Ett uppenbart exempel är att en persons bankkonto töms på pengar med hjälp av ett kapat Bank-ID. Det är därför mycket viktigt att det tas brottsförebyggande hänsyn inom den snabba marknadsdrivna teknikutvecklingen.

Modern teknik kan naturligtvis även användas i brottsförebyggande och trygghetsskapande arbete. Det finns en uppsjö av mycket avancerad utrustning som då kan vara värdefull. Ett exempel är kameraövervakning, ett annat de allt mer avancerade larmen. Det kan vidare handla om analysverktyg för att upptäcka seriebrottslighet eller avancerad scanningsutrustning för att försvåra utförelse av stöldgods till andra länder. Annan teknik som kanske inte är så allmänt känd i Sverige är automatisk avläsning av registrerings skyltar på fordon i syfte att identifiera stulna bilar eller s.k. målvaktsbilar. I takt med att brottsligheten blir alltmer avancerad menar vi därför att man i det brottsförebyggande och brottsbekämpande arbetet bör ta hjälp av modern teknik. För att det ska vara möjligt måste dock brottsbekämpande myndigheter hålla sig uppdaterade på teknikområdet.

### **13.6 Marknadsekonomiska fördelar bör betonas**

Ett förhållande som mycket sällan har belysts tydligt i Sverige i sammanhang av brottsförebyggande och trygghetsskapande arbete är de marknadsekonomiska fördelar som ett sådant arbete kan medföra. En trolig förklaring till det är att uppgifterna i princip uteslutande har ansetts falla på polis och andra offentliga aktörer.

I en tid då det offentliga inte når tillfredsställande resultat i arbetet med brottsförebyggande frågor och trygghetsfrågor, och dessutom efterlyser hela samhällets engagemang i dem, blir det marknadsekonomiska perspektivet särskilt betydelsefullt. I ett sådant perspektiv är det viktigt att betona att den kostnad som arbetet kan innebära kan motiveras av en rad ekonomiska fördelar. Denna insikt är viktig då det inte sällan framförs åsikter om att sådana kostnader inte bör drabba enskilda aktörer, eftersom det är myndigheternas uppgift att ansvara för det brottsförebyggande arbetet och tryggheten.

Som nedan kommer att beskrivas kan minskad kriminalitet och ökad trygghet i ett område ha stor positiv påverkan på fastighetsvärdet. Likaså kan ett välfungerande område snabbt uppleva stor efterfrågan och full beläggning gällande såväl lägenheter som affärslokaler i stället för att tvingas hantera vakanser. Utöver detta innebär en minskad brottslighet också minskade kostnader för exempelvis reparationer och säkerhetsarrangemang. Något som inte bör förringas i sammanhang är den goodwill som kan påräknas en verksamhet som engagerar sig i frågorna.

Det bör också framhållas att det kan finnas marknadsekonomiska fördelar med att tillhandahålla och utveckla säkerhets- och trygghetslösningar som samhället är i behov av. Som nämnts ovan utvecklas ständigt kriminaliteten till allt mer avancerade former och för att kunna bemöta det krävs nya tekniska lösningar. Ett sådant arbete ställer krav på stor kompetens och innovationsförmåga samt stora resurser. Det är inte realistiskt att tro att ett sådant arbete ska kunna ske inom det offentliga, även om det där liksom i samhället i övrigt finns behov av sådan teknik. Behovet av lösningar måste därför tillgodoses av privata företag som verkar på området. Läger sådana företag sig vinn om att driva utvecklingen och ligga i framkant kan sannolikt betydande marknadsekonomiska fördelar erhållas. Samtidigt ska det göras klart att denna bransch inte kan utvecklas utan att den tillåts göra det och att det finns en efterfrågan på produkterna.

### 13.7 Fokus på situationell brottsprevention

Brottsförebyggande arbete kan ha olika utgångspunkter och angreppssätt. På området finns flera kriminologiska teorier och synsätt som söker förklara både varför brott begås och hur de bäst förebyggs. Som på många andra områden är teorierna inte samstämmiga och dessutom är kunskapen om effekterna av olika brottsförebyggande insatser förhållandevis låg. Huruvida en åtgärd faktiskt får avsedd effekt kan inte avgöras utan en utvärdering och sådana utförs ganska sällan och i stort sett aldrig i Sverige.<sup>53</sup> En särskild komplikation med att använda internationella utvärderingar är att det inte är säkert att de åtgärderna passar för svenska förhållanden och således är det svårt att dra några säkra slutsatser om dess effekter i Sverige. Det gäller även om åtgärderna skulle anpassas för svenska förhållanden, eftersom de då ändå prövas i en ny kontext med dess speciella förutsättningar.<sup>54</sup>

Ett vanligt begreppspar inom det brottsförebyggande området är social brottsprevention och situationell brottsprevention. I Sverige har fokus under lång tid legat på *social brottsprevention*. Med det avses åtgärder som inriktas på brottslighetens sociala orsaker och till stor del syftar till att motverka att unga personer börjar begå brott eller att personer återfaller i brottslighet efter avtjänat straff. Det kan då handla om strukturella åtgärder, t.ex. generella insatser i skolor eller insatser i socialt utsatta områden, och individuella åtgärder, t.ex. utbildning och behandling för att den enskilde ska fungera bättre socialt.<sup>55</sup> I stället för att fokusera på den enskildes motivation att begå brott, lägger man vid *situationell brottsprevention* vikt vid brottsobjektet, offret, platsen, sammanhanget och övriga förutsättningar vid brottstillfället. Åtgärder som då är relevanta är t.ex. tekniska åtgärder som försvårar brott (lås och larm) eller åtgärder som ökar upptäcktsrisken (övervakning av en plats eller ett objekt genom patrullering eller kameraövervakning).<sup>56</sup> Den situationella brottspreventionen har påverkats av teorin om *rational choice* som i sin tur går tillbaka på idéer av några av 1700-talets filosofer. Teorin innebär inom kriminologin att man utgår från att den presumptive brottslingen är rationell i sitt beslutsfattande genom att denne gör en bedömning av

<sup>53</sup> Se t.ex. avsnittet nedan om polisens brottsförebyggande arbete där det framgår att mycket av det brottsförebyggande arbete som bedrivs inte utvärderas och således vet man inte heller så mycket om dess effekter. Se även RiR 2010:23 s. 85–90.

<sup>54</sup> Sarnecki, *Introduktion till kriminologi Volym II Straff och prevention*, s. 162.

<sup>55</sup> Sarnecki, *Introduktion till kriminologi Volym II Straff och prevention*, s. 104 och skr. 2016/17:126, s. 13.

<sup>56</sup> Skr. 2016/17:126 s. 13.

vilka fördelar som den brottsliga handlingen innebär samt vilka svårigheter och risker den medför. Genom att öka svårigheterna och riskerna skulle man enligt detta synsätt således kunna minska brottsligheten.<sup>57</sup>

Enligt ett annat synsätt kan det brottsförebyggande arbetet delas in i olika *preventionsnivåer*. Utgångspunkten för de tre nivåerna är individen eller gruppen som åtgärderna riktas mot. Den primära nivån handlar om generella insatser mot brott (polisnärvaro, lås på bostäder etc.), den sekundära nivån handlar om att rikta insatser mot särskilda riskgrupper, riskobjekt, riskmiljöer eller riskaktiviteter (aggressiva ungdomar, värdefull egendom, krogmiljön, utsatta elektroniska betalsystem etc.). Den tertiära nivån fokuserar på dem som tidigare begått brott eller utsatts för brott samt på brottsutsatta platser eller verksamheter (skr. 2016/17:126 s. 13-14).

Kommissionen kommer i sitt arbete att främst fokusera på den situationella brottspreventionen. Med en utgångspunkt som innebär att öka tryggheten där människor bor och verkar blir det mer naturligt att rikta uppmärksamheten mot miljön snarare än sociala egenskaper hos en potentiell brottsling. Det mest intressanta i ett sådant sammanhang är brottstillfället.

Vidare har fokus i Sverige legat på den sociala brottspreventionen. Många och omfattande insatser har gjorts på en rad områden under lång tid. Trots detta ser vi en brottsutveckling som går åt fel håll och det finns därför skäl att även pröva andra förhållningssätt. Den sociala sidan av preventionen är naturligtvis mycket viktig och avser insatser som har stor betydelse för långt fler syften än att förhindra brott, men som ett komplement till att påverka människor i rätt riktning menar vi att fokus bör vidgas till även brottstillfället.

Det ska framhållas att en rad insatser har gjorts och fortfarande görs, som kan hänföras till situationell brottsprevention. Arbetet kan dock enligt vår mening utvecklas avsevärt. Det ska också påpekas att även om vår utgångspunkt är situationell brottsprevention hindrar inte det att vissa av åtgärderna kan sägas höra hemma under social brottsprevention. Det ska också framhållas att den sociala preventionen är särskilt betydelsefull när det kommer till den kategori av livskvalitetsbrott som benämns brott i hemmiljö. Sådana brott kan i princip endast förebyggas genom olika former av sociala preventionsinsatser.

<sup>57</sup> Sarnecki, *Introduktion till kriminologi Volym I Brottslighetens omfattning, karaktär och orsaker*, s. 46.

### 13.7.1 Rutinaktivitetsteorin

En kriminologisk teori som kombinerar en social och situationell dimension är *rutinaktivitetsteorin*. Mycket kortfattat beskrivet fäster teorin avseende vid förutsättningarna för att ett brott ska kunna begås. Det behövs därvid tre förutsättningar – en motiverad gärningsperson (t.ex. inbrottstjuv), ett lämpligt objekt eller offer för den brottsliga handlingen (t.ex. värdefull egendom) samt avsaknad av kontroll (t.ex. en obebakad bostad). Om någon av dessa tre förutsättningar brister uppstår inget brott.<sup>58</sup>

Ställda i relation till begreppsparet social och situationell brottsprevention, kan förutsättningen ”motiverad gärningsperson” hänföras till den sociala preventionen medan ”lämpligt objekt eller offer” handlar om den situationella. Förutsättningen ”avsaknad av kontroll” kan ha inslag av båda preventionstyperna beroende på vilken kontroll det är fråga om.

### 13.7.2 Broken Windows-teorin

En teori som tar sikte på urbana miljöer är *Broken Windows-teorin*. Den går i korthet ut på att se till att den urbana fysiska miljön hålls i ordning och att man på ett tidigt stadium motverkar störande beteenden. Tesen är att dåligt beteende föder dåligt (eller ännu sämre) beteende. Skadegörelser som inte åtgärdas leder i förlängningen till ökad skadegörelse. Ett krossat fönster som inte lagas på en byggnad skickar signaler om att ingen bryr sig om byggnaden och att det är fritt fram att krossa ännu ett fönster med följd att den fysiska miljön successivt förfaller. Om samhället inte reagerar på sådana beteenden förfaller miljön, de boende som sköter sig flyttar därifrån och otryggheten breder ut sig.

Om man inte tar itu med ordningsstörningar och mindre allvarlig brottslighet finns risk att brottsligheten utvecklas till grövre brottslighet. Genom att vidta åtgärder markerar samhället att asociala beteenden inte tolereras och en negativ utveckling kan på så sätt hindras.<sup>59</sup>

I detta sammanhang kan även erinras om teorin om signalbrott som kort har påpekats i avsnitt 4.3.

<sup>58</sup> Se vidare Felson, *Crime and Everyday Life*.

<sup>59</sup> Se vidare Kelling m.fl., *Fixing Broken Windows – Restoring Order and Reducing Crime in Our Communities*.

### 13.7.3 Placemaking

Placemaking är både en filosofi och en process. Syftet är att skapa platser som bygger en levande stad där människor är närvarande i det offentliga rummet. En sådan närvaro minskar brottslighet och ökar trygghet.

En grundtanke i arbetet är att bygga städer för människor, inte för bilar och shoppingcentrum. Man måste därför observera och lyssna till dem som verkar i ett område för att förstå vilka behov och önskningar som finns för en viss plats och för samhället som helhet. Den vision som framträder är avgörande för att kunna bygga en strategi för hur det ska åstadkommas. Att börja med småprojekt som ger snabba positiva resultat kan uppmuntra större projekt som sträcker sig över längre tid. En fördjupning av tankarna kring Placemaking finns i avsnitt 19.4.<sup>60</sup>

<sup>60</sup> Se vidare <https://www.pps.org>.

# 14 Outnyttjade resurser

Detta kapitel är en fördjupning av vår utgångspunkt om att man i det brottsförebyggande och trygghetsskapande arbetet i större utsträckning bör ta till vara olika resurser i samhället, se avsnitt 13.4. Vi kommer här att lyfta fram de aktörer som enligt vår bedömning har en mycket viktig roll i det situationella angreppssätt som vi anlägger på arbetet. Det gemensamma för aktörerna är att de mer eller mindre är outnyttjade om man ser till deras fulla potential på området. Vår ambition är att lyfta fram de möjligheter som finns hos varje aktör att ensam eller tillsammans med andra bidra till ett tryggare samhälle. Tillsammans besitter de en mycket värdefull kraft i detta sammanhang.

Det ska dock påpekas att flera av de outnyttjade resurser som lyfts fram nedan faktiskt inte är outnyttjade på alla håll, exempelvis i kommunerna. Anledningen till det är att kommuner arbetar på olika sätt och att vissa har kommit längre i sitt arbete än andra. Detsamma gäller flera av de aktörer som beskrivs nedan. Emellertid är det oftast så att de kan aktiveras avsevärt mer än vad som görs i dag. Det viktiga här är dock inte att åstadkomma en detaljerad beskrivning av vad som sker på olika håll i landet, utan i stället att åskådliggöra de möjligheter som står till buds och därigenom förhoppningsvis stimulera till att goda exempel sprids och att det goda arbete som redan sker fördjupas.

## 14.1 Polisen

Det kan tyckas märkligt att lyfta fram polisen som en outnyttjad resurs när en av polisens viktigaste uppgifter är att förebygga och förhindra brott. Den senaste tidens utveckling ger dock anledning att reflektera över hur polisen inriktar sitt arbete. Som tidigare framhållits har kommissionen inte för avsikt att göra en total genomlysning av polisens verksamhet, utan i stället belysa några förhållanden som vi sett som problematiska i förhållande till vårt uppdrag.

Inledningsvis ska framhållas att polisen från ett teoretiskt perspektiv har en mycket viktig funktion att fylla. När det gäller rutinaktivitetsteorin utgör polisen en "kapabel väktare", dvs. om en polis är närvarande begås inte brott. Det är dock inte så att polisen endast i egenskap av att vara polis utgör en kapabel väktare. För att vara kapabel måste man dessutom ha förmåga att förhindra brott. Även enligt Broken Windows-teorin har polisen

en avgörande uppgift i att direkt reagera på brott och ordningsstörningar. Genom ett sådant förhållningssätt markerar samhället mot oacceptabla beteenden. De aspekter som tas upp nedan avser just dessa förhållanden.

Den f.d. rikspolischefen Dan Eliasson signalerade i den tidigare refererade debattartikeln att en mycket stor del av polisens resurser går åt till att handskas med den grova brottsligheten och han gav även signaler om att det inte var så viktigt att ta hand om de enklare brotten. Även från andra håll inom polisen har det förts fram att den förtur som de grova brotten har leder till en sämre uppklarandegrad av enklare brott. Det sägs att resurserna helt enkelt inte räcker till för både och.<sup>61</sup> Från ett Broken Windows-perspektiv är en sådan hållning oroande. Självklart är det viktigt att grova brott utreds och lagförs, men från ett trygghetsperspektiv kan man hävda att det är än viktigare att de mindre grova brotten och ordningsstörningarna tas om hand.

Det som börjar med mindre allvarliga brott kan utvecklas till tyngre kriminalitet. Insatser som riktas mot de enkla livskvalitetsbrotten kan således i ett längre perspektiv förhindra grövre brottslighet. En effekt av att inte arbeta på det sättet är att den grövre brottsligheten, som polisen redan i dag inte hinner med att utreda, riskerar att öka. I New York har man på ett medvetet sätt arbetat med de mindre allvarliga brotten sedan snart 30 år. Det är bl.a. så staden har lyckats reducera brottsligheten och öka tryggheten betydligt. Det kan därmed argumenteras för att om polisen hade ägnat dessa mindre allvarliga brott och ordningsstörningar större uppmärksamhet hade man på sikt troligen kunnat åstadkomma en minskning av den totala brottsligheten, även den grövre. I ett sådant ljus är det fråga om en outnyttjad resurs.

Polisens brottsförebyggande arbete har utvecklats under åren, men kantas fortfarande av en rad brister. Som ovan beskrivits får detta arbete ofta stå tillbaka för att resurser behövs inom ingripandeverksamheten. Dessutom verkar arbetet inte i någon större utsträckning bedrivas kunskapsbaserat. Ett av problemen är att de brottsförebyggande insatser som genomförs inte utvärderas. Därmed går en mycket värdefull källa till kunskap på området förlorad. Genom att noga analysera vilka insatser som varit framgångsrika, vilka som inte varit det och dessutom ta reda på anledningarna till det, skulle arbetet kunna utvecklas och blir mer effektivt. På sikt är det naturligtvis något som kan minska brottsligheten och öka tryggheten i samhället. Efter-

<sup>61</sup> Information från Håkan Wall, polismästare/enhetschef, NOA, Polismyndigheten, vid Trygghetskommissionens seminarium *Otryggheten ökar – Hur vänder vi utvecklingen?* den 30 januari 2018 i Stockholm.



som ett sådant arbete av allt att döma inte bedrivs på ett effektivt sätt utgör även detta en outnyttjad resurs.

Ett av syftena med den stora omorganisationen var att polisen skulle bli mer synlig och mer lokalt förankrad. Funktioner som områdespolis och kommunpolis infördes, men många upplever att den nytta som tillskrivs dessa funktioner i olika dokument inte har någon motsvarighet i verkligheten. Uppfattningen är att närvaron inte har ökat. Från flera håll höjs röster om behovet av ökad lokal närvaro. I den senaste årsredovisningen från polisen anges som en bekräftelse på denna utveckling att det under år 2017 blivit färre poliser i ingripandeverksamheten i stället för fler.<sup>62</sup> En effekt av detta är att polisen tvingas prioritera i sin ingripandeverksamhet. Det framgår bl.a. av de rapporter från Brå som tagits upp i kapitel 10. Där har exempelvis beskrivits att patruller i vissa fall inte skickas vid bostadsinbrott och i de fall en patrull kommer till platsen är det inte säkert att lämpliga utredningsåtgärder vidtas pga. antingen tidsbrist eller kunskapsbrist. Även som rapporterna avser situationen för några år sedan finns inget som talar för att det är bättre i dag. Frågan om polisens lokala närvaro har även varit föremål för en frågestund i riksdagen då det uppmärksammats att situationen i norra Sverige var sådan att endast en polibil på vardagsnätterna patrullerade ett område som till ytan var nästan lika stort som Danmark.<sup>63</sup> Ytterligare en komplikation är att många av dem som arbetar i ingripandeverksamheten är relativt nya i sin roll och därför inte har byggt upp den kunskap och erfarenhet av polisarbete som är viktig i yttre tjänst. Sådana förhållanden har naturligtvis negativ påverkan på såväl allmänhetens förtroende för polisen och människors trygghet som möjligheterna att klara upp brott. Även detta utgör ett problem från ett Broken Windows-perspektiv. Mot denna bakgrund måste möjligheten att verka i det offentliga rummet ses som en (delvis) outnyttjad resurs hos polisen.

På senare tid har det från flera håll förts fram att även andra än polisen måste engagera sig i det brottsförebyggande och trygghetsskapande arbetet. Exempelvis tar regeringen i det brottsförebyggande programmet upp universitetens och högskolornas roll i arbetet, liksom näringslivets och det civila samhällets betydelse. Regeringen vill att myndigheter utanför rättsväsendet bidrar i högre grad till att stärka samhällets kontrollfunktioner, att näringslivets bidrag till ökad upptäcktsrisk utvecklas och att fler enskilda ges

<sup>62</sup> Polismyndigheten, *Årsredovisning 2017*, s. 30.

<sup>63</sup> Interpellation 2017/18:19 *Situationen hos polisen i Region nord*.

möjlighet att bidra i det brottsförebyggande arbetet (skr. 2016/17:126 s. 22-23 och 39-41). Som påpekats ovan menade den f.d. rikspolischefen i slutet av år 2017 att hela samhället var tvunget att agera utifrån sina ansvarsområden för att vända den negativa brottsutvecklingen och vid presskonferensen den 1 februari 2018 då nuvarande rikspolischefen Anders Thornberg presenterades uttalade denne att han önskar en polis som utmanar omgivningen att öka sitt ansvarstagande i kampen mot brottsligheten. I polisens årsrapport 2017 anges att polisen inte på egen hand kan förebygga brott, utan det måste ske i samverkan med andra – enskilda medborgare, kommuner, politiker, samfund och närings- och föreningsliv.<sup>64</sup> För att den samverkan som polisen talar om ska ge resultat är vår bedömning att det måste vara fråga om ett nära samarbete mellan aktörerna med andra mandat än vad som gäller i dag.

Ett sådant nära samarbete som efterlyses kan bedrivas på olika sätt. Redan i dag finns det andra aktörer än polisen som arbetar brottsförebyggande och trygghetsskapande. Det kan handla om t.ex. säkerhets- och trygghetsutvecklare hos kommunerna och de som arbetar med regional samordning på länsstyrelserna. Inom den privata sfären finns stor expertis på området, både i form av särskilda funktioner hos enskilda företag och i form av företag som har dessa frågor som affärsidé. Med tanke på de brister som har identifierats i polisens brottsförebyggande arbete kan inte uteslutas att kunskapen om frågorna är större hos dessa aktörer än hos polisen.

Det går dock inte att komma ifrån att polisen har en nyckelfunktion i arbetet, bl.a. genom att det är polisen som har de mest långtgående befogenheterna på området. I denna egenskap utgör polisen en nödvändig pusselbit i det brottsförebyggande arbetet. Det finns i dag ett organiserat samarbete mellan polis och vissa andra myndigheter, men vi menar att polisen borde arbeta aktivt med frågan och att arbetet borde bedrivas brett, t.ex. med näringslivet. Från polisens sida bör man lägga sig vinn om att utbilda och, i de fall det är lämpligt och möjligt, även samordna de privata aktörer som tar sig an uppgiften. De är dessutom i behov av ett uttalat stöd från polisens sida som innebär att den enskilde aktören kan få det bistånd och den hjälp som behövs för att kunna bedriva och utveckla ett bra brottsförebyggande och trygghetsskapande arbete. Jämför nedan med vad som sägs i avsnitt 14.3 om den uppbackning som polisen ger vakterna i BID-områdena i New York.

<sup>64</sup> Polismyndigheten, *Årsredovisning 2017*, s. 16.

Vi menar att det finns stor möjlighet för polisen att sätta igång ett sådant arbete, men det krävs att man från myndighetens sida lägger större engagemang i frågan. I annat fall riskerar de ambitioner som har lagts fram att bli enbart pappersprodukter eller åtminstone inte så bra och effektiva som de skulle kunna bli. Det har framförts att de samverkansavtal som slutits mellan polis och kommun i flera fall har gått ett sådant öde till mötes. Även om polisen således redan i dag bedriver viss stödjande verksamhet har vi inte sett ett mer omfattande och organiserat arbete i frågan. Även det måste ses som en outnyttjad resurs.

