

# Slutrapport

## Ekonomiskt stöd till utvärdering av lokalt brottsförebyggande arbete

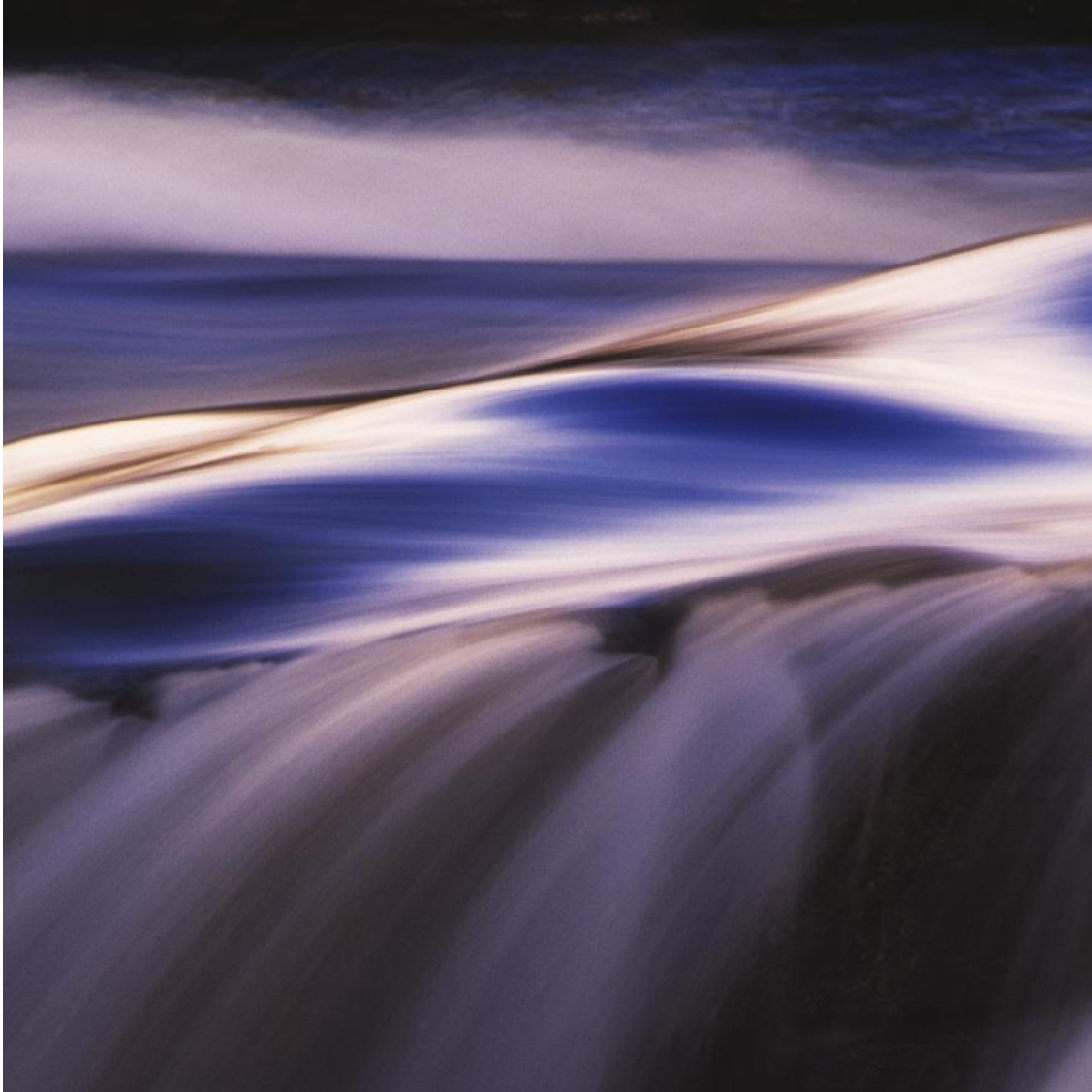
Det sker mycket brottsförebyggande arbete runtom i landet, både som projekt och i den löpande verksamheten. Några av dessa insatser har utvärderats med hjälp av ekonomiskt stöd från Brottsförebyggande rådet (Brå).

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](http://www.bra.se/ekostod)

Utvärderad med stöd från: 



# ”Umeå växer tryggt och säkert” – hur satsningen är tänkt att fungera, utsikterna att lyckas och hur den kan utvecklas

Anders Hanberger



**Umeå Centre for Evaluation Research**  
Evaluation Report, April 2020

Umeå Centre for Evaluation Research  
Umeå University, Sweden

ISSN 1403-8056  
ISBN 978-91-7855-297-9

© UCER, Anders Hanberger

# Innehållsförteckning

1. Inledning .....	4
1.1 Bakgrunden till Umeå växer- tryggt och säkert.....	4
1.2 Mål och utgångspunkter för Umeå växer – tryggt och säkert .....	5
1.3 Om utvärderingen.....	5
1.4. Utvärderingens syfte och utvärderingsfrågor.....	5
2. Teoretiska utgångspunkter .....	7
2.1 Centrala begrepp .....	7
2.2 Teorier och forskning om trygghetsskapande och brottsförebyggande åtgärder i stadsmiljö .....	12
3. Utvärderingens upplägg och metoder .....	24
3.1 Programteoriutvärdering.....	24
3.2 Utvärderingens utgångspunkter och teorianvändning .....	24
3.2 Material .....	25
4. Umeå växer tryggt och säkert (UVTS) .....	27
4.1 Hur social oro uppfattas och används inom UVTS.....	27
4.2 Hur tryggt och säkert förstås och används inom UVTS.....	27
4.3 Hur är Umeå växer tryggt och säkert tänkt att fungera?.....	27
4.4 Är UVTS (programteori) logiskt sammanhängande? .....	29
4.5 Är organisationsstrukturen ändamålsenlig för styrning och uppföljning? .....	30
4.6 Umeå växer tryggt och säkerts forskningsförankring .....	31
4.7 Identifierade behov för UVTS .....	33
4.8 Dilemman i arbetet med att motverka social oro .....	35
4.9 Förslag hur UVTS kan utvecklas .....	36
5. Slutsatser och rekommendationer .....	39
5.1 Slutsatser.....	39
5.2 Rekommendationer .....	39
5.3 Avslutande kommentar .....	39
Referenser.....	40

# 1. Inledning

Under senare år har tecken på social oro, bland annat i form av skadegörelse, hot mot blåsljuspersonal och gängkriminalitet, ökat i en del kommuner. Framförallt, men inte enbart, har social oro ökat i storstadsområdena vilket lett till framväxt av så kallade utsatta områden vilket också har uppmärksammats internationellt. Tolkningarna är många till varför det kunnat bli så, men Sverige är inte unikt utan en liknande utveckling kan man se i förortsmiljöer runt om i Europa. Etablerade partier och politiker har kritiserats för att sent ha upptäckt denna utveckling och för att åtgärder satts in för sent. Umeå kommun är den enda större kommunen i landet där det ännu inte finns ett utsatt område, men även i Umeå finns tendenser till social oro. Det är för att motverka dessa tendenser som det kommunövergripande uppdraget *Umeå växer tryggt och säkert (UVTS)* sjuösatts. I den här rapporten redovisas en inledande utvärdering av UVTS med fokus på hur satsningen är tänkt att fungera och utsikterna att satsningen ska kunna nå önskade effekter samt hur den kan utvecklas.

## 1.1 Bakgrunden till Umeå växer- tryggt och säkert

Umeå växer – tryggt och säkert (UVTS) initierades som ett svar på en intern polisrapport om tilltagande social oro i fyra stadsdelar i Umeå kommun (Ersboda, Ålidhem, Mariehem och i viss mån Tomtebo). Polisens utredning och rapport presenterades för det lokala brotts- och drogförebyggande rådet, UmeBrå, i början av hösten 2017. I polisrapporten beskrivs tecken på social oro i form av grupperingar av ungdomar som på olika sätt skapar otrygghet i stadsdelarna. Denna typ av grupper av ungdomar hade fått verka relativt ostörda och blivit fler. Förutom polisen hade också affärsidkare och lokalbefolkning upplevt ökad social oro och otrygghet i områdena bl.a. i form av anlagda bränder, skadegörelse, öppen drogförsäljning, personrån, hot, trakasserier mot butikspersonal och en provocerande attityd mot polisen. Om inte åtgärder skulle sättas in på bred front fanns enligt polisen risk att Umeå skulle kunna utveckla ett eller fler utsatta områden.

Polisen framhöll samtidigt att den inte ensam kan bromsa den negativa utvecklingen och vädjade till kommunen och andra aktörer att göra en gemensam kraftsamling. Kommunen svarade på polisens vädjan och utvecklade ett förslag till ett kommunövergripande uppdrag som rubricerades *Kommungemensamt uppdrag - säkra tryggheten och säkerheten i en växande stad* (Umeå kommun, 2017a). Uppdraget kom efter diskussioner i styrgruppen<sup>1</sup> att fortsättningsvis kallas Umeå växer - tryggt och säkert. Kommunstyrelsens arbetsutskott beslutade att bevilja uppdraget 1,6 mkr och att uppdra åt den dåvarande stadsdirektören att "säkerställa en struktur för systematiskt arbete enligt uppdraget i tjänsteskrivelsen" och att inrätta en kommunal samordningstjänst/processledare (Umeå kommun, 2017b). En aktivitetsplan utarbetades i början av 2018 i samverkan med polisen som kopplades till en redan beslutad samverkansöverenskommelse mellan polisen och Umeå kommun.

