



Länsstyrelsen
Skåne

Ordningsvakt, väktare och trygghetsvärd Vad visar forskningen?



Titel: Ordningsvakt, väktare och trygghetsvård
Vad visar forskningen?

Utgiven av: Länsstyrelsen Skåne

Författare: Filippa Nilsson

Beställning: Länsstyrelsen Skåne
Samhällsbyggnad
205 15 Malmö
Telefon 010-224 10 00

Copyright: Länsstyrelsen Skåne

Tryckår: 2018

Ett stort tack till Skånes kommuner som deltagit med material
till denna rapport.

Ett särskilt tack riktas till alla tjänstepersoner som deltagit i
intervjuer: Emma Björk, Jesper Behm Fransson, Annika
Wågsäter, Mikael Jönsson, Christer Stålhandske och Lars
Sjöberg. Tack!

Malmö i december 2018

Filippa Nilsson

1. Sammanfattning	6
2. Inledning	8
2.1 Syfte och frågeställningar	8
2.2 Avgränsning	8
3. Begreppsdefinition	9
3.1 Brottsförebyggande arbete	9
3.2 Kriminogen faktor.....	9
3.3 Patrullering	9
3.4 Orsaksanalys	9
3.5 Paragraf 3-platser.....	9
4. Metod	10
5. Olika aktörer i det trygghetsskapande och brottsförebyggande arbetet	11
5.1 Vaktare	11
5.2 Ordningsvakt.....	11
5.3 ”Trygghetsvärdar”	11
5.4 Fältgrupp.....	12
6. Lagstiftning	12
6.1 Vaktare	12
6.2 Ordningsvakt	13
6.3 Trygghetsvärd	13
6.4 Förslag på lagändring av LOV	14
7. Teori	14
7.1 Trygghet och otrygghet	14
7.2 Brottsförebyggande arbete	15
7.3 Social kontroll.....	15
7.3.1 Formell social kontroll	16
7.3.2 Informell social kontroll	17

7.4 Policing	17
7.5 Ansvarsutkrävande	18
8. Forskningsöversikt	19
8.1 Betydelsen av vem som patrullerar	19
8.2 Betydelsen av var och hur man patrullerar	20
8.3 Betydelsen av vem som ska göras trygg och vad som skall förebyggas	21
9. Kommunala exempel	23
9.1 Ordningsvakter i Landskrona	23
9.2 Trygghetsvärdar i Vellinge	24
9.3 Ordningsvakter i Staffanstorps	25
9.4 Trygghetsvärdar i Svedala	25
10. Resultat	26
11. Analys & diskussion	28
Referenser	32

1. Sammanfattning

Allt fler kommuner väljer att använda sig av aktörer som ordningsvakter, väktare och trygghetsvårdar i brottsförebyggande och trygghetsskapande syfte. I Skånes kommuner förekommer flera olika brottsförebyggande och trygghetsskapande verksamheter. 14 av Skånes 33 kommuner använder sig av ordningsvakter. En del kommuner uppger att de önskar ordningsvakter men att de inte uppfyller nuvarande krav för ett 3§-område. Flertalet kommuner undersöker alternativa aktörer som trygghetsvårdar. Hur verksamheterna organiseras och utförs varierar mellan kommunerna.

I denna rapport presenteras rådande lagstiftning och befogenheter för de olika aktörerna, forskning om aktörernas brottsförebyggande och trygghetsskapande effekt samt relevanta teorier. Användandet av ordningsvakter i Skånes kommuner har kartlagts och exempel presenteras. Rapporten redovisar även vilka faktorer som är viktiga att överväga vid införandet av brottsförebyggande och trygghetsskapande aktörer.

Forskning visar att det inte finns en universell aktör eller arbetssätt som fungerar i ett brottsförebyggande- och trygghetsskapande syfte. Effekten beror på flertalet faktorer som målgrupp, problematik, områdets fysiska attribut och arbetes organisering och utförande. Att öka den upplevda tryggheten genom till exempel fordonspatrullering är påvisat ineffektivt och kan snarare ha motsatt effekt. Forskning visar även att uniformerad närvaro i redan trygga områden kan öka den upplevda otryggheten. Att använda ordningsvakter, väktare eller trygghetsvårdar för rätt problematik kan dock vara effektivt. Uniformerad närvaro ökar till exempel tryggheten för äldre medborgare. Eftersom upplevd trygghet och otrygghet är högst subjektiv och varierar mellan individer är det av vikt att beakta vem som ska göras trygg. I denna kontext blir det viktigt att reflektera över faktorer som till exempel kön och ålder.

När arbetet har ett brottsförebyggande syfte är det också nödvändigt att reflektera över problematikens omständigheter. Eftersom olika problematik kräver olika åtgärder är det väsentligt att skapa en väl genomförd problembild och utifrån denna genomföra en orsaksanalys. Utifrån analysens resultat kan rätt åtgärder implementeras. För kommuner är det nödvändigt att genomgå denna process för

att utforma och organisera en effektiv verksamhet. Det är även nödvändigt att kommunen utreder verksamhetens möjlighet till finansiering samt beaktar aktuell lagstiftning. Arbetet och dess organisering måste vara legitimt och det måste finnas möjlighet till ansvarsutkrävande.

Beroende på arbetets inriktning är det viktigt att kommunen reflekterar över vilka kompetenser man önskar rekrytera och att dessa kompetenser överensstämmer med de krav aktuell målgrupp och problematik har. I tillägg till hur arbetet ska organiseras bör även kommunen fundera över vilken utbildning och fortbildning personalen ska erbjudas samt hur arbetet ska utvärderas.

Frågor att besvara för kommunen:

Vilken är problembilden och vad visar genomförd orsaksanalys?

Vad är det som ska förebyggas och vilka är det som ska göras trygga?

Vilken eller vilka åtgärder är lämpliga?

Hur är möjligheten att infria dessa åtgärder? Finansiering? Lagstiftning?

Hur ska arbetet organiseras och vilken inriktning ska arbetet ha?

Vem önskar man rekrytera? Överensstämmer dessa kompetenser med aktuell målgrupp och problematik? Vilken utbildning och fortbildning ska erbjudas och hur ska den genomföras?

Är arbetet legitimt? Vem kan ansvarsutkrävas? Hur ska utvärdering genomföras?

2. Inledning

Allt fler skånska kommuner väljer att använda sig av ordningsvakter, väktare och trygghetsvårdar i det offentliga rummet som en trygghetsskapande och brottsförebyggande åtgärd. Inte sällan anges brist på polis som huvudsaklig anledning till att kommuner väljer att anlita andra aktörer för att säkerställa tryggheten för sina kommuninvånare.

2.1 Syfte och frågeställningar

Länsstyrelsen Skåne önskar med denna rapport presentera forskning och möjlig arbetsmetod inom ämnet som kan vara behjälplig i skånska kommuners trygghetsskapande och brottsförebyggande arbete. Länsstyrelsen har i uppdrag att stödja ett kunskapsbaserat arbete. Förhoppningen är att denna kunskapsöversikt, med innehållande forskning, kan bidra till ökad kunskap.

För att uppnå syftet utgår rapporten från följande frågeställningar:

- Är ordningsvakter, väktare och trygghetsvårdar brottsförebyggande och trygghetsskapande enligt rådande forskning?
- Vilka andra möjliga lösningar finns för att fylla upplevt tomrum från polis?
- Vilka befogenheter har olika aktörer och hur ser lagstiftningen ut?
- Hur organiseras och utförs arbetet i skånska kommuner? Och vilka frågor bör beaktas hos kommuner som önskar införa trygghetsskapande och brottsförebyggande aktörer?

2.2 Avgränsning

Denna kunskapsöversikt fokuserar i huvudsak på ordningsvakter som utför patrullering i det offentliga rummets 3§-område. En del kommuner använder sig enbart av ordningsvakter och väktare i särskilda lokaler som till exempel kommunhus, tågstationer eller bibliotek. I dessa kommuner har ordningsvakterna och väktarna inte i uppgift att patrullera större områden utan bedriver mer övervakning i ett mindre område eller lokal.

Den främsta, och kanske mest självklara, brottsförebyggande och trygghetsskapande aktören är polisen. I denna rapport inkluderas inte kommunpolisen eller andra representanter från Polismyndigheten.

3. Begreppsdefinition

3.1 Brottsförebyggande arbete

Brottsförebyggande rådet (BRÅ) definierar brottsförebyggande arbete som ”åtgärder som syftar till att dels påverka de omständigheter i själva situationen som gör att personer väljer att begå brott, dels de åtgärder som syftar till att minska benägenheten (motivationen) hos människor att begå brott”.¹

3.2 Kriminogen faktor

En kriminogen faktor är något som ger upphov till kriminellt eller avvikande beteende. Exempel på kriminogena faktorer är exponering för kriminogena miljöer, missbruk, kön, socioekonomisk status, bristande social kontroll, anti-socialt beteende och ålder.²

3.3 Patrullering

I denna rapport åsyftar begreppet patrullering när en polis, ordningsvakt, väktare eller trygghetsvård patrullerar, det vill säga förflyttar sig, och i samband med detta övervakar ett särskilt område. I denna översikt görs en skillnad mellan fotpatrullering och fordonspatrullering eftersom dess effekter kan skilja sig åt. Användandet av begreppet i denna översikt åsyftar patrullering som utförs i ett större område i det offentliga rummet, till exempel ett 3§-område, en stadsdel eller en specifik plats som ett torg.

