

Slutrapport

Ekonomiskt stöd till utvärdering av lokalt brottsförebyggande arbete

Det sker mycket brottsförebyggande arbete runtom i landet, både som projekt och i den löpande verksamheten. Några av dessa insatser har utvärderats med hjälp av ekonomiskt stöd från Brottsförebyggande rådet (Brå).

Brå publicerar ett urval av slutrapporterna på myndighetens webbplats för att sprida kunskap om goda exempel och hjälpa andra aktörer i deras brottsförebyggande arbete. Det här är en sådan rapport.

För sakuppgifter och slutsatser i dessa rapporter står respektive författare eller organisation.

Fler rapporter finns att ladda ner på www.bra.se/ekostod

Utvärderad med stöd från: 



KAPABLA VÄKTARE I NORSJÖ KOMMUN

**EN UTVÄRDERING AV ETT BROTTSFÖREBYGGANDE OCH TRYGGHETSKAPANDE
PROJEKT I SAMVERKAN MELLAN NORSJÖ KOMMUN, LOKALPOLISOMRÅDE SKELLEFTEÅ
OCH RÄDDNINGSTJÄNSTEN**



1. Inledning

Den 26 april 2021 beslutade Norsjös kommunstyrelse att initiera pilotprojektet *Kapabla väktare i Norsjö kommun*. Den föreliggande rapporten är en utvärdering av dess implementering och utfall. Upprinnelsen till projektet var att Norsjö, liksom flera andra kommuner i Västerbottens län, erfarit en ökad närvaro av mobila vinningskriminella från Baltikum och Östeuropa sedan 2019.¹ Dessa ligor har specialiserat sig på inbrott i småhus och i synnerhet på tillgreppsbrott mot trävaru-, maskin- och åkeriverksamhet. I sistnämnda fall handlar det om kapellskårningar och grova stölder av virke, diesel och gräv- och avverkningsmaskiner. Ligorna återkommer under korta perioder varje år och tenderar begå ett stort antal brott nära inpå varandra på en ort innan de söker sig vidare till andra områden. Under 2020 uppehöll de sig dock längre i trakterna kring Norsjö än de två föregående åren, vilket gav ett väsentligt avtryck i den registrerade brottsligheten. Då skogsindustrin intar en bärande roll i det regionala näringslivet är den särskilt utsatt för stölder av och åverkan på varor, fordon och fast egendom. Den årliga kostnaden för brott mot företag i Västerbotten beräknas uppgå till två miljarder kronor (Svenskt näringsliv, 2022). Därmed föreligger goda skäl att uppmärksamma och förstärka näringslivets roll i det brottsförebyggande arbetet.

Enligt Brottsförebyggande rådet råder sedan år 2016 tillbaka en nationell nedåtgående trend rörande bostadsinbrott. Men i Polisregion Nord, som omfattar Västerbottens län och rikets övriga tre nordligaste län, ökade i stället anmälningarna under 2019 – så även i Norsjö där antalet inbrott i småhus ökade ytterligare under 2020.² Under året drabbades kommunen av två tidsavgränsade råder under våren respektive hösten. Majoriteten utsatta hushåll återfanns på centralorten där majoriteten av invånarna huserar.³ En sannolik förklaring till brottslighetens kluster i tid och rum finnes i hypotesen om ”near-repeat victimization”, som ponerar att de närmaste grannarna till ett utsatt hushåll löper en förhöjd risk att drabbas av inbrott kort inpå. Denna upprepade utsatthet kan bero på att gärningspersoner successivt blir mer förtrogna med grannskapets rutinaktiviteter och utformning, varpå deras kännedom om potentiella objekt och flyktvägar från området ökar. En tolkning är att den presumtiva ekonomiska vinningen av upprepade inbrott i grannhushållen ökar, samtidigt som den upplevda upptäcktsrisken minskar

¹ Uppgifterna baseras på underrättelser från gränspolisverksamheten, som har en lagstadgad skyldighet att utföra kontroller av alla personer som reser till och från länder som inte är med i Schengensamarbetet. Kontroll vid yttre gräns är obligatorisk. Bulgarien och Rumänien som ännu inte ingår i Schengen har identifierats som de främsta utgångsländerna för denna form av kriminalitet av Europol, den Europeiska unionens (EU) brottsbekämpande organ.

² Med småhus avses villor, parhus och radhus med undantag för fritidsboende.

³ Under 2022 hade Norsjö kommun totalt 3 947 invånare.

(Pease & Tseloni, 2014).

I kommunens trygghetsmätning samt i de med polisen gemensamma medborgar- och företagardialogerna identifierades därtill återkommande ordningsstörningar i trafik- och vägnätet. Ett utbrett motorintresse bland traktens unga invånare (14-18 år) uppmuntrar till fortkörning och annan form av vårdslöshet i och intill bostadsområdena. Parkeringsplatser på kommunens tätorter blev populära samlingsplatser. De stora ytorna blev frizoner för nöjesåkning med sladdande, däcktjut, varvande motorer och musik på hög volym. I förekommande fall tillhörde parkeringarna ortens näringsidkare; platser där ungdomarna fick vara i fred efter ordinarie öppet- och arbetstider under framför allt rum veckosluten och skolloven, men även under vardagskvällar. Utöver ljudbilden fanns tydliga indikationer på en hög berusningsnivå under motorträffarna. I spåren följde skadegörelse mot privat och offentlig egendom samt nedskräpning, som drabbade både småhusägare och näringsverksamheter.

Lägesbilden gav genomslag i Norsjö kommuns årliga trygghetsmätning bland sina invånare. Resultaten påvisade en utbredd oro att utsättas för bostadsinbrott och erfarenheter av frekventa trafikrelaterade ordningsstörningar. Samtidigt var tryggheten bland invånarna i hela Lokalpolisområde Skellefteå och Polisregion Nord påfallande hög sett till riksgenomsnittet i den Nationella trygghetsundersökningen (NTU) under åren 2017–2020 (Brottsförebyggande rådet, 2020).⁴ Här ingår också en låg självrapporterad utsatthet för brott och en mycket låg polisanmäld brottslighet i jämförelse med riksgenomsnittet på kommunnivå. I mätningarna för 2017 och 2018 redovisade NTU även resultat på kommunnivå, men antalet respondenter i Norsjö var i den sistnämnda mätningen för få för att redovisas separat (Brottsförebyggande rådet, 2019).⁵ Beaktansvärt nog uppgav respondenterna i Polisregion Nord det högsta förtroendet bland alla medverkande från rikets sju polisregioner rörande polisens förmåga att fullgöra sina kärnuppdrag.⁶ Norsjö kommun och deras polisrepresentant gjorde emellertid en annorlunda bedömning av de lokala förhållandena.⁷ I deras kontakter med kommuninvånarna framkom en högst selektiv anmälningsbenägenhet bland brottsutsatta. Ortsbor som drabbats av bostadsinbrott och näringsidkare som blivit av med dyra maskiner anmälde alltid givet försäkringsvillkoren. Däremot anmälde närmast inga småhusägare då de utsatts för lindrigare

⁴ Med *trygghet* avses i sammanhanget både oron att utsättas för brott och den självdeklarerade utsatthet för s.k. brott mot enskild person, som omfattar misshandel, hot, sexualbrott, personrån, fickstöld, försäljningsbedrägeri, kort-/kreditbedrägeri eller nätkränkning.

⁵ I NTU för 2018 ingick totalt 85 respondenter i Norsjö kommun.

⁶ Resultatet kvarstår även i senaste NTU (Brottsförebyggande rådet, 2022).

⁷ Polisens lokale representant i Norsjö var t.o.m. slutet av 2021 en gruppchef vid Lokalpolisområde Skellefteå.

stöder från sina tomter. Detsamma gällde kapellskärningarna mot trävaruindustrin och dieselstölderna från åkerinringen samt den grova skadegörelse som följer i dess spår. Drabbade hushåll och näringsidkare ansåg att polisen har små möjligheter att identifiera och gripa någon misstänkt. Därmed fanns skäl att anta att den dolda brottsligheten på orten var omfattande.

Lägesbeskrivningen ovan bekräftades i de interna medarbetardialoger som representanter för kommunen och med dem associerade Lokalpolisområde Skellefteå genomförde var för sig. Kommunens dialog samordnades av Förebyggandegruppen, som motsvarar ett lokalt brottsförebyggande råd med ett operativt ansvarområde. Här ingår fritidsledare, elevhälsa, rektorer och en integrationsstrateg samt representanter för socialtjänst och polis. Sammanställande är kommunens folkhälsosamordnare, som axlar brottsförebyggande frågor på motsvarande en halvtidstjänst (Brottsförebyggande rådet, 2021). Förebyggargruppen är en renodlad tjänstemannakonstellation och placerad under kommunstyrelsen, men utan den överväldigande byråkratiska överbyggnad som kännetecknar stora och medelstora kommuner. Närheten, såväl organisatoriskt som fysiskt, mellan tjänstemän och beslutsfattare är värd att beakta inför implementeringen av projektet – och om möjligt en ofta förbisedd fördel vid brottsförebyggande arbete i små kommuner (se t.ex. Nergelius, 2013 & Nyström, 2019). I polisens dialog medverkade utöver lokala representanter också Polisregion Nords underrättelseverksamhet, vilket utmynnade i en kartläggning av var brott ägt rum och kan komma att begås i Norsjö med omnejd. I sin tur gjorde kommunens folkhälsosamordnare och polisens lokale representant en sammanvägd bedömning av resultaten från trygghetsmätningen respektive medborgar-, näringsidkar- och medarbetardialogerna.⁸ Deras slutsatser rörande den lokala situationen var påfallande samstämmiga.

1.1 Fördjupad problembild

Den lokala problembilden behöver placeras i sitt geografiska, organisatoriska och demografiska sammanhang, i vilket Norsjö kommun klassificeras som ett så kallat avlägset landsbygdsområde; ett samhälle beläget mer än 45 minuters bilfärd från närmaste tätort med mer än 3 000 invånare (Ceccato, 2016). Norsjö kännetecknas liksom flera andra inlandskommuner i Västerbotten och Polisregion Nord av en låg befolkningstäthet.⁹ Förhållandet gäller även

⁸ Lokalpolisområde Skellefteå var fram till och under merparten av projektperioden representerad i Norsjö av en gruppchef och inte en gängse kommunpolis. Under den senare delen av projektperioden var lokalpolisområdet representerat av en områdespolis.

⁹ Vid årsskiftet 2020–21 uppgick befolkningstätheten i Norsjö kommun till 2,4 invånare per km². Detta kan jämföras med 11 invånare per km² i Skellefteå kommun och med riksgenomsnittet på nästintill 25 invånare per km².

polistätheten med konsekvenser för den lokala resursallokeringen. Inom ramen för Statskontorets (2018) utvärdering av polisens nationella omorganisation undersökte SOM-institutet allmänhetens kontakt med polisen bland ett riksrepresentativt urval invånare i varje polisregion. Undersökningen genomfördes under hösten 2015 och gav Polisregion Nord en jumboplacering. Här uppgav blott 16 procent av respondenterna att de hade sett till någon polis den senaste veckan. Detta är nära nog hälften av riksgenomsnittet på motsvarande 31 procent (Statskontoret, 2018).