---

<sup>1</sup> Styrgruppen för uppdraget bestod av nämndeansvariga direktörer (socialdirektör, utbildningsdirektör, samhällsbyggnadsdirektör m.fl.).

## 1.2 Mål och utgångspunkter för Umeå växer – tryggt och säkert

UVTS har tre övergripande mål: att öka tryggheten, minska brottsligheten och motverka tendenser till social oro i de östra stadsdelarna i Umeå. Som ett komplement till polisens insatser ska Umeå kommun som sagt medverka till att förebygga så att Umeå inte får ett utsatt område. Polisens definition av ett utsatt område beskrivs senare i rapporten.

UVTS tar utgångspunkt i den så kallade rutinaktivitetsteorin som utgår från att brott kan förebyggas om möjligheter för brott försvåras på olika sätt. Det kommungemensamma uppdraget ska också fokusera på så kallad situationell brottsprevention och social brottsprevention och arbetet ska genomföras på flera fronter parallellt (Umeå kommun 2017a). Vad rutinaktivitetsteorin, olika typer av brottsprevention och att arbeta på flera fronter parallellt innebär beskrivs senare i rapporten.

## 1.3 Om utvärderingen

I augusti 2018 kontaktade Kerstin Rörsch, processledare för UVTS, Centrum för utvärderingsforskning, Umeå universitet, för att undersöka intresse för att söka medel från Brottsförebyggande rådet för att utvärdera UVTS. Intresse fanns och en ansökan utarbetades i samverkan mellan Kerstin Rörsch och Anders Hanberger. Brå ställde sig positiv till ansökan och beviljade medel för utvärderingen. Hösten 2019 utarbetades en ny ansökan till Brå för en utökad utvärdering av UVTS vilken också beviljades medel (Brå Dnr: 0311/18, 0332/19).

Den första delen i utvärderingen, som redovisas i den här rapporten, fokuserar på målen och de önskade effekterna av UVTS. I rapporten analyseras de antagande som finns om hur målen och de önskade effekterna ska kunna uppnås, samt utsikterna att kunna lyckas med intentionerna. Slutrapporten, som kommer att presenteras 2021, innehåller en samlad utvärdering av UVTS inklusive effekter av ett urval genomförda insatser.

## 1.4. Utvärderingens syfte och utvärderingsfrågor

Utvärderingens syfte är i detta skede att stödja och förbättra genomförandet av UVTS. Utvärderingen ska kunna användas för att föra en informerad diskussion om hur UVTS är tänkt att fungera och hur genomförandet kan utvecklas. Den söker svar på två frågor:

1. Är strukturen för det systematiska arbetet för Umeå växer – tryggt och säkert ändamålsenlig?
2. Är de pågående och planerade insatserna relevanta och rimliga för att öka tryggheten, minska brottsligheten och motverka tendenser till social oro i de nordöstra stadsdelarna?

Den första frågan innebär en utvärdering av det uppdrag som den dåvarande stadsdirektören fick för att underlätta genomförandet av det kommungemensamma uppdraget (dvs. UVTS). Den andra frågan besvaras genom att ta ett helhetsgrepp över UVTS och granska antaganden och bedöma utsikterna att kunna uppnå önskade effekter med UVTS.

I nästa kapitel sammanfattas utvärderingens teoretiska utgångspunkter, framförallt de teorier och den forskning som används i utvärderingen. Utvärderingens upplägg och metoder beskrivs närmare i kapitel 3. I kapitel 4 undersöks hur UVTS är tänkt att fungera och de antaganden som ligger till grund för UVTS. Här analyseras också om UVTS är

logiskt sammanhängande och om och hur insatserna är förankrade i brottspreventionsforskning. I kapitlet identifieras också behov av förbättringar och av fler insatser. Kapitlet avslutas med att lämna förslag på hur UVTS kan utvecklas. I det sista kapitlet redovisas slutsatser och rekommendationer.

## 2. Teoretiska utgångspunkter

I kapitlet uppmärksammas först hur tre centrala begrepp i UVTS, *säkert, tryggt och social oro*, samt ytterligare några begrepp definieras och används inom forskning och praktik. Efter det sammanfattas den forskning som utvärderingen baseras på.

### 2.1 Centrala begrepp

#### Social oro och sociala risker

Social oro är ett centralt begrepp i UVTS och syftar på ett socialt tillstånd eller en situation där grupper av t.ex. ungdomar ägnar sig åt buskörningar, snatterier, hot och öppen drogförsäljning. Myndigheten för Samhällsskydd och Beredskap (MSB) har i en intervjustudie undersökt hur aktörer använder social oro i lokalt säkerhetsarbete (MSB 2014). I t.ex. Stockholm stad används det för ett tillstånd som uppstår när sociala problem skapar oro i ett område. *"Social oro uppstår då den sociala obalansen tar sig uttryck i det offentliga rummet"* (MSB 2014, sid 10). En mer utvecklad definition av social oro, som tar utgångspunkt i sociala risker, är: *"Social oro är olika typer av utfall eller angrepp på det som samhällets institutioner ser som önskvärt att skydda. Social oro är en följd och kombination av flera sociala risker, vilka i sin tur är uttryck av bakomliggande negativa omständigheter."* (ibid.). I den senare definitionen kopplas social oro till utfall eller angrepp mot sådant som anses skyddsvärt och inkluderar även förklaringar till oron. Social risk (inte social oro) används oftast i litteraturen för att beskriva och analysera risker för utfall och angrepp mot det som ses som skyddsvärt i samhället och relateras till sociala problem. Hallin definierar social risk som

"... möjligheten (sannolikheten) för oönskade händelser, beteenden eller tillstånd med ursprung i människors relationer, livsvillkor och levnadsförhållanden och med negativa konsekvenser på det som en grupp människor ser som skyddsvärt" (Hallin 2013, sid 24).

Det som skiljer begreppet social oro från social risk är att social oro innebär ett utfall eller angrepp mot något skyddsvärt, t.ex. skadegörelse medan social risk innebär att det finns en sannolikhet för skadegörelse. Om tendenser till social oro inte motverkas finns en möjlighet för fler utfall/angrepp mot det som anses skyddsvärt i ett område.

Hur dessa begrepp förstås och används i preventionslitteraturen och praktiken är också kopplat till ett visst vetenskapligt perspektiv. Hallins definition utgår, som han också framhåller, från ett tekniskt-vetenskapligt perspektiv. Det är också det perspektivet som ligger närmast hur social oro används inom UVTS (se 4.1).

Hallin föreslår också en alternativ definition av social risk som utgår från ett konstruktivistiskt perspektiv/angreppssätt där element hämtas från flera perspektiv:

"Social risk är en händelse som vissa samhällsaktörer i ett historiskt, socialt och kulturellt sammanhang identifierar och begreppsliggör som oönskade och som ingår i en diskurs och metodik för samhällsstyrning." (Hallin 2013, sid 24).

Utifrån den senare definitionen riktas uppmärksamhet mot att rådande normer styr vad som uppfattas som önskat och skyddsvärt och att normerna förändras, men också att olika aktörer kan ha olika normer. Definitioner av social oro och social risk relaterar till oönskade händelser och beteenden, samt till utfall och angrepp mot det som anses



skyddsvärt. För att förstå vad en forskare eller brottsförebyggare avser med social oro och sociala risker måste de normer och det vetenskapliga perspektiv som begreppen kopplas till klargöras. Det går inte att utgå från att det finns en samsyn kring vad som är oönskat och skyddsvärt i ett område eftersom det som framställs och beskrivs som oönskat och skyddsvärt alltid betraktas från ett visst perspektiv och från en social position (Hallin, 2014; Nieminen Kristofersson, 2014).

Inom samhällsvetenskaplig forskning finns det fyra framträdande teoretiska perspektiv i studier av risk som används och som visar att social risk och social oro kan uppfattas olika. Det första perspektivet, som är ett brett sociologiskt perspektiv, förstår och analyserar risk(er) som sociala och politiska problem där bland annat konsekvenser för tilliten mellan olika aktörer står i fokus. Utifrån ett kulturanalytiskt perspektiv, det andra perspektivet, är utgångspunkten att det som uppfattas som risk(er) bestäms utifrån kulturella referensramar. Ett tredje sociologiskt perspektiv tar utgångspunkt i Michel Foucaults begrepp "governmentality", eller samhällets styrbarhet, där olika risker uppmärksammas inom olika styrande tekniker. Riskforskaren Deborah Luptons riskforskningsperspektiv, som nämndes ovan, kan beskrivas som ett fjärde perspektiv. Utifrån ett tekniskt-vetenskapligt perspektiv är risker något som existerar och kan bedömas mer eller mindre objektivt och i vissa fall mätas. (Hallin 2013 sid 13-14.)