3.4 Orsaksanalys

Att utföra en orsaksanalys innebär att problematik analyseras och att man utifrån metoden fastslår möjliga sannolika orsaker till varför problemet förekommer. Orsaksanalys är en förutsättning i ett effektivt brottsförebyggande arbete eftersom metoden ska fastslå problemets orsaker. När orsakerna analyserats kan rätt åtgärder implementeras.³

3.5 Paragraf 3-platser

En §3-plats är en plats, som till exempel en shoppinggalleria, eller ett avgränsat geografiskt område, som till exempel ett torg eller en stadsdel, som är beprövade

¹ Gustafsson, C; Nilsson, J; Berg G. (2016). *Samverkan i lokalt brottsförebyggande arbete*, 92.

² Sarnecki, J (2014) *Introduktion till kriminologi volym 1*, 132ff.

³ Vesterhav, D; Lindblom, L; Hellberg, S. (2018). *Orsaksanalys i lokalt brottsförebyggande arbete*, 4.

och beslutade av polisen enligt 3§-lagen (1980:578) om ordningsvakter (LOV). Utnämmandet innebär att ordningsvakten ges rätt att verka med sina befogenheter i det beslutade området. Ordningsvaktens befogenheter gäller enbart innanför de geografiska gränserna av §3-platsen.

4. Metod

För att tillhandahålla information från de skånska kommunerna har en surveyundersökning genomförts genom e-post-utskick. Surveyundersökningens syfte var att tillhandahålla kvantitativ data över användandet av ordningsvakter i Skånes kommuner.⁴ Surveyundersökningen uppnådde en svarsfrekvens på 73 %, något som anses acceptabelt utifrån tidigare undersökningar.⁵ Från surveyundersökningen har studien mottagit en mängd olika information från kommuner däribland dokument över politiska beslut, beskrivning över ordningsvaktarnas/väktarnas arbete och organisering samt andra verksamheter som till exempel trygghetsvärdar. Efter genomgång av kvantitativ data har fyra kommuner valts ut genom ett subjektivt urval. Kommunerna som valdes ut representerar skilda verksamheter med olika inriktningar och organisering. Olika kommunala alternativ valdes för att reflektera den bredd och omfattning som förekommer i Skånes kommuner och för att uppvisa olika möjliga trygghetsaktörer.⁶ Sedan genomfördes kvalitativa semi-strukturerade intervjuer med det selektiva urvalet. Syftet med dessa kvalitativa intervjuer var att tillhandahålla djupare information om kommunernas verksamheter, något som presenteras i avsnittet ”Kommunala exempel”.⁷

Val av teorier och tidigare forskning som presenteras i denna rapport har genomförts utifrån kriminologiska perspektiv i syfte att undersöka olika trygghetsaktörers brottsförebyggande och trygghetsskapande effekt. Teorierna används för att analysera och problematisera tidigare forskning som presenteras samt undersökningens insamlade data. Tidigare forskning som presenteras i rapporten är vetenskaplig genomförd och de forskningsartiklar som används är peer-reviewed för att säkerställa forskningens trovärdighet och legitimitet.

⁴ Denscombe, M. *Forsknings-handboken. För småskaliga forskningsprojekt inom samhällsvetenskaperna*, 35.

⁵ Denscombe, M. *Forsknings-handboken. För småskaliga forskningsprojekt inom samhällsvetenskaperna*, 53-54.

⁶ Denscombe, M. *Forsknings-handboken. För småskaliga forskningsprojekt inom samhällsvetenskaperna*, 74.

⁷ Denscombe, M. *Forsknings-handboken. För småskaliga forskningsprojekt inom samhällsvetenskaperna*, 264-267

5. Olika aktörer i det trygghetsskapande och brottsförebyggande arbetet

5.1 Väktare

En väktare är en person som är anställd av ett bevakningsföretag med uppgift att utföra bevakning. Personen ska vara över 20 år och ha genomgått en utbildning på 128 lektionstimmar och genomfört praktik på minst 160 timmar.⁸

Väktargrundutbildningen utförs av privata säkerhetsbolag.⁹

5.2 Ordningsvakt

En ordningsvakt har blivit godkänd och förordnad av Polismyndigheten och har i uppgift att hjälpa polisen att upprätthålla den allmänna ordningen. För att bli ordningsvakt ska en grundutbildning genomföras på minst 80 timmar och personen måste fyllt 20 år. Vart tredje år ska en fortbildning på minst 20 timmar äga rum. Utbildningens innehåll beslutas av Polismyndigheten men själva utbildningen kan utföras av privata företag. Förordnandeansökan och sluttester sker via Polismyndigheten.^{10 11}

5.3 "Trygghetsvärdar"

En del kommuner väljer att använda sig av så kallade "trygghetsvärdar" som ett verktyg i det brottsförebyggande och trygghetsskapande arbetet. Trygghetsvärdar benämns med lite olika namn och kan ha olika arbetsuppgifter och organisering i de skånska kommunerna. I denna rapport väljer vi benämningen "trygghetsvärdar".

Trygghetsvärdarna saknar de polisära befogenheter som en ordningsvakt innehar och har inte som uppgift att upprätthålla den allmänna ordningen.

Trygghetsvärdar har, till skillnad från väktare och ordningsvakter, inte genomgått någon formell utbildning. Deras arbetsuppgifter skiljer sig åt mellan de skånska kommunerna. I en del kommuner innehar trygghetsvärdarna uppgifter som traditionellt väktare har, till exempel att utföra rondering i skollokaler efter

⁸ Rikspolisstyrelsen författningssamling RPSFS 2012:18 FAP 579-2, 38ff

⁹ För lagstiftning och befogenheter, se kapitel 6.1

¹⁰ Polismyndighetens författningssamling PMFS 2017:12 FAP 670-1

¹¹ För lagstiftning och befogenheter, se kapitel 6.2

stängning. I dessa kommuner kan trygghetsvärdarna även motta larm om oroligheter i kommunen. Larmen kan handla om alltifrån pågående villainbrott, ungdomsgång som samlats och dricker på offentlig plats, till brand och trafikolyckor.

Trygghetsvärdarna ska inte ingripa vid en våldsam eller farlig situation utan ska i sådana situationer rapportera till polis, sjukvård eller räddningstjänst. I andra kommuner har trygghetsvärdarna inte några sådana uppgifter utan fungerar mer som en ”traditionell” fältgrupp med uppsökande verksamhet för att etablera kontakt med bland annat ungdomar.

Trygghetsvärdarna betraktas oftast som ett brottsförebyggande verktyg, vars arbete ska vara proaktivt med syfte att öka tryggheten i kommunen.

5.4 Fältgrupp

Fältgruppen är i de flesta kommuner en brottsförebyggande och trygghetsskapande verksamhet inriktad på ungdomar. Syftet med fältgrupp är att uppsöka och upptäcka ungdomar som riskerar att fara illa men fungerar även som ett frivilligt vuxenstöd till alla unga. Detta görs genom att skapa relationer och förtroende med ungdomarna. Fältgruppen kan fungera som en länk mellan unga och myndigheter som polis och socialtjänst, och organiseras oftast under kommunens socialtjänst.

6. Lagstiftning

6.1 Väktare

Väktaren har inga särskilda befogenheter utan har samma befogenhet som alla medborgare. Detta innebär att en väktare har rätt att använda våld för att gripa den som påträffats på bar gärning eller är på flykt för ett brott med fängelsestraff på straffskalan, så kallat envarsgripande. Efter att ett envarsgripande har genomfört måste personen överlämnas till polis omgående.¹² Om ett brott begåtts med fängelsestraff som påföljd har varje medborgare, likt väktare, rätt att tillfälligt ta hand om föremål som anträffats på den misstänkte som till exempel kniv eller narkotika.¹³

¹² Lag (1942:740) ”Om häktning och anhållande” 7§ 24 kap. Justitiedepartementet 1987.

¹³ Munck, J. m.fl (2005) *Ordningvakter och väktare - regler för ordningvakter och bevakningsföretag*, 45

Väktare har även rätt att ingripa och kan ha rätt att använda våld vid nödvärn, något som stadgas i 24 kap. 1§ BrB. Nödvärn ger inte en väktare befogenhet att med våld avlägsna en person från en plats som lovtligt inträtt platsen. Detta gäller trots om personen vägrat att lämna platsen efter muntlig tillsägelse. I en sådan situation måste väktaren tillkalla ordningsvakt eller polis.¹⁴ Väktarens huvudsakliga uppgift är att bevaka objekt, tillskillnad från ordningsvakter som i huvudsak bevakar människor.