## 14.2 Kommuner

Redan det faktum att det finns 290 kommuner i Sverige och att situationen i varje kommun är unik, gör det vanskligt att tala om outnyttjade resurser. I flera kommuner pågår ett mycket bra och viktigt arbete, medan man inte kommit så långt i andra kommuner. Till saken hör också att det är den lokala bilden i kommunen som måste vara styrande för vilka åtgärder som ska vidtas och på vilket sätt det ska göras.

Kommunerna har en nyckelposition i samhället genom sitt breda ansvarsområde. På dem faller en rad uppgifter såsom socialtjänst, vård och omsorg, skolverksamhet, hälsa och sjukvård, miljöskydd, plan- och byggfrågor, renhållning, räddningstjänst och vissa ordnings- och säkerhetsfrågor. Därutöver finns en rad uppgifter som inte uttryckligen åligger kommunerna, men som ofta ändå inkluderas i verksamheten såsom fritidsverksamhet, kultur, bostäder och frågor kring näringslivet. Sammantaget gör detta kommunerna till en kraftfull samhällsaktör.<sup>65</sup>

Trots kommunernas omfattande ansvarsområde har de inte något uttryckligt ansvar för frågor som rör brottsförebyggande och trygghetskapande arbete. Det ska dock erinras om att det finns bestämmelser för kommuner som anknuter till området. I socialtjänstlagen framgår att kommunen (socialnämnden) har ansvar för att erbjuda brottsoffer eller närstående till brottsoffer stöd och hjälp (11 §). Lagen har även brottsförebyggande inslag genom att socialnämnden får utse kontaktperson för en person under 21 år om sådant behov finns för att motverka risk för olika former av missbruk, brottslig verksamhet eller för annat socialt nedbrytande beteende. Det

<sup>65</sup> Grunderna för kommunernas organisation m.m. anges i kommunallagen (2017:725), medan kommunernas uppdrag och verksamheter styrs av olika speciallagar såsom socialtjänstlagen (2001:453), hälso- och sjukvårdslagen (2017:30) och ordningslagen (1993:1617).

gäller dock bara om personen begär eller samtycker till det (6 b §). Även annat arbete sker, men det vilar då på ett politiskt engagemang och en vilja att öka tryggheten för de som bor och verkar i kommunen.

De flesta kommuner har inrättat lokala brottsförebyggande råd, vilkas sammansättning beror på hur den lokala problembilden ser ut. Oftast har råden en brottsförebyggande samordnare som är anställd av kommunen. I de flesta råd är polisen en självklar deltagare och övriga kan vara kommunpolitiker, socialförvaltning, skola, fritidsförvaltning samt representanter för den lokala företagsamheten, stadsbyggnadskontor, bostadsföretag och trossamfund. Råden arbetar i huvudsak med förebyggande aktiviteter inom skolan, insatser mot drogmissbruk, insatser mot ungdomar i riskzonen, nattvandring och alkoholförebyggande arbete.<sup>66</sup>

Boken *Samverkan i lokalt brottsförebyggande arbete* har tagits fram av Brå, Polismyndigheten och SKL i syfte att beskriva hur ett brottsförebyggande samverkansarbete mellan kommun och polis kan gå till. I boken ges konkreta råd och tips om hur man kan minska brottsligheten och rädslan för brott och på så sätt öka tryggheten i samhället. Utifrån vårt perspektiv är det särskilt intressant att notera att ett situationellt tänkande lyfts fram som modell för att identifiera tillfällena till brott. Det klargörs att omständigheterna på en viss plats, t.ex. andra människors närvaro på platsen, husens skalskydd, buskage eller skymd insyn, kan göra att brott oftare begås på en plats jämfört med en annan. Om det är omständigheterna på platsen som är orsaken till brott framhålls att det kan vara effektivt med situationella åtgärder för att komma till rätta med problemen, t.ex. ökad närvaro av andra personer eller förstärka stöldskydd.<sup>67</sup>

Även handboken *Lokal organiserad brottslighet – en handbok om motåtgärder* kan nämnas i detta sammanhang. Boken har getts ut av Brå och SKL och beskriver hur man på ett lokalt plan kan arbeta mot organiserad brottslighet. I boken ges exempel på hur man har gått till väga för att stävja olika typer av brottslig verksamhet. Ett av dessa avser hur man i Malmö har minskat antalet svartklubbar genom ett samarbete mellan polisen, Åklagarmyndigheten, Skatteverket, Försäkringskassan, socialtjänsten, stadsbyggnadskontoret, fritidsförvaltningen och räddningstjänsten.<sup>68</sup>

<sup>66</sup> MSB och SKL, *Ta ett samlat grepp om trygghet och säkerhet*, s. 42 f.

<sup>67</sup> Brå m.fl., *Samverkan i lokalt brottsförebyggande arbete*, s. 6, 50 och 68.

<sup>68</sup> Brå m.fl., *Lokal organiserad brottslighet – en handbok om motåtgärder*, s. 176–179.

Sammanfattningsvis bedrivs alltså i dag ett visst brottsförebyggande och trygghetsskapande arbete av kommunerna, även i samverkan med andra, på i princip frivillig basis.

När det kommer till outnyttjade resurser finns anledning att uppmärksamma en rad olika uppgifter av vitt skilda slag som faller på kommunerna. En sådan är kommunernas inflytande över renhållningen. Bestämmelser finns såväl i miljöbalken (15 kap.) som i avfallsförordningen (2011:927), se 74–76 §§. Detsamma gäller det inflytande som kommunerna har över allmänna platser enligt plan- och bygglagen (2010:900), exempelvis vid utformning av dem. I lagen ges kommunerna dessutom stöd för att bestämma om parkeringsmöjligheter. Det handlar då om var parkering ska vara tillåten eller otillåten, utformningen av parkeringsplatser och var de får anläggas. Kommunerna har dessutom möjlighet att övervaka att parkeringsreglerna följs med stöd av lagen (1987:24) om kommunal parkeringsövervakning m.m. På kommunen faller vidare uppgiften att se till att författningarna kring alkohol och tobak följs, vilket framgår av alkohollagen (2010:622) och tobakslagen (1993:581). Det gäller då meddelande av serveringstillstånd, att anmälan måste ske till kommun för att få sälja tobaksvaror till konsument samt tillsynen över verksamheterna. Vidare har kommunerna ansvar för räddningstjänsten enligt lagen (2003:778) om skydd mot olyckor. Ytterligare en betydelsefull verksamhet är kommunernas fastighetsägande, men till det återkommer vi i avsnitt 14.3 som behandlar fastighetsägande ur ett bredare perspektiv.

Utifrån våra teoretiska utgångspunkter är dessa funktioner mycket viktiga. Från ett Broken Windows-perspektiv bör man reagera mot störande beteenden och se till att omgivningen är i ordning. I dessa fall är kommunens inflytande över exempelvis utformningen av allmänna platser och renhållningen samt dess tillståndsgivning och tillsynsbefogenheter av stor betydelse, likaså möjligheterna att hålla ordning med hjälp av exempelvis väktare. Det handlar i det avseendet om att hålla ordning, visa att någon tar hand om miljön och att störande beteenden inte tolereras.

Även från rutinaktivitetsteorins perspektiv utgör kommunerna en viktig funktion i att tillhandahålla kapabla väktare. I det avseendet har kommunerna många verktyg. Det kan återigen handla om utformningen av platser så att dessa är attraktiva för besökare eller utformas på ett sätt som förebygger brott och skapar trygghet. Tillsynsbefogenheterna kan användas flitigt och

man kan se till att det finns väktare och parkeringsvakter som rör sig i miljön vid olika tider på dygnet. Vissa kommuner arbetar i dag med trygghetsvårdar som är närvarande i det offentliga rummet.

Kommunernas omfattande ansvarsområde gör dem således till mycket betydelsefulla aktörer även på det brottsförebyggande och trygghetsskapande området. Samtliga de lagar och bestämmelser som tagits upp i detta avsnitt är med vår utgångspunkt viktiga. Det ger kommunerna uppgifter och ansvarsområden som, rätt använda, kan utgöra viktiga komponenter och verktyg i ett brottsförebyggande och trygghetsskapande arbete. En förutsättning är dock att de olika funktionerna inom kommunen inser vilka möjligheter som finns i detta avseende och utformar sin verksamhet med sådana syften i åtanke, vilket kan vara en utmanande uppgift. Enligt vår mening bör man implementera ett sådant tankesätt i hela den kommunala verksamheten för att hitta effektiva vägar att förebygga och bekämpa brott. Till stor del handlar det också om att kommunernas olika verksamheter måste mobiliseras, (jämför arbetet mot svartklubbar i Malmö och TiNk-organisationen i Norrtälje kommun nedan). Framför allt i större kommuner kan det behövas en samordningsfunktion med förankring i den högsta kommunledningen för att kunna såväl mobilisera de olika verksamheterna som för att få mandat att driva ett sådant arbete. Än så länge är detta outnyttjade resurser.

### **Exemplet Norrtälje**

Ett av de goda exempel Trygghetskommissionen tagit del av är arbetet i Norrtälje kommun. Trygg i Norrtälje kommun (TiNk) är en samverkansform som inleddes år 2008 då man på grund av bl.a. samverkansproblem hade svårt att möta brottsligheten i kommunen. Problemen hade resulterat i att endast enstaka satsningar med begränsad effekt genomfördes. År 2011 togs beslut i kommunfullmäktige att inrätta TiNk med en permanent organisation och att den skulle arbeta kommunövergripande med drog- och brottsförebyggande trygghetsarbete.

TiNk utgör en egen avdelning som är placerad på kommunstyrelsekontoret. Avdelningen har således en kommunövergripande placering och dess roll och uppdrag är väl förankrad i kommunledningen, vilket uppges vara en av framgångsfaktorerna i satsningen. Uppdraget är att samordna, leda och utveckla ett övergripande, strategiskt och långsiktigt drog- och brottsförebyggande trygghetsarbete i kommunen. I samverkan ingår kommunalförbund, polis och andra myndigheter, föreningar, företag och kyrkor.

Avdelningen arbetar i ett fast team med en avdelningschef. Man bedriver sitt arbete utifrån ett tydligt mandat som har fastslagits av kommunen i en policy för trygghetsarbetet. Där anges att TiNk ansvarar för ledning, samordning, kommunikation, uppföljning och utvärdering av trygghetsarbetet och att man tillsammans med berörda nämnder, förvaltningar och ett kommunalförbund ska ta fram gemensamma handlingsplaner för åtaganden och aktiviteter i trygghetsarbetet.

TiNk samordnar arbetet med hjälp av fyra samverkansplattformar som utgör grunden för arbetet. En av plattformarna är *de lokala områdesgrupperna*. Det finns fem sådana i kommunen och de utgörs av dem som arbetar närmast invånarna (t.ex. skola, polis och socialtjänst). Aktörerna utser sina egna representanter och grupperna leds av en samordnare från TiNk. I grupperna identifieras behov av förebyggande insatser och man föreslår, planerar och följer upp aktiviteter. En annan plattform är *TiNk-rådet* som består av operativa chefer inom kommunen, polisen och näringslivet. Chefen för TiNk leder och följer upp arbetet. I rådet behandlas frågor som antingen initierats av rådet själv eller frågor som har lyfts dit. Där formuleras uppdrag och tas beslut om satsningar (t.ex. metod, upplägg och resurser) och här följs också aktiviteter upp. Samverkansplattformen *kommunledningsgruppen* beslutar om samverkansavtal, verksamhetsinriktning och budget. Arbetet sker utifrån de övergripande mål och ramar som kommunledningen dragit upp. I gruppen deltar chefen för TiNk. Slutligen finns plattformen som benämns *det lokala brottsförebyggande rådet*. Den fungerar som plattform för information och kompetensutbildning. Rådet består av tjänstemän, politiker och lokalpolisens områdeschef. Chefen för TiNk samordnar arbetet. Genom dessa olika plattformar får TiNk en uppdaterad bild av hur läget ser ut i olika delar av kommunen, vilken kan ligga till grund för arbetet.

Arbetet på TiNk-avdelningen är alltid vad man kallar insiktsdrivet och tar utgångspunkt i upplevda problem, undersökningar och statistik. TiNk-teamet fungerar som en motor i arbetet och samordnar, definierar uppdrag och metod, ger stöd och skapar engagemang samt leder och driver möten. TiNks huvuduppgift är att skapa förutsättningar för andra att driva framgångsrika aktiviteter och insatser och därför leder man få insatser själv. En viktig uppgift för TiNk är att säkerställa att beslutade mål, aktiviteter och överenskommelser förankras och beaktas i de övriga enheternas och aktörernas verksamhetsplaner.

Enligt kommunen har TiNk-arbetet gett tydliga resultat. Resultaten för ANDT (Alkohol, Narkotika, Dopning och Tobak) har förbättrats, kom-

munen är den tryggaste i Stockholms län och en av de tryggaste i Sverige, i delar av kommunen har utsattheten för brott halverats, enligt mätningar trivs 90 procent av eleverna i skolan och man har lyckats åstadkomma trygga skolavslutningar.

När det gäller just skolavslutningar har man bedrivit ett framgångsrikt arbete. År 2009 var situationen mycket problematisk. Det förekom mycket ungdomsfylla, misshandel och oroligheter, och det fanns få drogfria alternativ vid avslutningarna. Vid skolavslutningen det året anmäldes över 70 brott. Kommunen satte upp mål om att få ungdomar att välja bort alkohol vid avslutningarna, om att öka engagemanget hos vuxna vid tillfällena och att arbeta för en samverkan mellan olika aktörer. En TiNk-samordnare gjorde en analys av läget, planerade och såg till att insatserna genomfördes. Man skapade ett brett engagemang i samhället med bl.a. polisen, olika organisationer, företag och föreningar. Det anordnades drogfria fester och man sponsrade bussar som transporterade hem ungdomar från dessa. Man såg även till att engagera vuxna (föräldrar, företagare m.fl.) i en s.k. walkabout i form av en tipspromenad som gick mellan olika strategiska platser i samhället. På detta sätt åstadkom man en närvaro av vuxna i det offentliga rummet där också skolungdomarna rörde sig. Arbetet pågick i några år och vid 2017 års skolavslutning kunde man konstatera att det inte förekom några påverkade ungdomar, det anmäldes inga brott, det fanns vuxna ute på stan och företagare engagerade sig i aktiviteterna genom bl.a. sponsring.

Enligt kommunen är de viktigaste framgångsfaktorerna för TiNk-arbetet följande.

- Att det finns en tydlig organisation och ett tydligt mandat.
  - Avdelningen har en kommunövergripande placering.
  - Avdelningens roll och uppdrag är väl förankrade i kommunledningen.
  - Arbetet bedrivs i ett samlat team.
  - Avdelningen har en chef med mandat och en tydlig roll.
- Att det finns gemensamma och övergripande mål med verksamheten och en långsiktig strategi.
- Att arbetet bedrivs i fasta plattformar för samverkan.
  - Skapandet av en samverkan som engagerar.
  - Det finns en tydlig struktur och process.
  - Det finns kompetens, lärande och utvärdering.
- Att det finns samverkan och drivkraft i arbetet.
  - Arbetssättet är proaktivt och engagerande.
  - Det bygger på kommunikation och relationer.
  - Det innefattar både passion och struktur.



## **Exemplet Landskrona**

Landskrona hade stora problem med enklare livskvalitetsbrott, varvid kommunen beslutade om att vidta omfattande åtgärder. Det handlade bl.a. om att gå ut med information, arbeta med utebelysning och utformning av parker. Man såg till att stänga igen utrymmen som inte användes, såväl i offentliga byggnader som tomma lägenheter, för att de inte skulle utgöra tillhåll för kriminell aktivitet. Kommunen ökade närvaron i stadsmiljön som en kompensation för polisens frånvaro, vilket gjordes med hjälp av bl.a. väktare. Dessa har använts i vad man kan kalla otraditionella miljöer, dvs. man har låtit väktare patrullera på olika platser i staden för att ta reda på var ungdomar befinner sig. Genom att röra sig på olika platser har väktarna fått utpekat för sig var det förekommer problem. Exempelvis upptäcktes att det ofta förekom slagsmål i en viss park, vilket föranledde parkförvaltning att t.ex. ordna bättre belysning. Kommunen har även väktare som arbetar aktivt med att motverka rån. Dessa jobbar dagtid under affärernas öppettider. Vidare har man fältarbetare, trygghetsvärdar och nattvandrare som arbetar med ett visst fokus på ungdomar.

I Landskrona har man vidare arbetat aktivt med stadsplanering och fastigheter. Utgångspunkten är att invånarna inte ska behöva åka ifrån staden för att uträtta ärenden, allt ska erbjudas i Landskrona. I det arbetet har man dels planlagt nya stadsdelar, dels lagt upp planer för hur befintliga stadsdelar kan förbättras och förnyas. Detta är gjort i nära samarbete med de stora fastighetsägarna i staden. Arbetet handlar om alltifrån att se över hur bebyggelsen ser ut, om den kan ändras, utvecklas eller förtätas, se över stadens olika stråk och kollektivtrafiken, till att planlägga parker och öka förutsättningarna för näringsverksamhet. Under avsnittet om fastighetsägare nedan återkommer vi till kommunens roll som ägare av allmännyttiga bostadsföretag.

## **City Law Enforcement Officers i Nederländerna**

Som i många andra europeiska länder har den nederländska polisen genomgått stora organisatoriska förändringar under senare år.<sup>69</sup> År 2014 centraliserades polisen och mer än hälften av alla lokala polisstationer stängdes. Tillsammans med en förändrad omvärld och en större hotbild samt inte minst poliskulturen har konsekvensen bl.a. blivit att polisen i allt mindre utsträckning prioriterat den typ av brott och ordningsstörningar som påverkar människors livskvalitet i vardagen. Det ska noteras att denna utveckling

<sup>69</sup> Framställningen bygger på uppgifter från Rienk Hoff, vd vid City Law Enforcement Service of Amsterdam den 4 april 2018.

har skett trots att det i Nederländerna finns en välutbyggd och strukturerad organisation med cirka 3 400 utpekade s.k. Community Police Officers (kommunpolis), se vidare kapitel 18.

För att svara upp mot det gap som uppstått när den statliga polisen fjärrat sig från lokalsamhället har många kommuner anställt egna så kallade City Law Enforcement Officers (Buitengewone Opsporings Ambtenaren eller direktöversatt, extraordinära utredningstjänstemän). Ursprungligen var detta en arbetsmarknadspolitisk åtgärd från mitten av 1990-talet, där långtidsarbetslösa erbjöds en möjlighet att komma tillbaka till arbetslivet genom subventionerade arbetstillfällen som värd, vaktmästare, skolassistent etc. Dock utan några egentliga befogenheter. I dagsläget är dessa tjänstemän verksamma inom sex olika områden; offentlig miljö (område 1), flora, fauna och miljö (område 2), utbildning och skola (område 3), kollektivtrafik (område 4), arbete, inkomst och omsorg (område 5) samt ett område där tjänstemännen har samtliga tidigare nämnda befogenheter (område 6).

Uppskattningsvis finns motsvarande 2 500 sådana tjänstemän i hela Nederländerna, varav cirka 750 stycken i Amsterdam. Ungefär 400 av de särskilda tjänstemän som finns i Amsterdam arbetar som City Law Enforcement Officers med huvuduppgift att i nära dialog med polisen öka säkerheten och förbättra livskvaliteten för boende, besökare och näringsidkare genom att arbeta mot störningar, olägenheter och försämringar i offentlig miljö (område 1) och i kollektivtrafik (område 4).

Funktionen kan närmast beskrivas som en kommunal polis eller en ordningspolis med begränsade polisära befogenheter. De konkreta arbetsuppgifterna handlar om att samla information, ge information, upprätthålla lokala bestämmelser, övervaka ordningen, kameraövervaka, ta hand om störande beteenden och medverka till att upprätthålla ordningen vid särskilda händelser.

Tjänstemännen har rätt att begära identifikation och gripa personer som begår brott samt utfärda böter för olika livskvalitetsbrott såsom offentlig uriner, skadegörelse, nedskräpning, trafikförseelser, alkoholförtäring på platser med alkoholförbud etc. Det finns även särskilda enheter som arbetar med att säkerställa att reglerna följs inom taxibranschen samt vid restauranger, nattklubbar och hotell. Detsamma gäller vid prostitution och parkering på stadens gator. Vad gäller det senare kan nämnas att man varje år bogserar bort över 11 000 fordon som är parkerade på handikapplatser eller på platser där de hindrar trafikflödet.

Till sin hjälp att upprätthålla ordningen har City Law Enforcement Officers bilar, bussar, bärgningsbilar, scanningbilar, motorcyklar och cyklar. Vad gäller utrustning har samtliga tjänstemän i Amsterdam handfängsel och kommunikationsradio. De som är verksamma inom kollektivtrafiken har även batong. I flera andra städer är tjänstemännen utrustade med batong och pepparspray, efter beslut av den lokala politiska ledningen. I och med att tjänstemännen är obehäpnade är ordern att retirera samt tillkalla polis vid konfrontation med aggressiva och våldsamma individer.

När verksamheten började på 1990-talet fick tjänstemännen endast en kort introduktion. I takt med att verksamheten med City Law Enforcement Officers byggts ut och börjat få en allt viktigare roll som komplement till den statliga polisen har kraven på utbildning ökat. I dagsläget har många av tjänstemännen en treårig gymnasial yrkesförberedande utbildning inom blåljusområdet bakom sig. Dessutom måste tjänstemännen genomgå två årliga utbildningsprogram som innehåller komponenter som intervjufärdigheter och att hantera och reagera på aggression och våld. Som en konsekvens börjar statusen på yrket långsamt öka, både i polisens och i allmänhetens ögon.

### **14.3 Fastighetsägare**

Fastighetsägare kan grovt delas upp i två kategorier, allmännyttiga bostadsföretag och privata fastighetsägare. När man talar om allmännyttan avses de kommunala fastighetsägare som bedriver sin verksamhet enligt lagen (2010:879) om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag. I huvudsak förvaltar dessa bolag fastigheter med hyreslägenheter. Bolagen ska enligt lagen främja bostadsförsörjningen i kommunerna samt erbjuda hyresgästerna möjligheter till boendeinflytande och inflytande i bolaget.