Konkreta exempel på sociala risker som identifierats i fem bostadsområden i Helsingborg och Malmö (Hallin 2014, sid 16) är:

- Konflikter med myndigheter
- Konflikter mellan befolkningsgrupper
- Besparingar
- Svårt rekrytera lärare
- Kraftigt minskat elevantal/elevflykt
- Kraftigt ökat elevantal
- Dåliga skolresultat
- Låg utbildningsnivå
- Resursstarka flyttar/eldsjälar försvinner
- Inga politiska företrädare
- Maktlösa föräldrar
- Stigmatisering/negativ mediabild
- Trångboddhet
- Barnfattigdom
- Långvarigt bidragsberoende
- Segregation
- Arbetslöshet yngre
- Arbetslöshet äldre
- Större brand inomhus/bostadsområde
- Mindre brand inomhus
- Brand utomhus
- Alkohol
- Tyngre droger
- Cannabis eller liknande
- "Stökiga" ungdomar
- Stenkastning
- Kraftig nedklottring
- Skadegörelse
- Inbrott
- Hot och våld
- Skjutning/personskada

Många av dessa risker avspeglar ett brett sociologiskt perspektiv men kan tolkas från mer än ett perspektiv. Exempelvis kan arbetslöshet, barnfattigdom och trångboddhet tolkas ligga närmast ett brett sociologiskt perspektiv men också förstås ur ett tekniskt-vetenskapligt perspektiv. Konflikter mellan befolkningsgrupper kan snarare förstås ur ett kulturellt perspektiv och segregation kan kopplas till ett brett sociologiskt perspektiv, kulturellt perspektiv eller ett styrbarhetsperspektiv.

Sammanfattningsvis förstås och definieras social oro och social risk på delvis olika sätt i forskning och praktik. Det som skiljer begreppet social oro från begreppet social risk är att social oro innebär ett utfall eller angrepp mot något skyddsvårt medan social risk innebär att det finns en sannolikhet för det. Det vetenskapliga perspektiv som social oro och social risk betraktas från styr också vad som uppfattas som oönskat och skyddsvårt.

### Säkert (säkerhet) och tryggt (trygghet)

Säkert (säkerhet) och tryggt (trygghet) är två andra centrala begrepp i Umeå växer tryggt och säkert som också används på delvis olika sätt inom forskning och praktik. I metodhandboken för "Effektiv samordning för trygghet" (EST, 2016) uppmärksammas att säkerhet och trygghet kan förstås från olika perspektiv och att de är relaterade till varandra. Hallin (2013), som utrett båda begreppen, kopplar dem till sociala risker. Säkerhet förstås som ett faktiskt tillstånd medan trygghet används för upplevelsen eller känslan av säkerhet:

"Säkerhet kan ses som ett tillstånd och definieras som "frihet från oacceptabla risker" eller som "icke-händelser". Utifrån ett tekniskt-vetenskapligt angreppssätt uppnås säkerhet genom åtgärder för att minska sannolikheten för att något oönskat skall inträffa. Sådana åtgärder kan vara av fysisk eller organisatorisk karaktär och skall minska möjligheterna att utsättas för något oönskat om det så är olyckor eller arbetslöshet." (Hallin 2013, sid 11)

"Trygghet i sin tur handlar om känslan av att vara säker. Denna kan baseras på dels en oro för möjliga oönskade händelser, dels vilka säkerhetsåtgärder som finns för att hindra eller åtminstone mildra konsekvenserna om de händer." (Hallin 2013, sid 11)

Bland annat Wyant (2008; se också Ceccato 2019) betonar att rädsla för brott och därmed otrygghet är ett resultat av en individuell process, ofta relaterad till hur individen upplever sin utsatthet för brott och förhållanden i miljön. Det finns många tänkbara orsaker till om en individ känner sig trygg eller inte. Hallin (2013) framhåller också att det ofta finns en skillnad mellan hur å ena sidan enskilda eller grupper av medborgare uppfattar säkerhet och trygghet och å andra sidan experter. Forskare och experter understryker att det inte finns en enkel koppling mellan faktisk säkerhet och upplevd trygghet.

"Experter kan påvisa att risken för äldre att utsättas för rån är mycket låg, men trots detta är otryggheten hos dem hög. Denna paradox kan grundas på många faktorer som t.ex. medierapportering, nedsatt fysisk förmåga eller personlig riskkänslighet. Om polisen sätter in större bevakning i ett område kan detta leda till en högre grad av trygghet. Men det går inte att säga att högre säkerhet med automatik leder till en sådan känsla. I grunden handlar det om tillit. Det är först om jag som individ litar på säkerhetsåtgärderna som jag känner trygghet. Eller snarare, när jag känner tillit i relationer, situationer och sammanhang och inte förväntar

mig att bli exponerad mot (sic!) sådant som kan hota mig eller det jag upplever som skyddsvärt, då känner jag trygghet.” (Hallin 2013 sid 12)

Som framgått är begreppen säkerhet och trygghet relaterade till varandra men också till social oro och social risk. Två ytterligare begrepp behöver nämnas när man diskuterar hur sociala social oro ska kunna motverkas. I preventionslitteraturen används sociala riskfaktorer och skyddsfaktorer som samlingsbegrepp för faktorer som kan bidra till respektive förhindra sociala risker och social oro.

### Sociala riskfaktorer

Detta begrepp används för att beskriva och förklara vad som bidrar till social oro, sociala risker, otrygghet och osäkerhet:

”En social riskfaktor är omständigheter eller egenskaper hos människor, deras livsvillkor eller levnadsförhållanden som kan öka möjligheterna (sannolikheten) för att oönskade händelser, beteenden eller tillstånd med socialt ursprung skall inträffa.” (Hallin 2013 sid 14)

Utifrån denna definition, som också utgår från ett tekniskt vetenskapligt perspektiv, görs ofta en skillnad mellan orsakande, påverkande och utlösande riskfaktorer. Sociala riskfaktorer kan också delas in i strukturella faktorer på makronivå (t.ex. ekonomiska skillnader i samhället) och levnadsförhållande på individnivå (t.ex. otrygg boendemiljö) och personbundna riskfaktorer (t.ex. kön, hälsotillstånd).

### Skyddsfaktorer

Begreppet skyddsfaktorer används ofta tillsammans med riskfaktorer för att uppmärksamma faktorer som bidrar till och förhindrar brott och oönskade beteenden. Skyddsfaktorer är faktorer som minskar sannolikheten för att något oönskat ska kunna inträffa.

”En social skyddsfaktor är egenskaper hos människor, deras livsvillkor och levnadsförhållanden som givet ett antal riskfaktorer minskar möjligheten (sannolikheten) för att oönskade händelser, beteenden eller tillstånd skall inträffa.” (Hallin 2013, sid 40)

(Sociala) riskfaktorer och skyddsfaktorer finns både på individ-, familje-/grupp och samhällsnivå. På individnivå kan t.ex. fysisk och psykisk hälsa, känslomässig kontroll och social mognad vara skyddsfaktorer mot kriminalitet bland unga. Det finns en stor mängd risk- och skyddsfaktorer på olika nivåer som identifierats och studerats. (För exempel på risk- och skyddsfaktorer kopplat till narkotikabruk och andra sociala risker se Hallin, 2013, sid 41).

### Utsatt område, särskilt utsatt område och riskområde

Polisens definition och klassificering av utsatt område och särskilt utsatt område har fått stor uppmärksamhet i media. Klassificeringen har gjorts utifrån polisens bild av områdena kompletterat med SCB-statistik.<sup>2</sup> Alla områden har bedömts utifrån: 1.de boendes benägenhet att delta i rättsprocessen; 2.polisens möjlighet att utföra sitt uppdrag; 3.eventuella parallella samhällsstrukturer; 4.extremism, främst våldsbejakande islamistisk extremism.

---

<sup>2</sup> Varje polisregion har använt polisens egna områdesdokument för att ge en samlad bild av området och kompletterat dem med statistik från Statistiska centralbyrån.

”Ett **utsatt område** är geografiskt avgränsat och karakteriseras av en låg socioekonomisk status där de kriminella har en inverkan på lokalsamhället. Inverkan är snarare knutet till den sociala kontexten i området än de kriminellas utstuderade vilja att ta makten och kontrollera lokalsamhället. Läget anses allvarligt.” (NOA, 2017, sid 10)

Om polisen bedömer att samtliga fyra kriterier är uppfyllda benämns området särskilt utsatt.

”Ett **särskilt utsatt område** kännetecknas av en allmän obenägenhet att delta i rättsprocessen. Det kan även förekomma **systematiska hot** och **våldshandlingar** mot vittnen, målsägare och anmälare i området. Situationen i området innebär att det är **svårt eller nästintill omöjligt för polisen att fullfölja sitt uppdrag** vilket kräver regelmässig anpassning av arbetssätt eller utrustning. Många gånger har det skett en normalisering vilket lett till att varken polisen eller de boende reflekterar över det avvikande läget i området” (NOA, 2017, sid 10).