6.2 Ordningsvakt

En ordningsvakt har begränsade polisiära befogenheter och kan omhänderta, avvisa eller avlägsna individer med hänvisning till att hen stör den allmänna ordningen eller utgör en fara för sig själv eller andra. En ordningsvakt kan även bruka våld i tjänsten om situationen inte anses möjlig att lösa på andra sätt.¹⁵ Ordningsvakter kan förordnas till tjänstgöring vid allmänna sammankomster som konserter och sportsevenemang. Ordningsvakterna får även förordnas vid offentliga tillställningar som marknader, tävlingar, bad- och campingplatser och lokaler eller utrymmen med alkoholtillstånd. De förordnas även till säkerhetskontroller vid till exempel domstolar.

I övrigt existerar undantagsregeln 3§ LOV som innebär att ordningsvakter endast får förordnas i andra fall om ett särskilt behov förekommer som anses vara av väsentlig betydelse ur allmänhetens synpunkt. Bedömningsgrunderna för detta avgör polisen utifrån en rad kriterier, bland annat måste förordnandet vara kopplat till en viss plats, ett avgränsat område, så kallat tjänstgöringsställe. Ordningsvakter ska inte ersätta polisen och dess arbete, syftet är att ordningsvakterna ska komplettera polisens verksamhet.¹⁶

6.3 Trygghetsvärd

Trygghetsvärdarna har inget lagstöd för att upprätthålla den allmänna ordningen. En trygghetsvärd har inga polisiära befogenheter och får enligt lagen inte bära utrustning som till exempel batong. Här skiljer trygghetsvärdarna sig åt från en väktare. En väktare saknar också polisiära befogenheter men kan få tillstånd att

¹⁴ Lag (1980:578) Om ordningsvakter Ordningsvaktsförordning (1980:589); Munck, J. m.fl. (2005) *Ordningsvakter och väktare - regler för ordningsvakter och bevakningsföretag*, 62

¹⁵ Polismyndighetens föreskrifter och allmänna råd om ordningsvakter; Skyldigheter och befogenheter (2018)

¹⁶ Lag (1980:578) Om ordningsvakter Ordningsvaktsförordning (1980:589)

bära utrustning som batong. Trygghetsvärden får likt, väktare och alla samhällsmedborgare, envarsgräpa om lagens krav uppfylls.

6.4 Förslag på lagändring av LOV

I juni 2018 överlämnade Polismyndigheten en skrivelse till Justitiedepartementet där myndigheten begärde en översyn ordningsvaktlagen, LOV. Polismyndigheten menar att nuvarande lagstiftning från 1980-talet inte är anpassad efter samhällsutveckling och behöver moderniseras. Kommunernas ökade efterfrågan att anställa ordningsvakter i större geografiska områden gör att Polismyndigheten med nuvarande lagutformning inte har möjlighet att bevilja sådana tillstånd. Enligt förarbetena till nuvarande lag poängteras att LOV 3§ skall fungera som en undantagsregel. I skrivelsen till Justitiedepartementet önskar polisen att regeln ska formuleras som en kompletterande regel som möjligt ska kunna tillämpas om det finns behov av ordningshållning utan direkta polisiära uppgifter.¹⁷

7. Teori

7.1 Trygghet och otrygghet

Eftersom ordningsvaktens, väktares och trygghetsvärdars syfte brukar beskrivas som trygghetsskapande är det väsentligt att definiera vad trygghet och otrygghet är. Det finns ingen universellt accepterad definition av trygghet och otrygghet. På grund av detta är begreppen problematiska i relation till forskning och trygghetsundersökningar.

I den engelska litteraturen används begreppet *fear of crime* (översatt: rädsla för brott) medan (o)trygghet är det begrepp som används i Sverige. Begreppet otrygghet är i det svenska språket nära förknippat med synonymer som rädsla, oro, risk och säkerhet. Otrygghet är ett paraplybegrepp som omfattar alltifrån reaktioner till känslor till riskuppfattningar. Dessa faktorer varierar beroende på vem man är, ens fysiska och psykiska attribut, tidigare erfarenheter och utsatthet samt vart man befinner sig. Innebörden av både trygghet och otrygghet är därav högst individuell och svårdefinierat.¹⁸

¹⁷ Polismyndighetens skrivelse till Justitiedepartementet *Framställan om översyn av lagen (1980:578) om ordningsvakter och förordning (1980:589) om ordningsvakter*, 2018-06-19.

¹⁸ Torstensson Levander, M. (2007) *Trygghet, säkerhet, oro eller risk?*

Eftersom trygghet är högst subjektivt är det även logiskt att anta att olika trygghetsskapande åtgärder har olika effekt för olika individer. Flertalet teorier inom fear of crime visar att specifika samhällsgrupper, bland annat äldre, upplever otrygghet i större utsträckning. Även yttre faktorer som massmedias rapportering eller ett specifikt områdes fysiska attribut påverkar den upplevda tryggheten. Eftersom orsakerna till upplevd trygghet skiljer sig åt är det viktigt att anpassa åtgärder utifrån problematik och målgrupp.¹⁹

7.2 Brottsförebyggande arbete

Förutom trygghet motiveras oftast användandet av ordningsvakter, väktare och trygghetsvårdar utifrån ett brottsförebyggande perspektiv. Som framgår av BRÅs definition²⁰ kan det brottsförebyggande arbetet innefatta en mängd olika områden. Detta stöds av forskaren Sahlin som drar slutsatsen att brottsförebyggande arbete kan vara en mängd olika initiativ och insatser var syfte är att minska eller eliminera brott, brottslighet och rädslan för brott på aggregerad nivå.

Sahlin menar att det brottsförebyggande arbetet gestaltar sig på många olika vis och är starkt varierande mellan olika samhällen och är beroende av aktuellt samhällsparadigm och diskurs, kultur, politiska mål, människosyn och identifierat problem. Enligt Sahlin har denna samhällsliga diskursförändring inneburit att begreppet genomgått en förskjutning i betydelse och att begreppet därav är svårhanterligt att definiera.²¹

Eftersom användandet av ordningsvakter och väktare, i ett brottsförebyggande syfte, är en förhållandevis ny företeelse utifrån den svenska historiska kontexten är det av intresse att analysera hur användandet av dessa aktörer kan komma att påverka samhällsutvecklingen.

7.3 Social kontroll

För att få kunskap om vad som skapar otrygghet, och avvikande beteenden som brott, blir det relevant att diskutera social kontroll. Förenklat kan social kontroll

¹⁹Andrews, G m.fl (1988) *Explaining Fear of Crime*, 340-357; Hale, C.(1996)*Fear of Crime: A Review of the Litteratur*, 79-150; Morgan P (1978) *Delinquent Fantasies*; Wilson, J. Q (1975) *Thinking about Crime*; Wilson, J. Q. & Kelling, G.L.(1982) *Broken Windows*, 29-38

²⁰ Gustafsson, C; Nilsson, J; Berg G. (2016). *Samverkan i lokalt brottsförebyggande arbete*, 92.

²¹ Sahlin, I (2000) *Brotsprevention som begrepp och samhällsfenomen*,

beskrivas som samhällets eller en specifik grupps regler, normer och värderingar som påverkar och reglerar grupper och individers beteende och handlingar. En del mekanismer är interkulturella, men många är kulturberoende.

En hög grad av social kontroll leder till konformitet, medan en låg grad av social kontroll ytterst leder till anarki. I ett samhälle med hög grad av social kontroll tenderar brottsligheten vara låg. Detta kan återspeglas i mindre samhällen där kontakten och relationen mellan dess invånare är täta och ingen är helt anonym. I större samhällen saknas denna täta kontakt och relationerna med till exempel grannar är ofta små eller obefintliga. Låg social kontroll betraktas som en kriminogen faktor. I ett samhälle eller område med hög grad av anonymitet minskar den sociala kontrollen och risken för kriminogent beteende ökar.²²

7.3.1 Formell social kontroll

Formell social kontroll är den typen av kontroll som beskrivs och utövas genom ett lands lagar och regler gentemot avvikande handlingar. Vilka handlingar som betraktas som avvikande beskrivs i en demokratisk rättsstat genom landets lagar och utövas enbart med stöd i lagen. Utövningen sker legitimt genom statens institutioner som till exempel Polismyndigheten eller Åklagarmyndigheten, men makten utförs även av till exempel organisationer och företag.²³ Det finns flera kriminologiska teorier som visar hur svag formell social kontroll är en kriminogen faktor.²⁴

Om medborgare upplever ökad otrygghet och ökad brottslighet riskerar den formella sociala kontrollen att uppfattas som bristfällig och ifrågasättas. Forskare som Hinkle och Weisburd påpekar att samhället i en sådan situation bör vidta åtgärder som demonstrerar att man har kontroll över situationen och makt att upprätthålla lag och ordning.²⁵

²² Drakulich M. K., & Crutchfield D. R. (2013) *The Role of Perceptions of the Police in Informal Social Control: Implications for the Racial Stratification of Crime and Control* 383-407

²³ Drakulich M. K., & Crutchfield D. R. (2013) *The Role of Perceptions of the Police in Informal Social Control: Implications for the Racial Stratification of Crime and Control*, 383-407

²⁴ Hale, C (1996) *Fear of Crime: A Review of the Literature*, 79-150; Schneider, M. m.fl. (2002) *The Effect of Police Presence on Public Fear Reduction and Satisfaction: A review of the literature*, 273-299.