I Lokalpolisområde Skellefteå ingår utöver Skellefteå kommun även Norsjö och grannkommunen Malå. De två sistnämnda står i konkurrens med Skellefteå om en å ena sidan en fredad kontinuerlig polisen närvaro och å andra sidan den resurskrävande ingripandeverksamheten; ett spänningsförhållande som identifierats i flera andra landsbygdsområden i Sverige både före och efter Polismyndighetens förvaltningsreform (Stassen & Ceccato, 2019; Gavelin, 2018; Lindström, 2015; Statskontoret, 2018). Ingripandepoliserna utgår från Skellefteå, som har den närmaste dygnet-runt-öppna polisstationen. Bilvägen från Skellefteå till Norsjö sträcker sig över åtta mil. I sin tur den lokala polisstationen bemannad under en eftermiddag per vecka. Under övrig tid eftersträvar den ansvarige områdespolisen att prioritera närvaro i Norsjö, men står inför att bli tagen i anspråk för prioriterade larm. Likväl kan närmaste patrull vara timmar bort vid pågående brott. En till stora delar centraliserad polisresurs i kombination med stora landarealer är inte enbart en utmaning i uttryckningssammanhang, utan även för den ovärderliga person- och lokalkännedomen. Det försvårar dels upptäckten av utländska ligors ankarplatser för byte av fordon och förvaring av stöldgods, dels utsikterna för att i ett tidigt skede upptäcka normbrytande beteenden bland minderåriga kommuninvånare och deltagande i ostrukturerade aktiviteter.¹⁰

Knäckfrågan rörande polisiär närvaro och dess förhållande till brottslighetens nivå och utveckling har länge sysselsatt kriminologin. Forskarsamhället har ofta använt bostadsinbrott som indikator för att undersöka frågan, då denna brottskategori är behäftat med ett litet mörkertal. Befintliga brittiska och amerikanska studier som intresserat sig för just inbrott i småhus uppvisar tämligen likartade resultat; en tioprocentig ökning av den polisiära närvaron

¹⁰ Med *ostrukturerade aktiviteter* avses planlöst umgänge barn/ungdomar emellan utan vuxennärvaro. I sådana situationer är den sociala kontrollen försvagad och vuxenvärldens utsikter att sätta gränser obefintlig. Inom forskningen råder konsensus om att ostrukturerade aktiviteter är en riskfaktor i fråga om ungdomars deltagande kriminalitet generellt och deras bruk av cannabis specifikt (Svensson, Moeller & Shannon, 2022; Svensson & Johnson, 2022).

i särskilt drabbade bostadsområden har funnits minska inbrotten med mellan tre och sex procent (Chalfin & McCrary, 2013; Evans & Owens, 2007). En reservation kan utfärdas för att dessa studier är genomförda i urbana och semi-urbana kontexter och inte i landsbygdssamhällen. Lindström (2013; 2015) är den ende som undersökt om förhållandet är giltigt också i Sverige och anför ett samband mellan mindre polisiär närvaro på landsbygden och högre frekvens av bostadsinbrott. Omvänt fann han sålunda ett signifikant samband mellan en ökad polisen närvaro och en minskning av bostadsinbrotten.¹¹ Det finns två sannolika förklaringar till resultatet. För det första föranleder en ökad polisen närvaro en ökad synlighet av målade bilar och uniformerad personal, med en tilltagande omfattning och frekvens av både person- och trafikkontroller. Detta förväntas avskräcka vinningskriminella som är ute för att rekognosera potentiella objekt. För det andra föranleder en mer närvarande lokal polis ökade medborgarkontakter där invånarna både kan förmedla sina iakttagelser utan dröjsmål och även få viktig information om hur de bäst bör skydda sig mot inbrott. Detta kan dels minska polisens reaktionstid till riktade förebyggande insatser i grannskap med förhöjd risk, dels öka fastighetsägarnas beredskap i fråga om skyddsutrustning (dörrar, lås och hemlarm) och initiativ till grannsamverkan. Denna sistnämnda förklaring har bäring för filosofin om lokalt polisarbete (eng. community policing); en förutsättning för ett förebyggande utfall är att polisen lyckas aktivera och mobilisera medborgarna till att ta ansvar för sina grannar och den gemensamma boende- och utemiljön (Lindström, 2013:335-336).

I sin tur är förhållandet mellan polisiär närvaro och allmänhetens trygghet (oron att utsättas för brott) betydligt mer komplext. Även om antalet poliser i Sverige har ökat sedan myndighetsreformen år 2015, har det totala antalet poliser i Sverige minskat sedan år 2006 (Ivarsson Wesertberg, 2020). Under 2019 saknade en fjärdedel av alla rikets kommuner en polisstation. Tillgängligheten vid behov på nationell nivå är ojämlig; mellan 46 och 56 procent av alla invånare når en polisstation med fem minuters bilresa eller mindre (Stassen & Ceccato, 2019). Att ha nära till en polisstation är emellertid inte likställt med att medborgare känner trygghet eller att brottsligheten minskar – även om det naturligtvis underlättar för medborgarna att ta kontakt med polisen. Det yttersta symbolvärdet ur trygghetssynpunkt förefaller vara en kontinuerligt stationerad och synlig polis som interagerar med lokalsamhället (Holmberg, 2015). I internationell belysning finns forskningsrön som anför att glesbygdssbor oroar sig att bli

¹¹ Lindström (2015) påvisade att bostadsinbrotten ökade i kommuner när polisen stängde poliskontor samt i de kommuner som aldrig haft en öppen polisstation. Dock var ökningen mindre i de kommuner som aldrig haft en öppen polisstation än i de kommuner som hade haft en öppen polisstation som stängts ner.

utsatta för brott i högre utsträckning än förorts- och storstadsinvånare, vilket visat sig samvariera med närvaron av uniformerad polis. Omvänt känner sig invånare på landsbygden sålunda tryggare när de ser att polisen utför olika brottsförebyggande och trygghetsskapande aktiviteter, som inbegriper att målade bilar och patruller är tillgängliga på trakten. Likväl förefaller lokalinvånarnas upplevelse av om polisen gör ett bra arbete eller inte alltså ha störst betydelse för deras nivå av trygghet (Ruddell & O'Connor, 2021).

1.2 Orsaksanalys

I kommunens och polisens kontakter med Norsjöborna påträffades en stark informell social kontroll i termer av igenkänning och solidaritet i grannskapet. Denna starka områdesidentitet hade emellertid inte omsatts i några organiserade brottsförebyggande initiativ. Ett inte oväsentligt antal småhusägare berättade att de under tidigare år blivit av med lösöre från sina tomter och uppfarter. Ingen av dem hade emellertid rapporterat dessa befarade stölder. Till följd av den låga polisen närvaron på orten menade de drabbade att polisen hade små möjligheter att identifiera och gripa någon misstänkt. I sin tur ansågs det inte vara lönt att informera polisen om iakttagelser av okända bilar och individer i grannskapet, som skulle kunna indikera på förestående inbrott. Utan sådana omedelbara underrättelser blir det svårt för polisen att prioritera sin lokala resurssättning, i synnerhet var ingripandepersonalen förlägger sin tid i syfte att förebygga och upptäcka brott då de inte är låsta på larm. Då bostadsinbrott tenderar att begås i serier, i nära anslutning till varandra i tid och rum, är det önskvärt att polisen omgående blir varse om det första inbrottet för att både öka den egna närvaron och göra allmänheten vaksam. I allt väsentligt underlättades de mobila vinningskriminellas framfart även av en låg upptäcktsrisk under kvällar och nätter, i synnerhet under höst och vinter, i den glesbefolkade kommunen.

Beträffande de trafikrelaterade ordningsstörningarna, med tillhörande buller och skadegörelse, har forskarsamhället anfört en stark koppling mellan lokala problemnivåer och otrygghet. Frekventa, synliga sociala och fysiska ordningsstörningar påverkar människors föreställningar om risker i sin närmiljö; de signalerar att den sociala kontrollen är försvagad och att det föreligger en risk att hamna i obehagliga situationer. Sådana signaler kan komma från grova brott, men handlar även om icke kriminaliserat antisocialt beteende och lindrigare mängdbrott (Farrall, Jackson & Gray, 2009; Innes, 2004:162). Detta tenderar i sin tur att påverka människors rörelsemönster och val aktiviteter på olika platser över dygnets timmar (Doyle m.fl., 2021). Med en låg polisen närvaro och brist på samarbete invånarna emellan kan upptäcktsrisken för brott mot

trafikförordningen och ordningslagen befaras vara liten eller obefintlig i den glesbefolkade kommunen. En avsaknad av omedelbara konsekvenser riskerar i sin tur att eskalera befintliga problem. Barn och unga som återkommande ägnar sig åt liknande ostrukturerade aktiviteter utanför hemmet tenderar att umgås med jämnåriga som inte obstruerar sig mot, eller tvärt emot uppmuntrar, normbrytande beteenden (Svensson & Johnson, 2022). Detta implicerar situationer med en låg eller obefintlig informell tillika formell social kontroll; omständigheter som riskerar bana väg för ytterligare antisocialitet och lagöverträdelser. Sammanfattningsvis fastslogs tre sannolika orsaker till de identifierade problemen; en låg polisiär närvaro per kvadratkilometer, som tillsammans med medborgarnas bristande tilltro till polisens närvaro och beivrade förmåga ytterligare minskade upptäcktsrisken samt invånarnas låga skyddsberedskap för bostadsinbrott.¹²

Mot bakgrund av orsakshypoteserna anfördes att tillfällesstrukturen¹³ för lagöverträdelser och ordningsstörningar skulle kunna kringräddas genom riktade åtgärder mot de platser där och tider när problematiken hopades; andemeningen av situationell prevention (Knutsson & Holgersson, 2020). Upptäcktsrisken skulle ytterligare kunna öka genom att verka för en tillitsfull relation mellan medborgarna och polisens lokala representanter. Sådant lokalt legitimitetsarbete skulle förhoppningsvis göra allmänheten mer benägen att både förmedla (vittnes)iakttagelser och polisanmäla utsatthet för brott. Denna strategiska inriktning vann förankring inom kommunen och lokalpolisområdets organisation då den väl överensstämde med parternas löpande prioriteringar inom sin befintliga samverkan; att minska brottslighetens mörkertal med tidig upptäckt som bärande komponent, minskad utsatthet för brott, ökad trygghet och att aktivera medborgare i det trygghetsskapande och brottsförebyggande arbetet. Det gemensamma arbetet mot dessa fokusområden förväntas öka förtroendet för såväl kommun som polis bland både allmänheten och näringslivet. Prioriteringarna överensstämmer väl med direktiven i det nationella brottsförebyggande programmet *Tillsammans mot brott*. Policyn betonar att preventiva strategier ska integreras i befintliga strukturer för att bibehålla kontinuitet. I sin tur efterfrågar regeringen just att fler aktörer behöver involveras, även dem som efter den 1 juli 2023 saknar ett lagstadgat brottsförebyggande uppdrag. På det lokala planet utgör både näringslivet och lokalbefolkningen en potentiell resurs i det både brottsförebyggande och trygghetsskapande arbetet (se t.ex. Jonsson 2017; Jonsson, 2018;

¹² Analysen avsåg problemens omedelbara orsaker som är möjliga att påverka här och nu, vilka bör särskiljas från grundorsaker till brottsligheten (s.k. root-causes).

¹³ Begreppet tillfällesstruktur avser en unik kombination av sociala och fysiska förhållanden som gör brottet möjligt (Clarke, 2018:31).

Jonsson, 2021).

2. Pilotprojektets insatser

Pilotprojektet inrättades inom ramen för en samverkansöverenskommelse mellan Norsjö kommun och Skellefteå lokalpolisområde som avsåg åren 2019 till och med 2022. Överenskommelsen löpte parallellt med ett gemensamt antaget medborgarlöfte. Den initiala projektperioden bestämdes till 12 månader från kommunstyrelsens beslut; 2021-04-26 t.o.m. 2022-04-25. I projektet ingick kommunen tillsammans med representanter för Lokalpolisområde Skellefteå respektive Räddningstjänsten. Aktörernas gemensamma målbild var att minska den registrerade och självdeklarerade utsattheten för bostadsinbrott, tillgreppsbrott mot maskin-, trävaru- och åkerinäringen samt trafikrelaterade brott och ordningsstörningar, vilket i sin tur förväntas öka tryggheten på områdes- och kommunnivå. En framgångsfaktor för att infria målbilden ansågs vara att öka den informella sociala kontrollen på orten.

Nedan presenteras de insatser som valdes ut som motmedel på respektive problemområde; (1) bostadsinbrott, (2) tillgreppsbrott mot trävaru-, maskin- och åkerinäringen samt (3) brott och ordningsstörningar i trafik- och boendemiljön. Det planerade genomförandet utgick från en projektplan, som skulle säkerställa att valda insatser utfördes så som det var avsett. Beskrivningen i projektplanen och i följande avsnitt utgör en så kallad idealtypisk modell och anger därmed hur insatserna är tänkta att fungera under ideala förhållanden. Redogörelsen tjänar tre syften. För det första att precisera vilka aktiviteter som utvärderas. För att bedöma huruvida en insats varit framgångsrik behöver man i förväg specificera dess ändamål, innehåll och förväntade utfall. För det andra är det önskvärt att bedöma om insatsen rimligen kan leda till det emotsedda resultatet och i sin tur, huruvida insatserna genomförts enligt plan eller om det funnits omständigheter som påverkat arbetsprocessen. För det tredje är det väsentligt att kunna uppskatta om *implementeringen* av insatserna bildar en konsekvent händelsekedja till de utfall som i slutändan observeras. Implementering innebär att införa nya metoder eller arbetssätt i en (ordinarie) befintlig verksamhet. I sammanhanget är programtrogenhet, d.v.s. att metoden tillämpas som avsett, centralt för utfallet (Sundell & Soydan, 2008).