Vid en grov beskrivning av hur bostadsägandet ser ut i Sverige kan sägas att drygt hälften av alla människor (52 procent) bor i villa eller småhus som ägs av dem själva. Knappt en femtedel (18 procent) bor i bostadsrätt och knappt en tredjedel (30 procent) hyr sin lägenhet. När det gäller hyresrätterna ägs ungefär hälften av privata fastighetsägare och hälften av kommunala bostadsföretag, dvs. allmännyttan.<sup>70</sup>

Genom att tillhandahålla bostäder och kommersiella lokaler spelar fastighetsägarna en mycket viktig roll när brottsförebyggande arbete och trygghetsfrågor betraktas från ett situationellt perspektiv. Eftersom de ansvarar

<sup>70</sup> <https://www.allmannyttan.se>.

för själva fastigheterna och i vissa fall för miljön däromkring, har de möjlighet att påverka flera förhållanden som är viktiga från ett Broken Windows-perspektiv. Det kan då handla om renhållning i och runt fastigheterna, att åtgärda skadegörelse och motverka störande beteenden från både de som bor i fastigheten och från besökare samt försköna miljön och skapa trivsel. Vidare har de verktyg för att hålla ordning i fastigheterna genom regler om bl.a. det antal personer som bor i lägenheterna, andrahandsuthyrning och uppsägning av hyreskontrakt. När det gäller den fysiska miljön kan de förse fastigheterna med kapabla väktare i den meningen att de kan ordna skalskydd, sätta upp övervakningskameror och anställa vakter.

När det gäller outnyttjade resurser kan först och främst framhållas fastighetsägarnas möjligheter att utforma boendemiljön och i den mån det är möjligt fastigheternas omgivningar på ett sätt som motverkar brottslighet och ökar trygghet. Det är ett arbete som ständigt kan utvecklas och många områden skulle kunna förbättras avsevärt. Även om vissa områden, framför allt de s.k. miljonprogrammen, i och för sig ger begränsningar i miljön finns i princip alltid förbättringspotential och inte minst går det att föra en dialog med kommunen kring stadsbyggnad (detaljplaner, bygglov m.m.).

Att förbättra boendemiljön är förenat med kostnader, ibland ganska stora sådana. Det finns dock mycket att vinna i form av högre fastighetsvärden, lägre vakansgrad i uthyrningen, möjlighet till återinvesteringar i miljön pga. minskade kostnader för t.ex. reparationer, och inte minst i form av good will pga. arbetet med att minska brottsligheten och öka tryggheten.

### **Exemplet Gårdsten**

Gårdsten är ett bostadsområde som byggdes mellan åren 1969–1972. Gårdstensbostäder AB är ett allmännyttigt bostadsföretag och en del av Framtidenkoncernen som ägs av Göteborgs Stadshus AB, vilket ingår i Göteborgs Stad. I området finns i dagsläget 2 751 hyreslägenheter i flerbostadshus, 150 bostadsrätter i flerbostadshus och 167 i småhus, samt 139 småhus med äganderätt. Det pågår nyproduktion i området.

När Gårdstensbostäder AB bildades år 1997 var området ansett som ett av Sveriges sämsta bostadsområden. Bostäderna var mycket nergångna, brottsligheten i området var hög och det fanns en hög arbetslöshet bland de boende. Målet var att göra Gårdsten till en bättre stadsdel att bo i för att få fler att stanna kvar i området och fler att flytta in.

Under de 20 år som Gårdstensbostäder har arbetat i området har det skett en dramatisk förändring av området. När projektet inleddes stod över 800 lägenheter tomma, medan man nu har en kö på motsvarande 1 000 sökande per lägenhet. Omsättningen på lägenheter är i dag endast ca 5 per månad. Även företagsutvecklingen har varit positiv. Vid starten fanns 8 företag i området medan man nu har 50 stycken. Antalet invånare har ökat från 5 900 till 9 000 och fastighetsvärdet har under perioden stigit från 150 miljoner kr till 1,6 miljarder kr. Vidare har brottsligheten i området minskat. År 1997 anmäldes 180 brott per 1 000 invånare, motsvarande siffra för Göteborg som helhet var 177. År 2016 anmäldes 80 brott per 1 000 invånare i Gårdsten, medan siffran för Göteborg låg på 179.

Det är ett omfattande arbete som har gjorts för att nå dessa resultat, varav några satsningar är följande. En avdelning inom Gårdstensbostäder inrättades med inriktning att ordna arbete till arbetslösa i området. Den s.k. Gårdstensbyrån har därefter utvecklats och bidragit till att flera utbildningar har etablerats i Gårdsten och genom sitt arbete har man sysselsatt ett stort antal boende. En rad ungdomssatsningar har gjorts, bl.a. läxhjälp och fotbollsträning inom vilken man även startat ledarutbildningar. I arbetet har man involverat sponsorer som exempelvis bekostar transport av ungdomar till och från träning m.m. Därutöver anordnar man en rad aktiviteter i form av seglarskola, musikskola och skidresa på sportlovet. Det finns en fritidsklubb för dem mellan 10–12 år och en fritidsgård för dem mellan 13–18 år. För vuxna finns t.ex. cykelskola och senioraktiviteter. Hälsostuga och minigolf är aktiviteter som inkluderar hela familjen.

Gårdstensbostäder är tydlig med vilka ordningsregler som gäller för boendet och ser till att reglerna följs. Det finns regler för de gemensamma utrymmena, vad som gäller utomhus på gårdarna och på parkeringarna samt för sophantering. Särskilda huschefer, med ansvar för husen, kan kontaktas när problem uppstår. Huscheferna förvaltar, underhåller och utvecklar sina respektive hus och lägenheter och är områdesförvaltare med betydande ansvar för uthyrning av bostäder och den dagliga omsorgen om husen och området. De har även en viktig roll i mötet med och relationen till hyresgäster och övriga som vistas i området.

En särskild satsning är att en trygghetsgrupp inrättades. Gruppen består av åtta personer som utövar tillsyn över och har ansvar för fastigheterna i området på kvällar och helger. De är synliga i området och finns till hands för att lösa olika problem, som kan handla om allt från att återställa hissar

och öppna dörrar som fastnat till att se till att området är lugnt och attraktivt för de boende. Trygghetsvårdarna fungerar som förebilder för barn och ungdomar i området samtidigt som de skapar trygghet för äldre personer. Trygghetsgruppen finns tillgänglig varje dag från eftermiddag till kl. 23.00 samtliga dagar förutom fredagar och lördagar då de är tillgängliga fram till kl. 00.30.

Tidigare hade man väktare som svarade för Trygghetsgruppens uppgifter, men det ledde ofta till konflikter. Trygghetsgruppen har haft till uppgift att bygga upp förtroende hos de boende, vilket har lyckats, och man har även byggt upp ett bra samarbete med polisen. Utvecklingen i området har varit mycket positiv. Som exempel kan nämnas att Trygghetsgruppen erbjuder att eskortera personer som känner sig otrygga när de går mellan bussen och bostaden. I början hade man ca 50 sådana uppdrag per månad, numera är det mycket ovanligt. Vidare anordnas trygghetsvandringar, vilka har stor uppslutning. Man ser också till att direkt ta tag i de problem som uppstår. Vid skadegörelse tar man reda på vilka som orsakat den och följer upp med t.ex. föräldrasamtal. Om någon hotar personalen kan resultatet bli ett uppsägningsärende. Skulle en handlare sälja alkohol ser man till att säga upp denne från lokalen. Kraven på att det ska vara ordning och reda menar man är positivt för alla, såväl för de boende som för utvecklingen av området.

Det finns enligt Gårdstensbostäder flera faktorer som har lett till dessa framgångar. En är de investeringar som gjordes i området, en annan att man införde boendeinflytande. I dag är boendeinflytandet omfattande och förekommer i såväl dagliga aktiviteter som i styrelsearbetet. Av styrelsens sju ledamöter är sex hyresgäster. Vidare är det av stor betydelse att bostadsföretaget är placerat i området. Det markerar en närvaro och det finns möjlighet att se och höra vad som händer. Vidare tas många av besluten av de boende i området, vilket leder till ett större engagemang.

Det finns en stark team-building hos personalen, vilket är viktigt för att orka med arbetet då det i vissa skeden kan vara ganska tufft. Exempelvis uppstod vissa problem med hot och skadegörelse när Trygghetsgruppen inrättades, eftersom de kriminella elementen ville "ta tillbaka" området. Vidare arbetar man för att skapa ett gott samarbete med näringslivet. Gårdstensbostäders erfarenhet är att det inte är svårt att få med sig företag på olika satsningar om man samtidigt presenterar en plan för hur de är tänkta att genomföras och vad de ska resultera i. Det finns en stor vilja att hjälpa till, men ofta vet företagen inte hur de ska göra. Att bekämpa kriminaliteten är ytterligare en nyckel. Om brottsligheten går ner kan

man också dra till sig investeringar i området. En av de erfarenheter man gjort i Gårdsten är att aldrig arbeta i några kortsiktiga projekt. Att det är långsiktigt arbete som krävs visas inte minst av att det skedde en markant minskning av brottsligheten i området först fem år efter att arbetet hade inletts.<sup>71</sup>

### **Exemplet Landskrona**

Tidigare har Landskronas arbete med bl.a. stadsplanering lyfts fram. Kommunen har även arbetat med bostadsfastigheterna i staden.

I Landskrona hade uppstått en situation där många personer med sociala problem hade bosatt sig på ett ställe i staden, vilket ledde till problem. Kommunen började aktivt arbeta med medveten uthyrning på så sätt att man försökte få in hyresgäster med fungerande liv och fasta inkomster i problemområdena. Det gjordes för att öka stabiliteten i områdena och minska omsättningen av hyresgäster. Parallellt med detta rustade man upp fastigheterna och inledde ett arbete med att få en fungerande struktur för gator och torg. Kommunen arbetar i dag för att få en bättre balans mellan hyresrätter och bostadsrätter i områdena. Vidare har man bildat en myndighetsgrupp för att tillsammans kontrollera att fastighetsägare sköter sig och vid behov kunna agera utifrån de mandat man har på området. Sammantaget har områdena blivit lugnare.

Ett konkret exempel på hur kommunen har agerat är att man vid ett tillfälle köpte upp en fastighet där det förekom problem med bl.a. svartklubbar. Polisen hade under en tid försökt, men inte lyckats, få bukt med problemen. Med de verktyg kommunen hade kunde fastigheten köpas upp, varefter den rustades upp till att inhysa såväl lägenheter som förskola. Detta visar på styrkan i kommunens verktyg.

### **Exemplet Bryant Park, New York**

I arbetet med att aktivera outnyttjade resurser i form av fastighetsägare är New York och s.k. Business Improvement Districts (BID) en förebild. Ett BID är ett offentlig/privat partnerskap i vilket fastighetsägare och näringsidkare går samman för att upprätthålla, utveckla och ”promota” deras affärsdistrikt. Inte minst handlar det om att få bort brottslighet och skapa ett tryggt område. Det är således fråga om ett formaliserat samarbete där deltagarna tillsammans finansierar det arbete som bedrivs. BID-konstruk-

<sup>71</sup> Uppgift från Mikael Pirosanto, vd för Gårdstensbostäder AB, vid Trygghetskommissionens besök den 6 november 2017.

tionen är speciell så tillvida att den styrs av lagstiftning och att man under vissa förutsättningar kan tvinga t.ex. en fastighetsägare att delta i arbetet. Någon sådan motsvarighet finns inte i Sverige, men det hindrar inte att man kan dra lärdom av det arbete som utförs och resultaten därav.

På Manhattan finns 22 BIDs varav ett av de mest kända är 34th Street Partnership i vilket Bryant Park Corporation (BPC) ingår. Parken ligger i samma kvarter som New York Public Library och var fram till början av 1990-talet en plats präglad av missbruk och hög kriminalitet. Sedan ett omfattande arbete påbörjades med att bygga om parken för att skapa en levande och attraktiv miljö med en blandning av funktioner och människor, har parken nu blivit ett av de mest attraktiva områdena i New York. Parken har utformats enligt grundtankarna i det som kallas Placemaking, se vidare avsnitt 17.4. I förvaltningen av Bryant Park arbetar runt 65 personer, varav ca 35 på plats i parken.

Det arbete som har utförts i Bryant Park har genererat värdestegringar i området. Enligt uppgift från BPC uppgår bidraget som medlemmarna betalar till 10 cent per kvadratmeter och i gengäld har hyrorna stigit med 10 USD per kvadratmeter pga. områdets positiva utveckling. Hyresintäkterna har stigit med totalt 13 miljoner USD. Dessutom visar beräkningar att byggnadsvärdet i området har stigit med 217 miljoner USD.

Även om arbetet med Bryant Park har blivit en stor framgång finns fortfarande vissa problem i området. Det finns drogproblem, men det sker inte längre någon försäljning i parken. Inte heller hemlösheten har försvunnit, men alla är välkomna till parken så länge man rättar sig efter reglerna.

## **City i Samverkan – Stockholm**

I Stockholm bedrivs ett samarbete under namnet City i Samverkan som har likheter med BID-modellen.<sup>72</sup> Samarbetet sker i form av en ideell förening där staden, fastighetsägare, handeln, lokaltrafiken, polisen och enskilda företag och organisationer är medlemmar. Det handlar således om en offentlig-privat samverkan. Själva verksamheten bedrivs i ett serviceaktiebolag och finansieras genom serviceavgifter, projektintäkter och managementuppdrag. Eventuellt överskott återinvesteras i olika projekt som gagnar citykärnan.

<sup>72</sup> Framställningen bygger på information lämnad vid Trygghetskommissionens besök på City i Samverkan, Stockholm, den 9 oktober 2017.



Tillsammans genomför man samverkansprojekt för att förbättra platser och funktioner med målsättningen att skapa en vacker, trygg, attraktiv och händelserik citykärna som är öppen för alla. I arbetet prioriteras ett helt, rent, tryggt och attraktivt gaturum. Den platssamverkan som bedrivs är hittills koncentrerad till vissa gator.

Filosofin är att arbeta mot brott och ordningsstörningar som påverkar människor i vardagen och på så sätt öka antalet besökare i city, vilket är positivt för både handeln och skatteintäkterna. En mer attraktiv miljö höjer dessutom fastighetsvärdena och ökar investeringsviljan.

City i Samverkan har tre verksamhetsområden – Cityprojekt, Platser och Kunskap. Området Cityprojekt innefattar projekt som berör hela Stockholm City, t.ex. städning, julbelysning och trygghet i city. Ambitionen är att ta väl hand om besökare, överträffa förväntningar och skapa en positiv upplevelse av city som helhet. Verksamhetsområdet Platser består av platssamordning med en formaliserad samverkan kring ett avgränsat område, t.ex. en viss gata eller vissa fokusplatser som väljs ut efter behov. Detta görs för att genom lokalt engagemang skapa starka platsidentiteter och innehåll som kompletterar varandra och är värdeskapande. Det tredje området är Kunskap under vilket man anordnar seminarier som belyser aktuella ämnen inom stadsförbättrande åtgärder samt produkter som t.ex. attitydundersökningar och besöksmätningar. Syftet är att inspirera citys aktörer, skapa insikt kring samverkan, underlätta etableringar samt belysa aktuella ämnen.

Arbetet inspireras av Broken Windows-teorin och man arbetar därför med upprepning, uppfärskning, försköning, drift och underhåll samt värdskap. Till sin hjälp har man anställt cityvårdare som har ett nära samarbete med polisen och ständigt finns närvarande i miljön.

#### **14.4 Säkerhetsbranschen**

Säkerhetsbranschen har vuxit mycket under senare år och antalet personer som arbetar i den uppges nu ligga runt 30 000. Det ska jämföras med det totala antalet anställda inom Polismyndigheten som uppgår till 29 600.<sup>73</sup> Säkerhetsbranschen är således en kraftfull och väletablerad samhällsaktör som i huvudsak består av renodlade bevakningsföretag, företag som tillhandahåller och utvecklar tekniska produkter på området och privata företag som erbjuder t.ex. personskydd och utredningsverksamhet.

<sup>73</sup> Polismyndigheten, *Polisens årsredovisning 2017*, s. 56.

Genom att tillhandahålla väktare, ordningsvakter och skyddsvakter har branschen fått uppgifter på en rad betydelsefulla områden i samhället. Det handlar om allt från bevakning i handeln och nöjeslivet till bevakning av offentliga myndigheter. En annan viktig funktion för branschen är att tillhandahålla olika säkerhetslösningar för såväl företag som privatpersoner. Det kan då handla om olika lås- och larmfunktioner.

Branschens snabba utveckling under senare år har möjliggjorts av det vakuum som uppstått mellan polisens allt mer ansträngda situation och det behov och den efterfrågan som uppkommit av säkerhets- och trygghetstjänster. Säkerhetsbranschen har genom sina verksamhetsområden kommit att fylla en mycket viktig funktion i det brottsförebyggande och trygghetsskapande arbetet i samhället.

I en kommersiell bransch där nyckeln till överlevnad och framgång är att tillhandahålla och utveckla produkter som efterfrågas på marknaden kommer utvecklingen av nya och mer avancerade produkter naturligen att drivas på och där samlas dessutom stor kompetens och idériedom. Man är helt enkelt tvungen att ligga i framkant på det fält man verkar för att nå framgång. På det området är säkerhetsbranschen framgångsrik, vilket inte minst framgår av den uppsjö av teknisk utrustning som finns att tillgå för att t.ex. skapa säkrare och tryggare hem. Branschen är vidare aktiv i arbetet med att ta fram normer som definierar krav på säkerhetsprodukter och tjänster.

Vi menar att den kompetens och de resurser som finns hos säkerhetsföretag i dag är en outnyttjad resurs. Det finns all anledning att ta vara på den kunskap och förmåga som finns inom branschen att se nya tekniska möjligheter och lösningar på de behov som ställs i dagens samhälle.

En särskild fråga som ofta lyfts fram när tekniska lösningar diskuteras är förhållandet mellan personlig integritet och övervakning. Ofta, närmast reflexmässigt, tas den personliga integriteten till intäkt för att inte använda modern teknik. Trygghetskommissionens uppfattning är dock att utvecklingen går mot att allmänheten alltmer bejakar användandet av t.ex. övervakningskameror på offentliga platser. En undersökning visar exempelvis att hela 90 procent av de tillfrågade var positiva till övervakningskameror på allmän plats och 75 procent menade att deras personliga integritet inte kränks av det. Vidare framkom att två tredjedelar inte uppfattade användningen av kameror i deras bostadsområde som kränkande och tre femte-

delar menade att deras integritet inte kränks om polisen själva får besluta om behovet av kameraövervakning på t.ex. gator och torg.<sup>74</sup>

## 14.5 Övriga näringsidkare

En kategori av viktiga aktörer är sådana som på olika sätt drar till sig människor och därför åstadkommer en levande miljö. Till denna kategori hör butiker, restauranger och kaféer av skiftande slag och storlek. Genom att få dessa aktörer att etablera sig och erbjuda en mångfald av aktiviteter och platser att besöka, skapas ett levande samhälle och därmed också en närvaro i det offentliga rummet som är en viktig komponent från ett brottsförebyggande och trygghetsskapande perspektiv.

Handeln lägger varje år stora summor på åtgärder kopplade till säkerhet och trygghet. Enligt Svensk Handel investerar handeln totalt 11 miljarder årligen i säkerhets- och trygghetshöjande åtgärder i och runt butik. De olika investeringarna avser t.ex. väktare eller ordningsvakter, larm och kameror samt säkerhetsutbildning av personal. Till det kommer en rad andra åtgärder som också är säkerhets- och trygghetshöjande, men som inte är direkt kopplade till själva butiken. Exempel på sådana är träffar med polis och möten med skola och boende i butikens område.

Hur kostnaden fördelar sig på de olika investeringarna skiljer sig åt mellan dagligvaruhandeln och sällanköpshandeln. Det gör även investeringarnas storlek. I dagligvaruhandeln investerade en butik i genomsnitt 528 000 kr i säkerhetshöjande åtgärder, medan motsvarande siffra för sällanköpshandeln var 103 000 kr. I dagligvaruhandeln fördelas kostnaden med 56 procent på väktare eller ordningsvakter, 23 procent på larm och kameror, 7 procent på säkerhetsutbildning och 14 procent på övriga säkerhetsåtgärder. I sällanköpshandeln var fördelningen 9 procent på väktare eller ordningsvakter, 15 procent på larm och kameror, 3 procent på säkerhetsutbildning och 73 procent på övrig säkerhetsutrustning.<sup>75</sup>

Det är således stora belopp som investeras i säkerhets- och trygghetshöjande åtgärder varje år. Beloppens storlek visar både på problemens omfattning och på att handeln är en resursstark aktör. De övriga näringsidkarna är en viktig del i att skapa ett levande samhälle och bör därför användas på ett aktivt sätt i arbetet. Än så länge måste de betraktas som en i princip outnyttjad resurs i detta avseende.

<sup>74</sup> Ekonomihögskolan vid Lunds Universitet, LUSAX Security Informatics, Pressmeddelande den 18 april 2018.

<sup>75</sup> Svensk handel, *Stölder och annat svinn i svenska butiker 2017*, s. 11 f.

## 14.6 Försäkringsbranschen

Försäkringsbolagen kan sägas erbjuda en sorts trygghet genom att tillhandahålla olika försäkringsprodukter. Oftast handlar det om en trygghet som innebär att försäkringstagare får ekonomisk hjälp om något inträffar. Den som blir skadad i trafiken får ersättning ur trafikförsäkringen och det finns ett omfattande ekonomiskt skydd i hemförsäkringen. Vidare finns t.ex. försäkringar som kompletterar socialförsäkringssystemet.

När det gäller trygghet kopplat till brott och ordningsstörningar handlar det delvis om något annat än den trygghet som försäkringar svarar för. Eftersom försäkringarna träder in då något redan har hänt, t.ex. ett bostadsinbrott eller en misshandel, kan de inte i sig sägas minska den otrygghet som beror på oro att utsättas för brott. När det kommer till livskvalitetsbrott är situationen i mångt och mycket densamma. Försäkringarna i sig är inte brottsförebyggande.

Försäkringsbranschen arbetar dock aktivt för att förebygga brott som riktar sig mot försäkringstagarkollektivet och det är ett omfattande arbete som bedrivs såväl branschgemensamt som enskilt av olika försäkringsföretag.<sup>76</sup>

Det branschgemensamma arbetet bedrivs på en rad olika sätt. Larmtjänst AB, som är dotterbolag till Svensk Försäkring, har till syfte att motverka försäkringsrelaterad brottslighet. Till verksamheten hör insatser för att återfinna stulet gods, tillhandahålla branschgemensamma verktyg för att stödja försäkringsbolagens utredningsverksamhet, erbjuda vissa kriminaltekniska tjänster, genomföra utbildningar och fungera som kontaktnavn mellan försäkringsbranschen, polisen och andra aktörer både nationellt och internationellt. Larmtjänst bevakar även brottsutvecklingen, främst på fordonsområdet, och bistår med analyser om aktuella brottstrender, både till branschen och till polisen. Bolaget har en nära löpande dialog med polisen och hjälper till med fordonsidentifieringar, tekniska analyser och andra tjänster inom sitt kompetensområde. Vidare samordnar Larmtjänst branschens insatser i det brottsförebyggande konceptet Båtsamverkan som drivs i samverkan med polisen.

<sup>76</sup>Följande redogörelse för brottsförebyggande aktiviteter bygger på information från en referensgrupp som bildats med anledning av Trygghetskommissionens arbete och består av representanter från försäkringsbolagen Dina försäkringar, Folksam, If, Länsförsäkringar, Moderna försäkringar, Trygg Hansa och Zürich samt branschorganisationen Svensk Försäkring.