²⁵ Hinkle, J & Weisburd, D. (2008) *The Irony of Broken Windows Policing: A Micro-Place Study of the Relationship Between Disorder, Focused Police Crackdowns and Fear of Crime*, 503-512

7.3.2 Informell social kontroll

Informell kontroll är den kontroll som styr en människas beteende och handling genom upprätthållandet av samhällets eller gruppens normer och genom informella personliga kontakter med människor som vänner och familj. Trots att kontrollen inte beskrivs i lagtext har den en stark genomslagskraft och genomsyrar samtliga delar av samhället. Den som bryter mot rådande samhällsnormer, eller rådande normer i en specifik grupp, riskerar bemötas med sociala sanktioner som till exempel tillsägelser eller diskriminering. De kontrollmekanismer som används är ofta mycket effektiva eftersom människan ständigt eftersträvar gruppstillhörighet.²⁶

7.4 Policing

I utgångspunkt tillhör våldsmonopolet staten och utövas huvudsakligen genom polis och militär. När den privata sfären övertar allt fler polisära arbetsuppgifter utmanas det statliga våldsmonopolet och teorier kring begreppet policing finner relevans, inte minst i relation till ordningsvakter och väktare. Policing var tidigare ett begrepp som enbart inkluderade tjänstepersoner anställda av staten med uppgift att upprätta allmän ordning och säkerhet.²⁷ Numera omfattar policing även kommunala verksamheter, privata säkerhetsföretag och teknologi som övervakningskameror. Policing har blivit ett begrepp innefattande alla verksamheter som utför åtgärder mot kriminalitet - både på offentlig och privat nivå.²⁸

När ordningsvakter och väktare används som ett verktyg i det brottsförebyggande arbetet blir det relevant att studera innebörden av begreppet och eventuella konsekvenser. Forskarna Bayley och Shearing lyfter fram teori kring eventuell problematik med utvecklingen av policing. Bland annat poängterar de att samhällen i längden riskerar att förlora rättssäkerhet och social rättvisa om god säkerhet, trygghet och skydd enbart står till förfogande för samhällets resursstarka grupper.

²⁶ Drakulich K & Cruchfield R. (2013) *The Role of Perceptions of the Police in Informal Social Control: Implications for the Racial Stratification of Crime and Control*, 383-407

²⁷ Newburn, T. (2008) *Handbook of Policing*, 137

²⁸ Shearing, C; Bayle, D. (1996) *The New Structure of Policing*.

Eventuella konsekvenser av utökade privatiserade policing-områden är orättvisa skillnader eftersom resursskillnaderna riskerar innebära att enbart vissa grupper kan använda sig av privatiserade säkerhetstjänster. Enligt Bayley och Shearing är ytterligare en problematik att offentliga säkerhetsaktörer förflyttar sitt fokus inom och från de klassiska policing-områdena. Det vakuum som uppstår i dessa områden överläts ofta till privata aktörer och blir därmed enbart tillgängliga för samhällsgrupper med resurser.²⁹

7.5 Ansvarsutkrävande

Eftersom denna rapport undersöker hur olika aktörers arbete organiseras blir det av betydelse att undersöka var ansvaret föreligger. Ansvarsutkrävande anses vara en viktig del i en modern fungerande demokrati. Möjligheten till att utkräva ansvar för makthavares handlingar och beslut är grundläggande. Om denna möjlighet föregås kan detta betraktas som demokratiska dyfunktionella tecken.³⁰ Ansvarsutkrävande fungerar som en metod där aktörer som åtagit sig ett demokratiskt uppdrag kan kontrolleras medan medborgarna ges möjligheten att få information.³¹ Ansvarsutkrävande förutsätter att den ansvariga aktören ställs gentemot en auktoritet. I fall där ansvarskedjan innefattar flera olika aktörer kan situationen blir komplex och tydlig, inte minst eftersom en förutsättning för ansvarsutkrävande är att aktören erkänner sitt ansvar.³²

Eftersom ansvarskedjan vid användning av ordningsvakter kan skilja sig åt beroende på om ordningsvakten är kommunalt anställd eller anställd privat, blir det intressant att studera konsekvenser av ett eventuellt ansvarsutkrävande. Forskarna Pierre och Guys teorier visar att desto flera olika inblandade aktörer, desto otydligare blir ansvarsutkrävandet. I sådana situationer delar flera olika aktörer på ansvaret, istället för enbart en aktör, och risken förefaller då att ingen av aktörerna är villiga att åkalla sig ansvaret. Ett eventuellt ansvarsutkrävande blir då problematiskt eftersom ansvarsutkrävande kräver att aktören erkänner sitt ansvar. Det är avgörande att samtliga aktörer är medvetna om sitt ansvar och därmed åtar sig ansvar om problem uppstår. För att detta ska uppnås måste styrningen

²⁹ Shearing, C, Bayle D. (1996) *The Future of Policing*, 585-606

³⁰ Borowiak, C (2011) *Introduction in Accountability and Democracy: The Pitfalls and Promise of Popular Control*

³¹ Mulgan, R. (2003) *Holding Power to Account: Accountability in Modern Democracies*

³² Mulgan R. (2000) *Accountability: An ever-expanding concept?*

vara tydlig. Desto mer decentraliserad verksamheten är, desto svårare är det att utkräva ansvar.

Man bör även beakta den eventuella risken kring att de olika aktörerna har intressekonflikter. Kommunens intresse är nödvändigtvis inte samma som privata aktörers intresse. Pierre och Guys poängterar även att privata aktörers agerande inte nödvändigtvis kan hänvisas till kommun eller stat. Statens beslut är legitim politik. När en myndighetsperson utövar legitim myndighetsutövning är ansvarsutkrävande mindre komplicerat än när en privat aktör ska utföra myndighetens arbete. Den privata aktören besitter inte samma skyldigheter som ansvarig myndighet och den komplexa ansvarskedjan gör att ansvarsutkrävande kan försvåras ytterligare, enligt Pierre och Guys.³³

8. Forskningsöversikt

8.1 Betydelsen av vem som patrullerar

All form av patrullering kan inte förväntas öka trygghet. Trygghet är beroende av många faktorer som område, problematik och medborgarnas demografi. Forskning genomförd av bland annat Balkin och Houlden tyder på att närvaro av statliga och kommunala uniformerade och icke uniformerade tjänstepersoner har störst möjlighet att påverka tryggheten. Privata aktörer anses inte öka tryggheten i samma utsträckning. Detta baseras främst på att medborgare generellt har större förtroende för staten och kommunen eftersom deras uttalade uppgift är medborgarservice. Enligt forskarna kan privata aktörers intresse och uppgift variera och därmed tolkas som otydlig. Forskarna menar därmed att privata aktörers trygghetsskapande effekt är något lägre. Tjänstepersonens etnicitet, ålder och kön påverkar också graden av trygghet. Även tjänstepersonens kunskap och bekantskap med området kan påverka dess trygghetsskapande och brottsförebyggande effekt. I detta sammanhang är det viktigt att tjänstepersonen har ett personligt engagemang i området för att effekten ska bli önskvärd, enligt Balkin och Houlden.³⁴

³³Pierre, J. & Peters, G. (2000) *Accountability: An ever-expanding concept? Governance, politics and the state.*

³⁴ Balkin S. & Houlden P. (1983) *Reducing Fear of Crime through Occupational Presence, 13-33*

Forskningsstudier poängterar även hur tät och regelbunden kontakt med organiserade grupperingar eller individer ökar den informella sociala kontrollen, framförallt om den utförs av personer som har liknande värderingar och sociala egenskaper som målgruppen. Den informella social kontrollen anses ha positiv effekt för ökad trygghet och minskad oro för brott.³⁵

En forskningsstudie av Mopas och Stenning belyser vikten av att privata trygghetsaktörer uppfattas som legitima i sina yrkesroller och arbetsuppgifter. Om målgruppen inte anser att ordningsvakten uppfyller legitimitetskraven försvåras arbetet avsevärt och målgruppen kan till exempel vägra order och inte förflytta sig från platsen. Studien poängterar hur nödvändigt det är att befolkningen uppfattar att ordningsvakterna har en legitim auktoritet, både laglig och karismatisk.³⁶ Även forskaren Loader belyser problematik med patrullering utförd av andra aktörer än polisen. Enligt Loader finns risken att patrullering utförd av till exempel ordningsvakter inte uppnår tillräckligt bra effekt eftersom de saknar polisens ”symboliska aura”. På grund av den symboliska aurans avsaknad riskerar aktören delvis förlora sin legitimitet.³⁷

Men det finns även forskare som är positiva till patrullering utförd av andra aktörer än polisen. Forskare som Ayling poängterar fördelarna med att civila ta mer ansvar för sin egen säkerhet. Genom att anlita säkerhetsbolag eller ingå i grannsamverkan kan polisens arbetsbörda underlättas, och polisen behöver därmed enbart involveras vid faktiskt behov.³⁸

8.2 Betydelsen av var och hur man patrullerar

Flertalet forskningsstudier, däribland svenska och finska, visar att trygghet inte ökar vid patrullering i redan trygga områden. I dessa områden ökar däremot mäns otrygghet vid närvaro av ordningsvakter, jämfört med ingen uniformerad närvaro. I miljöer som upplevs som ”otrygga”, som typiskt ”ödsliga” platser eller

³⁵ Greenberg W. S m.fl. (1982) *Safety in Urban Neighborhoods: A Comparison of Physical Characteristics and Informal Territorial Control in High and Low Crime Neighborhoods*; Lavrakas J. P. (1981) *Factors Related to Citizen Involvement in Personal, Household and Neighborhood Anti-Crime Measures*

³⁶ Mopas, S. M. & Stenning, P. C. (2001) *Tools of the Trade: The Symbolic Power of Private Security - and Exploratory Study*, 67-97.