2.1 Implementera grannsamverkan

Utifrån orsaksanalysens slutsatser förelåg synnerliga skäl att dels öka den informella sociala kontrollen i kommunens bostadsområden, dels i att stärka relationen mellan medborgarna och

lokalpolisområdets representanter. En beprövad och vetenskapligt utvärderad metod för att möta dessa behov är grannsamverkan. Likt forskarsamhället observerat bygger metoden på en mycket allmänt hållen programteori, vilket givit upphov till stora variationer i praktisk tillämpning såväl nationellt som internationellt. Detta är också skälet till det blandade, om än positiva, empiriska stödet för dess brottsförebyggande intentioner (Pease & Tsleoni, 2014; Axnäs, 2015; Lindström, 2019). I sin renodlade form avser grannsamverkan att minska risken för inbrott och andra bostadsrelaterade brott. Boende enas om att vara allmänt vaksamma på individer, beteenden och fordon som faller utanför gängse rutinaktiviteter i deras bostadsområde. Vid misstanke om oegentligheter har de enats om att informera varandra eller ett utsett kontaktombud i grannskapet. Så är även fallet om de ämnar vara bortresa en längre tid. För att markera att området bedriver grannsamverkan monteras särskilda skyltar med budskapet upp i anslutning till infartslederna i vägnätet. Vid traditionell implementering tillhandahåller den lokala polisen utbildning, information och material om modus, skyddsåtgärder och kontaktvägar. I sin tur åtar sig polisen att löpande uppdatera berörda grannskap om inbrottsförsök och fullbordade inbrott i närområdet med avsikt att i närtid öka hushållens riskmedvetenhet. Detta med hänsyn till hypotesen om ”near-repeat victimization”.

Grannsamverkan förväntas påverka tillfällesstrukturen medelst en ökad synbar övervakning och därmed ökad upptäcktsrisk. Sådan avskräckning skall leda till färre brottstillfällen och därmed minskad utsatthet och oro för brott. I sin tur förväntas mer observanta grannar kunna generera relevanta iakttagelser till polisen. Sådana observationer kan indikera på förestående inbrotts- och stöldräder, varpå polisen får bättre formella förutsättningar att stoppa dem i ett tidigt skede. Utöver att öka den omedelbara iakttagningsförmågan i bostadsområdet är föresatsen att sporra samarbete grannar emellan, vilket i sin tur förväntas stärka den informella sociala kontrollen i området (Lindström, 2019). Inom forskarsamhället benämns denna sociala process som *kollektiv förmåga*; ett nyckelbegrepp som avser i vilken utsträckning de bofasta i ett grannskap känner tillit till varandra och är benägna att tillsammans agera mot normöverträdelser i boendemiljön. Initiativ för att öka den kollektiva förmågan antas idag vara ett av de mest långsiktiga svaren på att minska brottsligheten och öka tryggheten på områdesnivå i såväl Sverige som internationellt (Gerell, 2017). I synnerhet finns ett starkt vetenskapligt stöd för att boende i områden med en hög kollektiv förmåga uppger sig vara tryggare i sin närmiljö, underförstått mindre oroliga för att utsättas för brott, i jämförelse med innevånare i områden med lägre nivåer av motsvarande tillit och civilkurage (Gerell, Ivert &

Mellgren, 2019).¹⁴ En stor reservation får emellertid utfärdas för att fenomenet (sambandet mellan kollektiv förmåga och brottslighet respektive otrygghet) alltigenom utforskats i semi- och högurbana kontexter med närmast uteslutande flerfamiljshus. Med hänsyn till en eskalerande urbaniseringsgrad och centralisering av en rad samhällsbärande offentliga verksamheter i såväl Sverige som övriga Norden vore det relevant med longitudinella studier av den kollektiva förmågans utveckling i landsbygdens lokalsamhällen (Vestad, 2023). Som framgår i rapportens femte kapitel har utvärderingen skattat den kollektiva förmågan och dess koppling till invånarnas trygghet i fyra delområden i Norsjö kommun, men mätningen är begränsad till en tvärsnittsstudie.

Utrullningen av grannsamverkan i Norsjö kommun skulle påbörjas våren 2021. Strategin för införandet innehöll (oannonserade) hembesök av polis och kommunrepresentant hos småhusägare i delområdena som varit särskilt drabbade av bostadsinbrott under tidigare år. Vid besöken fick husägarna information om både grannsamverkan och hur de kan öka sitt säkerhetsmedvetande (t.ex. förbättra skalskydd inkl. brytsäkra fönster). Under följande höst skulle parterna anordna informationsträffar för samtliga småhushushåll i en samlingslokal på centralorten. Parallellt pågick kommunikativa insatser om metoden i kommunens sociala medier och tryckt lokalmedia. Målsättningen var att få invånarna att engagera sig i grannsamverkan och upprätta små föreningar i kommunens delområden.

2.2 Unga kapabla väktare

För att påverka tillfällesstrukturen kring den trafikrelaterade brottsligheten och ordningsstörningarna samt förebygga mobila vinningskriminellas framfart föreslog kommunen att vända en del av problemet till en potentiell lösning. ”Nöjesåknungen” bland en mindre men potent andel av ortens ungdomar antogs kunna stävjas genom att ge deras gängse motorrelaterade umgänge ett delvis annat innehåll. Sedan 2020 har en handfull lokalpolisområden med tillhörande kommuner i olika landsändar rekryterat mantalsskrivna ungdomar med A-traktorer för att patrullera särskilt brottsutsatta och otrygga områden eller platser.¹⁵ Organiseringen har varierat utifrån olika lokala problembilder, men det genomgående ändamålet förefaller vara att öka antalet ”ögon och öron” på trakten och kunna bistå polisen

¹⁴ Notera att detta samband avser områdesnivån. En reservation är att vissa individuella faktorer (t.ex. kön, ålder, utbildningsnivå) uppvisar starkare samband med otrygghet än ett bostadsområdes komposition (t.ex. nivå av in- och utflyttning, etnisk/språklig heterogenitet, sysselsättningsgrad).

¹⁵ Storuman var den första kommunen i riket att starta en sådan verksamhet och följdes av bland andra Haninge och Nynäshamn. Inget av initiativen har utvärderats till dags dato.

med underrättelser. Likt i Norsjö förknippades motorburen ungdom i föregångskommunerna med vårdslös körning och störande musik; något som initiativtagarna hoppas kunna förändra genom att mobilisera ortens unga för en god sak.

Mot denna bakgrund påbörjade kommunen och polisen en rekryteringsprocess under våren 2021. Målgruppen avgränsades till lokala 15-18 åringar med tillgång till antingen A-traktor eller egen bil. De förväntades patrullera under huvudsakligen veckoslutens kvällar och nätter, men även under vardagskvällar i mån av behov. Polisen utarbetade en manual om vad deltagande ungdomar ska hålla utkik efter och hur de ska kommunicera sina iakttagelser. Deltagarna har kontakt med bilpatrullerande polis under passen och har uppmanats att inte agera, utan enbart observera och rapportera vid misstanke om förestående eller pågående (in)brott. Intentionen var att minska förekomsten av ordningsstörningar i trafikmiljön och skadegörelse på privat och kommunal mark specifikt genom att engagera ungdomar i en strukturerad aktivitet, som i sin tur förväntas öka upptäcktsrisken för och därmed avskräcka från grövre brottslighet i kommunen. Denna aktivitet benämns framgent som Unga kapabla väktare.

2.3 Utökad samverkan med Räddningstjänsten

Räddningstjänsten i Norsjö är en kommunal budgetpost och en utgör en så kallad deltidskår.¹⁶ Brandmännen har sina ordinarie arbetsplatser på kommunens centralort och förväntas bege sig till den lokala brandstationen vid larm.¹⁷ Inom ramen för projektet utökades deltidbrandmännens uppdrag till att bilpatrullera under vissa kvällar och nätter under 2021. Närvaron skulle förläggas till områden med en förhöjd risk för bostadsinbrott och tillgreppsbrott mot trävaru-, maskin- och åkerinäringen. Riskbedömningen skulle baseras på underrättelser från lokalpolisområdets kontakter med polisregion Nord, kommuninvånare i bred bemärkelse och specifikt med de motorburna ungdomarna. Likt föregående aktivitet var syftet att öka närvaron av så kallade kapabla väktare och därmed förändra tillfällesstrukturen för brott. Räddningstjänstens avtalade åtagande i projektet budgeterades utöver det ordinarie ramavtalet med kommunen. Därmed finns goda skäl att kvalitetssäkra utförandet och utfallet av de aktiviteter som utlovats.

3. Varför utvärdera?

Den föreliggande rapporten är en utvärdering av pilotprojektets implementering och utfall.

¹⁶ Grannkommunerna Norsjö och Malå har en gemensam räddningstjänst.

¹⁷ Kravet för anställning är att deltidbrandmännen vid larm kan inställa sig på brandstationen inom fem minuter.

Beställare av rapporten är Förebyggandegruppen i Norsjö kommun som ansvarar för det operativa brottsförebyggande arbetet. Utvärderingen finansierades med ekonomiskt stöd från Brottsförebyggande rådet. Kunskapsproduktionen och metodutvecklingen kring insatser mot brottslighet och ordningsstörningar som utmärker glesbygdskommuner är ännu begränsad. Följaktligen fanns särskilt ömmande skäl för en förstärkt koppling mellan forskning och praktik, vilket även korresponderar mot direktiven om ökad kunskapsstyrning i det nationella brottsförebyggande programmet (Regeringen, 2017:25-26). Till syvende och sist ska rapporten kunna utgöra ett underlag för beslut om framtida strategiska och ekonomiska prioriteringar hos kommunen och dess samverkansparter.

Att utvärdera ett projekt innebär att analysera vilka omständigheter som gör en (pågående) tidsbegränsad satsning framgångsrik eller på motsatt vis inte infriar sin målbild. Det föreligger särskilda utmaningar i att temporära aktiviteter förväntas generera långsiktiga resultat (Fred, 2018). Ett projekt kan vara mer eller mindre fast knutet till den eller de organisationer som initierar eller ingår i ett utvecklingsarbete. En fast knuten projektorganisation innebär att arbetet utförs av samma funktioner som tillhör linjeverksamheten.¹⁸ Det kan medföra att satsningen blir (mer) utsatt för konkurrens från deltagarnas ordinarie åtaganden – men ökar också chanserna att tillgodogöra sig kunskaper från den temporära arbetsprocessen, till gagn för att införliva gynnsamma arbetssätt i permanenta strukturer och således utveckla linjeverksamheten över tid (Jensen, Johansson & Löfström, 2017; Johansson m.fl., 2001; Johansson, 2010).

En ytterligare, mer komplex, dimension är projekt som bedrivs i samverkan. I Sverige har samverkan inom (lokalt) brottsförebyggande arbete historiskt tillskrivits ett egenvärde, i stället för att behandlas som ett verktyg för öka berörda aktörers förståelse för problembildens karaktär och utbredning – och ytterst som ett medel för att förebygga brottslighet och otrygghet (Ceccato & Dolmén, 2013; Westerdahl, 2020). Av den anledningen har samverkanstermen börjat fasa ut ur den senaste projektlitteraturen till förmån för begreppet *samhandling*. Det är ännu oklart om skillnaden är blott semantisk. Avsikten är emellertid att betona vikten av en konsekvent ansvarsfördelning mellan involverade aktörer och deras förmåga till synergieffekter dem emellan som avgörande för arbetsprocessens utfall (Godenhjelm, Jensen & Sjöblom, 2019; Westerdahl, 2020). Resonemanget understryker att utvärderingen ytterst ska kunna användas för att fatta beslut som rör eventuella behov av omprioriteringar och anpassningar av mål och

¹⁸ Med linjeverksamhet avses de ordinarie, planlagda och prioriterade arbetsuppgifter som löpande sysselsätter en organisation (Jensen m.fl., 2006).

metoder i Förebyggandegruppen framtida arbete; att genomföra ändamålsenliga insatser i det juridiska och organisatoriska gränslandet mellan involverade aktörer. Detta gränsland i form av olika åtaganden och mandat kommer att minska efter den 1 juli 2023 – men likväl bestå.