Ett näraliggande begrepp som används är riskområde vilket syftar på områden där det förekommer angrepp mot det som anses skyddsvärt, dvs. i stort sett samma sak som ett utsatt område. Hallin (2013, sid 32) beskriver sex kännetecken på ett riskområde. I fetstil anges vad som är skyddsvärt (min markering):

*Konflikter i värdesystem* - Risker som springer ur konflikter mellan politiska, kulturella eller religiösa värdesystem och som hotar **demokrati och mänskliga rättigheter**.

*Brister i samhällsfunktioner* - Risker som uppstår genom brister i samhällsbärande institutioner och som drabbar **centrala samhällsfunktioner**.

*Brister i omgivande säkerhet och trygghet* - Risker som uppstår i människors livsmiljö och som påverkar **deras säkerhet och trygghet**.

*Brister i personlig säkerhet och trygghet* - Risker som direkt **påverkar individens fysiska och psykiska trygghet och säkerhet**.

*Brister i försörjning* - Risker som uppstår i försörjningssystem och som påverkar människors **möjligheter att försörja sig**.

*Brister i hälsa* - Risker som finns i människors levnadsförhållanden och livsvillkor och som negativt påverkar **individens hälsa och livskvalitet**.

Även polisen använder begreppet riskområde och avser då ett utsatt område som befinner sig i riskzonen till att utvecklas till ett särskilt utsatt område (NOA 2017, s. 11).

### Typer av brottsprevention

Umeå växer tryggt och säkert handlar om att stärka kommunens trygghetsskapande och brottsförebyggande arbete som båda utgör former av brottsprevention. Brottsprevention innefattar insatser/åtgärder som görs för att minska den faktiska brottsnivån och/eller den uppfattade rädslan för brott (Lab, 2007; se 2.2). Inom brottspreventionsforskning skiljs på olika former eller typer av brottsprevention. Brottsförebyggande insatser indelas vanligen i två kategorier, social brottsprevention och situationell brottsprevention och dessa i sin tur i tre åtgärdsnivåer.

*Social brottsprevention* är sociala insatser/åtgärder för att minska antalet brottslingar och brottsbenägenheten, framförallt bland barn och ungdomar medan *situationell brottsprevention* avser insatser/åtgärder för att minska antalet möjliga brottstillfällen. Den första typen av brottsprevention kan t.ex. omfatta sociala insatser för barn som växer upp i utsatta miljöer och stödjande åtgärder i skolan. Åtgärder inom den senare brottspreventionen är situationsbundna och riktar sig mot specifika situationer/platser

där brott begås. Social och situationell brottsprevention har i sin tur tre åtgärdsnivåer: primär, sekundär och tertiär brottsprevention (Brå 2016, sid 37).

*Primär brottsprevention* är generella insatser som riktar sig mot hela befolkningen genom att påverka individer och speciella platser med målsättningen att minska möjliga kriminogena situationer. De primära insatserna sätts in för att förebygga att problem utvecklas i framtiden.

*Sekundär brottsprevention* är individanpassade insatser som riktar sig mot en särskild riskgrupp eller riskindivid som bedöms ha en hög sannolikhet för kriminell aktivitet. En sekundär insats kan till exempel vara program som riktar sig mot individer, grupper eller områden som i framtiden antas riskera att begå någon form av brott.

*Tertiär brottsprevention* är insatser som riktar sig mot redan "utsatta". De tertiära åtgärderna riktar sig mot synliga problem och mot individer som orsakat problemen. Åtgärderna syftar till att minska risken för återfall i brott hos enskilda individer.

Dessa olika typer av brottsprevention kommer senare att användas när UVTS insatser analyseras.

## 2.2 Teorier och forskning om trygghetsskapande och brottsförebyggande åtgärder i stadsmiljö

I detta avsnitt sammanfattas teorier och forskning om trygghetsskapande och brottsförebyggande insatser/åtgärder i urbana miljöer. Först kan konstateras att kunskap om trygghet, säkerhet och social oro i stadsmiljö och effekter av olika åtgärder har utvecklats inom olika discipliner<sup>3</sup> och utifrån olika teoretiska perspektiv. Ofta används element från olika teorier och forskningsperspektiv i de studier och utvärderingar som finns på detta område. För denna utvärdering är det forskning om olika åtgärders relevans och effekter i stadsmiljö som är av störst intresse och som därför kommer att uppmärksammas. Den sammanfattning av forskningen som här redovisas är inte heltäckande och det bör också påpekas att det alltid finns begränsningar med de studier som ligger till grund för den kunskap som finns (Ceccato, 2012, sid 3).

Först sammanfattas kort några dominerande teorier med relevans för Umeå växer tryggt och säkert och därefter sammanfattas forskning om effekter av trygghetsskapande och brottsförebyggande insatser i stadsmiljöer.

### Generella brottspreventiva mekanismer

Ett sätt att beskriva kunskap om brottsprevention är att uppmärksamma de generella mekanismer som brottsprevention kan baseras på vilket Bjorgo (2019) har gjort. Eftersom alla brottsförebyggande modeller som används inom preventionsforskningen har begränsningar har Bjorgo identifierat och sammanställt nio generella brottspreventiva mekanismerna utifrån tre dominerande kriminologiska brottsförebyggande modeller (the criminal justice, the social and the situational crime prevention model). De nio mekanismer som enligt Bjorgo brottsprevention kan baseras på är:

---

<sup>3</sup> Framförallt från kriminologi, psykologi, sociologi, statsvetenskap och socialt arbete.

1. bygga moraliska barriärer mot kriminellt beteende
2. minska rekryteringen till kriminella miljöer och aktiviteter
3. avskräckning
4. avbryta kriminellt handlande
5. omöjliggöra brott
6. skydda utsatta mål
7. minska de obetydliga konsekvenserna av brott
8. minska belöningen för brott
9. upphörande och rehabilitering

Det kan diskuteras om dessa "generella mekanismer" är rätt benämning. Mekanismerna kan också beskrivas som nio sätt som brottspreventiva insatser/åtgärder kan inriktas mot. För varje mekanism kan många olika insatser/åtgärder utvecklas. Niopunktlistan ger framförallt en överblick och förståelse för att det finns många och kompletterande sätt, med stöd i dominerande brottspreventionsforskning, som brottsprevention kan inriktas mot. Eftersom alla nio mekanismer identifierats som verksamma betyder det att specifika åtgärder inom t.ex. mekanism 3 (avskräckning) kan förväntas vara effektiva. Men all avskräckning är inte effektiv. Det är vidare inte känt om åtgärder som baseras på t.ex. mekanism 1 (bygga moraliska barriärer mot kriminellt beteende) är effektivare än åtgärder som baseras på mekanism 6 (skydda utsatta mål) eller om vissa kombinationer av åtgärder är effektivare än andra kombinationer.

Att det finns många olika åtgärder inom varje mekanism och många olika kombinationer av åtgärder som används parallellt i samma eller delvis samma syfte i brottsprevention, och att bara en mindre del av dessa utvärderats kan förklara varför det finns begränsad kunskap om vilka åtgärder som är effektiva. Lika viktigt att beakta som att åtgärder har stöd i forskning är att uppmärksamma hur de genomförs och i vilken omfattning. De nio generella mekanismerna är hämtade från olika brottsförebyggande modeller och ingår i flera av de teorier som uppmärksammas i det följande.

### Rutinaktivitetsteorin

En av de mest kända teorierna inom kriminologisk brottsforskning och den teori som också UVTS tar utgångspunkt i är rutinaktivitetsteorin (Cohen & Felson, 1979). Kortfattat säger teorin att för att ett brott ska kunna inträffa krävs att det i tid och rum finns tre samverkande faktorer: (1)ett mål/objekt (som kan vara ett föremål, människa eller en byggnad), (2)en motiverad gärningsperson, (3)avsaknad av kapabla väktare som kan förhindra brott. Teorin kan hjälpa till att förstå och användas för att identifiera tre orsakskategorier till brott och som kan användas i förebyggande syfte. Det kan för det första finnas orsaksfaktorer kopplade till det eftertraktade målet (1), t.ex. en oskyddad plånbok, en person som tidigare skadat en annan person. För det andra kan det finnas faktorer hos gärningsmannen (2), t.ex. en skuldsatt eller kränkt person. För det tredje kan det finnas orsaksfaktorer som kan hänföras till avsaknad av sådant som förhindrar brott (3), t.ex. en rädsla för att ingripa eller en kultur som uppmuntrar visst brottsbeteende. Det senare kan också kopplas till avsaknad av bevakningssystem eller olämpligt designade miljöer. Teorin baseras också på antagandet att en individs (eller grupps) aktiviteter och vardagliga vanor eller rutiner är rutinartade och återkommande vilket

förklarar variationer i brottsnivåer. Under tider när många människor är utomhus ökar t.ex. risken för stöld. Många av Bjorgos mekanismer är hämtade från rutinaktivitetsteorin.