³⁷ Loader, I. (1997) *Thinking normatively about private security*,

³⁸ Ayling, J (2007) *Force multiplier: People as a policing resource*.

stadsmiljöer med mycket människor nattetid, ökar däremot känslan av trygghet vid patrullering – både för män och kvinnor.

Uniformerade poliser som patrullerar ökar känslan av tryggheten mest. Ordningsvakter, väktare, polisvolontärer eller andra uniformerade aktörer, som till exempel en trygghetsvärd, bidrar också till en känsla av ökad trygghet men i lägre grad. Framförallt ökar tryggheten vid fotpatrullering jämfört med fordonspatrullering, oavsett om polis eller andra uniformerade aktörer patrullerar. Fordonspatrullering har en relativt ineffektiv påverkan av trygghet. Med polisbils patrullering kan däremot otryggheten öka eftersom invånare i sådana situationer tenderar att dra slutsatsen att något ”otryggt” har inträffat eller är pågående.³⁹

Resultatet från studier i brittiska bostadsområden visar att en del boende känner en ökad oro för brott på grund av ordningsvaktens eller trygghetsvärdars närvaro. Detta beror troligtvis på att aktörernas ökade närvaro leder till en ökad medvetenhet kring brott. Denna ökade medvetenhet leder i sin tur till att den uniformerade närvaron associeras med en ökad risk att utsättas för brott.⁴⁰

8.3 Betydelsen av vem som ska göras trygg och vad som skall förebyggas

Som tidigare nämnt varierar den trygghetsskapande och brottsförebyggande effekten av uniformerad närvaro. Medborgarnas demografi påverkar i hög grad hur trygghet upplevs och effekten av till exempel uniformerad närvaro. Det finns omfattande forskning som berör uniformers effekt. Uniformer blir ofta förknippade med ökad kompetens, trovärdighet, intelligens, hjälpsamhet, status och auktoritet.⁴¹ Forskning visar även att uniformerad närvaro ökar känslan av trygghet hos individer i närheten.⁴² Dock visar flera studier att kvinnors trygghet

³⁹Andershed, H. m.fl. (2015) *Tryggare kan ingen vara? Människors trygghet i närvaro av poliser, ordningsvakter och polisvolontärer*; Salmi, m.fl. (2004) *The Role of Police Visibilitet in Fear of Crime in Finland*, 573-591.

⁴⁰Noaks, L. (2000) *Private Cops on the Block: A Review of the Role of Private Security in Residential Communities*, 143-161; Noaks, L. (2004) *Diversification of British Policing: The citizen experience*, 254-274.

⁴¹Mauro, R. (1984) *The Constable's New Clothes: Effects of Uniforms on Perceptions and Problems of Police Officers*, 42-56; Singer, M, & Singer, A (1984) *The Effect of Police Uniform on Interpersonal Perception* 157-161; Lawrence S & Watson, M (1991) *Getting Others to Help: The Effectiveness of Professional Uniforms in Charitable Fund-Raising*, 170-185; Durkin, K. (2000) *The salience of uniform in young children's perception of police status*, 47-55

⁴²Balkin S. & Houlden P. (1983) *Reducing Fear of Crime through Occupational Presence*, 13-34.

ökar i betydligt större utsträckning än vad mäns trygghet gör.⁴³ För män kan snarare en uniformerad närvaro leda till negativa effekter i form av ökad otrygghet.⁴⁴ Äldre åldersgrupper upplever generellt en ökad otrygghet vid avsaknad av uniformsnärvaro, oavsett uniformstyp. Studier visar även att äldre individer har mer positiva åsikter gentemot uniformerade tjänstepersoner jämfört med yngre.⁴⁵

Hos unga kan ett möte med representanter från den formella makten, som polis eller ordningsvakt, försvåra ett brottsförebyggande arbete, jämförelsevis med en informell makt som till exempel en fältgrupp.

En förutsättning för att lyckas med ett brottsförebyggande arbete hos unga är att verksamheten skapar förtroende. Polis, ordningsvakter och väktare, vars arbetsuppgifter vanligtvis är av ett mer formellt slag, tenderar inte ha resursmöjligheter att skapa en mer djupgående relation till unga där förtroende får möjlighet att skapas. En fältarbetare har som primär arbetsuppgift att just verka för att skapa relation och förtroende med ungdomar. Fältarbetarens förutsättningar är således bättre än formella maktens representanter.⁴⁶

Forskning visar även att uniformerade tjänstepersoner som representerar den formella makten lyckas sämre med att utvinna korrekt information från unga än vad icke-uniformerade tjänstepersoner gör. Uniformen antas påverka den sociala kontexten eftersom uniform representerar auktoritet. Om barnet eller ungdomen har ett komplicerat förhållande till auktoriteter kan den uniformerade närvaron inledningsvis försvåra den kontaktskapande relationen.⁴⁷

Men även barn och unga som har en tillsynes oproblematiske relation till auktoritet ökar sina chanser till en lyckad och förtroendegivande relation med vuxna om denne inte inleds med en auktoritär kontroll. Forskning visar att den mest effektiva

⁴³ Cordner G. W (1986) *Fear of crime and the police: An evaluation of a fear-reduction strategy*, 223-233; Cordner, G. & Jones, M. (1995) *The effects of supplementary foot patrol on fear of crime and attitudes toward the police*, 189-198

⁴⁴ Van De Veer m.fl (2012) *Feelings of safety: Ironic consequences of police patrolling*, 3114-3125.

⁴⁵ Hauber, A. m.fl (1996) *Some new forms of functional social control in the Netherlands and their effects*, 199-219; Pennell, S m.fl (1989) *Guardian Angels: A Unique Approach to Crime Prevention*, 378-400.

⁴⁶ Frattaroli S. m.fl. (2010) *Streetworkers, Youth Violence Prevention, and Peacemaking in Lowell, Massachusetts: Lessons and Voices from the Community*, 171-179; Engel, C.(2008) *Mind the gap - En empirisk studie av Lugna gatan i Göteborg och Malmö Samt United Sisters i Uppsala*.

⁴⁷ Powell, M. m.fl. (2000) *The Effect of Uniform and Prior Knowledge on Children's Event Reports and Disclosure of Secrets*, 27-40.

formen av föräldrars kontroll inte är en auktoritär föräldrar-roll som består av att den vuxne beordrar den unge. Tvärtom bygger lyckad kontroll på ett samspel mellan den vuxne och barnet där tankar utbyts och förtroende sinsemellan existerar. Kontrolleffekten av unga behöver nödvändigtvis inte återspeglas i auktoritära metoder utan bör med fördel uppnås genom mer demokratiska metoder. Den indirekta kontrollen har således en starkare genomslagskraft än den direkta, formella, kontrollen.⁴⁸

Den bekräftade uppfattning av relationen mellan uniform, makt och social kontroll är märkbar.⁴⁹ Forskningsstudier påvisar hur den allmänna uppfattningen av uniformer även påverkar uniformsbäraren. En uniformerad tjänsteperson påverkas av sin klädsel i så stor grad att dess beteende riskerar att förändras för att bekräfta omgivningens förväntan och fördomar av arbetsrollen, inte minst uniformsbärarens känsla av makt och auktoritet.⁵⁰

9. Kommunala exempel

I de skånska kommuner förekommer en mängd olika trygghetsskapande och brottsförebyggande verksamheter. Kommunerna har olika förutsättningar, problematik och möjligheter något som ofta återspeglas i vilken typ av verksamhet kommunerna väljer att bedriva. Nedan presenteras fyra olika kommunala verksamheter med brottsförebyggande och trygghetsskapande syfte.

9.1 Ordningsvakter i Landskrona

Landskrona är en av de kommuner i Skåne med störst 3§-område. Kommunala ordningsvakter infördes 2005 mot bakgrund av växande otrygghet och våldsproblematik i stadens centrum. Sedan dess har 3§-området vuxit och omfattar idag ca en kvadratkilometer av stadens centrala delar.

Ordningsvakterna är organisatoriskt placerade under kommunens trygghets- och säkerhetsenhet. Arbetet inriktas på centrala Landskrona med fokus på gatorna runt stadens krogar eller där behov finns. Syftet är att bidra till en lugn och attraktiv stad för att besökare ska få en trygg och trivsamt upplevelse i Landskrona

⁴⁸ Sarnecki, J (2014) *Introduktion till kriminologi volym 1*, 132ff.

⁴⁹ Birzer, P. (2004) *Images of power: an analysis of the militarization of police uniforms and messages of service*, 121-128.