4. Utvärderingens syfte och frågeställningar

Genom en utvärdering av pilotprojektet önskar kommunstyrelsen och Förebyggandegruppen i Norsjö få en tillförlitlig bedömning av huruvida associerade insatser motsvarat deras förväntningar. Syftet är att kvalitetssäkra projektets genomförande och resultat i förhållande till målbilden; att minska den registrerade och självdeklarerade utsattheten för bostadsinbrott, tillgreppsbrott mot maskin-, trävaru- och åkerinäringen samt trafikrelaterade brott och ordningsstörningar, vilket i sin tur förväntas öka tryggheten på områdes- och kommunnivå. Utvärderingens syfte formuleras i följande fyra frågeställningar:

1. Vilka är de nödvändiga organisatoriska och geografiska förutsättningarna för att arbeta mot projektets målbild?
2. I vilken utsträckning har projektets tre planerade aktiviteter genomförts och förhållit sig till projektplanen respektive ”best practice”?¹⁹
3. Vilket mottagande fick insatserna bland sina tilltänkta målgrupper och hur har de involverats i pilotprojektet?
4. Hur utvecklas följande indikatorer under projektperioden i förhållande till en retroaktiv jämförelseperiod?
 - a) kommuninvånarnas kunskap om, val av och engagemang i brottsförebyggande åtgärder kopplade till sina bostadsområden,
 - b) kommuninvånarnas självdeklarerade trygghet,
 - c) antalet underrättelser till polisen från kommuninvånare och tilltänkta samverkansaktörer,
 - d) antalet av polisen registrerade respektive självdeklarerade bostadsrelaterade brott tillika tillgreppsbrott mot trävaru-, maskin- och åkerinäringen

¹⁹ Med ”best practice” avses om projektets tre planerade aktiviteter bygger på förebilder i beprövad och vetenskapligt utvärderad verksamhet.

5. Tillvägagångsätt och bedömningsunderlag

Utvärderingens underlag består av tolv bandade semi-strukturerade intervjuer och två fokusgruppsintervjuer, anteckningar från en deltagande observation och resultat från fem olika enkätundersökningar. Informanterna respektive respondenterna utgörs av representanter för Norsjö kommun och Lokalpolisområde Skellefteå samt Räddningstjänst, kommuninvånare och

Frågeställningar	Metoder	Målgrupper	Antal medverkande	Material
F1 och F2	Intervjuer	Kommunala tjänstepersoner	2	Ljudinspelningar
F1		Kommunpolitiker	2	
F1, F2 och F4c		Lokalpolisområde Skellefteå	2	
F1 och F2		Räddningstjänsten	1	
F3		Näringslivsrepresentanter	3	
F3	Fokusgrupper	Samfällighetsförening	6	Ljudinspelningar
F3		Byalag	5	
F2 och F3	Deltagande observation	Företagarmöte i Bastuträsk	23	Anteckningar
F2 och F3	Enkät till ”Unga kapabla väktare”	Deltagare vid starten våren 2021	7	Enkätresultaten
F4b och F4d	Kommunens trygghetsmätning ”Trygg i Norsjö” år 2021–2022 (webbformat)	Alla kommuninvånare	Se löptext	Enkätresultaten
F3, F4a och F4b	Enkät om brottsförebyggande insatser år 2022 (webbformat)	Alla kommuninvånare	Se löptext	Enkätresultaten
F3, F4a och F4b	Enkät om brottsförebyggande insatser år 2023 (postformat)	Stratifierat urval av småhushåll i fyra kommunala delområden	Se löptext	Enkätresultaten
F3, F4c och F4d	Trygghetsmätning bland företagare år 2022 (postformat)	Verksamhetsansvariga inom maskin-, trävaru- och åkerinäring i Norsjö kommun	Se löptext	Enkätresultaten
F4d	Polisanmälda brott ²⁰	Privatpersoner och	Se löptext	Statistik från

²⁰ Se löptexten för motivering av följande tio valda brottskategorier: (1) Försök till inbrott i småhus; (2) fullbordat inbrott i småhus; (3) inbrottsstöld i fritidshus; (4) inbrottsstöld i källare/vind; (5) annan stöld medelst inbrott; (6) stöld av motordrivet fortkärfningsmedel

	år 2012–2022	näringsidkare		SCB

lokala näringsidkare samt ett antal av de motorburna ungdomarna. Kompletterande material i form av projektplan, samverkansöverenskommelser och medborgarlöften samt statistikutdrag från Statistiska centralbyrån (SCB) har även behandlats. De olika underlagen samlades in mellan november 2021 och maj 2023. En överskådlig redovisning av frågeställningarnas koppling till respektive målgrupp och material återfinns i nedanstående tabell. Frågeställningarnas breda omfång – alltifrån att belysa och förstå organisatoriska prioriteringar och vägval till att kartlägga brottslighetens omfattning och (o)trygghetens utveckling – har motiverat en mixad metodstudie som tillåter jämförelser mellan och därmed validering av olika datakällor (jmf. Borglin, 2017). Tillvägagångsättet och de insamlade materialen är emellertid inte befriade från begränsningar och felkällor, vilket behandlas i de följande tre avsnitten.

5.1 Pilotprojektets förutsättningar och arbetsprocess

I detta och följande avsnitt behandlas de metoder och datamaterial som använts för att uppfylla utvärderingens syfte. Den första och andra frågeställningen avser pilotprojektets organisatoriska och geografiska förutsättningar, och i sin tur utsikterna att verkställa planerade aktiviteter. Det finns goda skäl att belysa det strategiska utgångsläget i sin lokala och praktiska kontext. Brottsförebyggande rådet (2019) har tidigare uppmärksammat hur mindre kommuner utanför storstadsregionerna varit beroende av ”besjälade” tjänstepersoner, som axlat brottsförebyggande frågor bland flera *lagstadgade* förvaltningsuppdrag. Metodstöd som föreskriver vikten av att samordna frågorna, såväl internt som externt, har i realiteten ofta kullkastats av en splittrad arbetssituation och även nedprioriterats av förvaltningschefer. I sin tur utmanar stora landarealer normativa föreställningar om lokalsamhället och att definiera problembilder (Nyström, 2019). Parallellt står polisens brottsförebyggande uppdrag inför särskilda utmaningar i glesbygdsområden med lägre generell polistäthet, större geografiska ansvarsområden och längre framkörningstider i förhållande till riksgenomsnittet (Nyström, 2020; Jonsson, 2023). Implikationerna för en kontinuerlig lokal närvaro och långsiktiga strategier är uppenbara.

Inledningsvis tillfrågades ett antal tjänstepersoner, med olika ansvarsområden inom projektet,

(bil, motcykel, moped alt. snöskoter); (7) stöld av ej motordrivet forskaffningsmedel (cykel); (8) inbrottsstöld i fabrik, lager eller verkstad; (9) inbrottsstöld i garage, bensinstation eller bilverkstad; (10) stöld av diesel ur fordonstank eller entreprenadmäskin.

om att delge sina erfarenheter av arbetsprocessen. Berörda parter representerade de tre samverkansaktörerna och samtliga antog erbjudandet.²¹ Av anonymitetsskäl redovisas inte deras funktioner eller befattningar. Nyckelpersonerna intervjuades individuellt och/eller i par i omgångar under tidsspannet november 2021 till maj 2023. Detta innebär att utvärderingen påbörjades först sex månader efter projektstart, vilket gav de initiala intervjuerna en retroaktiv prägel tillika begränsning.²² Informanternas inblandning i projektet har skiftat mellan en beslutsfattande och verkställande funktion, men som framgår i rapportens sjätte kapitel var denna skiljelinje inte alltid ömsesidigt uteslutande.

De inledande intervjuerna inför årsskiftet 2021–2022 utgick strikt från projektplanen och fokuserade vid att bakspåra arbetsprocessen, men datainsamlingen antog efterhand ett förhållningsätt inspirerat av följeforskning (jmf. Jonsson, 2021). Rapportförfattaren valde bort en formaliserad intervjuguide till förmån för en så kallad aide-memoire för att ge informanterna stora möjligheter att styra samtalets förlopp.²³ Avsikten var att placera aktörernas erfarenheter i det levda sammanhang som utvärderingen ämnade åskådliggöra. Vid slutet av varje intervju ombads samtliga uppge eventuella personer som de ansåg borde intervjuas i samband med utvärderingen. I möjligaste mån har detta beaktats.

I förlängningen bearbetades det inspelade materialet genom en så kallad manifest innehållsanalys (Lundman & Hällgren Graneheim, 2017). Initialt markerades för frågeställningarna relevanta formuleringar i transkriptionerna. Denna induktiva meningskondensering jämfördes därefter med nyckelbegreppen i implementeringsteori – ett ramverk som behövs för att placera resultaten i ett sammanhang och åskådliggöra generella mönster bland enskilda observationer.²⁴ Det innebär att tolkningen av resultaten kännetecknades av en alternering mellan empiri och teori, men att slutsatserna i allt väsentligt baserades på det teoretiska ramverket (Danielsson, 2017).

5.2 Målgruppsanpassning och spridning

Två av projektets insatser – Grannsamverkan och Unga kapabla väktare – bygger på att väcka

²¹ I den schematiska översikten ovan redovisas antalet intervjupersoner som representerade respektive samverkansaktör och organisation.

²² Anledningen till fördröjningen var att beslutet om finansiering av utvärderingen fattades i månadsskiftet okt-nov 2021.

²³ En aide-memoire är en schematisk översikt av nyckelord baserade på utvärderingens frågeställningar. Utformningen skiljer sig från en traditionell intervjuguide som innehåller ett antal på förhand formulerade frågor.

²⁴ Bland sådana nyckelbegrepp finns styrning, ansvarsfördelning, mandat etc. (Rothstein, 2001 & Vedung, 2009).

och tillvarata medborgerligt engagemang, vilket är givna förutsättningar till att sedermera öka den informella sociala kontrollen på orten. Den tredje frågeställningen behandlar just graden av involvering bland tilltänkta målgrupper²⁵ och insatsernas mottagande insatserna bland kommuninvånarna. I följande tre avsnitt redovisas aktuella metoder och material för att besvara frågorna.

5.2.1 Grannsamverkan

För att uppskatta kommuninvånarnas (småhusägare) kännedom om satsningen på grannsamverkan och hur många som sedermera tagit sådana initiativ eller på annat sätt ökat sitt säkerhetsmedvetande under projektperioden tillämpades tre olika enkätundersökningar. Den första är kommunens egen trygghetsmätning ”Trygg i Norsjö” som genomförs årligen i oktober via kommunens hemsida och kommuniceras deras i sociala medier samt tryckt lokalpress. Enkätfrågorna liknar dem i NTU och omfattar därmed förhållanden bortom pilotprojektets fokusområden (t.ex. bostadsrelaterad brottslighet). Av den anledningen adderades en rad för projektet specifika frågor i mätningarna åren 2021 och 2022 (se bilaga).²⁶ Fördelen med ”Trygg i Norsjö” är att den innehåller uppgifter om var respondenterna är bosatta, vilket möjliggör att bryta ned resultaten över olika kommundelar. Nackdelen är de små svarsunderlagen med omkring 200 respondenter vid varje undersökningstillfälle.²⁷ Därtill är kvinnliga respondenter kraftigt överrepresenterade båda åren. En likande skevhet syntes i åldersfördelningen där drygt 90 procent av respondenterna var mellan 31 och 60 år. Den geografiska spridningen var inget undantag; omkring 65 procent av respondenterna var bosatta på centralorten, varpå svarsunderlagen från övriga delområden i kommunen är mycket små.²⁸ En ytterligare besvärande omständighet är ett betydande internt bortfall i mätningarna, som i synnerhet avser frågor om respondenternas kännedom om pilotprojektet och dess innehåll.²⁹ Underlagens beskaffenhet innebar att en viktning av resultaten inte skulle frammana en bättre spegling av målgruppen. Begränsningarna hos ”Trygg i Norsjö” spås vara en konsekvens av undersökningsdesignen. Premissen är att respondenterna fått information om möjligheten att medverka i mätningen, antingen via besök på kommunens hemsida eller deras sociala medier alternativt tryckt lokalmedia, och i sin tur sökt sig till det digitala frågeformuläret; en obestridlig

²⁵ Målgruppen för satsningen på grannsamverkan var småhusägare med Unga kapabla väktare riktade sig till ungdomar 15–18 år.