### Designteorier

Situationsbaserad brottsprevention, som UVTS förväntas utveckla, utgår från designteori med fokus på förbättring av säkerhet och trygghet inom en existerande plats eller stadsdel. Olika designteorier har utvecklats utifrån rutinaktivitetsteorin. Teorin fokuserar på hur specifika platser (micro-spaces) utgör möjligheter och hinder för social interaktion och även för brott. Newman (1972) utvecklade först en teori som utgick från att det i interaktionen mellan en individ och en specifik omgivning/miljö bör finnas vad han kallade ett "försvarsutrymme" (defensible space) med möjlighet till naturlig övervakning. Enligt designteorin påverkar en byggnads utformning (design) vad som kan hända på omkringliggande gator och om individer känner sig säkra. Newman fokuserade på byggnaders utformning medan andra designteoretiker lagt mer fokus på utformning av kvarter och bostadsområden (Jacobs, 1961).

*Brottsprevention genom urban design* (crime prevention through environmental design (CPTED)) bygger på designteori och innebär att tillämpa säkerhets- och trygghetsprinciper när en byggnad eller ett område planeras och byggs. Coleman (1985) har undersökt om bristfällig urban design påverkar brott och lokalsamhället och fann att undermålig utformning av bostäder (housing design) ökade oddsen för vandalism och kriminella aktiviteter. Enligt Coleman kan också ett antal nyckelfaktorer (designfaktorer) bidra till social oro (social breakdown). De faktorer som Coleman tar upp är om det finns ett stort antal bostäder per uppgång, stora kvarter och byggnader med ett stort antal våningar. Crowe (2000) framhåller också att en god design och ett effektivt utnyttjande av den byggda miljön kan leda till en minskning av rädsla för brott och brott, samt till en förbättring av livskvalitet.

Brottsprevention genom urban design har fortsatt utvecklas och Armitage (2017, sid 237-247) framhåller att det idag finns fem principer som kan användas för att utforma säkra och trygga miljöer.<sup>4</sup> Den första principen, som redan nämnts, är att skapa ett *försvarsutrymme* (defensible space). En potentiell brottsling ska förstå att upptäcktsrisken för brott är stor och att främlingar som vistas i ett område observeras och att polis påkallas om brott begås. *Begränsa rörelsemöjligheter* (limiting through movement), den andra principen, innebär att begränsa möjligheterna att snabbt och enkelt kunna försvinna från en plats. Exempelvis kan öppna ytor och gångvägar minska brottsrisken. *Övervakning*, den tredje principen, innebär att övervakning genom t.ex. vakter eller grannar minskar risken för inbrott. *Fysisk säkerhet*, den fjärde principen, innebär att ha en god fysisk säkerhet t.ex. hög dörr- och fönsterstandard eller andra fysiska säkerhetsanordningar i en byggnad eller omgivning för att minska brottsmöjligheterna. *Image och underhåll*, den femte principen, betyder att ett område som underhålls och där klotter och annan skadegörelse snabbt åtgärdas motverkar att området får en dålig image vilket håller tillbaka brottslighet. Samtidigt har kritik riktats mot att brottsprevention

---

<sup>4</sup> Armitage (2017) fem principer för brottsprevention genom urban design är förenliga med tre av Bjorgos mekanismer (avbryta kriminellt handlande, omöjliggöra brott och skydda utsatta mål).

genom urban design alltför mycket fokuserar på platsen och händelsen istället för på brottslingen.

### Sociala disorganiseringsteorin

En annan välkänd kriminologisk teori är den så kallade *sociala disorganiseringsteorin*. Teorin utvecklades på 1940-talet av Shaw & McKay (1942). Dessa båda forskare uppmärksammade att fattigdom, stor etnisk blandning och en instabil bostadssituation tenderar att leda till ett socialt upplösningstillstånd (social oro). Genom att förbättra levnadsvillkoren för människor som bor i områden med nämnda förutsättningar motverkas social oro. Gemensamt för sociala disorganiseringsteorier som utvecklats därefter är att de kopplar brott till svag informell social kontroll vilket ofta är fallet på platser och i områden med hög kriminalitet.

### Effekter av trygghetsskapande och brottsförebyggande insatser

Ett ofta framfört argument är att utbildning och utbildningsinsatser av olika slag bidrar till att minska risken för kriminalitet, vilket också har vetenskapligt stöd. Internationell forskning visar att brister i utbildning (låg/ofullständig utbildning, dåliga skolresultat, skolk/avhopp) samvarierar med kriminalitet och att utbildningsinsatser kan förebygga kriminalitet (Grönqvist m fl 2015; Lochner, 2004; Lochner & Moretti, 2004; Hjalmarsson & Lochner, 2012). Insatser för att ungdomar i risk förmås fullfölja sin (highschool) utbildning, förlängd utbildning och en bra kvalitet i utbildning förebygger kriminalitet (Lochner, 2004; Hjalmarsson & Lochner, 2012). I skolan tränas elever till att bli mer tålmodiga och mindre risktagande vilket också framförs som förklaring. Med en fullföljd utbildning ökar också förutsättningarna att kunna få ett legitimt arbete. Studier visar också att högre lön samvarierar med låg kriminalitet (Hjalmarsson & Lochner, 2012). Att olika utbildningsinsatser motverkar social oro har med andra ord stöd i forskningen.

I fortsättningen av det här avsnittet sammanfattas den kunskap som finns om effekter av trygghetsskapande och brottsförebyggande arbete, huvudsakligen utifrån tre kunskapsöversikter. I den första kunskapsöversikten (Trygg stadsmiljö) sammanfattar Ceccato m fl (2019) forsknings- och kunskapsläget för trygghetsskapande och brottsförebyggande insatser i stadsmiljöer. Följande slutsatser dras i den första kunskapsöversikten:

- "Det finns en stor mängd internationell forskning som visar betydande samband mellan stadsmiljö och säkerhet, främst från Nordamerika och Västeuropa, och främst från stora städer (men även medelstora städer i Sverige). Sådant underlag och evidens är fortfarande i sin linda i Sverige, där de flesta studier fokuserar på otrygghet och är kvalitativa, så att resultaten sällan kan generaliseras.
- Litteraturöversikten visar tydliga indikationer på hur bostadsegenskaper, plats på gatan, grannskap och stadskontext påverkar brottslighet och otrygghet. Offentliga platser, privata platser, sammanlänkande platser har betydelse samt markanvändning och funktioner: gator, stationer, shopping, parker, sjukhus och skolor.
- Effekten av belysning, grönområden och markanvändning hittas mer systematiskt i litteraturen än andra aspekter.
- Underhåll och uppfattningen av ett område är viktiga för säkerheten, men lika viktigt är människors engagemang i frivilliga aktiviteter, från grannskapssamverkan till trygghetsvandring, men effekten varierar. Ofta är utvärderingarna kortsiktiga".



I den andra kunskapsöversikten (Brå, 2016) sammanfattas kunskap om effekter av sju kategorier av brottsförebyggande insatser framförallt i utsatta områden. Följande punktlista är hämtad från Brås kunskapsöversikt (sid 10-11):

- "Fler poliser tycks kunna bidra till ett lägre antal rån, inbrott och stölder. Antalet våldsbrott påverkas däremot inte av antalet poliser i ett område.
- Det är bra att koncentrera insatserna till platser och tider där mest brott begås (så kallade hot spots).
- Resultaten blir bättre när repressiva polisiära insatser kombineras med insatser av social karaktär.
- Det kan vara effektivt att fokusera på högaktiva kriminella och hårdbevaka dem.
- En kombination av ett sådant polisiärt fokus på högaktiva gängkriminella, som de berörda informeras om, och förstärkta sociala insatser för dessa individer, en modell kallas "Pulling Levers", har visat goda resultat."

I Brås kunskapsöversikt ges exempel på metanalyser av situationell brottsprevention. Kameraövervakning har visat positiva effekter på bilrelaterade stölder på parkeringsplatser, men har inte någon effekt på brott mot person på offentliga platser. Effekterna av förbättrad gatubelysning i områden med mycket brott och otrygghet beskrivs som "lovande". Det finns också positiva resultat av grannsamverkan mot inbrott (Brå 2016, sid 12).

En slutsats som dras är att polisarbete i socialt utsatta områden bör först försäkra sig om att polisen känner till områdets förutsättningar och problem och att polisen bygger kontakter med de boende. Relationsskapande insatser kan bidra till att skapa förtroende för polisen och öka de boendes motivation att samarbeta med polisen vilket krävs för att förebygga brott och otrygghet. Dialogbaserat polisarbete (community policing) visar också positiva effekter på de boendes förtroende för polisen. Det finns dock inget tydligt stöd för att sådant polisarbete ökar tryggheten och minskar brottsligheten.<sup>5</sup>

Internationell forskning om effekter av tidiga insatser för barn i riskzon uppmärksammas också i Brås kunskapsöversikt. Resultaten visar att hembesöksprogram, där riskföräldrar får regelbundna hembesök under barnets första år kan ha en långvarig och positiv effekt på att motverka ungdomsvåld och kriminalitet. Också program som tränar intellektuella och sociala färdigheter hos förskolebarn med beteendestörningar eller som lever under problematiska förhållanden har visat positiva effekter. Likaså kan förskolebarn med beteendestörningar bli hjälpta av föräldraprogram som hjälper föräldrar att hantera problemen. KBT-baserade program i skolan kan också vara effektiva (Brå, 2016, sid 13). Effekterna är dock små, vanligen visar studier på 5-10 procentenheters reduktion av problembeteenden.