Vidare bidrar försäkringsbranschen finansiellt till Stöldskyddsföreningens branschgemensamma brottsförebyggande projekt och aktiviteter som genomförs både nationellt och lokalt. Grannsamverkan är ett exempel på projekt och aktiviteterna kan bestå i utdelning av stipendier, anordnande av utbildningar samt olika påverkansaktiviteter.

Inom Svensk Försäkring utarbetas branschgemensamma rekommendationer kring normer för egendomsskydd (exempelvis larm, lås och mekaniska inbrottskydd). Dessa normer har stor betydelse för utformningen av försäkringsbolagens villkor. Arbetet med normerna genomförs normalt av Stöldskyddsföreningen på uppdrag av Svensk Försäkring och ofta deltar även polis och säkerhetsbransch i arbetet. Även inom Trafikförsäkringsföreningen bedrivs normarbete och klassificering av stöldskydd inom fordonsområdet.

När det gäller trygghet i boendemiljön deltar Svensk Försäkring i projektet BoTryggt2030 under ledning av Stiftelsen Tryggare Sverige. Projektet syftar till att ta fram riktlinjer för att åstadkomma en tryggare boendemiljö. Arbetet genomförs i samverkan med bl.a. polis, byggföretag, kommuner och lokaltrafikföretag.

På vissa håll finns lokala samverkansgrupper där t.ex. polis, Försäkringskassan, Skatteverket och Kronofogdemyndigheten samt företrädare för näringslivet samlas för att diskutera den lokala brottsutvecklingen och möjliga brottsförebyggande åtgärder. Sammansättningen av grupperna varierar och försäkringsbranschen deltar i sådana samverkansgrupper på ett tiotal platser. Det ska förtydligas att detta är en annan samverkan än de s.k. lokala brottsförebyggande råden som inrättats i de flesta kommuner och som nämnts ovan i avsnittet om kommunerna.

I samband med utredning av brott kan polis och andra myndigheter inhämta information från försäkringsföretagen om t.ex. individers ekonomiska ställning, försäkrad egendom och företagsengagemang. I Larmtjänsts verksamhet har branschen därför etablerat en rutin som innebär att information kan inhämtas effektivt, säkert och lagenligt (dvs. i enligt med dataskyddsförordningen).

Utöver de branschgemensamma aktiviteterna bedriver enskilda försäkringsföretag ett eget arbete på området. Det som beskrivs i det följande avser inget enskilt försäkringsbolag, utan utgör endast exempel på vad som förekommer.

Många försäkringsbolag har egen intern expertis kring brottsförebyggande åtgärder och kontakter med externa aktörer inom detta område. Bolagen arbetar aktivt med att hjälpa kunderna att minska risker, såväl för konsumentförsäkringar som för företagsförsäkringar.

För konsumenter görs detta främst genom generella tips och råd för att minska risker såsom inbrott och stölder. När det gäller företagsförsäkringar görs ofta detaljerade individuella riskbedömningar för att stärka företagets förebyggande arbete. Riskbedömningarna resulterar inte sällan i förslag eller krav på konkreta åtgärder, t.ex. vad gäller utformning av mekaniska stöldskydd, larm eller åtgärder för att försvåra möjligheten att forcera fastigheten (dvs. förhindra smash-and-grab-kupper).

Ibland ställer bolagen krav i försäkringsvillkoren på att kunden ska vidta brottsförebyggande åtgärder, t.ex. krav på mekaniskt inbrottskydd, larm eller spårningsutrustning. Ett annat sätt att försöka åstadkomma samma effekt är genom premiedifferentiering, rabatter och erbjudanden.

Samtliga större skadeförsäkringsbolag har egna utredningsavdelningar i syfte att utreda oklara försäkringsfall, företrädesvis misstänkta bedrägerier. Inte sällan bidrar bolagens utredningar till att även andra brott kan uppdagas.

Försäkringsbolagen köper omfattande tjänster från olika entreprenörer, t.ex. verkstäder, byggföretag och saneringsföretag. I syfte att säkerställa att tjänster inte köps av oseriösa leverantörer genomför bolagen kontroller och kvalitetssäkringar av såväl entreprenörer som underentreprenörer, vilket emellanåt resulterar i att man hittar företag med kopplingar till kriminell verksamhet.

Vidare äger försäkringsbolagen stora fastighetsbestånd och flera av dem arbetar aktivt med trygghetsfrågor lokalt inom ramen för sin fastighetsförvaltning. Vissa försäkringsbolag ger även lokala bidrag till reparation av allmänna ytor och förbättrad belysning i stöldutsatta områden.

Det förekommer även att försäkringsbolag har egna forskningsstiftelser eller fonder som ger bidrag till forskningsprojekt inom social tillit, trygghet, brottsbekämpning och kriminologi. Flera bolag delar dessutom ut stipendier inom säkerhets- och trygghetsområdet. Därutöver ger flera bolag bidrag till eller sponsrar aktiviteter som syftar till att förebygga brott och stärka tryggheten i lokalsamhället.

Flertalet aktiviteter är inriktade på att stötta ungdomar och öka deras chanser att välja en positiv livsbana. Exempel på sådana aktiviteter är stöd till organisationer som arbetar för barns rättigheter och motverkar social utsatthet, utanförskap och mobbning (t.ex. BRIS och Friends), stöd till nattvandringar, mentorskap för skolungdomar, läxhjälp, initiativ som ”Fullfiltret” och ”Schyst idrott” och föreningar och aktiviteter som syftar till att stödja integrationen av nyanlända i det svenska samhället.

Vilka outnyttjade resurser finns då inom försäkringsbranschen? Som framgår ovan bedriver försäkringsbranschen ett omfattande arbete på området. Även om det redan i dag förekommer en samverkan med andra aktörer borde det arbete som görs kunna tas tillvara ännu bättre inom andra verksamheter. Det bör exempelvis noteras att försäkringsbolagen genom sina utredningsavdelningar utreder livskvalitetsbrott. Utredningarna görs visserligen i en annan kontext och delvis med ett annat syfte än regelrätta förundersökningar om brott, men det bör framhållas att en utredning av ett eventuellt försäkringsbedrägeri i många avseende kommer att likna en sådan förundersökning. Många av de anställda på försäkringsbolagens utredningsavdelningar är f.d. poliser, varför sådan kompetens finns representerad i utredningarna. Vidare stöttar försäkringsbolag olika brottsförebyggande verksamheter som bedrivs i landet. Redan genom det arbete som bedrivs i dag bidrar försäkringsbranschen till brottsförebyggande och brottsupplärande verksamhet. Det är emellertid tydligt att om försäkringsbranschen gavs större förutsättningar för samarbete, t.ex. med polis, skulle det skapa helt andra möjligheter att arbeta brottsförebyggande och brottsupplärande. I förlängningen är det något som leder till ökad trygghet i samhället. Vi menar att det i detta avseende finns outnyttjade resurser att ta tillvara inom försäkringsbranschen.

## **14.7 Akademin**

Det går inte att nog betona vikten av att bedriva forskning och ta fram evidensbaserad kunskap på området brottsförebyggande arbete och trygghet. Anledningarna till det är flera. En är att så komplexa områden som avser människors uppfattningar och beteenden kräver omfattande och allsidiga studier. En annan att området är mycket föränderligt och påverkas starkt av samhällets utveckling, vilket gör att det ständigt måste ägnas uppmärksamhet för att kunskapen ska hållas aktuell. En tredje är att det i dag saknas tillräcklig evidensbaserad kunskap om effektiva metoder för att åtgärda problem på området.

Utmärkande för området är att det handlar om ett samspel mellan å ena sidan människors uppfattning och inställning och å andra sidan det fysiska samhället runt dem. Kopplingen mellan teori och praktik blir därmed särskilt betydelsefull. Det är viktigt att det bedrivs forskning på området med utgångspunkt i hur det faktiska samhället ser ut och vad som sker där samt hur olika försök att minska brottsligheten och öka tryggheten faller ut. Det behövs kunskap dels om vad som fungerar och vad som inte fungerar, dels om anledningarna till varför en åtgärd tycks fungera eller inte.

Det ska sägas att det redan i dag bedrivs forskning med sådan inriktning. Ett exempel är nätverket Säkra platser som har sin bas på Kungliga Tekniska Högskolan i Stockholm. Nätverket beskrivs som tvärvetenskapligt och arbetar med att skapa initiativ för att utveckla lokal kunskap och informationsutbyte kring situationell brottsprevention.<sup>77</sup>

På Malmö universitet bedrivs forskning om bl.a. platserns betydelse för brottsligheten. Universitetet signalerar tydligt en vilja till samarbete med näringslivet. Följande anges på hemsidan.<sup>78</sup>

Fördelarna är många när akademi och näringsliv möts och samarbetar. Den kunskapsutveckling som kommer till stånd när dessa världar möts går sällan att uppnå på egen hand. Genom att samarbeta med våra forskare kan du dra nytta av universitetets kunskande i utvecklingen av din organisation. Via Malmö universitet är det även möjligt att samverka med andra företag, organisationer eller med forskare vid andra universitet och högskolor.

Forskning med anknytning till området bedrivs även på Chalmers tekniska högskola och på Örebro universitet.

Vi menar att akademien borde vara ett ständigt närvarande inslag i det brottsförebyggande och trygghetsskapande arbetet, vilket inte är fallet i dag. I den meningen är akademien en outnyttjad resurs.

## **14.8 Ideella krafter**

Föreningslivet är djupt rotat i det svenska samhället och fyller en mycket viktig funktion genom att tillhandahålla en rad olika aktiviteter och bevara

<sup>77</sup> <https://www.sakraplatser.abe.kth.se>.

<sup>78</sup> <https://www.mah.se/Forskning/Samarbetamedforskare>.



både kunskap och engagemang på en rad vitt skilda områden. Föreningarna kan vara allmänt inriktade eller företräda mycket specialiserade intressen inom t.ex. sport, kultur och utbildning.

Ofta finns ett stort ideellt engagemang och en vilja att utveckla sin förening och sprida kunskap om sin verksamhet. I ett brottsförebyggande och trygghetsskapande arbete kan föreningarna utgöra en stor resurs. Under avsnittet om försäkringsbranschen ovan har några sådana exempel lyfts fram, t.ex. nattvandrarerna. Ett exempel från utlandet på hur föreningar kan bidra är den verksamhet som anordnas i Bryant Park, se avsnitt 19.4. Dessa ideella krafter är i princip en outtömlig resurs och blir med en sådan syn en outnyttjad resurs, eller åtminstone en resurs som kan användas betydligt mer.

När det gäller ideella krafter bör man emellertid vara uppmärksam på vilka sådana som engageras i arbetet. I vissa fall finns föreningar som medvetet strävar efter att isolera dess medlemmar och driva sina egna agendor. Det gäller bl.a. sådana som bygger på etnisk eller religiös grund. Det är de demokratiska, välkomnande och öppna krafterna som verkar för alla människors lika värde och plats i samhället som ska tas till hjälp i det brottsförebyggande och trygghetsskapande arbetet. Erbjuds även andra krafter att delta kan resultatet lätt bli kontraproduktivt.



# **Del 4**

## **Trygghetskommissionens åtgärdsförslag**



# 15 Trygghetskommissionens ansats

Trygghetskommissionen har utformat sitt åtgärdsprogram efter fasteorins struktur. Som påpekats ovan menar vi att teorin utgör en värdefull modell för att strukturera de insatser som planeras i ett område och synliggör behovet av långsiktigt arbete. På så sätt blir det tydligare i vilken ordning åtgärder bör sättas in, vilket syfte de ska ha och vilka aktörer som bör och kan engageras i de olika faserna.

En mängd åtgärder och en kombination av samarbeten kan bli aktuella i de olika faserna. I fas 1 är t.ex. polisen huvudaktör, men självklart har kommunen en viktig roll att spela med sina verktyg och inte långt därefter kommer fastighetsägarna. Man kan vidare tänka sig att säkerhetsbranschen genom olika samarbeten kan bidra tillsammans med polis och kommun, eller att köpmän kan aktiveras och så även försäkringsbolag. I fas 2 och 3 är inte längre polisen huvudaktör, utan i stället får övriga aktörer en mer framskjuten roll i de åtgärder som vidtas. Möjligheterna är många. Här måste vi dock renodla förslagen gällande såväl åtgärder som aktörer för att få en någorlunda överskådlig framställning. Vi har därför angett de aktörer och de uppgifter som enligt vår bedömning är de mest aktuella i varje fas.

Här ska också påpekas det närmast självklara att det inte råder några vattentäta skott mellan de olika faserna. En åtgärd som anges för fas 1 kan behöva sättas in i en senare fas och självklart kan aktörer som endast är angivna i fas 2 ha viktiga funktioner att fylla i både fas 1 och 3.

I enlighet med vår ambition att börja från grunden är flera av åtgärdsförslagen av mer grundläggande och generell karaktär. Vi menar att sådana är nödvändiga för att bygga en stabil grund på vilken arbetet med mer omfattande och förfinade insatser kan fortsätta.

En av våra utgångspunkter är att andra samhällskrafter än polisen måste aktiveras. I detta avsnitt kommer vi därför i huvudsak att koncentrera oss på dessa andra samhällsaktörer och på vad de kan bidra med.



# 16 Lokal lägesbild

## **Trygghetskommissionens förslag:**

Kommuner ska tillsammans med polis och andra relevanta aktörer genomföra kartläggningar i syfte att identifiera områden som är i behov av insatser samt för att följa brottsutvecklingen och utvecklingen av tryggheten. Kommunen som helhet och samtliga kommundelar ska därvid analyseras. Kommunerna ska ha huvudansvaret för sådana kartläggningar.

Lokala trygghetsmätningar ska genomföras över hela landet. Dessa trygghetsmätningar ska vara så lokala och preciserade att de kan utgöra en adekvat grund för att utforma brottsförebyggande och trygghetsskapande åtgärder.

## **16.1 I vilken fas befinner sig ett område?**

En förutsättning för att kunna ta utgångspunkt i fasteorin är att fastställa i vilken fas ett visst område befinner sig. Det måste då göras en kartläggning av området i fråga. För att få en så rättvisande bild som möjligt bör olika slags information inhämtas. Det kan röra sig om uppgifter som kommer fram i medborgardialoger, i trygghetsmätningar eller i dialog mellan kommun, polis och andra aktörer.

En viktig fråga är vem som ska ha ansvaret för att kartlägga olika områden. Flera aktörer sitter inne med kunskap och fakta som utgör grund för ett sådant arbete. Självklara aktörer är kommun och polis, men även t.ex. akademien kan ge värdefulla bidrag till arbetet. För att uppgiften säkert ska bli genomförd, och dessutom på bästa sätt, är det dock vår erfarenhet att ansvaret bör ges till en särskilt utpekad aktör.

Enligt vår bedömning bör kommunerna ha detta ansvar. Visserligen kan polisen förutsättas ha värdefull kunskap om t.ex. händelser som utmärker ett fas 1-område, men kommunens styrka är dess bredd och att den har tillgång till information från en rad samhällsfunktioner. Sammantaget bör det ge en mer adekvat och heltäckande lägesbild av kommunens olika geografiska områden.

Eftersom det handlar om att identifiera områden som kan hänföras till de olika faserna är det nödvändigt att göra en större kartläggning av kommunens olika områden. I ett sådant arbete kommer man också att identifiera områden som utvecklas i negativ riktning, även om de ännu inte har sådana problem att de kan inordnas under någon särskild fas. Den informationen gör det möjligt att i ett tidigt skede påbörja arbetet för att vända utvecklingen. Det kan innebära behov av olika insatser som faller inom kommunens ansvarsområde, och som inte direkt kan sägas falla inom polisens kärnuppgifter, t.ex. socialt arbete eller upprustning av vissa platser. Kommunen kan således på ett tidigt stadium sägas ha större möjligheter att påverka situationen i ett område än vad polisen har.

För att nå framgång i ett sådant arbete är det dock nödvändigt att det finns ett nära och väl utvecklat samarbete mellan kommun och polis, men det krävs också en närvarande polis som utreder brott. Genom arbetet kan de båda aktörerna följa utvecklingen i kommunen och planera sina insatser på både kort och lång sikt. På så vis minimeras risken för att ställas inför fullbordat faktum och tvingas hantera områden som behöver stora insatser med resursbrist och stora kostnader som följd. För detta krävs dock att det sker ett löpande kartläggningsarbete. Vid Trygghetskommissionens besök i Norrtälje beskrevs ett framgångsrikt arbete som gör det möjligt för kommunen att följa utveckling i samhället. Genom de samverkansplattformar som skapats kan TiNk-avdelningen hålla sig uppdaterad om lägesbilden, se avsnitt 14.2.

I termer av outnyttjade resurser bör alltså kommunens och polisens möjligheter att samarbeta både med varandra och med andra aktörer aktiveras i en kartläggning av situationen i olika områden, dock att kommunen ska ha ansvaret för att en sådan kartläggning genomförs.

## **16.2 Adekvata trygghetsmätningar**

I ett kartläggningsarbete är trygghetsmätningar ett viktigt inslag. Det ska då särskilt framhållas att det inte i första hand är resultat för regioner eller hela kommuner som är de mest intressanta. För att på ett adekvat sätt kunna identifiera och förstå brottslighetens omfattning och struktur samt förekomsten av otrygghet måste man kunna bryta ner resultaten i mycket mindre områden än så, t.ex. till kommuner, olika kommundelar, stadsdelar eller till och med till enskilda kvarter eller platser.<sup>79</sup> Det är inte ovanligt att kvarter

<sup>79</sup> Manne Gerell vid Länsstyrelsen i Skånes arrangemang *Tillsammans mot brott – i dag och i morgon*, den 7 december 2017 i Lund.



som ligger intill varandra upplevs helt olika ur trygghetssynpunkt eller att enskilda platser pekats ut som otrygga. Det framgår tydligt i en av Brås rapporter där de tillfrågade personerna exempelvis kunde ange att en viss gård där de bodde var trygg, men att en annan plats som bara låg ett stenkast bort inte var det. På samma sätt som att en begränsad plats, t.ex. ett torg framför tunnelbanan eller en viss gatstump, kan vara otrygg (Brå 2018:6 s. 86).

Mot denna bakgrund kan konstateras att varken NTU (som avser hela landet) eller den nya varianten "NTU lokal" (som bryter ner resultaten till olika lokalpolisområden, vilka i sig kan innehålla flera kommuner) är användbara i ett sådant sammanhang. Det krävs betydligt mer lokala och preciserade undersökningar än så för att åstadkomma en trygghetsmätning som kan läggas till grund för adekvata åtgärdsförslag.

För att en trygghetsmätning ska fylla sin funktion som ett lokalt planerings- och uppföljningsunderlag krävs alltså att den är nedbruten på kommun- och kommunalnivå. Det är också viktigt att resultaten kan jämföras med svaren från andra kommuner och med tidigare genomförda trygghetsmätningar i den aktuella kommunen och dess olika kommundelar. Vidare bör en trygghetsmätning genomföras med viss periodicitet, förslagsvis vartannat år, samt spegla invånarnas utsatthet för brott och otrygghet under det senaste året.

Eftersom traditionella trygghetsmätningar av ovan beskrivna slag inte speglar hela befolkningens erfarenheter och upplevelser, är det viktigt att komplettera kvantitativa trygghetsmätningar med andra typer av analyser som också omfattar grupper som är mindre benägna att svara på skriftliga frågeformulär. Det kan exempelvis handla om att genomföra fördjupade trygghetsanalyser i kommundelar som utmärker sig negativt vad gäller brottslighetens utseende och otrygghet. Genom en fördjupad kvalitativ analys där boende och yrkesverksamma intervjuas, där trygghetsbesiktningar av den fysiska miljön genomförs och där trygghetsvandringar sker, kan en kommun få ytterligare värdefull information i arbetet för att minska brottsligheten och öka tryggheten. Se Brå 2018:6 där en trappuppgångsundersökning utfördes genom att intervjuare besökte ett urval lägenheter och höll en strukturerad enkätintervju med boende (s. 18-19).

Trygghetskommissionen kan konstatera att det i och för sig redan i dag utförs trygghetsmätningar av tillräcklig kvalitet på olika ställen i landet. Sådana finns publicerade på polisens hemsida och på olika kommuners hemsidor. Att det görs är dock beroende av att ett enskilt polisområde eller en enskild kommun tar initiativ till att utföra mätningen och det kan konstateras att det

inte går att finna sådana mätningar för hela landet. Vi menar att detta är en brist och att ett sådant underlag avsevärt skulle förbättra möjligheterna till adekvata åtgärder.

Även i fråga om trygghetsmätningar finns således outnyttjade resurser att aktivera i det att adekvata trygghetsmätningar i dag inte utförs i hela Sverige trots att det skulle vara möjligt.

# 17 Evidensbaserad kunskap för svenska förhållanden

**Trygghetskommissionens förslag:** Akademin ska genom forskningsprojekt utvärdera och utveckla det praktiska brottsförebyggande och trygghetsskapande arbete som bedrivs i samhället i syfte att ta fram evidensbaserad kunskap för svenska förhållanden samt säkerställa arbetets kvalitet. Därvid ska även den samlade internationella forskningen avseende brottsförebyggande och trygghetsskapande åtgärder analyseras. Huvudansvaret för att finansiera forskningen bör ligga på staten, men kan även tas av andra aktörer, t.ex. kommun eller försäkringsbolag.

Kommissionen kan inte nog betona vikten av att ta fram evidensbaserad kunskap om hur effektivt brottsförebyggande och trygghetsskapande arbete kan bedrivas för svenska förhållanden. En källa till sådan kunskap hade kunnat vara polisens brottsförebyggande arbete, men som påpekats i kapitel 10 utvärderas det inte på ett så konsekvent och noggrant sätt att det kan hjälpa till att utveckla arbetet. Merparten av projekten och insatserna avslutas utan en ordentlig analys av dess effekter. Man tenderar att göra samma saker, och dessutom ofta det polisen själv vill göra, utan att egentligen veta om åtgärderna har någon effekt. Det innebär att mycket kunskap om vad som fungerar och inte fungerar för svenska förhållanden går förlorad. Det leder inte bara till onödiga kostnader nästa gång en icke-fungerande åtgärd sätts in, utan också till att effekterna av i och för sig fungerande åtgärder inte blir så stora som de hade kunnat bli med ett bättre kunskapsunderlag. I förlängningen är det något som påverkar både förtroendet för polisen och allmänhetens trygghet.

Ytterligare ett problem i sammanhanget är konsekvenserna av att polisen inte i någon högre grad utreder de enklare livskvalitetsbrotten. Den fördjupade kunskap som hade kunnat erhållas genom ett sådant arbete skulle ha väsentligt förbättrat det brottsförebyggande och trygghetsskapande arbetet, bl.a. genom större kunskap om olika modus och nya brottstrender. Eftersom det inte görs kommer polisen i stället att förbli till största del reaktiv.