⁵⁰Zimbardo, P. m.fl. (1973) *Interpersonal Dynamics In a Simulated Prison*; Zimbardo, P. (2004) *A situationist perspective on the psychology of evil: Understanding how good people are transformed into perpetrators*, 21-50; Haney, C. (1999) *Reflections on the Stanford Prison Experiment: Genesis, transformation, consequences*, 193-237.

centrum. Ordningsvakternas främsta arbetsredskap är dialog och samverkan, vid behov ingriper de mot ordningsstörning. Ordningsvakterna ska utgöra ett komplement till, och samverka med övriga trygghetsskapande aktörer som finns i kommunen exempelvis fältgrupp, polis, nattvandrare, krog- och bevakningspersonal. Samverkan med fältgruppen sker till exempel genom gemensamma startmöten varje fredags- och lördagskväll. På startmötena redogörs aktuell lägesbilden och eventuella beslut fattas om gemensamma prioriteringar för den aktuella kvällen. Ordningsvakterna utför inte andra uppdrag som till exempel tillsyn av kommunala objekt. De patrullerar till fots och arbetar kvälls- och nattetid fredagar och lördagar samt vid specifika högtider som till exempel annandag jul. Arbetet utgår från Landskrona stads värdegrund BRA, bemötande, resultat, ansvar. I möte med såväl besökare som kollegor och samverkansparter genomsyras förhållningssättet av ömsesidig respekt, likabehandling och ickediskriminering.

9.2 Trygghetsvärdar i Vellinge

Vellinge kommun använder sig av kommunala trygghetsvärdar sedan augusti 2018. Trygghetsvärdarnas uppgift är att närvara vid specifikt utvalda platser i syfte att öka den upplevda tryggheten för kommuninvånarna. Trygghetsvärdarnas närvaro ska fungera brottsförebyggande genom att förekomma problem innan de uppstår och föra dialoger, skapa relationer och förtroende hos medborgarna. Trygghetsvärdarna fungerar även som medborgarservice och kan kontaktas i icke-polisiära ärenden t.ex. som kunskapsstöd gällande grannsamverkan. Trygghetsvärdarna utför tillsyn av kommunala objekt som skolor och förflyttar sig inom kommunens gränser både till fots och med bil. Vid varje arbetspass arbetar minst två värdar. Arbetet kräver god social förmåga och kommunen har lagt stor vikt i rekryteringsprocessen att finna värdar med varierande kompetens och bakgrund. Trygghetsvärdarna genomgår introduktionsutbildning innehållande till exempel konflikthantering. Även fortlöpande utbildningar inom diverse områden tillhandahålls.

9.3 Ordningsvakter i Staffanstorp

Staffanstorp kommunen upplevde under en period problem med bland annat ungdomsgång och otryggheten i kommunen ansågs öka. I augusti 2018 inrättades därför ordningsvakter i beviljat 3§-område i syfte att öka tryggheten och upprätthålla den allmänna ordningen för Staffanstorps medborgare.

Ordningsvakterna är anställda av kommunen inom 3§-området och som vakter utanför området. Ordningsvakterna är organisatoriskt placerade under kommunens trygghet- och säkerhetsenhet.

Ordningsvakternas funktion är huvudsakligen att upprätthålla den allmänna ordningen innanför 3§-området och bidra till ökad trygghet för kommuninvånarna. Ordningsvakterna uppmuntras skapa kontakt och dialog i syfte att få medborgarnas förtroende. Arbetsuppgifterna inkluderar även tillsyn av kommunala objekt som till exempel skolor. Ordningsvakternas arbetsuppgifter berör fler områden än traditionella ordningsvaktsuppdrag varpå särskild vikt lagts vid vakternas personliga sociala egenskaper. Ordningsvakterna förväntas till exempel ha ett intresse av att arbeta med ungdomar.

9.4 Trygghetsvärdar i Svedala

Sedan juli 2017 har Svedala kommun använt sig av trygghetsvärdar i syfte att öka tryggheten för medborgarna. Syftet är även att minska kommunens kostnader för privata vaktbolag och att öka kommunens synlighet och möjlighet till dialog med medborgarna.

Trygghetsvärdarna i Svedala kommun ingår i Räddningstjänstens verksamhet och har en räddningstjänst-inriktning kombinerat med tillsyn av kommunala verksamheter. Vårdarna är semiprofessionella första insatspersoner (FIP) som svarar tillsammans med Räddningstjänstens personal på larm. Övrig tid arbetar trygghetsvärdarna enskilt. Trygghetsvärdarna fungerar som en service för kommuninvånare och ska föra dialoger, skapa kontakt och förtroende i ett trygghetsskapande och brottsförebyggande syfte. Stor vikt läggs på trygghetsvärdarnas sociala kompetens och förmåga att skapa kontakt med till exempel ungdomar.

10. Resultat

Genomförd survey-undersökning visar att totalt 14 av Skånes 33 kommuner använder sig av ordningsvakter. En del tillfrågade kommuner som inte använder sig av ordningsvakter idag uppger att de önskar ordningsvakter men att nuvarande bedömning är att de inte uppfyller kraven för ett 3§-område.

Undersökningen och genomförda kvalitativa intervjuer visar även att kommuner som inte uppfyller krav för 3§-område undersöker alternativa möjligheter som till exempel trygghetsvärdar. Eftersom inget lagligt tillstånd erfordras för denna typ av verksamhet framstår dessa alternativ som attraktiva.

Kommuner som använder sig av trygghetsvärdar poängterar även de ekonomiska fördelarna med denna typ av aktör. Trygghetsvärdar utför ofta en mängd olika uppgifter som tillsyn av kommunala objekt som skolor, samtal med medborgare och utryckning vid larm. Detta innebär att kommunen har möjlighet till att effektivisera sina utgifter. Dessa kombinerade uppgifter är inte alltid nödvändigtvis trygghetsskapande och/eller brottsförebyggande och ingår inte nödvändigtvis i det brottsförebyggande arbetet.

Undersökningens resultat visar att införandet av ordningsvakter, väktare och trygghetsvärdar är ett relativt nytt fenomen bland Skånes kommuner, bortsett från några enstaka kommuner.

Skåne är en av de regioner i Sverige med flest kommuner som använder sig av ordningsvakter. En del kommuner väljer att anställa ordningsvakterna kommunalt medan en majoritet av kommunerna anställer ordningsvakterna genom privata säkerhetsbolag.

I en majoritet av kommunerna utför ordningsvakterna enbart uppgifter enligt det traditionella ordningsvaktsuppdraget inom 3§-området. Det förekommer dock i en del kommuner att ordningsvakterna även utför arbetsuppgifter som normalt inte klassificeras som klassiska ordningsvaktsuppdrag. I dessa kommuner ska ordningsvakterna inta flera arbetsroller och även fungera som en typ av "fältgrupp" och/ eller "vakt" och utföra till exempel tillsyn av kommunala objekt, både innanför och utanför 3§-området. Det är viktigt att poängtera att

ordningsvakterna i dessa tillfällen rent juridiskt inte har befogenheter och inte kan agera utifrån rollen som ordningsvakt utanför angivet 3§-område. Ordningsvakten får enbart verka och befinna sig inom 3§-området i enlighet med polisens förordnade.

Av de kommunala aktörerna som används i brottsförebyggande och trygghetsskapande syfte är det enbart ordningsvakten som har delvis polisiära befogenheter. Väktare, trygghetsvärdar eller liknande aktörer har inte något mandat att upprätthålla den allmänna ordningen och omhänderta medborgare. Det är enbart ordningsvakten som svarar under polismyndigheten och som polisen kan kommendera att utföra specifika uppgifter.

11. Analys & diskussion

Forskningsöversikten visar att det inte finns en aktör som är brottsförebyggande och trygghetsskapande oavsett problematik, målgrupp och miljö. Presenterad forskning visar snarare att aktörernas effekt på brott och trygghet beror på en mängd olika variabler som till exempel kön, ålder och problematik. Det är därför nödvändigt med en väl genomförd problembild. Utifrån problembilden måste en orsaksanalys genomföras för att ha möjlighet att implementera rätt brottsförebyggande och/eller trygghetsåtgärd.

Det är även viktigt att poängtera att en trygghetsskapande åtgärd inte nödvändigtvis är brottsförebyggande. Brottsförebyggande åtgärder behöver på samma vis inte påverka tryggheten nämnvärt. Som presenterad forskning visar påverkas den upplevda tryggheten av en mängd olika faktorer. Det är därför av betydelse att klargöra om syftet med aktörernas arbete ska vara brottsförebyggande och/eller trygghetsskapande. Är syftet uteslutande trygghetsskapande måste kommunen medvetet beakta alla möjliga faktorer som påverkar upplevd trygghet som till exempel mediala faktorer, områdets fysiska faktorer och vem eller vilka som ska göras trygga.