I Brås kunskapsöversikt hänvisas till Socialstyrelsens rapport från 2008 om resultat av insatser för unga som begår brott. Också för dessa insatser är effekterna begränsade. Generellt sett är insatser som syftar till att förändra problembeteenden mer effektiva än påföljder och insatser som övervakning och avskräckning. Effekterna av insatser är större om de ges utifrån ungas riskbild, deras behov och förutsättningar att ta emot insatserna.

---

<sup>5</sup> Polisen arbetar också problemorienterat och ofta kombineras problemorienterat och dialogbaserat polisarbete. Problemorienterat polisarbete innebär att polisen, ofta i samverkan med andra, noggrant kartlägger och analyserar problem och försöker hitta så effektiva lösningar som möjligt. Här ingår också att utvärdera insatserna. Kunskapsöversikten redovisar inte några studier av effekter av problemorienterat polisarbete.

Likaså blir effekterna större om personalen får lämplig utbildning och följer anvisningar och instruktioner för insatserna. Framförallt har KBT-behandling och familjebaserade insatser som går ut på att stärka föräldrars förmåga att ta hand om och hantera de unga visat positiva effekter. Generellt visar sociala insatser bättre effekter än rättsliga åtgärder och rättsliga åtgärder riskerar också att ge negativa effekter, enligt Brås kunskapsöversikt.

Det finns svagt vetenskapligt stöd för positiva effekter av gängrelaterade insatser som använder sig av den så kallade Spergelmetoden, en metod som innehåller många olika insatser.<sup>6</sup>

Statens Beredning för medicinsk och social utvärdering (SBU) är den tredje kunskapsöversikten som här används för att sammanfatta kunskapsläget om effekter av brottsprevention. SBU har sammanfattat "Insatser i öppenvård för att förebygga ungdomars återfall i brott" (SBU, 2020). Idag använder socialtjänsten och barn-psykiatriska mottagningar en mängd olika öppenvårdsinsatser. Ospecificerade stödsamtal med ungdomar och föräldrar, kontaktfamilj/kontaktperson och ospecificerad familjebehandling eller familjeterapi är de vanligaste insatserna inom socialtjänsten. Kognitiv beteendeterapi, stödsamtal med ungdomar och läkemedel är de vanligaste BUP-insatserna. SBU-rapporten drar följande tre slutsatser:

"Utifrån de granskade studierna går det inte att avgöra vilka specifika psykosociala öppenvårdsinsatser som är mer effektiva än det de jämförts med när det gäller återfall i brott de följande åren (i genomsnitt två år)

Att det saknas säker kunskap om vilka effekter som olika specifika psykosociala öppenvårdsinsatser kan ha på ungdomars återfall i brott innebär inte att socialtjänsten och barn-och ungdomspsykiatrin per automatik ska sluta att använda dem. Det kan även anses som etiskt problematiskt att avstå från insatser som teoretiskt skulle kunna förebygga brott, och som upplevs fungera väl av verksamheter och klienter.

SBU:s praxisundersökning visar att svensk socialtjänst och barn-och ungdomspsykiatri använder ett stort antal öppenvårdsinsatser för unga som begått brott. Många av insatserna saknar manual och har inte utvärderats i fråga om att förhindra nya brott." (SBU, 2020 sid 1)

Sammantaget finns det få studier och utvärderingar av effekter av trygghetsskapande och brottsförebyggande insatser och därmed finns begränsad kunskap om vilka insatser som är effektiva. Många insatser och program har ännu inte utvärderats eller bara delvis utvärderats.

Ett program som bara delvis utvärderats och som det finns förväntningar kring är Människan bakom uniformen (MBU). MBU är ett utbildningsprogram för ungdomar i åldern 15-20 år och som bl.a. genomförs inom Umeå växer tryggt och säkert. Utbildningen går ut på att skapa bra möten mellan ungdomar och uniformsbärande personal som arbetar i samhällsstödjande yrken. Syftet är att uppnå en bättre förståelse mellan ungdomar och uniformsbärande personal och därigenom också minska kriminaliteten. "Genom en öppen dialog kan vi visa att det under uniformen finns en helt vanlig människa med samma behov och önskningsar som hos alla andra, och att det under kepsen finns en

---

<sup>6</sup> I Brås kunskapsöversikt hänvisas också till en sammanställning gjord av ett forum för samverkan mellan flera myndigheter inom rättsväsendet i USA (National Gang Center). Centret framför rekommendationer för vad man bör tänka på och beakta i åtgärder för att få individer att lämna kriminella nätverk (Brå 2016, sid 15).

nyfiken ungdom” (Göteborgs kommun, odaterad s 2). En förhoppning är också att MBU kan locka ungdomar att i framtiden utbilda sig inom t.ex. Polisen eller Räddningstjänsten.<sup>7</sup>

Två utvärderingar har gjorts av MBU. I en processutvärdering av MBU i östra Göteborg (Silva, 2014) beskrivs bl.a. hur de deltagande aktörerna arbetar för att skapa tillit och hur framförallt personalen som deltar i utbildningen uppfattar utbildningen. Ungdomarna ges möjligheter att påverka upplägg och innehåll i utbildningen där delaktighet är en viktig del av utbildningen. Samtliga deltagande personal upplevde det som värdefullt att möta ungdomarna. Polisen betonade att det är bra att få möta ungdomar utan kriminell problematik och ambassadörerna, som ungdomarna som genomgått utbildningen kallas. När polisen träffat dessa ungdomar ute i fält har det underlättat deras arbete. Silva (odaterad) har i en senare undersökning också undersökt hur ambassadörerna påverkats av att ha deltagit i utbildningen. Resultaten visar att de har fått ett större förtroende för de yrkesverksamma och deras organisationer, vilket var syftet. Sociala band har byggts upp mellan ambassadörer och uniformsbärande personal men samtidigt visar resultaten att banden och tilliten är en färskvara. Det har också framkommit att en del ungdomars deltagande i MBU har ifrågasatts av andra ungdomar i kriminella kretsar och att dessa tycker att ambassadörerna hjälper polisen som de har en fientlig inställning till. En del av ambassadörerna kan tänka sig eller har redan sökt någon form av uniformsutbildning, vilket också var ett syfte med MBU. Om MBU bidragit till ökad trygghet och att förebygga kriminalitet har ännu inte undersökts.

#### Effekter av samverkan inom brottsprevention

Samverkan mellan olika aktörer betraktas som avgörande för ett effektivt brottsförebyggande arbete mot social oro (Lindblom, 2013), men det finns begränsad kunskap om effekter av samverkan. Ett undantag är om grannsamverkan (Neighbourhood Watch Scheme). Internationella studier visar positiva effekter av grannsamverkan på brott och/eller upplevd trygghet (Ceccato m fl., 2019, sid 83). Studier visar också att grannsamverkan blir effektivare i att förhindra brottslighet ”...när ett sådant projekt involveras i en samarbetsrelation med andra sektorer, inklusive polisen” (sid 83).

En form av samverkan som också studerats är värdet av medborgares medverkan i planeringsprocessen för att skapa säkra platser. Saville (2009) uppmärksammar att det han kallar ”säkra planeringsprocesser” (SafeGrowth) kan minska brott och också leda till ökat samhällsengagemang. Säkra platser kan bättre skapas när boende deltar kreativt i planering tillsammans med brottsförebyggare, polis och säkerhetsspecialister jämfört med när experter planerar utan boendes/medborgares medverkan. I den refererade artikeln hänvisas till en fallstudie där en sådan planeringsprocess använts i planeringen av ett socialt oroligt förortsområde i Toronto, Kanada 2000–2009. Om ”säkra planeringsprocesser” bidrar till minskad kriminalitet har dock inte undersökts.

Johansson (2014) har i en enkätstudie undersökt samverkan mellan aktörer i brottsförebyggande arbete i 13 kommuner i Östergötland. Resultaten visar att i alla kommuner finns en samverkan mellan skolor, socialtjänst och polis, samt i en majoritet av

---

<sup>7</sup> Selektionsprocessen är viktig eftersom det ska finnas en bra blandning mellan allmänt intresserade ungdomar och ungdomar som bär på en kriminell problematik. Max två ungdomar med kriminell problematik ska ges möjlighet att delta.

kommunerna också med fritidsförvaltningar.<sup>8</sup> Extern samverkan förekommer framförallt med kyrkor och lokala näringslivet. Studien är deskriptiv och säger inget om värdet och effekter av denna samverkan.

I en senare enkätstudie som omfattar alla kommuner i landet har Sandberg m.fl. (2017) kartlagt kommunernas arbete med trygghetsfrågor där samverkan utgör en viktig del. Intern sektorsövergripande samverkan förekommer i stort sett i alla kommuner och de flesta kommuner samverkar också med andra aktörer. Nästan 80 procent av kommunerna har under de senaste tio åren inrättat nätverk eller råd för intern samverkan kring trygghetsfrågor och knappt 70 procent har involverat grupper av medborgare i någon form av dialog. Nästan alla kommuner samverkar med polisen och omkring 60 procent har påbörjat eller har en väletablerad samverkan med näringslivet och stora fastighetsägare. Regional samverkan i trygghetsfrågor är också utbredd. Runt 70 procent av kommunerna har påbörjat eller har väletablerad samverkan med andra kommuner, Landstinget och/eller Länsstyrelsen. Dessa två svenska studier visar att olika former av samverkan är mycket vanligt förekommande, men ingen av studierna har undersökt effekter av samverkan.