²⁶ Svarsperioden vid varje mättillfälle var 30 dagar fr.o.m. att enkäten publicerades.

²⁷ År 2021 besvarades enkäten av 196 personer.

²⁸ I trygghetsmätningen fanns fyra valbara kommunala delområden; Norsjös centralort, Bastuträsk, Norsjövallen och Kvarnåsen. Därtill fanns möjlighet att ange ett alternativt delområde som fritextsvar.

²⁹ Med internt bortfall avses att respondenter lämnat en eller flera enkätfrågor obesvarade. Ett omfattande internt bortfall, som dessutom inte förefaller slumpmässigt, kan likställas med ett systematiskt mätfel.

selektionsprocess.³⁰ Sålunda konstaterades att resultaten från ”Trygg i Norsjö” inte var representativa på kommun- eller områdesnivå och i övrigt bör tolkas med stor försiktighet.

Utvärderingens andra enkätundersökning utarbetades till följd av de systematiska felkällor som uppdagades i ”Trygg i Norsjö” omgång 2021. Den huvudsakliga intentionen var att försöka åtgärda det interna bortfallet rörande frågor om pilotprojektet. I april 2022 publicerade kommunen en webbenkät med titeln ”Brottsförebyggande insatser i Norsjö kommun”, som kommunicerades deras i sociala medier. Frågeformuläret var nåbart för alla besökare på kommunens hemsida från och med andra veckan i mars 2022 och 30 dagar framåt. Enkätfrågorna avsåg, förutom att uppskatta kunskapen om pilotprojektet, att beräkna andelen respondenter som initierat grannsamverkan och/eller förbättrat sitt skalskydd som en direkt följd av de olika kommunikativa insatserna (hembesök, medborgarmöten, medial information etc.). I sin tur inkluderades sex indikatorer på kollektiv förmåga, som avsåg att mäta nivåerna av informell social kontroll, sammanhållning och tillit boende emellan i kommunens delområden (se bilaga). I detta utökade frågebatteri ingick även frågor om (o)trygghet och utsatthet för brott med koppling till grannskapet generellt och bostaden specifikt. I slutändan besvarades enkäten av totalt 113 kommuninvånare; ett undermåligt utfall. Svarsunderlaget i sin helhet var förvisso befriat från internt bortfall, men underlagen från respektive delområde var alltför små för att upptäcka eventuella faktiska skillnader dem emellan. Med facit i hand bestämdes att resultaten från de två hitintills behandlade enkätundersökningarna skulle inkluderas i utvärderingen, men användas komplementärt till en randomiserad tredje undersökning.

Den tredje enkätundersökningen benämns hushållsenkäten och bygger på en urvalsram av småhushushåll i Norsjö. I ramen utgör kommunens fyra största delområden var sin egen urvalsgrupp eller stratum med ett exklusivt postnummer.³¹ I varje stratum drogs ett proportionerligt slumpmässigt urval av hushåll. Urvalsstorleken baserades på antalet småhus i respektive område; 25 procent av hushållen på centralorten, 50 procent av hushållen i Bastuträsk och 75 procent av hushållen i Norsjövallen samt 100 procent av hushållen i Kvarnåsen. Valda enheter mottog en postenkät inklusive frankerat svarskuvert i februari 2023

³⁰ Denna selektionsprocess hade kunnat mildras med ett randomiserat tillvägagångsätt med stratifierade urval över kommunens delområden och med deras demografiska struktur i beaktande.

³¹ De fyra aktuella delområdena är kommunens största sett till invånarantal. Att urvalsamen baseras på postnummer innebär att mindre byar inkluderats i delområdena. T.ex. har byn Åmliden inkluderats i delområdet Norsjövallen.

(se bilaga).³² Enkätfrågorna var desamma som användes i den föregående webbversionen med reservation för uppdateringar av vissa tidsspecifika frågeformuleringar. I tabellen nedan presenteras svarsfrekvensen i de fyra mätområdena efter kontroll för respondenter som flyttat till någon av områdena under uppföljningsperioden.³³ På det stora taget får svarsfrekvensen bedömas som tillfredställande, även om bortfallet är större i Norsjövallen än i övriga tre mätområden.

Delområde	Totalt antal hushåll	Antal adresserade hushåll	Svarsfrekvens
Norsjö centralort	386	97	46% [51 st.]
Bastuträsk	118	59	65% [38 st.]
Norsjövallen	127	96	39% [37 st.]
Kvarnåsen	31	31	71% [22 st.]

Tabell: Svarsfrekvens i hushållenkäten per delområde

5.2.2 Unga kapabla väktare

Initiativet Unga kapabla väktare ämnade mobilisera kommunens motorburna ungdomar som en del av lösningen mot bostadsinbrott och tillgreppsbrott mot maskin-, trävaru- och åkerinäringen. Genom att ge struktur och syfte åt deras gängse umgängesform fanns också förhoppningen att minska förekomsten av vårdslös körning och associerade ordningsstörningar. En absolut förutsättning för måluppfyllelse är emellertid att en kritisk massa av ungdomarna har anslutit sig till initiativet, förstått sin uppgift och utfört patrulleringen med kontinuitet och enligt den manual som polisen tillhandahållit. För att uppskatta graden av initiativets målgruppsanpassning och programtrogenhet ombads målgruppen att besvara en enkät med frågor om incitamenten för deras engagemang och deras erfarenheter av att delta (se bilaga). Enkäten delades ut i april 2022 till de ungdomar som varit engagerade från starten året innan och vid tidpunkten för utdelningen befann sig på fritidsgården på centralorten. Totalt rörde det sig om sju individer som alla besvarade enkäten. Detta ska vägas mot att uppskattningsvis 30 ungdomar deltog vid avspark. Den förefallande skrala uppslutningen vid svarstillfället handlar om att flera av de ursprungliga deltagarna blivit äldre och därför inte längre besöker fritidsgården. Underförstått är svarsunderlaget inte representativt för de unga

³² Enkätutskicken trycktes och distribuerades av Optimal kommunikation. Inga påminnelser utgick i denna tredje enkätundersökning.

³³ Två respondenter i samtliga fyra mätområden uppgav att de bott i sin nuvarande bostad i mindre än 12 månader. Dessa utslöts inför kodningen av enkätaterialet.

kapabla väktarna. För att ge djup åt enkätresultaten planerades fokusgruppsintervjuer och deltagande observationer med ungdomarna in under oktober 2022, men dessa fick skrinläggas. Skälet var dels att intervjudeltagarna lämnade återbud samma dag, dels att patrulleringen var vilande under hösten 2022. Omständigheterna bakom detta kommer att behandlas i rapportens sjätte kapitel som belyser insatserna genomförande.

5.2.3 Genomslag i lokalsamhället

Till pilotprojektets målgrupper hörde kommuninvånare i vid bemärkelse och mer specifikt näringsidkare inom maskin-, trävaru- och åkerinäringen. Dessa ingår i kommunens skattebas och är därmed projektets intressenter. För att bibehålla legitimitet bör kommunens och polisens lokala prioriteringar överensstämma med intressenternas (olika) verklighetsbeskrivningar (Eriksson-Zetterquist, 2009). Följaktligen är det relevant att följa upp vilket mottagande insatserna fick bland sina tilltänkta målgrupper. För att tillvarata kommuninvånarnas perspektiv tillämpades dels resultaten från hushållsenkäten, dels två fokusgruppsintervjuer (se den schematiska översikten). Fokusgrupperna genomfördes, likt föregående individuella intervjuer, med stöd av en aide-memoire och det inspelade materialet behandlades analogt med ovanstående tillvägagångsätt. För att inkludera det lokala näringslivet genomfördes dels en enkätundersökning bland alla kommunens entreprenörer inom maskin-, trävaru- och åkerinäringen, dels individuella intervjuer med tre av enkätrespondenterna. Den så kallade företagarenkäten distribuerades med frankerat svarskuvert i första veckan av juni 2022 till totalt 17 verksamheter varav 11 återkom med svar (se bilaga).

5.3 Utfall i förhållande till målbild

Utvärderingens avslutande fjärde frågeställning tar sikte på pilotprojektets slutliga resultat i förhållande till målbilden. Först ut tillämpas resultaten från hushållsenkäten, som behandlade kommuninvånarnas kunskap om projektet och engagemang i brottsförebyggande åtgärder kopplade till sina bostadsområden. Hushållsenkäten innehöll även frågor om trygghet i bostadsområdet, som i sin tur jämförs med resultaten från de två webbenkäterna.³⁴ För att polisen i sin tur ska kunna förebygga bostadsrelaterade brott, ordningsstörningar och brott mot maskin-, trävaru- och åkerinäringen är iakttagelser och tips från småhusägare, de unga kapabla väktarna och Räddningstjänsten en potentiellt väsentlig tillgång. För att uppskatta huruvida polisen tagit emot fler underrättelser från nämnda parter under projektperioden i förhållande till föregående år jämförs polisens utsago med Räddningstjänstens erfarenheter, vilka behandlas under de individuella intervjuerna. I sin tur jämförs dessa resultat med svaren från

³⁴ De två webbenkäterna var som framgick i löptexten ”Trygg i Norsjö” och ”Brottsförebyggande insatser i Norsjö kommun”.

hushållsenkäten respektive företagarenkäten, som innehåller frågor om kontakt med polis vid eventuell utsatthet för brott alternativt i upplysande syfte under projektperioden och föregående år.

Avslutningsvis behandlas utvecklingen av självdeklarerade respektive polisanmälda bostadsinbrott tillika tillgreppsbrott mot trävaru-, maskin- och åkerinäringen under projektperioden. Till synes är dessa nyckeltal analoga med projektets målbild. Den självdeklarerade utsattheten baseras på resultaten från hushållsenkäten respektive företagarenkäten. För att följa upp inflödet av anmälningar valdes tio brottskategorier från polisens ärendehanteringssystem (RAR)³⁵. I statistikutdragen ingick bland annat brott som normalt drabbar ortens industrinäring; inbrottsstöld i fabrik, lager och/eller verkstäder samt dieselstöld. Därutöver inkluderades inbrottsförsök och fullbordade inbrott i småhus inklusive fritidshus samt stöld av specifika lösa ägodelar, som vanligtvis återfinns i garage eller på hustomten. Att sålunda följa upp brottskategorier utöver målbildens utfallsmått är motiverat av att den förmodade brottsförebyggande mekanismen (social kontroll) inte begränsar sig till huskroppen eller bostadens ”skal”. Utvecklingen av valda brottskategorier studeras i tidsperspektivet 2012–2022 på kommunnivå. Utfallet jämförs med motsvarande trender i två kontrollkommuner – Malå och Vindeln – som inte varit föremål för aktiviteter liknande pilotprojektets, men som har en matchande geografisk och demografisk profil. En reservation ska emellertid utfärdas för att den (ur ett riksperspektiv) generellt låga polisanmälda brottsligheten i de tre berörda kommunerna kan försvåra en tillförlitlig helhetsbedömning av projektets eventuella framgångar.

6. Implementeringen

För att kunna bedöma pilotprojektets bäring för målbilden är det centralt att klargöra hur de tre aktiviteterna planerades, genomfördes och vad de sedermera ledde till. Detta kapitel inleds med en så kallad mål-medelanalys som belyser aktiviteternas utsikter att infria målbilden. Analysen baseras på graden av stringens i målformuleringen, ansvarsfördelningen mellan projektets samverkansaktörer och precisering av dess olika målgrupper samt aktiviteternas eventuella kunskapsstöd. Därefter behandlas arbetsprocessen; huruvida aktiviteterna implementerats i enlighet med projektplanen, om eventuella hinder uppstått under genomförandet och hur detta

³⁵ De tio valda brottskategorierna är (1) försök till inbrott i småhus; (2) fullbordat inbrott i småhus; (3) inbrottsstöld i fritidshus; (4) inbrottsstöld i källare/vind; (5) annan stöld medelst inbrott; (6) stöld av motordrivet fortkäffningsmedel (bil, motcykel, moped alt. snöskoter); (7) stöld av ej motordrivet fortkäffningsmedel (cykel); (8) inbrottsstöld i fabrik, lager eller verkstad; (9) inbrottsstöld i garage, bensinstation eller bilverkstad; (10) stöld av diesel ur fordonstank eller entreprenadmaskin.

kan ha påverkat utfallet.