Det är inte bara inom polisen som det saknas evidensbaserad kunskap. Samma problematik inträder för en rad insatser som görs av t.ex. stat och kommun. De satsningar som görs, ibland med miljardebopp, riskerar därför att inte få den effekt de kunde ha fått med ett bättre kunskapsunderlag. I värsta fall leder satsningarna inte till något annat än att stödja verksamheter som inte ger några, eller endast marginella effekter. Akademien borde därför ha en självklar plats i de insatser som görs för att producera just kunskapsbaserat material. Det ska dock framhållas att man på sina håll lagt sig vinn om att använda den evidensbaserade kunskap som trots allt finns. Ett sådant exempel är det s.k. CTC-programmet<sup>80</sup> som bedrivs av Malmö stad, vilket dock har fått anpassas efter svenska förhållanden då programmet inte tidigare prövats i Sverige.

Det bör också noteras att det utanför Sverige finns en annan syn på akademiska inslag i arbetet. I Storbritannien är det näst intill omöjligt att få en högre chefsposition inom polisen utan att ha hög akademisk utbildning inom t.ex. kriminologi. Det finns dessutom en helt annan tradition av utbyte mellan akademi och praktik än i Sverige, exempelvis mellan universitet och polis. Vidareutbildning uppmuntras bl.a. genom betald ledighet för studier. Även i USA värderas akademiska meriter betydligt högre i det brottsförebyggande och trygghetsskapande arbetet än i Sverige.

Trygghetskommissionen menar att det är av största vikt att denna outnyttjade resurs aktiveras hos fler av de ovannämnda aktörerna. Det finns därför ett stort utrymme för förbättringar hos de praktiska utförarna, t.ex. kommun och polis, att använda den evidensbaserade kunskap som finns och att se till att de insatser som görs utvärderas på ett adekvat sätt. Det kräver en öppenhet hos de aktörer vars verksamhet ska utvärderas, men också en vilja att satsa resurser på sådant arbete samt en vilja att ta till sig resultaten. För akademiens del krävs också en öppenhet och vilja att omsätta teori till praktik och vetenskapligt stödja praktikernas arbete.

Om man tar hela samhället som utgångspunkt i ett sådant arbete, finns all anledning att också aktivera de övriga aktörer som anmärkts ovan. Frågor att ställa sig är vilken roll fastighetsägare, köpmän, säkerhetsbransch och försäkringsbolag kan spela. Eftersom samtliga aktörer har vinster att göra på ett effektivt brottsförebyggande och trygghetsskapande arbete menar vi att

<sup>80</sup> CTC är en förkortning för Communities That Care. Mer information om programmet finns på <https://malmo.se/Kommun--politik/Sa-arbetar-vi-med.../Trygghetsfragor-i-Malmo/Sarskil-da-utmaningar/Brotts--och-drogforebyggande-arbete/CTC---Communities-That-Care.html>.

finansiering från privata aktörer av sådant arbete bör kunna påräknas. För att garantera finansieringen menar vi dock att staten bör ta ett huvudansvar.

Vad kommissionen erfar pågår ett visst sådant samarbete redan i dag t.ex. mellan kommun och universitet, men med tanke på behovet av evidensbaserad kunskap bedrivs det inte i den omfattning och med den bredd det borde. Det är därför av största vikt att området prioriteras av samhället i form av forskningsprojekt.



# 18 Fas 1

## **Trygghetskommissionens förslag:**

I områden som kan inordnas under någon av faserna enligt fastteorin ska finnas en kontinuerlig lokal polisiär närvaro med syfte att arbeta brottsförebyggande och trygghetsskapande samt bygga förtroende hos de boende.

Staten ska göra en översyn av vilka verksamheter som kan etableras på olika ställen i samhället för att markera närvaro och tillhandahålla god service till de boende.

Kommunerna ska göra en analys av hur de, genom att mobilisera sina olika verksamheter, kan arbeta förtroendeskapande, brottsförebyggande och trygghetsskapande. Analysen ska avse såväl hur kommunerna internt som tillsammans med andra aktörer kan bedriva sådant arbete.

Fastighetsägare ska göra en användningsanalys av de utrymmen som gränsar till det offentliga rummet i syfte att identifiera lokaler som lämpar sig för verksamheter som bidrar till en levande miljö, t.ex. butiker, restauranger, caféer och lokaler för småföretagande.

Fastighetsägare ska på ett brett plan bedriva en aktiv skötsel av sina fastigheter, t.ex. så att reglerna för både första- och andrahandsuthyrning följs, och i bred mening underhålla sina fastigheter bl.a. genom att ordna en fungerande renhållning, åtgärda skadegörelse och se till att fastigheternas utrymmen inte används för kriminella syften.

I arbetet med att återta det offentliga rummet bör ideella krafter aktiveras på ett brett plan. Det kan handla om en utbredd grannsamverkan, närvarande föräldrar på stan och att låta ideella krafter anordna aktiviteter som gagnar ett inkluderande och tryggt samhälle. Initiativ kan komma från de ideella krafterna själva och bör då uppmuntras av polis, kommun m.fl. I frånvaro av sådana initiativ bör polis och kommun se sådan verksamhet som en del i

det brottsförebyggande och trygghetsskapande arbetet och därför initiera ideella krafterns deltagande i arbetet.

Det bör skapas finansiering för att inrätta lokala trygghetsvårdar som arbetar i områdena. Ansvaret för att anordna finansieringen bör kunna ligga på fastighetsägarna, såväl offentliga som privata, vilka i sin tur kan vända sig till andra intressenter i områdena för finansiellt stöd, t.ex. näringsidkare. På sina håll kan det krävas att kommunerna stöttar ett sådant arbete.

Det står klart att polisen är huvudaktör i arbetet med ett fas 1-område. Ett sådant område har allvarliga problem och de åtgärder som sätts in ska enligt teorin ha till syfte att ”återta” området från kriminella element. Prioriterade mål är att förbättra de boendes förtroende för rättsväsendet och deras trygghet. Det kan ske bl.a. genom en ökad närvaro av polis och andra samhällsaktörer samt genomförande av trygghetsmätningar och medborgardialoger för att identifiera de problem som upplevs som störst. Dessa problem måste sedan åtgärdas med hög prioritet.

Av Brå-rapporten *Relationen till rättsväsendet i socialt utsatta områden* som behandlar områden som polisen identifierat som utsatta, framgår tydligt vikten av polisiär närvaro. I rapporten anges att många boende och tjänstemän har upplevt en minskning av sådan närvaro under senare år. Polisen betonar själv värdet av att vara närvarande och bygga kontakter, och samma önskemål kommer från de boende som menar att polisen bl.a. borde besöka skolor för att skapa relationer till barnen och sprida kunskap om polisen i lokalsamhället. Samtidigt lyfts det fram att det finns poliser som enligt boende och tjänstemän gör ett mycket bra arbete. Det handlar då framför allt om områdespoliserna som arbetar specifikt i ett avgränsat område. Enligt rapporten verkar områdespoliserna ha högre förtroende i områdena än de poliser som inte är lokalt förankrade. Vidare framgår att områdespoliserna verkar ha lättare att utföra sitt arbete, de får ett bättre bemötande och får lättare tips från allmänheten. Förtroende kan dock lätt raseras t.ex. genom ingripanden från poliser som inte ”tillhör” området (Brå 2018:6 s. 48–50, se även Brå 2011:13). Även t.ex. småföretagare i utanförskapsområden uttrycker önskan om en ökad närvaro av polis och väktare.<sup>81</sup>

<sup>81</sup> Stockholms Handelskammare, *Kriminaliteten förgiftar företagandet i förorten*, s. 31–33.



Efterfrågan på en lokal polisiär närvaro är inte särskilt överraskande. Trygghetskommissionen har vid sina besök runt om i Sverige stött på en sådan önskan. På vissa platser fungerar det bättre än på andra, men budskapet har varit klart: Polisen måste finnas som en närvarande aktör i lokalsamhället. Även vid kommissionens besök utomlands har detta varit en viktig fråga och på de platser vi besökt prioriteras en sådan närvaro. Såväl i London och Amsterdam som i New York har man arbetat för att skapa en mer lokalt förankrad polis. Närvaron av poliser är i dessa städer högre än i Sverige och man lägger sig vinn om att poliser ska synas i samhället då detta anses vara av stort värde.

För att kunna skapa lokal förankring och bygga förtroende förutsätts en prioritering av just sådant arbete. Det fungerar då inte att poliser ständigt avbryts för att förstärka på annat håll, vilket i dag är ett av problemen i Sverige. Polisen bör ta intryck av s.k. Community Policing som bedrivs på flera platser över världen, bl.a. i Nederländerna. Arbetet fokuseras då på att åstadkomma en lokal kontinuerlig närvaro i samhället, att arbeta brottsförebyggande och trygghetsskapande, att bygga förtroende hos befolkningen och att åtgärda sådant som de boende upplever som problem i området.

Community Policing (CP) tillämpas över hela Nederländerna. För varje område finns en särskilt utpekad Community Police Officer (CPO), totalt 3 400 stycken. De har till uppgift att hålla sig uppdaterade om vad som händer i området och att bygga förtroende hos befolkningen. Genom att den centrala polismyndigheten har kontakt med CPOs kan man på nationell nivå hålla sig uppdaterad om lägesbilden runt om i landet.

Arbetet är inriktat på att stävja både brott och ordningsstörningar samt arbeta mot otrygghet hos befolkningen. En effektiv CP kräver att det bedrivs ett omfattande brottsförebyggande arbete, bl.a. samverkar polisen med andra aktörer för att förhindra att problem uppstår (lokala myndigheter, skolor, sjukvård, kollektivtrafik, bostadsbolag, näringsidkare, olika ungdomsverksamheter, religiösa institutioner och turistorganisationer). Vidare arbetar man för att skapa förtroende hos invånarna för att stimulera dem att samarbeta med polisen. En viktig del i detta är att rent konkret ta tag i de problem som uppstår i samhället. CP kan därmed sägas vara en form av Broken Windows-arbete som bygger på att polisen finns

närvarande och tar hand om de mindre problem som uppkommer, vilket är ett sätt att förhindra att större problem uppstår.

De personer som tillsätts som CPOs ska ha både livserfarenhet och minst tio års erfarenhet av polisarbete. Det innebär att flertalet CPOs är mellan 45-55 år gamla. Innan en CPO tillträder sin tjänst måste denne dessutom genomgå ett års utbildning. Denna långa erfarenhet har ansetts nödvändigt för att kunna bygga förtroende hos befolkningen och för att ha tillräcklig förmåga att hantera de olika situationer som uppstår. CPOs har krav på sig att arbeta på samma ställe i minst fyra år för att hinna bygga upp relationer och lära känna invånare, näringsidkare m.fl. De får dock inte arbeta i ett område längre än sju år pga. risk för bl.a. korruption.

Arbetet i Nederländerna har varit framgångsrikt, vilket bl.a. sägs bero på att CPOs arbetar i små team vilket gör det lättare att anpassa verksamheten efter det enskilda området, samt genom att ha nära samarbete med övriga samhället och att man använder sig av sociala medier för att nå ut till befolkningen.

Ett annat viktigt inslag i det brottsförebyggande arbetet inom polisen i bl.a. Storbritannien och USA är teorin om hotspots. I korthet är grundtankarna bakom teorin att brottsligheten i samhället inte sker slumpmässigt, utan tvärtom är fokuserad i tid och rum på så sätt att en majoritet av alla brott sker på vissa platser vid vissa tidpunkter.<sup>82</sup> Forskning visar dessutom att brottsligheten även är fokuserad till specifika objekt och i vissa fall enskilda individer som tenderar att drabbas av brott gång på gång.<sup>83</sup> Genom att identifiera vilka olika hotspots som finns i ett område kan det brottsförebyggande arbetet effektiviseras genom att allokera extra resurser till vissa platser vid vissa tider.

Enligt fasteorin är typiska problem som påverkar tryggheten i ett fas 1-område skadegörelse, klotter, nedskräpning, brända övergivna fordon, buskörningar med mopeder och bilar, öppen narkotikaförsäljning samt

<sup>82</sup> Ratcliffe, *The Hotspot Matrix: A Framework for the Spatio-Temporal Targeting of Crime Reduction*.

<sup>83</sup> Farrell, *Theories of Repeat Victimization*.

ungdomsgång och missbrukare som uppfattas ha tagit över området. Denna problematik återfinns också i polisens beskrivning över de utsatta områdena. Vi kan konstatera att merparten av dessa problem kan karaktäriseras som livskvalitetsbrott. Det är dessutom sådana som är angelägna att åtgärda från ett Broken Windows-perspektiv. Även Brå relaterar otrygghet till oordning och hänvisar till Broken Windows-teorin samt även till viss kritik som riktats mot teorin. Av rapporten framgår att många boende och företagare upplever att myndigheterna har dragit sig tillbaka och att de kriminella har kontrollen över lokalsamhället. Det sägs att det faktum att brott sker öppet förstärker känslan av att myndigheterna är frånvarande och att rättsväsendet har tappat kontrollen (Brå 2018:6 s. 47 och 83-84). Detta påverkar naturligtvis tryggheten i områdena negativt och understryker vikten av att polisen är närvarande för att bl.a. arbeta med livskvalitetsbrotten, kanske särskilt med de mindre allvarliga. Här menar vi att polisen bör aktivera sina outnyttjade resurser genom att ta större krafttag mot livskvalitetsbrotten, använda sina möjligheter att verka i det offentliga rummet och utveckla ett samarbete med andra aktörer. När de boende upplever att polis och andra samhällsaktörer tar problem på allvar och i handling gör något åt dessa, ökar inte bara tryggheten utan också förtroendet för inte minst polisen. Då ökar även informationsflödet till polisen som kan göra ett bättre jobb.

Det finns dock även andra statliga aktörer som kan bidra till att skapa närvaro i lokalsamhället. Ett exempel är de s.k. servicekontoren där Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och Skatteverket har gemensamma kontor som möjliggör personliga besök. Genom en strategisk placering av sådana visar staten att ett område inte är bortglömt. Det har även visat sig finnas behov hos befolkningen av att kunna göra personliga besök hos myndigheter, varför en sådan närvaro ytterligare skulle förstärka känslan av ett fungerande och inkluderande samhälle.<sup>84</sup> En sådan etablering innebär även andra fördelar för området, då de som arbetar där kommer att bidra till ökad mänsklig närvaro och till att hela serviceutbudet växer, t.ex. restaurangutbudet.

Vidare har kommunerna en viktig uppgift att fylla i fas 1-områdena. Som konstaterats ovan under avsnitt 14.2 har de en rad verktyg som kan användas för att stävja brottslighet. I mångt och mycket handlar det om att kunna bedriva ett nära samarbete inom kommunen genom att undersöka vilka möjligheter det finns att mobilisera sin verksamhet. Ovan har t.ex. anmärkts hur svartklubbar har kunnat stängas med gemensamma insatser och hur

<sup>84</sup> Statens servicecenter, *En sammanhållen organisation för statlig lokal service*, s. 40–42.

Landskrona stad har arbetat mot kriminell verksamhet. Kommunerna har som fastighetsägare och hyresvärdar möjligheter att avhysa oseriösa verksamheter, kontrollera att reglerna följs vid andrahandsuthyrningar samt se till att de personer som står skrivna på en lägenhet verkligen är de som bor där. Om man samlar sin kompetens, inventerar sina möjligheter och dessutom skapar ett gott samarbete med polis kan man nå mycket långt i ett fas 1-område. Vidare bör inventeras vilka möjligheter som finns att använda och anpassa fastigheterna så att verksamhet kan bedrivas som bidrar till en levande samhällsmiljö. Det kan handla om att skapa förutsättningar för småbutiker och restauranger att verka i gatuplan eller att tillhandahålla små verksamhetslokaler som egenföretagare kan hyra för en kostnad som är anpassad till mindre verksamheter. Förutom att skapa ett mer levande område skulle antalet arbetstillfällen öka.<sup>85</sup> Som tidigare nämnts kan det, framför allt i större kommuner, vara nödvändigt att inrätta en samordningsfunktion för det brottsförebyggande och trygghetsskapande arbetet. Risken är annars att de outnyttjade resurserna i detta avseende förblir outnyttjade. Vi menar därför att kommunerna bör analysera sin verksamhet för att undersöka behovet av en sådan funktion.

I arbetet med att återta ett område ska inte privata aktörer glömmas bort. Privata fastighetsägare kan ta hand om sina fastigheter på samma sätt som kommunala fastighetsägare och göra samma typ av användningsinventering (jämför med vad som sagts om arbetet i Landskrona). I ett fas 1-område är detta naturligtvis en utmanande uppgift för fastighetsägare, varför de kan behöva stöd av polis. När det gäller inventeringsarbetet ska det dock i första hand ses som en förberedelse för de aktiviteter som bör vidtas när området utvecklats till ett fas 2-område.

Vidare kan ideella krafter användas som ett verktyg för att återta ett område. De kan på olika sätt aktiveras i syfte att få de boende att känna ansvar för varandra och området, t.ex. genom olika varianter av grannsamverkan, men också för att skapa en närvaro av goda krafter i det offentliga rummet, t.ex. genom föräldranärvaro vid olika tider på dygnet. Även detta kan vara en utmanande uppgift i ett fas 1-område, varför polis och kommun kan behöva stötta de ideella krafterna. Det kan dock finnas anledning att lägga energi och resurser på just sådana åtgärder, eftersom de är aktörer som kan förutses bedriva långsiktig verksamhet i området om det utvecklas positivt.

<sup>85</sup> Jämför Fölster, *Den inkluderande staden*, t.ex. s. 100.

## 19 Fas 2

I ett fas 2-område kan polisen vistas utan att kontinuerligt utsättas för konfrontation, de synliga problemen har minskat och trygghetsmätningarna visar på en positiv utveckling. Utmärkande för fas 2 är att andra samhällsaktörer än polisen har större möjligheter att verka i området. Polisens insatser har lagt grunden för andra aktörer att ta vid. I teorin talas om att man bör arbeta för att förbättra de boendes förtroende för samhället och därmed lägga grunden till ett ökat informationsflöde till myndigheterna. Vikten av en gemensam kommunikationsstrategi framhålls samt att det i denna fas finns större utrymme för brottsförebyggande aktiviteter. Dialog- och relationskapande aktiviteter bör prioriteras.

Vi kommer inte här att i någon större utsträckning gå in på vad polisen bör göra i denna fas, mer än att ett brottsförebyggande och trygghetsskapande arbete måste bedrivas. Flera av de synpunkter som framfördes i avsnittet om fas 1 gäller därför även under denna fas, t.ex. behovet av en lokal polisiär närvaro. I sådana frågor bör polis, kommun m.fl. bedriva ett nära samarbete i den utsträckning det är nödvändigt.

### 19.1 AMP-modellen

Med vår utgångspunkt att skapa trygghet där människor bor och verkar blir det intressant att aktivera så stor del av samhället som möjligt. Detta särskilt eftersom det inte är möjligt för polisen att alltid finnas på plats varhelst brott begås eller otrygghet infinner sig.

En mängd olika åtgärder kan sättas in i fas 2, men vårt fokus kommer att ligga på att åstadkomma säkrare och tryggare miljöer där människor bor och vistas. Miljön bör då utformas så att den minskar brottstillfällena. Om den däremot är utformad på ett sätt som i det närmaste främjar kriminell aktivitet kommer andra säkerhets- och trygghetsskapande åtgärder inte att kunna få sin fulla effekt. Vi menar därför att ett framgångsrikt arbete måste börja från grunden. Med en sådan ansats bör stora delar av samhället som traditionellt inte bjuds in i denna typ av arbete aktiveras.

Ett framgångsrikt arbetssätt som vi uppmärksammat är att utforma en brottsförebyggande och trygghetsskapande miljö i enskilda områden eller på enskilda platser. Det görs bl.a. genom att bry sig om platsen på ett sätt som signalerar omsorg och engagemang samt åstadkomma hög mänsklig närvaro.

Det leder i sin tur till att de som bor och verkar i områdena både visar omsorg om dem och vill vistas där. Paralleller till ett Broken Windows-tänkande finns således.

För att lyckas måste områdena uppfylla människors behov och önsknings. En gemensam nämnare för attraktiva platser är att de personer som vistas där har haft inflytande på platsernas utformning. Det bör också pågå ett ständigt arbete med platserna för att de ska kunna utvecklas och följa med sin tid. Ett sådant arbete innebär olika utmaningar för olika typer av områden, inte minst gällande vem som har förmåga och incitament att driva arbetet, hur det ska bedrivas, uthålligheten i arbetet och finansieringen av detsamma.

Trygghetskommissionen har under sitt arbete sett flera goda exempel på vad som kan åstadkommas när fokus riktas mot enskilda områden för att göra dem säkrare och tryggare samt när flera aktörer engageras i arbetet. I New York har man inrättat BIDs, i Stockholm City och Gamlestaden i Göteborg driver man BID-liknande projekt och Gårdstensbostäder har i princip själva drivit igenom förändringar i det område som omfattar deras fastighetsbestånd. Även om förutsättningar för arbetet har skilt sig väsentligt åt, t.ex. genom att det i New York finns en särskild lagstiftning kring BIDs medan man i Sverige är hänvisade till frivilliga överenskommelser, har det i samtliga fall handlat om att mobilisera de krafter som finns i området, attrahera nya krafter att delta i arbetet och ha ambitionen att i grunden förändra området genom långsiktigt arbete.

Stärkt av de erfarenheter vi tagit del av i Sverige och framför allt utomlands, menar vi att tiden är mogen för att på allvar börja använda sig av en modell som syftar till att utveckla områden i positiv riktning från säkerhets- och trygghetssynpunkt. Detta är långt ifrån en allmänt känd arbetsmetod. Arbetet skulle kunna bedrivas i mycket större utsträckning och vi menar att det behövs en offentlig medverkan för att det ska ge resultat. Över huvud taget behöver det på ett organiserat sätt tillhandahållas information och hjälp för att både påbörja och bedriva ett sådant arbete. Vidare måste det spridas information för att öka kunskapen om och förståelsen för vilka positiva effekter som kan åstadkommas, eftersom det även förutsätter att olika aktörer bidrar ekonomiskt till arbetet. Slutligen behöver denna typ av arbete få betydligt större acceptans hos de offentliga institutionerna än vad som är fallet i dag.

Vi föreslår här en modell som fokuserar på ett brett engagemang av och för samhällets olika aktörer benämnd Affärs- och medborgarplatsmodellen (AMP-modellen). Med begreppet affär framhålls nödvändigheten av att ha privata kommersiella krafter närvarande på en plats för att få den levande och attraktiv. Med medborgare markeras att det är fråga om att skapa offentliga rum som är tillgängliga för alla. De värden som skapas genom dessa rum ska komma alla till del, men med dem följer också ett ansvar att vårda dem. Med plats betonas själva platsens betydelse och nödvändigheten av att skapa en levande attraktiv samhällsmiljö där människor vill uppehålla sig.

I det följande belyses utmaningar som olika typer av områden innebär, aktörer som vi menar är viktiga för ett framgångsrikt arbete, betydelsen av att låta enskilda områden eller platser stå i fokus för arbetet, finansieringsmöjligheter och slutligen förslag på hur sådant arbete på ett brett plan kan initieras i Sverige.