Trygghet är svårdefinierad och därav är trygghetsarbete komplext. Är målgruppen ungdomar är nödvändigtvis inte ordningsvakter det mest effektiva verktyget. Som presenterad forskning visar finns det flertalet problematiska faktorer med ordningsvakter och andra uniformerad aktörer som kan försvåra ett effektivt arbete med ungdomar. I en sådan situation pekar forskningen snarare på att aktörer som till exempel en fältgrupp har större möjlighet att skapa kontakt och förtroende som kan leda till ökad trygghet och på sikt verka brottsförebyggande. Är målgruppen äldre medborgare har den uniformerad närvaron troligen en positiv effekt på tryggheten men är i ett sådant sammanhang inte per automatik brottsförebyggande.

Önskar man öka upplevd trygghet i ett relativt lugnt område är troligen ordningsvakter, väktare eller trygghetsvårdar inte rätt val. Noaks studie belyser att uniformerad närvaro i sådan miljö snarare riskerar leda till ökad orolighet för

brott något som leder till ökad otrygghet. Att öka den upplevda tryggheten genom fordonspatrullering är också ineffektivt, oavsett område, och bör undvikas.

Det går inte att bortse från den effekt och symbolik som specifikt uniformer av polisiär eller militär karaktär har. Det är därför viktigt att reflektera över uniformens betydelse och dess eventuella positiv och negativ inverkan på arbetes syfte. Är syftet att förebygga till exempel misshandelsbrott i ett krogområde kan uniformerad närvaro i form av ordningsvakt vara ett bra alternativ. Enbart ordningsvakten har rätt att omhänderta berusade personer som stör den allmänna ordningen. I en sådan situation kan ordningsvakten bidra till både ökad trygghet för medborgare som befinner sig i utemiljön samt verka brottsförebyggande för individer som är överförfriskade och riskera påverka den allmänna ordningen. Men även i ett sådant sammanhang är det viktigt att beakta att medborgarna kan uppfatta ordningsvaktens närvaro olika positivt.

Det är nödvändigt att medborgarna betraktar aktörens närvaro och agerande som legitim. Som forskarna Mopas, Stening och Loader beskriver är det en förutsättning, men inte självklarhet, att aktörer inom policing-begreppet uppfattas som legitima för att dess arbete ska ha positiv effekt. Huruvida ordningsvakter, väktare, trygghetsvärdar och fältarbetare uppfattas legitima är givetvis individberoende men beror även på om huruvida deras agerande är rättfärdigt med stöd i lagen. Det är därför av betydelse att alla aktörer alltid arbetar innanför lagarnas ramverk och enbart agerar utifrån sina befogenheter.

För att detta ska ske måste kommunerna lägga stor vikt vid att rekrytera personal med rätt kompetens och kunskap. Det är även en förutsättning att personal genomlöpande fortbildas. En sådan organisering är mycket betydelsefull när arbetsuppgifterna är varierande och även inkluderar icke-traditionella uppgifter.

Eftersom instiftandet av ordningsvakter, väktare och trygghetsvärdar är ett relativt nytt förekommande fenomen i Skånes kommuner blir det aktuellt att analysera utvecklingen utifrån det brottsförebyggande begreppet.

Den drastiska ökningen som skett i Skåne på senaste tid kan tolkas som en förändrad syn på vad brottsförebyggande och trygghetsskapande arbete är. Användandet av dessa aktörer kan komma att påverka samhällsutvecklingen till ytterligare ökad efterfrågan av formell kontroll på bekostnad av den informella

kontrollen. Forskarna Hinkel och Weisburd betonar vikten av att ett samhälle med låg grad av formell kontroll ”demonstrerar” kontrollen för medborgarna i syfte att återta kontrollen. En sådan ”demonstration” hade kunnat ske genom till exempel ordningsvakter som synligt patrullerar på strategiskt utvalda platser. Dock bör en kommun med försiktighet reflektera över vilken målgrupp man önskar nå.

Ur ett kriminologiskt perspektiv poängteras eventuella konsekvenser kring vad ytterligare övergång från informell kontroll till ökad formell kontroll kan innebära. Forskning visar att barn och ungdomar effektivare mottar uppfostran om sådan sker utifrån ett icke-auktoritärt perspektiv. Den formella kontrollen, som är auktoritär, har i sådana situationer högre hinder att passera än vad den informella, mindre auktoritära, kontrollen har. Utifrån ett kriminologiskt perspektiv går det i heller inte att bortse från andra eventuella konsekvenser av pågående samhällsutveckling. Kommuners användning av ordningsvakter kan förvisso underlätta arbetsbördan för polisen, men att kommuner ansvarar och finansierar denna typ av verksamheter leder med stor sannolikhet till att Sveriges invånare i praktiken inte erbjuds likvärdig grad av avsaknad av brott och otrygghet, en analys som stöds av forskarna Bayley och Shearing.

Redan idag förekommer stora skillnader i trygghet och utsatthet för kriminogena miljöer. Ökad användning av till exempel kommunala ordningsvakter riskerar leda till att skillnader mellan kommuner ökar ytterligare. Kommuner som har resursmöjlighet att implementera ordningsvakter eller trygghetsvärdar kan, förutsatt att verksamheterna används på korrekt sätt som till exempel ordningsvakter i krogmiljö eller trygghetsvärdar för att öka upplevd trygghet för äldre, erbjuda sina medborgare en tryggare miljö. Kommunmedborgare, vars kommun inte har resurser till denna typ av verksamheter, riskerar att utsättas för fler brott och ökad upplevd otrygghet.

Eftersom våldsmonopolet tillhör staten sker en förskjutning av de polisiära uppgifterna till ordningsvakter inte utan konsekvenser. Att kommunen delvis övertar ansvar, som egentligen är statens, riskerar att påverka statens och polisens legitimitet och ansvar. Att samhället och begreppet policing även i Sverige utvecklas till att i större omfattning inkludera privata aktörer, riskerar inte enbart leda till ökade skillnader mellan samhällsmedborgare. Det påverkar i

förlängningen även statens samhällskontrakt gentemot medborgarna. Användandet av andra aktörer än polis i brottsförebyggande och trygghetsskapande syfte riskerar leda till en förändrad rättssäkerhet för medborgare eftersom ansvarsutkrävandet riskerar bli otydligt. Likt Mulgan beskriver är ansvarsutkrävandet en förutsättning för en legitim verksamhet. Om ansvarskedjan är otydlig och lång försvåras processen och medborgarna riskeras att berövas denna rättighet. Utifrån ett rättighetsperspektiv är därför kommunala aktörer att föredra inte minst därför att dessa förväntas agera i kommunens och dess medborgares intresse, medan risken för intressekonflikter förefaller högre vid användning av privata aktörer.

Rapportens undersökning visar att kommunala ordningsvakter, väktare och trygghetsvårdar är i ropet. Eftersom flertalet av verksamheterna är relativt nya är det svårt att göra någon bedömning av arbetets effekt. Då de flesta verksamheterna fortfarande är i uppstartsfasen är det troligt att anta att verksamheternas organisering och innehåll kan komma att utvecklas, anpassas och förändras. Likt all verksamhet är det av vikt att verksamheterna fortlöpande synas och utvärderas. Det är viktigt att poängtera att effekterna av arbetet måste betraktas objektivt utifrån resultat och forskning forskning – inte utifrån politik och rådande samhällsparadigm.

Frågor att besvara för kommunen:

Vilken är problembilden och vad visar genomförd orsaksanalys?

Vad är det som ska förebyggas och vilka är det som ska göras trygga?

Vilken eller vilka åtgärder är lämpliga?

Hur är möjligheten att infria dessa åtgärder? Finansiering? Lagstiftning?

Hur ska arbetet organiseras och vilken inriktning ska arbetet ha?

Vem önskar man rekrytera? Överensstämmer dessa kompetenser med aktuell målgrupp och problematik? Vilken utbildning och fortbildning ska erbjudas och hur ska den genomföras?

Är arbetet legitimt? Vem kan ansvarsutkrävas? Hur ska utvärdering genomföras?

Referenser

- Andrews G; Box, S; Hale C. (1988). Explaining Fear of Crime. *British Journal of Criminology*, Vol 28(3), ss. 340-357.
- Ayling, J (2007). Force multiplier: People as a policing resource. *International Journal of Comparative and Applied Criminal Justice*, Vol. 31(1), ss. 73-100.
- Balkin, S; Houlden P. (1983). *Reducing fear of crime through occupational Presence*. *Criminal Justice and behavior*, Vol 10(1), ss, 13-33.
- Borowiak, C (2011). *Introduction in Accountability and Democracy: The Pitfalls and Promise of Popular Control*. New York: Oxford University Press.
- Birzer, P; Michael L. (2004). Images of power: an analysis of the militarization of police uniforms and messages of service. *Free Inquiry in Creative Sociology*. Vol. 32(2), ss. 121-128.
- Cordner G. W (1986). Fear of crime and the police: An evaluation of a fear-reduction strategy. *Journal of Police Science & Administration*. Vol. 14(39), ss. 223-233.
- Cordner, G. & Jones, M. (1995). *The effects of supplementary foot patrol on fear of crime and attitudes toward the police*. In P. Kratcoski, & D. Dukes (Eds.). *Issues in community policing* ss. 189-198. Anderson Publishing Co.
- Denscombe, M. (2016) *Forskningshandboken. För småskaliga forskningsprojekt inom samhällsvetenskaperna*. 3:e uppl. Lund: Studentlitteratur.
- Drakulich M. K; Crutchfield D. R, (2013). The Role of Perceptions of the Police in Informal Social Control: Implications for the Racial Stratification of Crime and Control. *Social Problems* Vol. 60(3) August 2013, ss. 383-407. Oxford University Press.
- Durkin, K. (2000). The salience of uniform in young children's perception of police status. *Legal & Criminological Psychology*. Vol. 5(1) ss. 47-55.
- Engel, C. (2008). *Mind the gap - En empirisk studie av Lugna gatan i Göteborg och Malmö samt United Sisters i Uppsala*. Forskningsrapport. Stockholm: Ersta Sköndal Högskola.
- Frattaroli S; Pollack M. K; Jonsberg K; Croteau, G; Rivera JC; Mendel, S. J. (2010). Streetworkers, Youth Violence Prevention, and Peacemaking in Lowell, Massachusetts: Lessons and Voices from the Community, *Progress in Community Health Partnerships: Research, Education, and Action*. Vol. 4(3) ss. 171-179. John Hopkins University Press.
- Greenberg W. S; Rohe M W; Williams R. J. (1982). Safety in urban Neighborhoods: A Comparison of Physical Characteristics and Informal Territorial Control in High and Low Crime Neighborhoods. *Population and Environment*, *Human Sciences Press*, Vol 5 (3) ss. 141-165.