6.1 Mål-medelanalys

I detta avsnitt behandlas pilotprojektets *policyteori* med utgångspunkt i orsaksanalysen av problembilden och projektplanen. En policyteori utgör antaganden om hur tre centrala komponenter hänger ihop; (1) den lokala problembilden, (2) de aktiviteter som valts för att åtgärda identifierade problem och (3) aktiviteternas förväntade slutresultat. För att teorin ska vara användbar behövs de verksamma mekanismerna mellan komponenterna definieras och bilda en logisk kedja. Det är en förutsättning för att valda aktiviteter ska kunna genomföras på ett konsekvent sätt och i sin tur få önskvärda effekter på brottsligheten och tryggheten i kommunen. Sådan precision är likaledes önskvärd ur utvärderingssynpunkt (Bacchi, 2009; Lewin & Somekh, 2011; Vedung, 2009). Genom att granska policyteorins stöd i befintliga forskningsrön kan en preliminär bedömning göras av valets riktighet. Är policyteorin stark har insatserna goda förutsättningar att leda till de önskade resultaten.

Projektets målbild var att minska den registrerade och självdeklarerade utsattheten för bostadsinbrott, tillgreppsbrott mot maskin-, trävaru- och åkerinäringen samt trafikrelaterade brott och ordningsstörningar, varpå tryggheten på områdes- och kommunnivå ska öka. Dessa förväntade resultat är entydigt formulerade och länkade till varandra. Det råder heller inga frågetecken kring de prioriterade brottskategorierna. De huvudsakliga målgrupperna förefaller varar kommuninvånare generellt, men i synnerhet boende i småhushushåll respektive företagare inom nämnda näringsgrenar. I projektplanen har målet om ökad trygghet en tydlig koppling till bostadsområdena, men förefaller inte avgränsat till just minskad oro för bostadsinbrott. I sammanhanget är det troligt att invånare, med olika demografiska kännetecken, uppvisar olika rutinaktiviteter i sina bostadsområden. De rör sig sannolikt utanför hemmets väggar på olika tider, olika ofta, olika länge och på olika sätt varpå trygghetsupplevelsen kan skilja sig på gruppnivå (Sahlin-Lilja m.fl., 2021). Av den anledningen vore det önskvärt med ett förtydligande i projektplanen; om aktiviteterna vänder sig till dem som helt eller delvis avstår från att gå ut i det egna bostadsområdet och dess närmiljö under vissa tider på dygnet alternativt om syftet är att öka tryggheten för dem som inte känner sådana förbehåll, men likväl känner låg till måttlig oro att utsättas för brott i bostadsområdet.

Projektets tre aktiviteter avsåg att kringskära tillfällesstrukturen för brott och ordningsstörningar genom att öka övervakningen och iaktagningsförmågan på områdes- och

kommunnivå. Den verkningsfulla mekanismen poneras vara informell social kontroll och att öka denna kontroll kan därmed liknas vid ett delmål tillika ett givet kriterium för framgång. Vid en första bedömning förefaller delmålet vara förenligt med den övergripande målbilden och sålunda möjlig att uppnå. Därtill är måluppfyllelsen mätbar genom de indikatorer och datakällor som ingår i utvärderingen. Av projektplanen framgår emellertid inte om det föreligger något tröskelvärde för den emotsedda informella övervakningen och kontrollen nödvändig för att infria målbilden. Det avspeglas i avsaknaden av processmål för aktiviteterna, som föranleder två kritiska invändningar.

För det första och gällande grannsamverkan, hur stor andel av småhushushållen i kommunen behöver införa metoden för att bilda en kritisk avskräckande massa? Den hittills mest omfattande utvärderingen av grannsamverkan i Sverige baserades på en tvåårig uppföljningsperiod efter att grannsamverkan införts i olika bostadsområden i 14 mindre och mellanstora kommuner (Lindström, 2019). Slutsatsen blev att metoden minskar utsattheten för såväl polisanmälda som självrapporterade bostadsrelaterade brott, men att de statistiskt säkerställda positiva skillnaderna jämte kontrollkommunerna är måttliga (Lindström, 2019:27). Samtidigt utläses föreligger betydande variationer i det preventiva utfallet mellan de olika bostadsområdena, varpå författaren anför att graden av organisering boende emellan på grannskapsnivå är en central framgångsfaktor. Denna hypotes understryker vikten av programtrogenhet vid både implementering och utvärdering. Att precisera den verksamma komponenten bakom grannsamverkan kan vara svårt, men beaktansvärt är att boende i grannsamverkansområdena oftare än boende i kontrollområdena uppgav att de pratar med sina grannar om vad som händer i det egna bostadsområdet. Betydelsen av sådan stadigvarande interaktion och igenkänning är sannolikt en viktig faktor för att förklara skillnader i bostadsrelaterad brottslighet områden emellan (Lindström, 2019:28).

För det andra och gällande de unga kapabla väktarna och Räddningstjänsten, med vilken frekvens och intensitet behöver de patrullera för att åstadkomma en tillräcklig preventiv effekt? I nuläget saknas kunskapsstöd i form av utvärderingar av liknande försöksverksamheter. En given framgångsfaktor bör emellertid vara att ungdomarna och Räddningstjänsten patrullerar på de tider och platser då risken för bostadsinbrott är som störst. Givet befintliga forskningsrön är det ytterst polisen som har möjlighet att göra sådana underrättelsebaserade prognoser med stöd av hypotesen om "near repeat victimization". Sammantaget bedöms de tre aktiviteterna som relevanta i förhållande till problembilden och utifrån orsaksanalysen, vilket innebär att det

finns förutsättningar att infria målbilden. En reservation avser att policyteorin skulle kunna vidareutvecklas på de två ovanstående punkterna, som endast har delvis stöd i kunskapsbaserade strategier för den aktuella problematiken. Desto mer vi vet om vad som torde påverka brottsligheten respektive tryggheten, desto enklare blir det att bedöma i vilken utsträckning de observerade utfallen under projektperioden kan tillskrivas aktiviteterna (Blase & Fixsen, 2013).

6.2 Pilotprojektets arbetsprocess

Under det första kvartalet 2021 formulerade Förebyggargruppen i Norsjö kommun ett första utkast till pilotprojektet. Idéskissen innehöll problembildens prioriterade åtgärdsområden med korresponderande aktiviteter samt en preliminär tidsplan för genomförandet. Huvudansvaret för aktiviteternas genomförande föreslogs axlas av kommunens folkhälsosamordnare och fritidsledare med stöd från Lokalpolisområde Skellefteå och Räddningstjänsten – där sistnämnda part bjöds in till Förebyggargruppen. I detta skede var utkastet helt sonika en tjänstemannaprodukt vars innehåll nämnda aktörer var helt eniga om. I ett teoretiskt perspektiv är konsensus inom och över organisationsgränserna ett uttryck för legitimitet åt (på förhand identifierade) överlappande utvecklingsbehov (Rothstein, 2010). Om behoven spänner över olika verksamhetsdomäner, med sinsemellan olika formella (lagstadgade) uppdrag, krävs överlagda och ömsesidiga arbetsinsatser som kompletterar varandra och som i sin tur, korresponderar mot en (på förhand formulerad) målbild. Det mervärde eller synergieffekter som skapas genom sådan koordination utgör essensen av *samverkan* vid planering och implementering av åtgärder. Denna definition av nyckelbegreppet är väsentlig utifrån dess historiska arv inom det brottsförebyggande området. Samverkan har länge behandlats som ett självändamål istället för som ett verktyg för att öka kvalitén i problembilder och i sin tur genomföra insatser som minskar brottsligheten (och ökar tryggheten) (Ceccato & Dolmén, 2013; Jonsson, 2021). Att sammanföra olika lokala aktörer skapar inte automatiskt kunskap om brottslighetens orsaker och vilka åtgärder som fungerar och var, när, hur och framför allt varför (Westerdahl, 2020; Wikström, 2023).

6.2.1 Förankring

Om samverkan är den enda grundvalen för infria gemensamma mål är det centralt att utförarna förstår, kan och vill tillämpa nya arbetssätt – om så bara under en avgränsad tid i projektform (Danermark, 2003; Rothstein, 2008). Inom offentlig verksamhet är tjänstepersonernas (ofta personbundna) sakkunskap väsentlig för att skraddarsy implementeringen till

utvecklingsbehoven och inte minst till de lokala organisatoriska betingelserna. Arbetsprocessens överlappning med målbilden är emellertid villkorad av strukturella förutsättningar likt att utförarna åtnjuter tydliga mandat från sina arbetsgivare (Rothstein, 2010). En given förutsättning för att kunna realisera projektet således var vinna gehör hos beslutsfattarna inom de tre berörda organisationerna – kommun, Räddningstjänst och Lokalpolisområde Skellefteå. Initialt presenterades projektutkastet för kommunstyrelseordföranden, som ansåg att innehållet i allt väsentligt överensstämde med den politiska viljeinriktningen. Bakom den positiva responsen fanns ytterligare två väsentliga strategiska förklaringar. För det första harmoniserade projektets inriktning med prioriteringarna i den befintliga samverkansöverenskommelsen med Lokalpolisområde Skellefteå. För det andra är räddningstjänstberedskap ett kommunalt ansvar, varpå det redan fanns avsatta medel för en deltidsbrandkår. Kommunstyrelsen hade sålunda rådighet över den lokala kåren och mandat att ombe brandmännen att bilpatrullera vägnätet. Budgetramen tillät en kommendering vid fem unika tillfällen mellan kl. 21:00 och 02:00 under år 2021, en total arbetsinsats motsvarande 25 timmar.

Inom Lokalpolisområde Skellefteå var den initiala uppvaktningen och sedermera förankringen av mer informell karaktär; lokalpolisområdeschefen vidtalades och gav bifall åt projektet, men överlät ansvaret för genomförandet åt den gruppchef som tillhörde Förebyggargruppen. Implicit skedde ingen regelrätt delegering till gruppchefen. Medgivandet var snarare en eftergift för strukturella tillkortakommanden i kölvattnet av den nationella omorganisationen av polisväsendet år 2015. Tvärtemot reformens intentioner uppstod i många lokalpolisområden, utanför rikets storstadsregioner, en målkonflikt mellan å ena sidan lokal förankring och å andra sidan enhetlighet i organisering av polisens lagstadgade brottsförebyggande uppdrag. Förklaringen är ett spänningsförhållande som uppstår ur kvoten av disponibla personalresurser respektive den geografiska distributionen av prioriterade larm (Ivarsson Westerberg, 2020). Situationen blev kännbar i Norsjö jämte Skellefteå – den befolkningsrikaste tillika mest brottsbelastade kommunen i lokalpolisområdet. En konsekvens var en uppluckring av formella funktionsbeskrivningar och en informell ansvarsförskjutning från den designerade kommunpolisen till ovan nämnda gruppchef, som i sin tur varit kommunens huvudsakliga polisiära kontaktyta. Inför lokalpolisområdets ledning har gruppchefen kontinuerligt påtalat behovet av närvaro i Norsjö och stridit för att inte bli kommenderad till tätorten Skellefteå. Polisforskningen bidrar med det obestriddiga argumentet att kunskap för att leda arbetet i glesbygdsmiljöer finns hos medarbetarna som arbetar just lokalt, vilka har en ingående

kännedom om lagöverträdare och vilken brottslighet som drabbar allmänheten (Ceccato, 2015; Granér & Kronkvist, 2016). Förhållanden som brottsrubriceringar och brottsoffer i absoluta tal må skilja sig mellan landsbygd och storstäder, men signalvärdet av en synlig polisresurs kan vara precis lika stort i ett avskräckande och trygghetsskapande hänseende (Johansen, Larsson & Roth, 2023). Poliser i glesbygd är emellertid än mer beroende av externa aktörer för att hålla sig uppdaterade över utvecklingen på småorter utspridda över stora landarealer (Dron, 2020). Förhållandet understryker ett samspel mellan geografiska och organisatoriska förutsättningar på det brottsförebyggande området. Därigenom blir ett kunskapsbaserat arbete starkt beroende av nätverksbyggande för att frambringa problembilder av hög kvalitet, vilket även var fallet vid inrättandet av *Kapabla väktare i Norsjö kommun*.