## **19.2 Olika områden innebär olika utmaningar**

Varje område är unikt och kräver sina egna lösningar. Tankegångarna kring Placemaking tar sin utgångspunkt i just detta faktum. Det innebär också att uppgiften att åstadkomma en positiv utveckling kan vara mer eller mindre utmanande. För att belysa detta ska några tydliga skillnader som finns mellan områden i stadskärnor och områden i mindre samhällen lyftas fram.

I en stadskärna kan det ofta vara fråga om att samarbeta kring avgränsade områden, t.ex. ett par kvarter eller runt ett torg. Uppgiften att förändra ett område går förhållandevis lätt att överblicka och planera. Ett exempel på det är hur man i New York förändrat Times Square. Genom att stänga av delar av körbanan, anordna serveringar, placera ut stolar och bord, sköta renhållningen samt få planteringar på plats har man nått framgångsrika resultat. Det handlar således om relativt små ingrepp i miljön, vilket naturligtvis till viss del beror på att byggnaderna står där de står och sätter gränser för de förändringar som kan göras. Genom enkla åtgärder har snabba förändringar kunnat åstadkommas och resultaten blir synliga direkt.

En av de största utmaningarna i en stadskärna torde ligga i att hålla kvar människor i området efter arbetstid då inslaget av bostäder där är begränsat. En annan viktig aspekt är att det i en stadskärna finns både mer resursstarka aktörer, t.ex. i form av stora fastighetsägare och näringsidkare, och att de förändringar som behöver göras inte innebär några större investeringar. På grund av det begränsade området och de begränsade investeringarna finns en förutsebarhet i vad det innebär att delta i ett samarbete och vilka resultat som kan förväntas.

I mindre samhällen, t.ex. i en förort, kan situationen se mycket annorlunda ut. För att få ett levande område är utmaningen där att skapa områden som människor vill uppehålla sig i större delen av dygnet. Det kan krävas att ett större område tas om hand för att få en positiv utveckling. Området kan innehålla större variationer i den fysiska miljön med olika typer av byggnader, parker, vägar och parkeringar som kan behöva förändras. Planeringen av området kan således vara ett stort och komplicerat arbete, vilket gör att det inte finns samma förutsebarhet som i en stadskärna för hur området ska komma att utvecklas. Andra utmaningar är att det i många mindre samhällen inte torde finnas så resursstarka aktörer som i en stadskärna, antalet aktörer är ofta större då det handlar om större områden och arbetet kan kräva stora investeringar. Att få till ett samarbete kan därför vara svårare än i staden. Många, kanske resurssvaga aktörer, med olika viljor och med större osäkerhet kring utkomsten av investeringar innebär stora utmaningar. I flera fall kan det dessutom finnas en större problembild att handskas med, t.ex. i de utsatta områdena. Det kan försvåra arbetet och kräva helt andra och mer långsiktiga insatser för att förändra området i grunden än vad som behövs i en stadsmiljö. Startsträckan innan positiva resultat kan iakttas kan vara både längre och kräva betydligt större investeringar. Även om det finns incitament för aktörerna, jämför t.ex. utvecklingen av fastighetsvärdet i Gårdsten (men också samtidigt att det tog fem år av hårt arbete innan kriminaliteten i området började minska), kan de brista i förmåga och uthållighet. Kort sagt kan utmaningarna i olika områden skilja sig åt betydligt.

För att nå framgång under dessa förhållanden är det enligt vår bedömning nödvändigt att, tillsammans med en teori om hur levande och attraktiva platser skapas, föra ihop offentliga och privata aktörer i en konstellation med tydligt ägarskap kring frågorna.

### **19.3 Aktörerna**

Ett områdes utformning och utveckling är helt beroende av de aktörer som verkar i området. Utan ett inledande engagemang blir utformningen inte genomtänkt och adekvat, och utan ett regelbundet omhändertagande förfaller snart området oavsett hur bra det var från början. Aktörerna kan bidra på olika sätt. Det kan exempelvis handla om att tillhandahålla kapabla väktare enligt rutinaktivitetsteorin och om att ta ett Broken Windows-ansvar.

De huvudaktörer vi har identifierat som viktiga kan grovt delas in i två kategorier. Den ena kategorin utgörs av aktörer som direkt kan påverka den fysiska, synliga miljön i ett område. Till dessa hör i första hand kommun, fastighetsägare och näringsidkare. Till den andra kategorin kan hänföras



sådana aktörer som i och för sig kan bidra avsevärt till att förbättra ett område, men på ett mer indirekt sätt. I detta fall handlar det om säkerhetsbranschen, försäkringsbranschen (i den mån de inte också är fastighetsägare), akademien och ideella krafter. Därutöver krävs en sammanhållande funktion med mandat att aktivera de outnyttjade resurser som finns hos olika aktörer.

### 19.3.1 AMP-organisationen

Vår Affärs- och medborgarplatsmodell bygger på att de aktörer som verkar i ett område går samman och med gemensamma krafter arbetar för att området ska utvecklas i positiv riktning. Det är ett omfattande uppdrag som inkluderar en rad olika arbetsuppgifter. Eftersom det handlar om flera olika aktörer är det nödvändigt med en sammanhållande funktion som har till huvuduppgift att hålla ihop och driva arbetet för att det ska bli så effektivt och framgångsrikt som möjligt med syfte att skapa ett levande, attraktivt och tryggt område. Denna funktion benämner vi AMP-organisationen.

Organisationens arbete består i allt från att utforma den fysiska miljön till att ordna aktiviteter och svara för renhållning och säkerhet i området. När det gäller att ta hand om området kan man tala om ett Broken Windows-ansvar. Det är nödvändigt att organisationen har goda och kontinuerliga kontakter med polisen för att kunna arbeta med säkerhets- och trygghetsfrågor. En av tankarna med arbetet är att det ska leda till att brotten minskar och att tryggheten ökar, vilket har blivit resultatet på flera platser där sådant arbete har bedrivits, t.ex. i New York och Gårdsten.

Situationen är naturligtvis olika på olika platser. I Bryant Park finns parkvakter som håller ordning. Vakterna har inga egentliga befogenheter. När det uppstår en situation där polis behövs, finns ett uppbyggt samarbete på så sätt att polisen vet att när en vakt ringer så finns ett reellt behov av polisiär hjälp. I Gårdsten arbetar man med trygghetsvårdare som rör sig i området, bygger förtroende och tar hand om de problem som uppstår. Ett alternativ till vakter och trygghetsvårdare är att använda sig av ordningsvakter eller väktare.

Vår bedömning är att själva funktionen troligen är viktigare än formen så länge det finns ett bra samarbete med Polismyndigheten. Det ska poängteras att ett fungerande samarbete i förlängningen avlastar polisen, även om det inte innebär att polisen helt kan dra sig tillbaka från området. Behovet av en synlig polisiär närvaro finns kvar, men genom ett väl uppbyggt samarbete mellan AMP-organisationen och lokalpoliserna får området den extra uppbackning som behövs, när det behövs. Det ökar säkerheten och tryggheten för områdets invånare.

AMP-organisationen står för kontinuiteten i områdesarbetet och för behovet av att utveckla området. För att det ska leda till ett så positivt resultat som möjligt krävs goda och täta kontakter med samtliga huvudaktörer (se nedan), och bland dem framför allt med kommunen som har stort inflytande över de offentliga utrymmena. Kommunen måste dessutom överlåta så mycket befogenheter som möjligt till AMP-organisationen när det gäller utformning av och verksamheten i det offentliga rummet. I de fall det inte går krävs goda och täta kontakter för att arbetet ska kunna bedrivas på bästa sätt.

När det gäller formen för hur AMP-organisationen ska drivas kan först konstateras att det i Sverige inte finns någon särskild lagstiftning om denna typ av samarbeten. Man är i stället hänvisad till att organisera sig på något av de sätt som erkänns i svensk rätt. Det kan handla om olika typer av bolag eller föreningar. Då arbetet bygger på frivillighet finns en free rider-problematik, t.ex. genom att inte alla fastighetsägare vill delta i ett samarbete med tanke på kostnaderna. Förbättringarna kommer emellertid även dessa till del, kanske i form av högre fastighetsvärden eller möjligheter att ta ut högre hyror. Ett effektivt sätt att motverka problematiken är att lagreglera den här typen av nära samarbete, exempelvis som redan i dag är fallet med samfälligheter. På sikt kan det vara något att överväga för lagstiftaren.

AMP-organisationen bör ha en person i ledande ställning som tillsammans med representanter för kommun/stad, fastighetsägare och näringsidkare i området dra upp riktlinjerna för organisationens arbete. Därutöver bör finnas personer som särskilt arbetar med utformning av platser och aktiviteter i området samt personal som sköter administration, renhållning m.m. i området.

Den huvudsakliga uppgift som faller på AMP-organisationen är att driva och hålla ihop utvecklingen av området i fråga i enlighet med grundtankarna i konceptet om Placemaking. Arbetet kommer därvid att i grunden likna det arbete som bedrivs i Bryant Park och som beskrivs i avsnitt 19.4.

### 19.3.2 Huvudaktörer

Affärs- och medborgarplatsmodellens huvudaktörer utgörs i första hand av kommun, fastighetsägare och näringsidkare. Även om arbetet enligt modellen bedrivs i medborgarnas intresse, har dessa aktörer både en direkt möjlighet att påverka ett område och, sett utifrån deras verksamheter, ett

direkt intresse av att göra det; kommunen med anledning av sitt ansvar för ett fungerande samhälle, fastighetsägare utifrån intresset av att se efter sitt fastighetsbestånd och övriga näringsidkare för att på ett fungerande och lönsamt sätt kunna bedriva den verksamhet som etablerats där. Aktörernas anknytning till området gör att de sannolikt har en stor vilja att engagera sig i områdets utformning och utveckling såväl gällande rent fysiska förändringar som rent finansiellt. Det är dessa aktörer som i första hand bör ta del i AMP-organisationens arbete och finansiera dess verksamhet.

Eftersom det många gånger kommer att handla om att arbeta med platser som ägs av kommuner har just dessa en nyckelfunktion i arbetet. Det är kommunerna som avgör hur platser ska utformas och förändras samt till stor del (tillsammans med polisen) hur de får användas. Om vi återgår till exemplet Bryant Park handlar det om hur själva platsen ska se ut med allt från var gräsmatta ska anläggas till var bänkar ska placeras och hur planteringar och offentliga toaletter ska se ut. Vidare har kommunen inflytande över om tillfälliga arrangemang ska tillåtas, t.ex. marknader, och när det kommer till förtäring har de hand om tillståndsgivning och tillsynsverksamhet. Det kan konstateras att flera av de funktioner som enligt teorin om Placemaking, och som dessutom visat sig framgångsrika i Bryant Park, ligger i kommunens hand. De är således en mycket viktig aktör i att skapa ett fungerande område.

I New York har olika BIDs fått stort inflytande över platser som vi med svenska termer skulle kalla offentliga platser (eller allmänna platser som är det äldre uttrycket och som fortfarande används i plan- och bygglagen). Ett BID har inom breda ramar befogenhet att bestämma över hur miljön på platsen ska se ut, vilka aktiviteter som ska bedrivas och vilka serveringar som ska finnas. Genom kontinuerliga utvärderingar och mätningar av verksamheten kan BID-organisationen förändra utbudet om något inte fungerar som tänkt. Möjligheterna att anpassa platsen efter de behov som finns är enligt teorin om Placemaking en av framgångsfaktorerna för att skapa attraktiva platser, se nedan avsnitt 19.4.

Trygghetskommissionen har uppmärksammat att det i Sverige bedrivs en verksamhet som i praktiken närmar sig ett BID, nämligen köpcentrum. Sådana är organiserade på olika sätt, men ofta ägs själva fastigheten av ett företag som sedan hyr ut lokaler till olika butiker. De enskilda butikerna svarar själva för den verksamhet som bedrivs i deras respektive lokaler, medan fastighetsägaren ansvarar för utrymmena mellan butikerna, alltså gångvägar, inomhustorg m.m. Ofta är det fastighetsägaren som ansvarar för

att hålla dessa ”gemensamma” utrymmen i gott skick genom att se till att renhållningen fungerar, att klotter tas bort, att besökarna rättar sig efter de regler som gäller på platsen och att låta ordningsvakter eller väktare se till att ordningen upprätthålls. De gemensamma utrymmena är offentliga platser i ordningslagens (1993:1617) mening, varför de regler som gäller för sådana platser måste iakttas. Ska det exempelvis anordnas större evenemang på en offentlig plats i en galleria måste tillstånd sökas hos polisen. Hur platsen ska utformas och vilken verksamhet som ska bedrivas där kan dock i princip bestämmas av fastighetsägaren så länge det inte strider mot överenskomelser med kommunen.

En avgörande skillnad mot ett BID är att det här är fastighetsägaren som äger själva ”området” och hyr ut till enskilda näringsidkare. I en sådan situation har bestämmanderätten över ett markområde getts till fastighetsägaren, kanske genom en försäljning från kommunens sida. Fastighetsägaren har då möjligheter att bedriva en verksamhet vars resultat i mångt och mycket är den man vill åstadkomma med ett BID-samarbete, dvs. ett ansvarstagande för utveckling av gemensamma platser i samhället. Genom att äga marken har fastighetsägaren förmåga att bedriva ett sådant arbete. Även om försäljningen från kommunen troligen inte primärt har skett som ett led i ett brottsförebyggande och trygghetsskapande arbete får den i praktiken ändå en sådan effekt. Det skapas ett incitament för fastighetsägaren att hålla ordning och reda på platsen.

Detta är en annan situation än den där en AMP-organisation ges befogenhet att avgöra hur exempelvis ett torg som ägs av kommunen ska användas. För att en AMP-konstruktion ska fungera måste det därför finnas möjlighet för kommunen att överlåta användanderätten gällande utformning och aktiviteter på kommunalt ägd mark utan att marken för den skull ska behöva säljas. Detta är en av nycklarna till att kunna etablera en fungerande AMP-organisation. Överlåtelse av sådana befogenheter ska kunna göras inom vissa ramar och under bestämda tidsperioder.

I Sverige finns dock inte någon tradition att tala om av överlåtelse av sådan användanderätt. Enligt vad Trygghetskommissionen erfar är det tvärtom så att en rad skilda funktioner inom kommunen, t.ex. miljöförvaltning, gatukontor eller trafikkontor, har omfattande synpunkter på hur offentliga platser ska användas och att projekt i vissa fall har stoppats pga. att de olika funktionerna inte har kunnat komma överens. En sådan ordning främjar naturligtvis inte ett områdes utveckling.

Det är inte möjligt att inom ramen för detta uppdrag fördjupa sig i samtliga bestämmelser som finns för en kommuns möjligheter att överlåta användanderätt över kommunalt ägd mark och vilka former som är mest adekvata att använda. Lagstiftningen på området är komplicerad, inte minst gäller det plan- och bygglagen med kompletterande bestämmelser. Vi menar därför att man i särskild ordning måste undersöka vilka möjligheter som finns, där bl.a. reglerna kring detaljplaner, huvudmannskap för allmänna platser och möjligheter till arrende noga måste gås igenom. Vidare behöver viss annan lagstiftning analyseras såsom lagen (2016:1145) om offentlig upphandling vilken påverkar verksamheter som är av betydelse i sammanhanget, t.ex. renhållning. Det är möjligt att dagens reglering inte till fullo fungerar för en AMP-organisation. I sådant fall behöver den ses över. Vi menar att det är mycket angeläget att en kommun kan överlåta användanderätt i tillräcklig omfattning till en AMP-organisation, eftersom AMP-arbetet är ett verktyg för att åstadkomma säkrare och tryggare områden.

En fördel med AMP-modellen jämfört med att ett företag äger den ”gemensamma” platsen” är att fler intressenter ges en tydlig möjlighet att påverka hur platsen ser ut, vad som sker där och hur den utvecklas. Modellen innebär dessutom att kommunen, t.ex. genom deltagande i AMP-organisationen eller på det sätt upplåtelse skett till organisationen, till viss del fortfarande kan ha inflytande på hur platsen används i stället för att genom försäljning permanent överlåta detta ansvar.

I detta sammanhang ska också behovet av att implementera ett brottsförebyggande och trygghetsskapande tänkande i hela plan- och byggprocessen lyftas fram. Ju tidigare sådana hänsyn tas i planläggningen av områden desto lättare är det att tillgodose dessa aspekter. Ett konkret exempel på hur det kan gå till kan hämtas från London där polis medverkar i plan- och byggprocessen och har till uppgift att bevaka just brottsförebyggande och trygghetsskapande aspekter.

Som framgått ovan menar vi vidare att det är nödvändigt att kommunen bidrar till finansieringen av AMP-arbetet. Hur stort bidraget bör vara är beroende av vilken typ av område det rör sig om, vilka visioner som finns för området och vilka problem området har.

De huvudsakliga förväntningarna på en kommun i en AMP-modell är

- att delta aktivt i AMP-organisationen och följa den finansieringsmodell som fastställts,
- att även utanför AMP-organisationen aktivt bidra till att utveckla och förändra kommunal mark så att miljön upplevs som levande och attraktiv, och
- att bedriva en tillstånds- och tillsynsverksamhet med inställningen att en AMP-modell är ett verktyg i det brottsförebyggande och trygghetsskapande arbetet och därför något att understödja i den kommunala verksamheten.

Redan i avsnittet om Bryant Park har framgått att fastighetsägare är en självklar aktör i arbetet med att ta hand om och utveckla ett område. Även här har kommunen en viktig funktion att fylla med tanke på de allmännyttiga bostadsföretagen, men privata fastighetsägare är naturligtvis lika viktiga.

Som fastighetsägare finns långtgående möjligheter att påverka miljön. Förutom ett aktivt deltagande i AMP-organisationen gäller det förvaltningen av fastigheterna. Det handlar då om att underhålla själva byggnaderna med allt från att sanera klotter till att hålla ordning i trapphus och källarutrymmen. Det handlar också om den verksamhet som bedrivs i byggnaden. Fastighetsägaren avgör vilka som tas in som hyresgäster, till vilken typ av verksamhet uthyrning sker och har möjlighet att se till att reglerna för uthyrning följs. När det gäller bostadshyresgäster handlar det om att se till att de personer som är skrivna på adressen verkligen bor i bostaden och inte några andra samt att regler för andrahandsuthyrning följs. När det gäller lokalhyresgäster kan man se till att den verksamhet för vilken uthyrning sker också bedrivs i lokalen samt att regler för exempelvis renhållning följs. Det ska erinras om att även bostadsrättsföreningar här har en viktig roll att fylla i det att de ansvarar för sina fastigheter.

De huvudsakliga förväntningarna på fastighetsägare i en AMP-modell är

- att delta aktivt i AMP-organisationen och följa den finansieringsmodell som fastställts,
- att utanför AMP-organisationen i sin affärsverksamhet aktivt

bidra till en levande och attraktiv miljö i enlighet med de lagar och andra regler som gäller (t.ex. medveten uthyrningsverksamhet),

- att rusta upp och hålla efter sina fastigheter,
- att hålla ordning i fastigheterna och, i den mån det faller på deras ansvar, även runt fastigheterna, och
- att ordna ett adekvat skalskydd till fastigheterna.

Det är svårt att skapa en levande och attraktiv miljö utan näringsidkare. Beroende på vilken typ av plats som eftersträvas bör olika typer av verksamheter attraheras. Är det fråga om att skapa ett levande centrum behöver såväl butikskedjor och dagligvaruhandel som restauranger och kaféer finnas på plats. Är det fråga om ett lugnare bostadsområde är det kanske mindre butiker, små restauranger, kaféer och pubar som är mer intressanta. Vidare bör det bedrivs verksamhet under stora delar av dygnet för att i största möjliga utsträckning dra en blandning av människor till det offentliga rummet. Återigen är det områdets behov som måste styra vilka varor, tjänster och verksamheter som ska erbjudas.

De huvudsakliga förväntningarna på näringsidkare i en AMP-modell är

- att delta aktivt i AMP-organisationen och följa den finansieringsmodell som fastställts,
- att utanför AMP-organisationen i sin affärsverksamhet aktivt bidra till en levande och attraktiv miljö i enlighet med de lagar och andra regler som gäller (t.ex. anpassade öppettider, utbud och aktiviteter), och
- att hålla ordning i och utanför sin verksamhet.

### 19.3.3 Andra aktörer

Kategorin andra aktörer kan stödja de direkta aktörerna i arbetet med att skapa ett attraktivt och säkert område. De kan dock inte förväntas att bidra finansiellt till själva affärs- och medborgarplatsarbetet då de inte är intressenter i området på samma sätt som huvudaktörerna. Däremot kan

AMP-organisationen inleda mer eller mindre långtgående samarbeten med dessa för att främja områdets utveckling. Det kan ske på en rad olika sätt, varav följande endast ska ses som några förslag.

Säkerhetsbranschen har stor kompetens kring olika former av säkerhetslösningar. Detta tillsammans med de stora resurser som finns i branschen gör att det pågår en ständig utveckling av produkter och tjänster. Det kan gälla olika typer av skalskydd, stölskydd och övervakningsutrustning anpassade efter enskilda behov. Det finns även företag som helt inriktat sig på att tillhandahålla personella resurser i form av ordningsvakter och väktare. AMP-organisationen bör se över vilket behov av tekniska säkerhetslösningar som finns i området och ta hjälp av branschen för att få dessa så effektiva och anpassade som möjligt. Genom ett samlat grepp kan sannolikt samordningsvinster påräknas finansiellt, men också rent tekniskt t.ex. genom att alla använder samma typ av applikationer för att få ett så sammanhållet arbete som möjligt i området. Självfallet kan säkerhetsbranschen också vara en stor tillgång för varje enskild aktör som behöver se över sina säkerhetslösningar.

Försäkringsbolag kan som ovan påpekas vara en huvudaktör i egenskap av fastighetsägare. Utöver det fyller försäkringsbranschen en viktig samhällsfunktion genom att tillhandahålla försäkringsprodukter. De kan exempelvis genom sina försäkringsvillkor bidra till en utökad användning av tekniska säkerhetslösningar i området och på så vis göra miljön säkrare, vilket både verkar brottsförebyggande och trygghetsskapande. Försäkringsbranschen har även möjlighet att bidra på ett mer handfast sätt genom finansiering av olika åtgärder, vilket väsentligt skulle bidra till en snabbare utveckling i området.

Ideella krafter kan ge värdefulla bidrag till området genom att anordna aktiviteter av olika slag anpassade för olika målgrupper. I arbetet med att skapa en levande och attraktiv miljö anordnas i Bryant Park bl.a. yoga-klasser, kurser i fäktning och danskurser. Andra sätt är att med förebild i arbetet i Gårdsten anordna fotbollsskolor för de boende. I denna del finns inga begränsningar så länge aktiviteterna är inkluderande och anordnade i gott syfte. När det gäller ideella krafters bidrag till området är det endast fantasin som sätter gränser. Det förtjänar här att påminnas om den inställning som finns i Bryant Park om att det är viktigt att följa med samhällets utveckling och därför försöka tillgodose kraven på mångfald och nyheter i aktiviteterna. Det är i ett sådant arbete tillåtet att "misslyckas" och i stället pröva på andra aktiviteter. Utan denna inställning kommer man inte att hitta de riktigt framgångsrika exemplen.