I en metodhandbok (Lindblom, 2013) för samverkan mot social oro presenteras en förklaringsmodell som omfattar fem nivåer<sup>9</sup> av multifaktoriella orsaker till social oro. Modellen har utvecklats utifrån lärdomar från en utvärdering av samverkansarbete i Järvaområdet och erfarenheter av liknande samverkan i andra städer i Sverige och Europa som drabbats av social oro. Det framhålls att det krävs tvärsektoriell samverkan på olika nivåer. Bland grundförutsättningarna för en fungerande samverkan mot social oro är att det måste finnas en tydlig målsättning och en gemensamlägesbild. För att komma fram till det krävs kontinuerliga möten på flera nivåer. Det behövs också vad man kallar en mogen organisation där samverkanspartnerna inte skyller på varandra för den rådande situationen. Uppstarten måste få ta tid och det måste finnas kontinuitet i samverkansarbetet med återkommande möten. Det måste också finnas en samverkanskultur som präglas av ömsesidigt intresse, ödmjukhet och förståelse för varandras roller och ansvar. Det krävs vidare engagerade chefer och en förankring hos och stöd från ledningen. Det behövs också en kulturell förståelse och en integrering av alla religiösa samfund.

En specifik metod för situationellt trygghetsskapande arbete, som bygger på kontinuerlig samverkan mellan olika aktörer, är Effektiv Samordning för Trygghet (EST). Metoden utvecklades under våren 2014 av lokalpolisområde Örebro, Örebro kommun, Örebro Bostäder AB och några forskare vid Örebro universitet. Målet är att minska och förebygga otrygghet. Metoden, som också används inom Umeå växer tryggt och säkert, bygger på att systematiskt och kontinuerligt samla in information, analysera trygghetsläget och sätta in insatser när problem är på väg att uppstå eller redan uppstått, samt att följa upp insatserna. I en metodhandbok (EST 2016) beskrivs metodens teoretiska förankring och själva arbetsmetoden. Information över problembilden samlas in varje vecka i kommunen eller en stadsdel för att snabbt kunna sätta in insatser. Varje kvartal analyseras vilka

---

<sup>8</sup> Hon beskriver vilket socialt brottsförebyggande arbete som förekommer i dessa kommuner sorterat efter universellt (primär), selektivt/situationellt (sekundärt) och indikerat/riktat (tertiärt) arbete.

<sup>9</sup> Nivåerna är samhället i stort, närsamhället, familjen, vänner och individen.

områden som har störst behov av insatser där tre områden prioriteras för kommande/fortsatta insatser. En gång om året görs en samlad uppföljning och analys där man undersöker vilka insatser som haft positiva effekter vilket dokumenteras och återkopplas till verksamheterna.

Hallin (2018) har genomfört en processutvärdering av Brås utvecklingsprojekt för lokal samverkan inom sju pilotområden som prövat EST (Borlänge, Borås, Botkyrka, Malmö, Norrköping, Sollentuna och Växjö). Den lokala samverkan omfattar situationellt och socialt trygghetsskapande och brottsförebyggande arbete mellan kommun, polis och fastighetsföretag. I sex punkter sammanfattar Hallin slutsatserna från processutvärderingen (sid 4-5):

- ”Alla pilotområden har identifierat behov av systematik och struktur i det brottsförebyggande arbetet. De har saknat överblick och gemensam organisation. EST-arbetsättet har svarat upp mot dessa behov. Samtliga pilotområden ställer sig positiva till metodiken.
- Samtliga pilotområden har kommit långt med att implementera metodiken. Den har bidragit till att systematisera, strukturera och utveckla det brottsförebyggande och trygghetsskapande arbetet. Alla har uttalat stark motivation för att samverka och hitta struktur och ett gemensamt arbetssätt.
- Pilotområdenas arbete har lett till ett utvecklingsarbete och successivt lärande. Det handlar om ökade kunskaper om hur brottsförebyggande arbete kan bedrivas, hur samverkansparter fungerar samt fördjupade insikter om aktuella bostadsområden.
- Ansats, omfattning och teoretisk bas för metodiken har breddats jämfört med när projektet startade hösten 2016.
- Även om kärnkomponenterna i metodiken är de samma, visar erfarenheterna i projektet att EST-metodiken är flexibel och anpassningsbar till lokala förutsättningar. Skillnader har till exempel varit att vissa förlagt arbetsättet till en direkt operativ nivå, medan andra arbetar mer strategiskt. Roller och funktioner kan variera där exempelvis sammanställning av information görs antingen av kommunpolis eller kommunrepresentant.
- Flertalet pilotområden avser att införa metodiken i flera bostadsområden, i vissa fall hela kommunen.”

Utvärderingen har inte undersökt effekter av EST på brottslighet och trygghet, men den visar att pilotområdenas trygghetsskapande och brottsförebyggande arbete blivit mer strukturerat, systematiskt och samordnat. Metoden har också lett till ett gemensamt lärande och bättre kunskap och insikter om områdena. EST är flexibel och har också använts på lite olika sätt. Utvärderingen har inte undersökt vilka insatser som införts och därför inte eventuella effekter på trygghet och brottslighet.

En förklaring till varför det finns mycket begränsad kunskap om effekter av samverkan i allmänhet och av samverkan mot social oro är att det finns så många olika former av samverkan, att många faktorer och nivåer är inblandade och att värdet av samverkan är svårt att utvärdera. För att samverkan mot social oro ska få positiva effekter krävs att det finns förutsättningar för samverkan (se Lindblom, 2013). Om samverkan inte fungerar kan den tvärtom leda till negativa konsekvenser. Det finns en del kunskap från andra forskningsområden som det kan var motiverat att uppmärksamma i detta sammanhang.

Forskning om samverkan i nätverk och nätverksstyrning är ett forskningsområde som undersökt vad som kännetecknar effektiv nätverkssamverkan och som bekräftar många av de förutsättningar som tas upp i den tidigare refererade metodboken om samverkan mot social oro (Lindblom, 2013). Sorensen & Torfing (2009) har tagit fram sex kriterier (sid 242) för att beskriva effektiv nätverksstyrning. Kriterierna kan användas i analys av effektiviteten i t.ex. ett partnerskap, en strategisk allians eller en rådgivningsgrupp. Ett

effektivt nätverk har, förenklat uttryckt, först diskuterat sig fram till en klar beskrivning och förståelse av problemen som nätverket ska hantera och aktörerna har tillsammans identifierat möjliga lösningar. Nätverket enas därefter om åtgärder som alla kan ställa sig bakom. När det finns en samsyn kring åtgärderna genomförs de och om det finns behov av anpassning av åtgärder efter förändrade förutsättningar beslutar nätverket att göra behövliga förändringar.

Två forskare, Provan & Milward (2001), har utvecklat kriterier för att utvärdera effektiviteten i serviceinriktade nätverk (service-delivery networks) på tre nivåer: kommunnivå, nätverksnivå och nivån medverkande organisationer. På kommunnivå använder de kostnader för kommunen, byggande av socialt kapital, allmänhetens upplevelse av att problemen hanteras väl/får en lösning, om problemen minskar och om klienterna som servicen riktas till mår bra.<sup>10</sup>

### Kommentarer till forskningsläget

Som framgått finns begränsad kunskap om vilka insatser som effektivt och varaktigt kan motverka ungdomskriminalitet och andra tecken på social oro. Ett undantag är utbildningsinsatser. Brister i utbildning (som låg/ofullständig utbildning, svaga skolresultat, skolk/avhopp) samvarierar med och ökar risken för kriminalitet och därmed social oro. Insatser för att stödja barn och ungdomar som riskerar att misslyckas i skolan så att de fullföljer högstadiet/gymnasiet och skaffar sig en utbildning är en beprövad väg att förebygga kriminalitet och social oro. Men det innebär inte att alla utbildningsinsatser är effektiva i att förhindra ungdomskriminalitet och social oro. Hur insatser för att t.ex. stödja elever att avsluta högstadiet med fullständiga betyg och hur insatser mot hot och våld i skolan fungerar bör följas upp och återkommande utvärderas för att se vad som fungerar och inte fungerar i olika skolor.

Att det behövs tvärssektoriell samverkan på olika nivåer för en fungerande och effektiv samverkan mot social oro är de flesta överens om, men när det gäller effekter av samverkan mot social oro är kunskapen begränsad. De förutsättningar och faktorer som tas upp i Metodboken för samverkan mot social oro och i forskning om effektiv nätverksamverkan behöver studeras ytterligare.

De brottsförebyggande och trygghetsskapande insatser som vanligtvis har utvärderats är tekniska lösningar som övervakningskameror, hushållssäkerhetsåtgärder (tex. larm, säkerhetsdörrar). De utvärderingar som gjorts av olika tekniska lösningar visar blandade resultat. Under vissa förutsättningar kan t.ex. övervakningskameror förhindra en viss typ av brott.