6.2.2 Styrning och ansvarsfördelning

Förebyggargruppens utkast antogs som en formell avsiktsförklaring genom ett enhälligt beslut av kommunstyrelsen den 26 april 2021. Projektperioden fastslogs till 12 månader efter beslutsdatum. Det strategiska utgångsläget gynnades av väletablerade kontaktytor såväl internt som externt hos Förebyggargruppen. Likt många andra svenska landsbygdskommuner har Norsjö alla kommunala ansvarsområden samlade inom samma förvaltning.³⁶ Den till numerären lilla organisationen, med korta fysiska avstånd mellan tjänstemän, verksamhetschefer och beslutsfattare, påskyndade informationsgången och underlättade den interna förankringsprocessen. Sådana omständigheter har tidigare visat sig öka utsikterna för programtrogenhet vid projektsatsningar inom offentlig förvaltning; att beslut om och i sin tur, genomförande av associerade insatser ska infria ett emotsett resultat (Ivarsson Westerberg & Jacobsson, 2022). Med kommunstyrelsens beslut erhöll folkhälsosamordnaren ett tydligt mandat som processledare under försöksperioden. Huvuduppdraget var att koordinera parternas åtaganden vid genomförandet av insatserna enligt ansvarsfördelningen i tabellen nedan. Från lokalpolisområdet skedde ingen motsvarande decentralisering av beslutsförmåga. Den berörde gruppchefen axlade ansvaret på eget bevåg givet en lång historia av samverkan med Norsjö kommun. Eftersom projektets intentioner korresponderade med parternas samverkansöverenskommelse betraktades insatserna som en del av linjeverksamheten – till skillnad från att styras av en tillfälligt sammansatt organisation i traditionell projektform. Arbetsprocessen framgent skulle komma att gynnas av korta kontakt- och beslutsvägar mellan samverkansaktörerna – såsom det fungerade i deras ordinarie, löpande arbete. Detta samspel mellan formella och informella förutsättningar inför implementeringen kan ses som både en

³⁶ Definitionen av Norsjö som en *landsbygdskommun* är analog med Statistiska centralbyråns kommungruppsindelning (2017).

nödtorft för och ett resultat av aktörernas samlade lokalkännedom, som hade varit svårare att uppnå i en kommun med större byråkratisk överbyggnad (Nergelius, 2013).

Insats	Innehåll	Tidsplan	Ansvariga aktörer
Granssamverkan	<ul style="list-style-type: none"> • Dörrknackning med besök hos småhusägare • Medborgarmöten • Kommunikativa insatser om granssamverkan inkl. inbjudan till medborgarmöten 	<ul style="list-style-type: none"> • Dörrknackning med besök hos småhusägare våren 2021 • Medborgarmöten under hösten 2021 • Kommunikativa insatser i våren och hösten 2021 • Insatsen rullas ut under projektperioden 	<ul style="list-style-type: none"> • Folkhälsosamordnare • Polis • Kommunkommunikatör
Unga kapabla väktare	<ul style="list-style-type: none"> • Informationsträff på fritidsgården för att rekrytera deltagare • Ta fram skriftliga riktlinjer för patrullering och kommunikation mellan ungdomar och polis • Begär skriftligt samtycke från vårdnadshavare 	<ul style="list-style-type: none"> • April-maj 2021 • Insatsen rullas ut under projektperioden 	<ul style="list-style-type: none"> • Folkhälsosamordnare • Fritidsledare • Polis
Utökad samverkan med Räddningstjänsten	<ul style="list-style-type: none"> • Förankra insatsen hos räddningschefen • Informationsträff med kommunens deltidsbrandmän • Ta fram skriftliga riktlinjer för patrullering och kommunikation med polis • Samverkansträff med polis, motorburna ungdomar, folkhälsosamordnare, fritidsledare och deltidsbrandmän 	<ul style="list-style-type: none"> • April-maj 2021 • Insatsen rullas ut under projektperioden 	<ul style="list-style-type: none"> • Folkhälsosamordnare • Polis • Räddningstjänsten • Fritidsledare

Tabell: Schematisk översikt av projektets tre insatser

I översikten av projektplanen redovisas de aktörer mellan vilka samverkan förväntades ske, men

utan ingående information om hur samverkan skulle gå till. Följaktligen kommer nästa avsnitt studera huruvida aktörerna kompletterat varandra vid planering och genomförande av projektets tre insatser och om utbytet dem emellan varit förenligt med målbilden. Betoningen ligger på i vilken utsträckning som aktiviteterna genomförts i enlighet med projektplanen. Medan mål-medelanalysen behandlade kalibreringen av insatserna och deras överensstämmelse med ”best practice” ligger fokus i således på graden av programtrogenhet. Det lägger grunden för att kunna värdera huruvida samverkan var en bidragande faktor till de observerade utfallen.

6.3 Implementering av grannsamverkan

Satsningen på grannsamverkan bottnade i slutsatserna från orsaksanalysen. Därvid förelåg synnerliga skäl att dels öka den informella sociala kontrollen i bostadsområdena, dels att utveckla relationen mellan medborgarna och lokalpolisområdets representanter. Som ett första led i arbetet bedrev folkhälsosamordnaren och polisens lokala representant en gemensam dörrknackningskampanj bland småhusägare under våren 2021. Huvudsyftet var att informera om grannsamverkan specifikt och utbudet av förebyggande åtgärder mot inbrott generellt. Totalt besöktes omkring 150 hushåll belägna i de bostadsområden som varit särskilt utsatta för inbrott under föregående år. I allt väsentligt blev hembesöken ett tidsödande och sålunda resurskrävande åtagande, men alltigenom berättigat genom att göra polisen känd bland medborgarna och ge inblick i det förebyggande arbete som faktiskt bedrivs med, av och i kommunen. Sådant legitimitetsarbete möjliggörs i sin tur av en lägre frekvens av prioriterade lokala larm (om pågående hot mot liv och hälsa) från polisens regionala ledningscentral i jämförelse med riksgenomsnittet, i kombination med en polisresurs som i möjligaste mån eftersträvar att få förlägga arbetstid i Norsjö. Detta åskådliggör hur de organisatoriska och geografiska förutsättningarna under projektperioden har såväl formella som informella dimensioner.

För att nå kommunens samtliga husägare skulle dialogträffar arrangeras under senhösten 2021. Planerna fick dock skjutas på framtiden till följd av utbrottet av Covid-19, som vid tidpunkten ännu klassades som allmänfarlig- och samhällsfarlig sjukdom. Tillhörande restriktioner uteslöt större publika sammankomster och avskaffades först våren 2022. Slutligen genomfördes ett sådant event under projektperioden, som föregicks av inbjudan och kommunikativa insatser i lokaltidningen och kommunens sociala mediekkanaler. Medborgarmötet ägde rum kvällen den 23 mars i en samlingslokal på huvudorten under ledning av representanter för kommun och polis. På agendan stod dels Grannsamverkan enligt ett metodstöd från Svenska

stöldskyddsföreningen (SSF), dels information om pilotprojektet i sin helhet. Uppslutningen motsvarande inte arrangörernas förväntningar då endast 10–15 kommuninvånare deltog.

Antal respondenter	Antal med kunskap om projektet	Antal som vidtagit BF-åtgärder p.g.a. information om projektet
196	37	23

Tabell: Resultat från Trygg i Norsjö (2021)

Antal respondenter	Antal med kunskap om projektet	Antal som startat grannsamverkan p.g.a. information om projektet
113	31	6

Tabell: Resultat från Brottsförebyggande insatser i Norsjö kommun (2022)

Det står klart att utrullningen av grannsamverkan inte kan särskiljas från de kommunikativa insatser som bedrevs rörande projektet i sin helhet under försöksperioden (2021-04-26 – 2022-04-25). Ovan redovisas två tabeller från enkäterna (i) ”Trygg i Norsjö” från hösten 2021 och (ii) ”Brottsförebyggande insatser i Norsjö kommun” från våren 2022. I båda undersökningarna ställdes initiala frågor om kunskapen om pilotprojektet. Detta ger en uppskattning av informationens spridning och målgruppsanpassning. I den förstnämnda undersökningen uppger knappt en femtedel av respondenterna att de mottagit information om projektet och en än mindre andel har vidtagit någon form av brottsförebyggande åtgärd i sin boendemiljö. I den sistnämnda enkäten uppger en dryg fjärdedel att de hört talas om projektet och av dessa uppger en femtedel att de ingått i grannsamverkan tack vare information under försöksperioden. Båda undersökningarna innehöll även frågor om *hur* respondenterna tagit del av information om projektet. Beaktansvärt uppger majoriteten att det i första hand är till följd av dörrknackningskampanjen från kommun och polis, och i andra hand via information i sociala medier. Att dessa hembesök varit mycket uppskattade och infriat sitt syfte bekräftas också under fokusgruppsintervjuerna, som genomfördes hösten 2022.

Sammantaget bör de aktuella enkätverktygen tolkas med stor försiktighet då de inte bygger på slumpmässiga urval av kommuninvånare. Då medverkan i undersökningarna bygger på att deltagarna besökt kommunens hemsida eller följer förvaltningen via sociala medier uppstår en selektionseffekt; sannolikt är respondenterna mer engagerade i sitt lokalsamhälle än

kommuninvånarna i gemen. Med avsikt att uppväga begränsningarna i de två föregående undersökningarna genomfördes den s.k. hushållsenkäten i fyra av kommunens delområden under första kvartalet 2023. Resultaten i tabellen nedan påvisar en låg kunskap om projektet och en ännu lägre anslutning till grannsamverkan. I den utsträckning som respondenterna är bekanta med projektets innehåll är det främst med initiativet unga kapabla väktare och i andra hand, en utrullning av grannsamverkan. Ingen av respondenterna, från någon av delområdena, uppger sig känna till Räddningstjänstens åtagande i projektet.

Delområde	Antal medverkande hushåll	Antal med grannsamverkan	Antal med kunskap om projektet
Norsjö centralort	51	7	16
Bastuträsk	38	4	11
Norsjövallen	37	2	9
Kvarnåsen	22	0	0

Tabell: Resultat från hushållsenkäten per delområde (2023)

I projektplanen saknas ett riktvärde kring hur många av kommunens småhushushåll som behövde införa grannsamverkan för att infria målbilden. Trots bristen på precisering får implementeringen, mätt som antalet anslutna hushåll, betraktas som undermålig. Med det sagt påvisar de två för utvärderingen skräddarsydda enkätverktygen en beaktansvärd svarstendens; den kollektiva förmågan är påfallande hög i de undersökta delområdena. Respondenterna känner stor tillit till sina grannar och tilltro till att gemensamt kunna agera mot normöverträdelser i grannskapet. Sådana förhållanden skulle i sin tur kunna förklara två andra intressanta resultat; dels är den självdeklarerade utsattheten för brott (under perioden 2019–2020) med koppling till boendemiljön försvinnande liten, dels är den upplevda tryggheten i bostadsområdena påfallande hög.

Avslutningsvis är det okänt *exakt* hur många av kommunens småhushushåll som de facto anammade grannsamverkan eller liktydigt ökade sitt säkerhetsmedvetande (införskaffat dörrar/fönster med brytskydd, hemlarm eller liknande) som en *direkt följd av* projektet. I den utsträckning som medverkande hushåll anslutit sig framgår heller inte på vilket sätt grannsamverkan bedrivs, vilket utesluter att framgent studera att i effektutvärderingen kunna värdera huruvida implementeringen är en bidragande faktor till observerade utfall. En förutsättning för detta skulle vara en omfattande informationsinhämtning från samtliga

bostadsområden, vilket vida överskrider utvärderingens omfattning.

6.4 Implementeringen av Unga kapabla väktare

Rekryteringen till Unga kapabla väktare påbörjades under våren 2021 via den lokala fritidsgården, kommunens grundskola och sociala medier. Målgruppen var 15-18 åringar med tillgång till antingen A-traktor eller egen bil. En förutsättning för att få delta var ett skriftligt samtycke från vårdnadshavare. Innan årets slut kom omkring 30 deltagare att ansluta sig till försöksverksamheten. Insatsen samordnades av fritidsledaren, som mobiliserade ungdomarna på polisens uppmaning efter underrättelser om mobila vinningskriminella i omlopp. Vid dessa tillfällen har deltagarna haft kontaktyta mot polisen via en chatapplikation. Därutöver har de varit fria att patrullera vägnätet på eget initiativ – om än inom ramen för den manual som polisen författade inför projektstart.