## 19.4 Placemaking som verktyg

En central uppgift i de framgångsrika arbeten vi har tagit del av är att skapa platser som är attraktiva i den meningen att människor vill bo och uppehålla sig där. Genom att en plats drar till sig människor kommer den mänskliga närvaron i det offentliga rummet att fungera både brottsförebyggande och trygghetsskapande. För att använda sig av rutinaktivitetsteoriens terminologi fungerar människorna då som kapabla väktare, vilkas närvaro, enligt teorin och något förenklat, gör att brott inte begås. Flera platser runt om i världen har utformats enligt grundtankarna i det som kallas Placemaking, se avsnitt 13.7.3. Det finns anledning att här fördjupa sig något i dess tankegångar.

En bärande tanke inom Placemaking är vad Project for Public Spaces (PPS) kallar ”Power of 10+”. Det kan ses som ett retoriskt grepp för att betona behovet av mångfald och att tänka brett. Ett samhälle, oavsett storlek, behöver minst 10 områden som attraherar människor. Det kan röra sig om torg, gator, parker eller museum. Varje område behöver i sin tur 10 platser som drar till sig människor. Ett torg kan behöva ett kafé, en lekplats, ett ställe för att dricka kaffe och läsa en tidning, någonstans att träffa vänner eller sätta sig ner för att vila osv. Varje sådan plats bör dessutom erbjuda minst 10 aktiviteter. När man väl slagit sig ned på kaféet bör det finns ett utbud som passar flera smaker, man bör kunna sitta där och läsa, det bör finnas plats för barn och man bör kunna vara flera runt ett bord för att kunna samtala osv. Genom att utgå från Power of 10+ skapas en miljö med en mångfald av aktiviteter som drar till sig en mängd olika personer.

PPS menar att de flesta attraktiva platser innehåller fyra avgörande komponenter. Den *första komponenten* gäller tillgänglighet. Platsen ska vara lätt att ta sig till, att komma in på och kunna orientera sig. Även den intilliggande omgivningen är viktig för tillgängligheten på så sätt att en långa med affärer på väg till platsen är mer intressant och i allmänhet mer säker att gå förbi än exempelvis en hög mur eller ödetomt.

Den *andra komponenten* handlar om välbefinnande och intryck. En känsla av välbefinnande hänger samman med en känsla av säkerhet, att det är rent och snyggt på en plats och att det finns möjlighet att på ett bekvämt sätt kunna slå sig ner oavsett tid på dagen.

Den *tredje komponenten* är aktiviteter. Människor kommer och återvänder till platser som erbjuder olika aktiviteter. Genom att utforma utbudet omsorgsfullt kan platsen attrahera en variation av människor vid olika tidpunkter. En lekplats lockar barn på dagtid, medan en basketplan drar ungdomar

efter skoltid. En konsert kan få en variation av besökare i alla åldrar under kvällstid.

Enligt PPS är den *fjärde komponenten* den viktigaste och svåraste att åstadkomma, nämligen vad man kallar ”sociability”. Det handlar om att skapa en plats där människor gärna träffas, oavsett om de är nära vänner eller enbart grannar eller arbetskamrater, och där stämningen är sådan att människor känner sig bekväma att prata med främlingar.

Processen vid Placemaking går i korthet ut på att först definiera en plats och vilka intressenter som finns till den. Därefter måste området utvärderas och problem identifieras. Nästa steg är att skapa en vision för platsen och sedan börja arbetet med mindre kortsiktiga projekt för att undersöka vad som fungerar. Fortlöpande utvärderingar måste göras och först i ett senare skede bör mer långsiktiga förbättringar av platsen påbörjas. Till hjälp för att skapa bra platser har PPS identifierat 11 centrala principer.

1. Det är samhället som är expert på hur en plats bör utformas. Att i en förändringsprocess ta till vara samhällets kunskap om vad som utgör problem bidrar till ett bättre resultat och till att samhället känner sig delaktig i processen.
2. Skapa en plats, inte design. Att skapa attraktiva platser kräver ofta förändringar av den fysiska miljön. Målet ska vara att skapa platser som tilltalar människor och ger en känsla av välbefinnande, snarare än att låta designen styra.
3. Det är viktigt att söka samarbetspartners i arbetet. Sådana är ovärderliga när det gäller att få stöd för arbetet och för att få det att lyfta till dess fulla potential.
4. Arbetet med att förändra en plats handlar oundvikligen om att möta hinder. Det beror på att ingen, varken inom offentlig eller privat sektor har en särskild uppgift eller ett ansvar för att skapa just platser. Varje profession som bygger ett samhälle är specialist på sitt område, vilket lätt leder till ”stuprörstänk”. Genom att påbörja arbetet i liten skala kan vikten av att skapa platser i stället för enskilda funktioner påvisas. Sådana resultat kan hjälpa till att övervinna hindren.
5. Lär av befintliga platser. Undersök vad som fungerar, vad som inte fungerar och varför.
6. Ha en vision om vilka aktiviteter som ska äga rum på platsen och

att den ska bli en plats där människor vill vistas. De som bor och arbetar i omgivningen ska känna stolthet över platsen.

7. Använd den input som kommer från omgivningen för att skapa ”rätt” typ av plats för att visionerna enligt punkten 6 ska kunna uppfyllas.

8. Valet och placeringen av olika element i förhållande till varandra kan ha stor betydelse för aktiviteterna på platsen. Om en bänk, papperskorg och kaffeförsäljning placeras tillsammans kan dessa få mycket större användning och skapa mötesplatser på ett helt annat sätt än om de skulle placeras var för sig.

9. Man kan inte förvänta sig att göra allt rätt från början. Platsens komplexitet innebär att förändringar kan behöva göras efter hand.

10. Pengar behöver inte utgöra ett hinder. Denna punkt kan enligt PPS ses från olika perspektiv. När väl en grundlig infrastruktur finns på plats behöver de extra aktiviteterna inte innebära några stora kostnader. Det kan exempelvis handla om att skaffa försäljare av kaffe eller blommor till platsen. Samarbetspartners kan bidra med finansiering. Om platsen blir lyckad kan det innebära att olika aktörer är villiga att bidra till de kostnader som uppkommer, eftersom de uppvägs av fördelarna.

11. En plats blir aldrig ”klar”. För att en plats ska vara attraktiv måste den svara mot behoven, åsikterna och förändringarna i det samhälle den finns.

Bryant Park i New York är ett exempel på hur man i praktiken har omsatt grundtankarna i Placemaking. Det har bl.a. tagit sig uttryck enligt följande.

- **Renhållning.** I parken har man uniformerade personer som arbetar med renhållning. Det markerar att det finns någon som på allvar tar hand om platsen och har omsorg om den.
- **Säkerhet.** Det finns en ständig närvaro av personer som är uniformerade som om de vore poliser eller någon annan form av ordningshållande myndighetspersoner. De har till uppgift att hjälpa folk till rätta, men också att hålla ordning. Om besökarna i parken inte följer de regler som ställts upp tillkallas polis, då vakterna inte har några polisiära befogenheter. Det finns ett nära samarbete med polisen som direkt kommer till platsen, eftersom de vet att det vid larm uppstått en situation som vakterna inte kan hantera.
- **Planteringar.** I parken finns omfattande planteringar i form av buskar, blommor och träd. Planteringarna anpassas efter säsong och

man ser till att hela tiden hålla dem i ordning. Det är ännu en markering om att parken tas om hand på ett omsorgsfullt sätt.

- **Belysning.** Bryant Park Corporation arbetar dels med belysning i rent dekorativt syfte, t.ex. på skulpturer och träd, dels med bruksbelysning, t.ex. så att människor kan sitta på gräsmattan i parken och läsa till sent på kvällarna. Vidare arbetar man med lysande gatuskyltar.
- **Flyttbara stolar.** I parken finns 4 000 flyttbara stolar utplacerade (på gräsmattan, under träd, vid bord osv). Dessa kan flyttas runt efter behag och skapar således en möjlighet för människor att samlas på den plats och i den konstellation de önskar. I princip försvinner inga stolar från parken och renhållningsarbetarna håller dem i gott skick.
- **Förtäring.** En ambition är att människor ska dras till parken och vilja stanna kvar där. För att lyckas med det måste det bl.a. finns möjligheter att köpa mat och dryck. I parken finns såväl en restaurang som möjlighet att äta något lättare, hålla en afterwork eller bara ta en fika. Man lägger sig vinn om att det ska finnas något för alla.
- **Offentliga toaletter.** För att få människor att stanna kvar i parken behövs tillgång till bra offentliga toaletter. I Bryant Park är dessa bemannade och städas kontinuerligt. Inredningen är omsorgsfullt utformad och det finns alltid färska blommor i entrén.
- **Olika aktiviteter.** Det pågår en rad olika aktiviteter i parken. Det hålls föreläsningar, det går att låna tidningar och böcker, det tillhandahålls olika spel t.ex. schack, det finns möjligheter att rita och måla, en karusell finns på plats, det finns möjligheter att spela bordtennis, man kan koppla upp sig via wifi och man kan ladda sin telefon.
- **Evenemang.** Det finns ett evenemangsprogram som går att finna på Bryant Parks hemsida och på skyltar och i broschyrer i parken. Årligen anordnas ca 800 evenemang av olika typer. Det finns evenemang som återkommer varje vecka och några som bara sker någon eller några gånger på år. Exempel på evenemang är yogaklasser, danslektioner, filmvisning och musikstunder. Det har förekommit modeveckor och olika slags konserter för både stora och små. På vintern byggs det upp en vinterby med isbana, barer och små butiker.
- **Design.** Det har tagits fram en särskild design som fungerar som

en signatur för parken. Exempelvis har man utformat särskilda papperskorgar. Att ta fram en särskild design gjordes först i ett senare skede och syftet var att få uppmärksamhet och dra till sig sponsorer.

Bryant Park Corporation arbetar för att över 50 procent av besökarna i parken ska utgöras av kvinnor, barn under 10 år och äldre personer. Anledningen till det är att stämningen blir lugnare med en sådan publik, eftersom en stor samling män ofta kan upplevas som en otrygghetsfaktor. I detta avseende har man lyckats då andelen kvinnor, barn och äldre oftast ligger mellan 50-60 procent. Vidare pågår ett ständigt experimenterande kring vilka aktiviteter som ska erbjudas i parken. Man frågar kontinuerligt människor vad de tycker om aktiviteterna som anordnas och om de har egna förslag. Även de som arbetar i parkens förvaltning har möjlighet att ha inflytande på vad som ska anordnas.

Enligt vår bedömning utgör tankegångarna inom Placemaking ett värdefullt verktyg för att skapa attraktiva, säkra och trygga platser. Idén tillhandahåller parametrar som PPS, med sin långa erfarenhet av att arbeta med platser, har kommit fram till är viktiga att ta hänsyn till. Denna kunskap gör att arbetet kan bedrivas med rätt utgångspunkter. Nyckeln till framgång är att ta hänsyn till platsens särskilda förutsättningar och utifrån dem bedriva arbetet. Det är först då ett riktigt bra resultat kan uppnås. Tankegångarna kan användas oavsett vilken typ av plats som ska förändras och var platsen ligger. Det har inte heller någon betydelse om det handlar om en begränsad plats eller om ett större område.

## **19.5 Finansiering**

Arbetet med att förändra och driva ett område kräver naturligtvis finansiella resurser, varför en av de viktigaste förutsättningarna för att nå framgång är att åstadkomma en stabil finansiering.

För Bryant Parks del kommer resurserna i huvudsak från aktörerna i området, dvs. fastighetsägare m.fl., från sponsring och avgifter från dem som bedriver olika verksamheter i parken samt från inträden till vissa evenemang. Det kan noteras att Bryant Park mellan åren 1988 och 1998 mottog medel från det offentliga, men har inte gjort det därefter.

Arbetet i Gamlestaden i Göteborg bedrivs i en ideell förening och finansieras genom medlems- och serviceavgifter. Medlemsavgiften är fast, medan ser-

viceavgiften varierar beroende på verksamhet. För bostadsfastighetsägare tas en avgift ut per kvadratmeter bostadsyta och år. Serviceavgiften för lokalfastighetsägare förhandlas enskilt.<sup>86</sup>

Finansieringen kan utformas på olika sätt och med olika utgångspunkter. Olika områden kräver, åtminstone inledningsvis, olika finansieringsmodeller, varvid förhållanden som visionerna för och behoven i ett område måste avspeglas i de resurser som tillförs. Jämför med vad som ovan sagts om olika områdets vitt skilda utmaningar. En modell som används i en stadskärna passar sannolikt inte för arbetet i en förort eller i ett mindre samhälle på landsbygden. Av betydelse är naturligtvis också hur länge verksamheten i ett område har bedrivits. I Gamlestaden påbörjades arbetet år 2001. Avgifterna har pendlat under årens lopp, varvid en adekvat samverkan nu bedöms kunna bedrivas med låga intäkter. Hur stora resurser som behövs är således helt och hållet beroende på det enskilda området och vilka visioner som finns för arbetet, varför de inte går att här precisera närmare. Det ska dock påpekas att ett framgångsrikt arbete kräver att organisationen har folk anställda, vilket naturligtvis påverkar finansieringen avsevärt.

Ett grovt förslag till finansieringsmodell, som enbart utgår från det offentliga och fastighetsägare, kan se ut enligt följande.<sup>87</sup>

- **Affärs- och medborgarplatsorganisation** – organisationens storlek och omfattningen av dess arbete varierar naturligtvis med platsen, vilket får beslutas av sammanslutningens aktörer varje år. Kostnaden kan finansieras med 50 procent från fastighetsägarna och 50 procent från stat/kommun.
- **Drift och underhåll** – utgångspunkten kan vara 50 procent vardera för fastighetsägare och stat/kommun. Eftersom ansvaret för arbetet i första hand ligger på det offentliga kan eventuellt en större del betalas därav, exempelvis 70 procent av kostnaden. Som nämnts ovan varierar den reella kostnaden betydligt, varför det inte är meningsfullt att nämna någon siffra här. Det måste bestämmas utifrån en årlig prognos.
- **Enklare förbättringsåtgärder** – utgångspunkten är att fastighetsägare och stat/kommun delar lika på kostnaden.

<sup>86</sup> Holmberg, *Gamlestaden 2016*, s. 21.

<sup>87</sup> Detta förslag till finansieringsmodell har tagits fram med hjälp av Per Eriksson, vd för City i Samverkan, Stockholm.

Fastighetsägarnas insats motiveras av att kvaliteten på de åtgärder som utförs blir högre med deras bidrag. På sikt bör man kunna räkna med höjda fastighetsvärden och ökade hyresintäkter. Inte heller här är det meningsfullt att nämna en summa för den reella kostnaden.

- **Större utvecklingsprojekt** – En sådan post finns lämpligen inte med i AMP-organisationens budget, utan finansieringen beslutas efter förhandling mellan parterna med utgångspunkt i varje projekt. Beroende på projektets karaktär och omfattning kan man tänka sig allt från en hälftenfördelning till att det offentliga finansierar hela eller den absoluta merparten av projektet.

Vidare krävs en modell för hur kostnaderna ska fördelas mellan fastighetsägarna. Det sker lämpligen med utgångspunkt i hur stor yta respektive fastighetsägare har i området, t.ex. för uthyrning av bostäder. När det gäller lokalfastighetsägare kan delvis annan hänsyn tas beroende på visionerna för det enskilda området. Är ambitionen t.ex. att skapa ett område med små nischade butiker finns sannolikt ett mindre ekonomiskt utrymme för avgifter till AMP-organisationen, än om stora butikskedjor ska etableras i området. Visionerna för vilket område som eftersträvas måste därför tillåtas påverka finansieringsmodellen.

Den närmare utformningen av finansieringen kan naturligtvis anpassas allt efter parterna och den enskilda situationen. Exempelvis kan finansieringen av AMP-organisationen helt skötas av fastighetsägarna, medan drift, underhåll och förbättringsåtgärder tas omhand av stat/kommun och att parterna därutöver samfinansierar större utvecklingsprojekt. Även om modellen kan varieras betydligt står det klart att stat/kommun måste ta ett stort ansvar för att ett sådant arbete ska kunna bedrivas i en omfattning som gör verklig skillnad.

Det ska också framhållas att de medel som betalas för att finansiera AMP-arbetet i själva verket kan fungera som en investering. Som ovan framhållits kan ett framgångsrikt arbete leda till högre fastighetsvärden, och en mer levande och attraktiv miljö kan innebära ökade intäkter för områdets näringsidkare. Vidare innebär minskad brottslighet, t.ex. skadegörelse, minskade skadekostnader och genom att identifiera problemen i ett område kan insatser riktas och på så vis få bättre effekt.

## 19.6 Konkret handlingsplan

Vi har ovan listat olika utmaningar och förutsättningar för att etablera en Affärs- och medborgarplatsmodell i ett område. Nedan följer ett antal konkreta åtgärdsförslag för att omvandla dem till praktisk handling.

### 19.6.1 Ett kunskapscentrum inrättas

**Trygghetskommissionens förslag:** Ett kunskapscentrum inrättas med syfte att samla den kunskap som finns i fråga om samverkansarbeten i områden samt att utveckla sådan kunskap för svenska förhållanden. På centrumet läggs också utredande uppgifter och det ska tillhandahålla stöd och hjälp till dem som avser att starta upp ett affärs- och medborgarplatsarbete.

Flera av de tankegångar vi presenterar här är i sig inte nya. Några av dem används frekvent utomlands, andra arbetas med på olika håll i Sverige. Trots det har arbetet kring områden inte fått det genomslag i Sverige som det borde med tanke på de positiva effekter det kan resultera i. Sannolikt är bidragande faktorer ett utpräglat struprörstänk och i flera fall vattentäta skott mellan det offentliga och privata i sådana samarbetsfrågor, att kunskapen om ett sådant arbetssätt är förhållandevis låg samt att tiden ännu inte varit mogen för att söka nya lösningar för att minska brottsligheten och öka tryggheten. Dessa förhållanden innebär att det finns behov av en pedagogisk insats för att sprida kunskap om vilka fördelar det finns med gemensamma insatser. Det gäller särskilt den AMP-modell som vi föreslår då den innehåller delvis nya tankegångar.

Vi menar att det behöver inrättas ett kunskapscentrum för hur arbetet i olika områden kan och bör bedrivas för att det ska ge goda resultat och bli effektivt. Ett sådant centrum behövs också för att utveckla kunskap på området för svenska förhållanden samt för att följa utvecklingen av det arbete som bedrivs både i Sverige och internationellt. Det finns behov av att samla och strukturera denna kunskap för att göra den lättillgänglig. På så sätt kan den spridas och förhoppningsvis få fäste i Sverige. Ett kunskapscentrum kan efter en granskning av materialet garantera att det håller viss kvalitet och i största möjliga mån är kunskapsbaserat.

På centrumet ska även läggas utredande uppgifter. En mycket viktig sådan uppgift är att utreda kommuners möjligheter att överlåta användanderätt



över kommunalt ägda platser till AMP-organisationer samt vid behov föreslå nödvändiga förändringar i befintliga regelverk, se avsnitt 19.3.2. Centrumet ska vidare inleda samarbete med akademien för att ta fram evidensbaserad kunskap för svenska förhållanden.

Det är således en omfattande uppgift som läggs på kunskapscentrumet, vilket gör att det måste inrättas som en permanent organisation för att arbetet ska kunna bedrivas på ett adekvat sätt och för att kunskap ska kunna produceras. I takt med att samhället utvecklas förändras också de villkor på vilka en AMP-modell arbetar. Det kommer därför att finnas en ständig efterfrågan på uppdaterad kunskap.

Kunskapscentrumet ska vara en oberoende aktör för att inte misstänkas för att vara partisk. Det hindrar inte ett mycket nära samarbete med t.ex. de outnyttjade resurser som vi identifierat och en nära koppling till de arbeten som bedrivs. Förslagsvis inrättas kunskapscentrumet som en oberoende stiftelse som tar emot finansiering för att kunna driva sin verksamhet. Medlen kan komma från såväl det offentliga som det privata och i ett inledningsskede bör det finnas kapital som garanterar centrumets verksamhet i minst 10 år. Under den tiden bör det arbete som centrumet bedriver ha kunnat sätta avtryck i samhället. I en sådan kontext kan man förutse att det finns flera aktörer som vill bidra till verksamheten.

## 19.6.2 En AMP-modell för hela Sverige

**Trygghetskommissionens förslag:** Kunskapscentrumet ska ha till uppgift att identifiera områden som är i behov av affärs- och medborgarplatsarbete och initiera ett sådant genom kontakt med kommun, fastighetsägare, näringsidkare och polis. Centrumet ska tillhandahålla stöd och kunskap i arbetet.

Vår bedömning är att tankegångarna i AMP-modellen kan användas som verktyg för alla samhällen som är i behov av utveckling. Det gäller oavsett om området karaktäriseras som ett fas 2- eller fas 3-område eller inte alls har sådana problem. Även om modellen i första hand presenteras som ett verktyg för att förebygga brott och öka trygghet, kan samarbetet ha långt fler syften än så, exempelvis att utveckla företagsamheten i ett område eller skapa familjevänliga miljöer i glesbygd. AMP-modellen är därför relevant för hela Sverige och ska göras tillgänglig i hela landet.

En viktig fråga är då hur man skapar förutsättningar för att modellen ska kunna få sådan spridning. För det krävs att en aktör har till uppgift att initiera ett AMP-samarbete där det anses nödvändigt. De aktörer som i första hand är aktuella som initiativtagare är då huvudaktörerna, dvs. kommun, fastighetsägare och näringsidkare, men även polisen skulle kunna ha en sådan uppgift.

Oavsett ett områdes problematik har ovan konstaterats att kommunen är en viktig aktör i AMP-arbetet. Om kommunerna såg AMP-modellen som ett verktyg i arbetet med problemområden skulle det garantera att modellen finns tillgänglig i hela landet. Det skulle även innebära att ett AMP-arbete kan startas upp i områden med stora utmaningar, t.ex. i sådana som genom kommunens egna kartläggningar karaktäriserats som mer eller mindre utsatta. I sådana områden är det som ovan framhållits inte realistiskt att förvänta sig att privata aktörer av egen kraft startar upp ett AMP-arbete med tanke på det omfattande arbete som sannolikt måste göras och de finansiella risker det innebär. Och även om så skulle vara fallet går det inte att utveckla eller vända ett område helt utan kommunens medverkan. Vi menar därför att ett stort ansvar faller på kommunerna för att initiera AMP-arbeten.

Ett i princip lika stort ansvar ligger på polisen. Även där finns kännedom om problem som skulle kunna motivera AMP-arbeten. Inte minst visas det av polisens rapporter om utsatta områden. Önskvärt vore dessutom att polisen i ett tidigt skede initierar ett arbete i områden som visar en negativ utveckling och därför så småningom riskerar att få allvarliga problem. Vår bedömning är att ett AMP-arbete påbörjat i rätt tid skulle kunna hindra en sådan utveckling.