- Gustafsson, C; Nilsson, J; Berg G. (2016). *Samverkan i lokalt brottsförebyggande arbete* 1:e uppl. Stockholm: Brottsförebyggande rådet, Polismyndigheten & Sveriges kommuner och landsting.
- Hale, C. (1996). Fear of Crime: A Review of the Litteratur. *International Review of Victimology*. 1996, Vol 4(2), ss. 79-150.
- Hinkle, J; Weisburd, D. (2008). The Irony of Broken Windows Policing: A Micro-Place Study of the Relationship Between Disorder, Focused Police Crackdowns and Fear of Crime. *Journal of Criminal Justice* 36(6), ss. 503-512.
- Hauber, A; Hofstra, B; Toornvliet, L; Zandbergen, A. (1996). Some new forms of functional social control in the Netherlands and their effects. *The British Journal of Criminology*, Vol. 36(2) ss. 199-219.
- Haney, C; Maslach, C; Zimbardo, P. G. (1999). *Reflections on the Stanford Prison Experiment: Genesis, transformation, consequences*. In T. Blass (Ed.), *Obedience to authority: Current perspectives on the Milgram Paradigm* ss. 193-237.
- Kelling, G.; Wilson, J. (1982). Broken windows: the police and neighborhood safety. *Atlantic Monthly*. Vol. 249(3), ss. 29–38.
- Lavrakas J. P (1981). *Factors Related to Citizen Involvement in Personal, Household and Neighborhood Anti-Crime Measures - An Executive Summary*. Washington: U.S. National Institute of Justice.
- Lawrence S; Watson, M (1991). Getting Others to Help: The Effectiveness of Professional Uniforms in Charitable Fund-Raising. *Journal of Applied Communication Research*. Vol. 19(3), ss. 170-185.
- Loader, I. (1997). Thinking normatively about private security. *Journal of Law and Society*. Vol. 24(3) ss. 377-394.
- Mauro, R. (1984). The Constable's New Clothes: Effects of Uniforms on Perceptions and Problems of Police Officers. *Journal of Applied Social Psychology*. Vol. 14(1), ss. 42-56.
- Mopas, S. M; Stenning, P. C. (2001) Tools of the Trade: The Symbolic Power of Private Security - an exploratory study. *Policing and society*, Vol. 11 (1), ss. 67-97.
- Morgan, P. (1978). *Delinquent Fantasies*. London: Temple Smith.
- Mulgan, R. (2003). *Holding Power to Account: Accountability in Modern Democracies*. New York: Basingstoke Palgrave Macmillan.
- Mulgan R. (2000). Accountability: An ever-expanding concept? *Public Administration*. Vol. 78(3) ss. 555-573. Blackwell Publishers Ltd.
- Munck, J. m.fl. (2005). *Ordningsvakter och väktare - regler för ordningsvakter och bevakningsföretag* 3:e uppl. Stockholm: Nordstedts juridik.
- Newburn, T. (2008). *Handbook of Policing* 2:uppl. London: William Publishing.

- Noaks, L. (2000). Private cops on the block: A review of the role of private security in residential communities. *Policing & Society*, Vol. 10(2) ss.143-161.
- Noaks, L. (2004). Diversification of British Policing: The citizen experience. *An International Journal of Police Strategies & Management*, Vol 27(2) ss. 254-274. Emerald Group Publishing Ltd.
- Pennell, S; Curtis, C; Henderson, J; Tayman, J. (1989). Guardian Angels: A Unique Approach to Crime Prevention. *Crime & Delinquency*. Vol. 35(3), ss. 378-400.
- Powell, M. Wilson J; Croft C; Weiss M. C; Weiss,W.U.(2000) The Effect of Uniform and Prior Knowledge on Children's Event Reports and Disclosure of Secrets, *Journal of Police & Criminal Psychology*. Vol. 15(1) ss. 27-40.
- Pierre, J. & Peters, G. (2000). *Accountability: An ever-expanding concept? Governance, politics and the state*. 2:e uppl. Basingstoke Macmillan: New York.
- Sahlin, I. (2000). *Brottsprevention som begrepp och samhällsfenomen*. Lund: Arkiv Libris.
- Salmi, S; Grönroos, M; Keskinen, E. (2004). The Role of Police Visibility in Fear of Crime in Finland. *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management*. Vol. 27(4), ss. 573-591.
- Sarnecki, J. (2014). *Introduktion til kriminologi volym 1*. 3:e uppl. Studentlitteratur: Lund.
- Schneider, M; Zhao, J. S; Thurman, Q. (2002). The effect of police presence on public fear reduction and satisfaction: A review of the literature. *The Justice Professional*, Vol. 15(3) ss. 273-299.
- Shearing, C; Bayle, D. (1996). The New Structure of Policing. *U.S. National Institute of Justice Research Report*.
- Shearing C; Bayle, D. (1996). The Future of Policing. *Law and Society Review*.. Vol. 30(3) ss.585–606.
- Singer, M, & Singer, A (1984). The Effect of Police Uniform on Interpersonal Perception. *The Journal of Psychology*. 1985, Vol. 119(2) ss. 157-161.
- Torstensson Levandander, M. (2007). *Trygghet, säkerhet, oro eller risk?* Stockholm: Sveriges kommuner och landsting.
Elektronisk utgåva: <https://webbutik.skl.se/bilder/artiklar/pdf/7164-309-4.pdf?issuusl=ignore> [2018-10-10]
- Van De Veer, E; Lange, M. A; Haar, E; Karremans, J. C. (2012). Feelings of safety: Ironic consequences of police patrolling. *Journal of Applied Social Psychology*, Vol. 42(12), ss. 3114-3125.

Vesterhav, D; Lindblom, L; Hellberg, S. (2018). *Orsaksanalys i lokalt brottsförebyggande arbete*. 1:e uppl. Stockholm: Brottsförebyggande rådet, Polismyndigheten & Sveriges kommuner och landsting.

Wilson, J. Q. (1975). *Thinking about crime*. New York: Basic Book

Zimbardo, P; Haney, C; Banks, C. (1973) *Interpersonal Dynamics In a Simulated Prison*. Stanford University.

Elektronisk utgåva: <http://www.dtic.mil/dtic/tr/fulltext/u2/751041.pdf>
[2018-09-25]

Zimbardo, P. (2004). A situationist perspective on the psychology of evil: Understanding how good people are transformed into perpetrators. *The Social Psychology of Good and Evil*, ed. Miller A. G., editor. New York: Guilford Press ss. 21-50.

Lagar & föreskrifter

Polismyndigheten skrivelse till Justitiedepartementet (2018-06-19). *Framställan om översyn av lagen (1980:578) om ordningsvakter och förordning (1980:589) om ordningsvakter*.

PMFS (Polismyndighetens författningssamling) (2017) *Polismyndighetens föreskrifter och allmänna råd om ordningsvakter. PMFS 2017:12 EAP 670-1* Hämtad från https://polisen.se/siteassets/forfattningssamling/fap-nummer/fap670_1_pmfs2017_12.pdf [2018-09-16]

SFS (1980:578) *Ordningvaktförordning*. Stockholm: Justitiedepartementet.

Muntliga källor

Annika Persson, Trygghetssamordnare Landskrona Stad.

Annika Wågsäter, Länsstyrelsen Skåne, tidigare Trygghetssamordnare Landskrona Stad.

Christer Stålhandske, kommunpolis Staffanstorp kommun.

Emma Björk, Säkerhetschef Staffanstorp kommun.

Jesper Behm Fransson, Trygghets- och säkerhetsutvecklare Vellinge kommun.

Lars Sjöberg, Verksamhetsansvarig bevakningsfrågor Rättsavdelningen, Polismyndigheten.

Mikael Jönsson, Räddningschef/Säkerhetschef Svedala kommun.



Länsstyrelsen
Skåne
www.lansstyrelsen.se/