Utvärderingen fastställer att det inte skett någon dokumentation av insatsens kontinuitet, innehåll och geografiska spridning. Informanterna hävdar emellertid att fordonspatrulleringen var som mest intensiv inför sommaren och under hösten 2021. Inom denna tidsram patrullerade minst fem ekipage under sex kvällar på polisens uppmaning. Under sommarperioden, veckorna 25 t.o.m. 33, låg verksamheten på is och blev allt mindre frekvens efter övergången till 2022. Detta innebär att insatsen inte löpt över hela projektperioden. Syftet var att öka upptäcktsrisken och kunna bistå polisen med underrättelser. I det ljuset konstateras att ingen av ungdomarnas observationer avsåg förestående eller pågående brott som föranledde någon omedelbar polisiär åtgärd. Allt som allt var initiativet vilande under 2022. Förklaringen låg i att merparten av deltagarna befann sig i den övre delen av åldersspannet och började med tiden gymnasiet på annan ort, tog körkort samt fick andra vanor och umgänge. En ytterligare bidragande orsak var att inflödet av underrättelser till polisen minskade under perioden.

Under våren 2022 distribuerades en enkät bland de ungdomar som engagerade sig som kapabla väktare under 2021. Deras huvudsakliga motivation till att ingå i projektet var ett intresse för hur den lokala polisen jobbar i Norsjö kommun tätt följt av att det kändes viktigt att göra en insats för sina hemtrakter.

7. Utfall i förhållande till målbild

Den longitudinella uppföljningen av den polisanmälda brottsligheten i Norsjö kommun påvisar inga trendbrott under perioden 2012 t.o.m. 2022, vilket även håller vid jämförelse med de två kontrollkommunerna Malå och Vindeln. De föreliggande tre enkätundersökningarna påvisar heller ingen förändring beträffande kommuninvånarnas oro att utsättas för brott inom eller i anslutning till sin boendemiljö. Den sannolika förklaringen ligger i variabeln ”tillit till grannar”, som uppvisar ett starkt samband med att känna sig trygg i bostadsområdet. Desto högre tillit till grannar, desto högre var den upplevda känslan av trygghet. Detta är i linje med tidigare forskning som visat att social samhörighet i bostadsområdet ökar känslan av trygghet. Social samhörighet kan exempelvis handla om att ha regelbundna sociala kontakter med sina grannar. Tidigare studier har också visat att känslan av social samhörighet är relaterat till om man upplever att ens grannskap har förmågan att agera om något oförutsett händer, och detta är i sin tur förknippat med att känna sig trygg i sitt bostadsområde. Det förefaller därmed sannolikt att den höga tilliten grannar emellan är den tyngsta förklaringsfaktorn till respondenternas höga trygghet. Tillit till grannar har ett starkare samband med trygghet i bostadsområdet jämfört med om man tidigare blivit utsatt för brott med koppling till bostadsområdet (fotnot med brottstyper).

Resultaten visar inte endast att oron att utsättas för brott är låg, utan även att vilket område man bor i har liten betydelse. Underförstått är tryggheten jämnt fördelad över de undersökta kommundelarna. Enn av de viktigaste faktorerna för att känna sig trygg (både i bostadsområdet och i övriga kommunen) är att känna tillit till och samhörighet med sina grannar; något som en tung majoritet av respondenterna i dagsläget gör. Enkätmaterialet besvarar dock inte om huruvida det är tillit till grannarna som bygger trygghet eller trygghet som bygger tillit till grannar, men förhållande är sannolikt avhängiga varandra. Om resultaten generaliseras till alla Norjöbor föreligger goda förutsättningar för kommun och lokalpolisområde att fortsatt driva initiativ som involverar och aktiverar det medborgerliga engagemanget.

8. Avslutande bedömning

Märk väl att det inte saknas kunskap om hur brottsförebyggande och trygghetsskapande samverkan i bred bemärkelse kan bedrivas i svensk glesbygd. Samtidigt har pilotprojektets specifika insatser bäring långt bortom kommungränserna. Norsjös problembild behöver betraktas i ljuset av en låg befolkningstäthet, långa pendlingsavstånd och en låg polistäthet sett

till riksgenomsnittet. Förhållandena kännetecknar såväl kommunerna i Västerbotten som i hela polisregion Nord. Dessa centrala regionala förutsättningar har stor betydelse för hur Norsjö kommun och dess samverkanspartner valt för att organisera sitt strategiska arbete. För det första är filosofin bakom lokalt polisarbete (eng. community policing) långt ifrån analogt med de aktuella geografiska och demografiska förhållanden. Resultaten från enkätundersökningarna och fokusgrupperna pekar på en hög lokalsamhällestilt – samtidigt diskuteras allmänhetens förtroende för polisen oftast med utgångspunkt i så kallade urbana utvecklingsområden. Det är i dessa storstadsområden som ”riktiga brott” äger rum. Detta spiller även över på det kommunala brottsförebyggande arbetet, där metodutvecklingen favoriserat typiska urbana problem. Baksidan är att glesbygdskommuner tenderar att applicera brottsförebyggande modeller från större kommuner, med andra problembilder, som exempel på god praxis (Cecatto, 2016).

Beaktansvärt nog initierades projektet inom loppet av en månad från att utredningen om ett lagstadgat kommunalt brottsförebyggande ansvar presenterades. När denna rapport överlämnas till beställaren har den nya lagen redan trätt i kraft. Medan lagstiftaren inte skiljer mellan stora och små kommuners storlek i fråga om landareal, invånarantal och skattebas är det viktigt att inte bortse från den historiska skiljelinjen som funnits mellan urbana och rurala kommuners organisatoriska muskler i det brottsförebyggande och trygghetsskapande arbetet under de snart 30 åren sedan det första nationella brottsförebyggande programmet. Norsjö kommun är inget undantag i sammanhanget.

Källförteckning

Blasé, K. & Fixsen, D. (2013). Core intervention components identifying and operationalizing what makes programs work. ASPE research brief: <https://aspe.hhs.gov/report/core-intervention-components-identifying-and-operationalizing-what-makes-programs-work>.

Borglin, G. (2017). Mixad metod - en introduktion. I M. Henricson (Red.), *Vetenskaplig teori och metod: från idé till examination inom omvårdnad* (2 uppl., s. 233–250). Studentlitteratur.

Brottsförebyggande rådet (2021). *Organisera lokalt brottsförebyggande arbete - Norsjö kommun*.

Ceccato, V. (2015). *Rural Crime and Community Safety*. London: Routledge.
<https://doi.org/10.4324/9780203725689>

Ceccato, V. & Dolmén, L. (2013). Crime prevention in rural Sweden. *European Journal of Criminology*. Nr. 10(1), s. 89–112.

Eidheim, M. R., & Fimreite, A. L. (2020). *Geografisk konflikt i det politiske landskapet: En fortelling om to dimensjoner*. <https://doi.org/10.18261/issn.1504-2936-2020-02-02>

Eriksson-Zetterquist, U. (2009). *Institutionell teori: Idéer, moden, förändring*. Malmö: Liber.

Danielson, E. (2017). Kvalitativ forskningsintervju. I M. Henricson (red.). *Vetenskaplig teori och metod: Från idé till examination inom omvårdnad* (2 uppl., s. 143–154). Studentlitteratur.

Danermark, B. (2003). *Samverkan – Himmel eller helvete?* Växjö: Förlagshuset Gothia AB.

Fred, M. (2018). *Projectification: The Trojan horse of local government*. Doktorsavhandling. Statsvetenskapliga institutionen, Lunds universitet.

Granér, R. (2017). *Literature on Police Reforms in the Nordic Countries*. Nordisk Politiforskning, Nr. 4(2), s. 138–148. <https://doi.org/10.18261/issn.1894-8693-2017-02-03>.

Granér, R. & Kronkvist, O. (2016). ”Kontroll av och i polisorganisationen” i *Polisvetenskap: En introduktion*, s. 53–80. Larsson, P. Granér, R. & Gundhus H. (red). Lund: Studentlitteratur.

Ivarsson Westerberg, A. (2020). *Reform i uniform: Polisens stora omorganisation*. Södertörns högskola. Lund: Studentlitteratur.

Ivarsson Westerberg, A. & Jacobsson, B. (2022). *Förvaltningen i samhället*. Södertörns högskola, Institutionen för samhällsvetenskaper. Lund: Studentlitteratur.

Jonsson, A. (2023). *Områdespoliser – en brottsförebyggande och trygghetsskapande funktion?* Konferensbidrag. Minskad brottslighet – ökad trygghet: Forskning, statistik och praktik. Linnéuniversitetet, Växjö 15-16 juni 2023.

Johansen, R., Larsson, E. & Roth, N. (2023). *Polisens signalvärde: En rapport om brott och trygghet*. Centrum för polisforskning och utveckling (CPU), Linnéuniversitetet.

Larsson, P. (2020). *Etterforskning av illegal ulvejakt*. Nordisk Tidskrift for Kriminalvidenskab. Nr. 107(2), s. 122–140. <https://doi.org/10.7146/ntfk.v107i2.124869>

Lindström, P. (2015). Police and crime in rural and small Swedish municipalities. *Journal of Rural Studies*. Nr. 39, s. 271-279.

Lindström, P. (2019). *Grannsamverkans effekter på brott och otrygghet i Sverige: En utvärdering av en nationell försöksverksamhet*.

Lundman, B. & Hällgren Graneheim, U. (2017). Kvalitativ innehållsanalys. I B. Höglund Nilsen & M. Granskär (Red.), *Tillämpad kvalitativ forskning inom hälso- och sjukvård* (3 uppl., s. 211-225). Studentlitteratur.

Regeringen (2017). *Tillsammans mot brott - ett nationellt brottsförebyggande program*. Skr. 2016/17:126

Rothstein, B. (2008). *Politik som organisation: Förvaltningspolitikens grundproblem*. Tredje upplagan. Tryckort: Mölnlycke.

Rothstein, B. (2010). *Vad bör staten göra? Om välfärdsstatens moraliska och politiska logik*. Tredje upplagan. SNS Förlag.

Ruddell, R. & O'Connor, C. (2021). What do the Rural folks think? Perceptions of police performance. *Policing*, 16(1), s. 107-121. Oxford University Press.

Sahlin Lilja, H., Lundmark, S. & Sandelin, F. (2021). "(O)trygghet i Göteborg? Från kust till inland". I Rönnerstrand, B., Solevid, M. & Oscarsson, H. (red). *Hög tid för Göteborg*. Göteborg: SOM-institutet, Göteborgs universitet.

SOU (2021). *Kommuner mot brott: Betänkande av utredningen om kommunernas brottsförebyggande ansvar*. Rapport 2021:49. Regeringskansliet. Stockholm: Elanders Sverige AB.

Stassen, R. & Ceccato, V. (2019). *Police Accessibility in Sweden: An Analysis of the Spatial Arrangement of Police Services*. *Policing: A Journal of Policy and Practice*.

Svensson, R. & Johnson, B. (2022). Does it matter in what family constellations adolescents live? Reconsidering the relationship between family structure and delinquent behaviour. *PLOS ONE*, 2022; 17 (4): e0265964 DOI: 10.1371/journal.pone.0265964.

Vestad, M. (2023). Norwegian Rural Vigilantism during COVID-19: Self-Protection against a Perceived Urban Threat. *International Journal of Rural Criminology (IJRC)*. 7(2), s. 198-215.

Westerdahl, S. (2020). "Om att rulla apelsin: Samverkan som samhandling eller tidsfördriv". I Gerell, M. Hallin, P-O., Nilvall, K. & Westerdahl, S. (red). *Att vända utvecklingen: Från utsatta områden till trygghet och delaktighet*. Malmö University publications in urban studies (MAPIUS). Malmö: Malmö universitet.

Wikström, P-O. H. (2023). *När brott blir ett acceptabelt handlingsalternativ. En analys av brottslighetens orsaker och dess implikationer för inriktningen av det brottsförebyggande arbetet*. Stockholms Handelskammare. Hellsten Kommunikation.

<https://journals.plos.org/plosone/article?id=10.1371/journal.pone.0265964%20>

<https://journals.sagepub.com/doi/full/10.1177/00111287221110448>