Initiativ kan självklart också komma från enskilda fastighetsägare och näringsidkare. De utgör en mycket viktig del i ett framgångsrikt AMP-arbete och kraften från dem ska inte underskattas. Genom att inleda en dialog med kommun och polis kan problemen som de ser lyftas upp och resultera i inrättandet av en AMP-organisation.

Ytterligare en aktör i detta sammanhang är det kunskapscentrum som vi föreslår. I centrumets arbetsuppgifter ligger att hålla sig uppdaterad om situationen i Sverige, och därför även i fråga om kommuners och polisens kartläggningar. Även denna funktion kan därför uppmärksamma områden som är i behov av AMP-arbete och inleda diskussion med huvudaktörerna. Mot denna bakgrund menar vi att en av kunskapscentrumets huvuduppgifter bör vara att hålla sig uppdaterad om lägesbilden i Sverige och

föreslå AMP-arbeten där det anses behövt. Med den kompetens som centrumet bygger upp kan då även föreslås hur arbetet bäst bedrivs för att nå framgång.

### 19.6.3 Uppstart av AMP-arbete

**Trygghetskommissionens förslag:** Affärs- och medborgarplatsarbete ska inledningsvis utgöras av pilotprojekt på ett antal platser av olika karaktär i syfte att utvärdera vilka förutsättningar det i dag finns att bedriva ett effektivt och framgångsrikt arbete. Pilotprojekten ska ligga till grund för att inrätta en permanent struktur för affärs- och medborgarplatsarbete över hela Sverige.

Som framgått ovan kan AMP-organisationen bedrivas i olika former. Själva formen är i sig inte så viktig så länge den garanterar en organisation som kontinuerligt och aktivt arbetar med att på olika sätt utveckla området i fråga. Det ska betonas att det då t.ex. inte kan handla om en föreningskonstruktion vars medlemmar hjälper till i mån av tid. Det krävs i stället en fast organisation som på heltid har denna uppgift och dessutom mandat att vidta åtgärder.

Utgångspunkten ska vara att AMP-organisationen inrättas som en permanent aktör i ett område. På så vis understryks uppgiften att bedriva ett långsiktigt arbete. Strävan ska vara att organisationen har fullt inflytande över hur området i fråga ska drivas och till stor del även utvecklas fysiskt. Till de delar det inte är möjligt, t.ex. på grund av kommunens eller polisens kompetensområde, bör ett nära och konstruktivt samarbete ske med dessa aktörer.

Eftersom det är ett långsiktigt arbete som ska bedrivas krävs finansiella åtaganden för att garantera verksamheten. Valet av finansieringsmodell är i sig inte heller så viktig så länge den tillgodoser behovet av långsiktighet. Ovan har angetts grovhuggna exempel på hur kostnader kan fördelas. Andra sätt att understödja arbetet kan vara att de anslag som i dag ges från stat och kommun till brottsförebyggande insatser delvis avsätts till denna typ av arbete. AMP-arbetet skulle bl.a. kunna finansieras genom sådana satsningar som nyligen lanserats från regeringens sida om 2,2 miljarder kr årligen för

att minska segregationen.<sup>88</sup> Även särskilda satsningar gällande boendemiljö, säkerhet och trygghet som görs på kommunal nivå skulle kunna användas för denna typ av arbete.

En av de första uppgifterna för AMP-organisationen är att tillsammans med polis, kommun och övriga aktörer analysera problemen i området i fråga (om inte kommunens kartläggning anses tillräcklig) och lägga upp en plan för arbetet, såväl på kort som på lång sikt. Det behövs för såväl planering av arbetet som bedömning av finansieringsbehovet. En rad av de outnyttjade resurser som identifierats ovan bör aktiveras. Enligt vår bedömning är Placemaking ett användbart verktyg i arbetet, vilket innefattar att bl.a. undersöka uppfattningar och önsknings hos dem som bor och verkar i området.

Att bedriva ett samarbete kring ett område på detta mer djupgående sätt måste betecknas som ett nytt grepp för svenska förhållanden. Det innebär att det inte finns någon större erfarenhet av sådant arbete och då inte heller kunskap om var problematiken rent konkret uppstår. Det är exempelvis svårt att bedöma om free rider-problematiken innebär något egentligt hinder för ett effektivt samarbete och därför svårt att bedöma huruvida det kan utgöra ett argument för lagstiftning kring AMP-arbete. Vidare är det svårt att i dag uttala sig om hur samarbetet mellan offentliga och privata aktörer kommer att fungera och om det finns några rättsliga hinder som måste åtgärdas. Listan på sådana frågor kan göras mycket lång.

I stället för att koncentrera sig på möjliga problem föreslår vi att det i ett antal kommuner runt om i Sverige startas pilotprojekt som efter hand utvärderas med bl.a. syftet att identifiera vilka svårigheter man stöter på i arbetet, hur dessa bäst kan åtgärdas samt vilka effekter ett AMP-arbete har medfört. Även akademien ska involveras på detta tidiga stadium för att påbörja arbetet med att ta fram evidensbaserad kunskap. Inte minst är det viktigt att få en studie av vilka effekter ett AMP-arbete kan ge, varför det måste göras en vetenskaplig kartläggning av situationen redan innan arbetet påbörjas. För att få ett så bra underlag som möjligt bör pilotprojekten startas upp i olika typer av områden på olika platser i landet, dvs. i stadskärnor, förorter och mindre samhällen. I projekten bör de outnyttjade resurserna aktiveras för att kunna utvärdera hur dessa bäst kan bidra till ett framgångsrikt samarbete och framgångsrika resultat. Självklart bör kunskapscentrumet ta aktiv del i detta arbete och följa utvecklingen på nära håll.

<sup>88</sup> <https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2018/03/sverige-ska-halla-ihop--segregationen-ska-brytas/>

## 20 Fas 3

I ett fas 3-område är situationen betydligt bättre än i de områden som befinner sig i de båda tidigare faserna. Den synliga brottsligheten har minskat, de boende känner sig tryggare och kommunen och polisen har lyckats bygga upp förtroende i området. Arbetet här inriktas framför allt på att bekämpa dold brottslighet som våld i hemmet och ekonomisk och organiserad brottslighet. Till den senare räknas t.ex. svartarbete och andra former av skattebrott, bidragsbrott, illegal försäljning av alkohol och tobak etc. Prioriterade åtgärder kan vara administrativa åtgärder från kommunens sida och uthålliga spanings- och utredningsinsatser från polisens sida för att stävja ekonomisk och organiserad brottslighet.

En av riskerna i denna fas är enligt teorin att kommun och polis nu börjar rikta uppmärksamhet mot andra områden där problemen är synliga och därför prioriterar sina resurser dit. Det finns då en överhängande risk att problemen åter ökar, eftersom den dolda brottslighet som förekommer i ett fas 3-område har tydliga kopplingar till den mer öppna brottsligheten som var synlig i fas 1 och 2. Om man från kommunens och polisens sida inte fortsätter sitt arbete finns med andra ord risk att området (åter) utvecklas till ett fas 1 eller 2-område. Det ska vidare uppmärksammas att det på grund av brottslighetens karaktär i denna fas finns behov av att engagera även andra myndigheter i arbetet, t.ex. Ekobrottsmyndigheten, Skatteverket och Kronofogdemyndigheten.

Fasteorin betonar alltså vikten av att polisens och kommunens engagemang fortsätter i ett område även när det utvecklas åt rätt håll. Det är fullt förståeligt, eftersom de verktyg som tydligast kan sättas in mot den dolda brottsligheten ligger hos dessa aktörer tillsammans med de ovannämnda. Det finns dock ett inbyggt problem i situationen, eftersom det vid en första anblick kan tyckas logiskt att åtgärda de mest allvarliga problemen först då resurserna inte är oändliga. Tyvärr är det ett ständigt dilemma i brottsförebyggande och trygghetsskapande arbete, vilket inte minst framgår av polisens aktuella situation.

Vi menar dock att Affärs- och medborgarplatsorganisationen som föreslås under fas 2 utgör ett mycket värdefullt bidrag till det kontinuerliga arbete som måste bedrivas. Genom att ständigt närvara i området, vara uppmärksam på vad som händer, bygga förtroende, se till att hålla området i gott

skick och visa omsorg om det, pågår ett sorts kontinuerligt brottsförebyggande och trygghetsskapande arbete. Det visar för dem som bor och verkar där att området inte är övergivet och förtroendet för det ”allmänna” kan behållas. AMP-organisationens arbete avlastar därmed enligt vår bedömning polis och kommun i sina arbeten.

I ett AMP-område kan alltså polisresurser frigöras för att arbeta mer koncentrerat med den grova brottsligheten. Men även om polisen i förhållande till fas 1 och 2 kan minska sin närvaro i området, måste det finnas både en beredskap att rycka ut vid behov och ett fortsatt arbete med fokus på delvis annan grövre brottslighet. För att AMP-organisationen ska kunna bedriva ett framgångsrikt arbete över tid är det helt avgörande att den får det stöd och den uppbackning som behövs av statliga och kommunala myndigheter. Uppstår en situation som kräver polisens ingripande måste också polis komma till platsen i rimlig tid. Detsamma gäller naturligtvis även kommunens stöd och uppbackning i de fall organisationen är i behov av det. Om så inte sker kan inte AMP-organisationen utföra sitt arbete på ett adekvat sätt och så småningom breder otryggheten ut sig, förtroendet för det allmänna minskar och risken för en negativ utvecklingen i området är stor. Den långsiktiga plan för arbetet som AMP-organisationen ska lägga upp tillsammans med polis och kommun måste alltså även anpassas för arbetet när området nått fas 3.

Vidare är det i denna fas än viktigare att aktivera de outnyttjade resurserna hos de övriga aktörer som talats om ovan, dvs. säkerhetsbransch, försäkringsbransch, akademi och ideella krafter. I mångt och mycket handlar det om att fortsätta det goda arbete som lett till att området har blivit betydligt bättre och dessutom utveckla det vidare.

# Slutord

Det är, som konstaterats inledningsvis, mycket riktigt så att utvecklingen på det brottsförebyggande och trygghetsskapande området ser tämligen mörk ut, framför allt när det gäller otrygghetens utveckling och utbredning. Mycket försöker göras, men alltför ofta tas tillflykt till sådana åtgärder som redan har gjorts och tyvärr visat sig ha begränsad effekt. Mot bakgrund av den negativa utveckling vi ser står det alldeles klart att det inte är tillräckligt.

Den AMP-modell som vi introducerar är emellertid något nytt. Inspiration är hämtad från utländska exempel som varit framgångsrika där de genomförts. Dessa har vi tagit in i en svensk kontext där vi utformat en modell som kan fungera för svenska förhållanden. Med tanke på de framgångsrika exemplen utomlands, men även i viss mån de svenska där samma grundtankar, om än inte lika utredda, har prövats t.ex. i Gårdsten, menar vi att det finns all anledning att sjesätta AMP-modellen.

Som påpekats ovan bör den prövas i ett antal pilotprojekt för att utröna hur arbetet kan bedrivas bäst rent praktiskt och vilka hinder som behöver åtgärdas på vägen, kanske på lagstiftningsnivå. Precis som anges i filosofin kring Placemaking kan man inte förvänta sig att få allt perfekt från början, men för att veta vad som måste åtgärdas krävs praktisk erfarenhet.

Pilotprojekten kommer att ge sådana svar, men i takt med att samhället förändras kommer nya svar att behöva sökas. Framöver ser vi därför det föreslagna kunskapscentrumet som en mycket viktig del i det brottsförebyggande och trygghetsskapande arbete som bedrivs i Sverige och AMP-modellen som dess praktiska avtryck i samhället.

De åtgärdsförslag som Trygghetskommissionen presenterar ska i första hand ses som verktyg för att motverka den mest frekventa livskvalitetsbrottsligheten och därmed också som verktyg för att öka människors säkerhet och trygghet i vardagen. Det är vår övertygelse att sådana mål uppnås bäst genom att aktivera samhället mot livskvalitetsbrott.





# Referenser

## Litteratur m.m.

- Arbetsmarknadsdepartementet, *Urbana utvecklingsområden – Statistisk uppföljning utifrån sju indikatorer*, November 2012, Dnr A2012/4115/IU.
- Brottsförebyggande rådet (Brå), *Hinder och möjligheter med lokala poliskontor*, rapport 2011:13.
- Brottsförebyggande rådet (Brå), *Satsningen på fler poliser – Vad har den lett till?*, rapport 2013:12.
- Brottsförebyggande rådet (Brå), *Polisers syn på utredning av mängdbrott – Uppdraget ”Satsningen på fler poliser”*, rapport 2013:20.
- Brottsförebyggande rådet (Brå), *Polisers syn på utredning av mängdbrott – Uppdraget ”Satsningen på fler poliser”*, rapport 2013:21.
- Brottsförebyggande rådet (Brå), *Varför gav fler poliser inte ökad personuppläring? – Slutrapport i uppdraget ”Satsningen på fler poliser”*, rapport 2014:17.
- Brottsförebyggande rådet (Brå), *Brå-Lean – Försöksprojekt för ökad uppläring av mängdbrott*, rapport 2015:9.
- Brottsförebyggande rådet (Brå), *Kriminella nätverk och grupperingar – Polisens bild av maktstrukturer och marknader*, rapport 2016:12.
- Brottsförebyggande rådet (Brå), *Insatser mot brott och otrygghet i socialt utsatta områden – En kunskapsöversikt*, rapport 2016:20.
- Brottsförebyggande rådet (Brå), *Nationella trygghetsundersökningen 2016 – Om utsatthet, otrygghet och förtroende*, rapport 2017:1.
- Brottsförebyggande rådet (Brå), *Nationella trygghetsundersökningen 2016 – Teknisk rapport*, rapport 2017:3.
- Brottsförebyggande rådet (Brå), *Brottsutvecklingen i Sverige fram till år 2015*, rapport 2017:5.
- Brottsförebyggande rådet (Brå), *Utvecklingen i socialt utsatta områden i urban miljö – Analys utifrån Nationella trygghetsundersökningen*, rapport 2017:7.
- Brottsförebyggande rådet (Brå), *Nationella trygghetsundersökningen 2017 – Om utsatthet, otrygghet och förtroende*, rapport 2018:1.
- Brottsförebyggande rådet (Brå), *Nationella trygghetsundersökningen 2017 – Teknisk rapport*, rapport 2018:2.
- Brottsförebyggande rådet (Brå), *Relationen till rättsväsendet i socialt utsatta områden*, rapport 2018:6.
- Brottsförebyggande rådet (Brå), *Brottsstatistik – och resultat från NTU – i Urban 15-områden. Anmälda brott 2011–2015 och resultat från Nationella trygghetsundersökningen 2006–2015 för regioner, kommuner och stadsdelar som omfattas av det urbana utvecklingsarbetet, Redovisning av regeringsuppdrag 2016-03-31.*

- Brottsförebyggande rådet (Brå), *Handlagda brott – Slutlig statistik för 2015 Reviderad 2016-08-29*.
- Brottsförebyggande rådet (Brå), Sveriges Kommuner och Landsting, *Lokal organiserad brottslighet – en handbok om motåtgärder*, Fritzes 2010.
- Brottsförebyggande rådet (Brå), Polisen, Sveriges Kommuner och Landsting, *Samverkan i lokalt brottsförebyggande arbete*, Wolters Kluwer 2016.
- Ekonomihögskolan vid Lunds Universitet, LUSAX Security Informatics, pressmeddelande den 18 april 2018.
- Farrell, Graham, *Theories of Repeat Victimization*, i Encyclopedia of Victimology and Crime Prevention, s. 769-774, Editors Bonnie S. Fisher & Steven P. Lab, SAGE Publications 2010.
- Felson, Marcus, *Crime and Everyday Life*, third edition, Sage Publications 2002.
- Fölster, Stefan, *Den inkluderande staden. Stadsutveckling i kommuners gränstrakter med exemplet Järva Storstad*.
- Heber, Anita, *En guide till trygghetsundersökningar om brott och trygghet*, Tryggare och Mänskligare Göteborg, 2008.
- Heber, Anita, *Var rädd om dig! Rädsla för brott enligt forskning, intervjupersoner och dagspress*, Akademisk avhandling, Kriminologiska institutionen, Stockholms universitet, 2007.
- Holmberg, Helena, *Gamlestaden 2016 Från förfall till pånyttfödelse – Dags för BIDs i Sverige?*, 2016.
- Innes, Martin and Fielding, Nigel, *From Community To Communicative Policing: Signal Crimes And The Problem Of Public Reassurance*, Sociological Research Online, vol. 7, no. 2, 2002, <http://www.socresonline.org.uk/7/2/innes.html>.
- Innes, Martin, *From fear to understanding – Making and managing public reactions to crime, disorder and policing*, i Handbook of crime prevention and community safety, Edited by Nick Tilley and Aiden Sidebottom, second edition, s. 470–487, Routledge 2017.
- Institutet för kvalitetsindikatorer, *Trygghetsmätningar Höst 2015 Teknisk rapport*.
- JO, beslut 2008-06-23, *Oacceptabelt långa handläggningstider hos åklagare och polis*, dnr 2672-2008.
- Kelling, George L, Coles, Catherine M, *Fixing Broken Windows – Restoring Order and Reducing Crime in Our Communities*, Touchstone 1997.
- Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Sveriges Kommuner och Landsting, *Ta ett samlat grepp om trygghet och säkerhet*, 2013.
- Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och Sveriges Kommuner och Landsting, *Öppna jämförelser Trygghet och säkerhet 2017 – Bostadsbrand och brandförebyggande arbete*.
- Polismyndigheten, *Utsatta områden – sociala risker, kollektiv förmåga och oönskade händelser*, Underrättelseenheten, Nationella operativa avdelningen, december 2015.

- Polismyndigheten, *Utsatta områden – Social ordning, kriminell struktur och utmaningar för polisen*, Underrättelseenheten, Nationella operativa avdelningen, Juni 2017
- Polismyndigheten, *Årsredovisning 2017*.
- Ratcliffe, Jerry H, *The Hotspot Matrix: A Framework for the Spatio-Temporal Targeting of Crime Reduction*, Police Practice and Research, Vol. 5, No. 1, March 2004, pp. 05–23, Routledge 2004.
- Regeringsuppdrag, *Uppdrag till Rikspolisstyrelsen, Åklagarmyndigheten och Domstolsverket att gemensamt vidta åtgärder för att säkerställa en effektiv samverkan och handläggning av mängdbrott*, Ju2009/3950/Å 2009-05-07.
- Rikskriminalpolisen, *En nationell översikt av kriminella nätverk med stor påverkan på lokalsamhället*, Underrättelsesektionen, Oktober 2014.
- Rikspolisstyrelsen, Åklagarmyndigheten, Domstolsverket, *Ökad effektivitet och förbättrad samverkan vid handläggning av mängdbrott*, redovisning i maj 2010 av regeringsuppdrag.
- Riksrevisionen, *Hanteringen av mängdbrott – en kärnuppgift för polis och åklagare*, rapport 2010:10.
- Riksrevisionen, *Polisens brottsförebyggande arbete – har ambitionerna uppnåtts?*, rapport 2010:23.
- Riksrevisionen, *Att hantera brottmål effektivt – En utmaning för regeringen och rättsväsendet*, rapport 2011:27.
- Sarnecki, Jerzy, *Introduktion till kriminologi Volym I Brottlighetens omfattning, karaktär och orsaker*, 3 uppl., Studentlitteratur, 2014.
- Sarnecki, Jerzy, *Introduktion till kriminologi Volym II Straff och prevention*, Studentlitteratur, 2015.
- Statens servicecenter, *En sammanhållen organisation för statlig lokal service – Delrapport i regeringsuppdrag om samordning och omlokalisering av myndighetsfunktioner*, 2017-03-20.
- Statskontoret, *Ombildningen till en sammanhållen polismyndighet Delrapport 1 om genomförandearbetet*, rapport 2016:22.
- Statskontoret, *Ombildningen till en sammanhållen polismyndighet Delrapport 2 om den nya organisationens genomslag*, rapport 2017:10.
- Statsrådsberedningen, *Nationell säkerhetsstrategi*, 2017.
- Stockholms Handelskammare, *Kriminaliteten förgiftar företagandet i förorten*, rapport 2017:07.
- Svensk Handel, *Stölder och annat svinn i svenska butiker 2017*.

## Offentligt tryck

Interpellation 2017/18:19, *Situationen hos polisen i Region nord.*

Proposition 1997/98:1, utgiftsområde 4, 3 *Polisväsendet.*

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

Regeringens skrivelse 2016/17:126, *Tillsammans mot brott – ett nationellt brottsförebyggande program.*

SOU 2001:93, *Snabbare lagföring 2 – Förenklad brottsutredning.*

SOU 2002:45, *Snabbare lagföring 4 – Ett snabbförfarande för brottmål.*

SOU 2012:13, *En sammanhållen svensk polis.*

## Övrigt

### Hemsidor

<http://tryggaresverige.org>

<https://www.allmannyttan.se>

<https://www.mah.se/Forskning/Samarbetamedforskare>

<https://malmo.se/Kommun--politik/Fakta-och-statistik/Trygghet-och-sakerhet/Upplevd-problembild.html>

<https://malmo.se/Kommun--politik/Sa-arbetar-vi-med.../Trygghetsfragor-i-Malmo/Sarskilda-utmaningar/Brotts--och-drogforebyggande-arbete/CTC---Communities-That-Care.html>

<https://polisen.se>

<https://www.pps.org>

<https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2018/03/sverige-ska-halla-ihop--segregationen-ska-brytas/>

<https://www.sakraplatser.abe.kth.se>

### Tidningsartiklar

Aftonbladet 2017-10-19, *Moderater vill sätta in militär i förorten.*

Aftonbladet 2018-01-10, *Rikspolischefen: Gängkriminaliteten åter resurser.*

Aftonbladet 2018-01-10, *Polisens resultat: Klarar upp allt färre våldsbrott.*

Aftonbladet 2018-01-17, *Löfvén utesluter inte militär mot gängen.*

Dagens Industri 2018-01-19, *Myt och sanning om Polisen.*

Dagens Industri 2018-01-29, *Så kan fastighetsägarna motverka kriminalitet.*

Dagens Nyheter 2018-01-11, *Polistätheten i Sverige den lägsta på tio år.*

Dagens Nyheter 2018-01-27, *I stället för att sätta in militär kan vi lära av New Yorks polis.*

Dagens Nyheter 2018-01-30, *Straffet måste spegla brottets allvar.*

Dagens Nyheter 2018-01-30, *Svag stöd i forskningen för att hårdare straff minskar brotten.*

Dagens Nyheter 2018-02-25, *Stor minskning av poliser på gator och torg.*

Dagens Nyheter 2018-02-26, *Mammorna viktig hjälp mot gängen i Gottsunda.*  
Stockholmdirekt.se 2018-02-23, *Så fastnar barn i klorna på kriminella gäng.*  
Svenska Dagbladet 2018-02-22, *Förödande att sätta in militären i förorten.*  
Svenska Dagbladet 2018-02-25, *Bekämpa brottsligheten utan att svartmåla.*



Grafisk form: Jonas Ahlgren Design  
Omslagsillustration: Jalmar Staaf  
Tryck: TMG Stockholm juni 2018