Det finns också en diskussion bland forskare om brister i etablerade kriminologiska teorier som bör beaktas när man forskningsförankrar insatser för att motverka viss kriminalitet och social oro. Traditionella kriminologiska teorier, som fortfarande används frekvent i brottspreventionsforskning och brottsprevention, har bl.a. kritiserats för att

---

<sup>10</sup> Med utgångspunkt i Provan & Milwards kriterier har jag tillsammans med några forskarkollegor utvecklat och använt kriterier för att utvärdera effektiviteten i det lokala mottagningssystemet för ensamkommande ungdomar i Umeå (Eriksson, m fl. 2014). I utvärderingen av värdet och effekter av samverkan inom Umeå växer tryggt och säkert skulle några av dessa kriterier kunna användas.

fokusera för mycket på faktorer i ett område och på gärningsmannaegenskaper och därmed förbisett betydelsen av hur individer rör sig och var de vistas. Information om detta är avgörande för att förstå varför en person bestämmer sig för att begå ett visst brott (Wikström 2005). Likaså bör det beaktas att en och samma urbana miljö påverkar individer olika. Wikström har utifrån denna kritik utvecklad det han kallar en situationell aktionsteori (situational action theory). Resultat från studier, som utgår från den teorin, visar att en grupp ungdomar som följts i Peterborough i England rörde sig över stora områden. Wikström framhåller också att ungdomar som har en moral där brott inte är uppfattas rätt i kombination med stark självkontroll är immuna mot påverkan från kriminogena faktorer. Och omvänt de som saknar en sådan moral och självkontroll är brottsbenägna. Det talar för att olika insatser kan behöva användas parallellt.

Ett ofta framfört argument är att de flesta åtgärder riktas mot symtom och inte mot de bakomliggande orsakerna till kriminalitet och social oro. Men oftast finns inte en utan många orsaker till brottshandlingar och social oro. Vandalism, exempelvis, kan som Ceccato & Wilhemsson (2012) framhåller, med referens till Skogan (1990) och Cohen (1973), ha flera möjliga orsaker. Den kan vara en form av underhållning, ett uttryck för tristess eller en symbolisk handling för att markera en grupps territorium. Ett annat alternativ är att den kan vara en revolt där en yngre generation uttrycker missnöje med den generation som har inflytande. Om det handlar om att få en kick eller att markera ägande till ett område är det olika åtgärder som framstår relevanta vilket också talar för att flera olika insatser behöver utvecklas parallellt.

I kunskapsöversikter och publikationer om brott i urbana miljöer framhålls också att det finns brister i forskningen om individers eget säkerhetsarbete och kollektivt säkerhetsarbete. Vidare framförs behov av forskning om hur olika former av socio-ekonomisk ojämlikhet relaterar till brott, samt vad som påverkar kvinnors otrygghet i den privata och offentliga sfären. Ceccato (2012) argumenterar för att brottsförebyggande arbete och stadsplanering måste utgå från den lokala kontexten och att det inte finns generella lösningar som fungerar överallt. Ceccato, m. fl. (2019) uppmärksammar forskning som visar att bättre samhällsplanering inte bara gör att människor känner sig tryggare och minskar brott utan också påverkar deras hälsa positivt. Detta ligger i linje med Savilles (2009) forskning om säkra planeringsprocesser. Detta bör uppmärksammas när värdet och effekter av brottsförebyggande och trygghetsskapande insatser utvärderas och kommuniceras. Men på detta område behövs mer forskning och utvärdering bl.a. för att ta reda på om och i så fall vilka förutsättningar som krävs för att planeringsprocesser med större delaktighet ska leda till positiva effekter. Tillhandahålls inte förutsättningar som krävs kan delaktigheten i planeringen inte förväntas leda till önskade effekter utan riskerar till och med att få negativa konsekvenser. Inte bara vad kommunen och polisen gör utan också vad de boende själva gör, t.ex. vad AB Bostaden och föreningar gör, samt hur de boende och ungdomar involveras i att skapa trivsel och trygghet i området behöver undersökas för att få kunskap om vad som är effektiva och hållbara trygghetsskapande åtgärder i olika områden.

Att det finns begränsad kunskap om vilka insatser som är effektiva beror till en del på att det finns så många samverkande faktorer att ta hänsyn till, att insatser genomförs under skilda förutsättningar och att ett program ofta innehåller en kombination av insatser.

Parallellt med en viss insats genomförs andra insatser i samma syfte av samma aktör eller andra aktörer vilket försvårar möjligheten att bedöma effekter av en specifik insats. Cordner (1995 citerad i Handbook of crime prevention and community safety sid 101) lyfter fram fyra faktorer som gör det svårt att bestämma effektiviteten i dialoginriktat polisarbete, faktorer som också kan gälla för många andra brottsförebyggande insatser. För det första, vilket uppmärksammades ovan, är det svårt att utvärdera insatserna eftersom de ofta handlar om komplexa/sammansatta insatser eller program som tillämpas i olika sammanhang. För det andra syftar insatserna/programmen till många olika effekter och kan också ge upphov till oavsiktliga effekter som sammantaget gör att det inte går att svara på om ett dialoginriktat polisarbete är effektivt eller inte. För det tredje är omfattningen av insatserna så varierande, från en enskild polisinsats till att en hel organisation eller organisationsenhet medverkar i insatsen/programmet vilket påverkar effekterna. Det fjärde som Cordner lyfter fram är att utvärderingsmetoderna varierar och har klara begränsningar t.ex. genom att enbart mäta korttidseffekter. Till detta kan läggas att även i de fall utvärderingar gjorts som visat positiva effekter är det inte säkert att samma insatser skulle fungera på samma sätt i t.ex. Umeå kommun.

En del av de åtgärder som de som arbetar på fältet har utvecklat men som ännu inte utvärderats kan vara effektiva, vilket också konstaterades i en av kunskapsöversikterna ovan (SBU, 2019). Arbetet med att motverka social oro kan inte enbart ta utgångspunkt i den forskning som finns på området. Kommunen, polisen och andra aktörer måste också pröva sig fram, hämta idéer och tips från andra kommuner, skraddarsy åtgärder för de problem som identifierats lokalt och som man valt att prioritera insatser för, samt kontinuerligt följa upp, utvärdera och anpassa åtgärderna efter förändrade förutsättningar.

Utifrån dagens kunskapsläge framstår satsningar på skolan och olika utbildningsinsatser ha goda förutsättningar att långsiktigt bidra till att förebygga ungdomskriminalitet och social oro. Men även här behövs mer kunskap om vilka insatser/åtgärder som är effektiva. Det behövs bl.a. kunskap om hur skolor internt och tillsammans med andra aktörer hanterar ungdomar i risk och om hur olika skolor lyckas beroende på upptagningsområde och hur det omgivande samhället fungerar. Därmed inte sagt att andra insatser inte är viktiga. Alla program och insatser kan förväntas innehålla delar som fungerar mer eller mindre väl. Likaså bör det beaktas att hur insatser genomförs över tid kan förändras vilket också visar på behov av återkommande uppföljning och utvärdering.



## 3. Utvärderingens upplägg och metoder

### 3.1 Programteoriutvärdering

Utvärderingen läggs upp och genomförs som en programteoriutvärdering som är en beprövad utvärderingsmodell. En programteoriutvärdering synliggör och analyserar de antaganden som ett program, i detta fall UVTS, baseras på. Med programteori menas de antaganden som programmakare, i detta fall initiativtagarna till UVTS, utgår från när de planerar åtgärder för att uppnå önskade effekter.

En programteori kan återskapas och analyseras på olika sätt (jfr Chen, 1990; Hanberger m fl, 2008; Weiss, 1998). I utvärderingen används en policyvetenskaplig metod (Leeuw 2003) som innebär att identifiera, beskriva och analysera programansvarigas antaganden. Metoden omfattar tre huvudsteg: 1. återskapa och beskriva programteorin, 2. bedöma om programteorin är logisk och sammanhållen, 3. pröva programteorin mot relevanta teorier för att avgöra om hela eller delar av programteorin (och därmed programmet) har vetenskapligt stöd. Under steg 1 undersöks hur ansvariga för UVTS antar att önskade effekter ska uppnås. Därefter tolkas och beskrivs dessa i form av UVTS programteori. Under steg 2, analyseras om programteorin är logiskt sammanhängande och rimlig. Om den har stöd i forskning och vilken forskning undersöks under det tredje steget.

### 3.2 Utvärderingens utgångspunkter och teorianvändning

Utvärderingen utgår från de intentioner och antaganden som ligger till grund för UVTS och från de begrepp, teorier och den forskning som uppmärksammades i kapitel 2. Där konstaterades att centrala begrepp används med lite olika innebörd inom olika forskningstraditioner och att olika teorier har en del gemensamma element men skiljer sig när det gäller vetenskapligt perspektiv, abstraktionsnivå och fokus. I utvärderingen tolkas hur centrala begrepp (social oro, säkert, tryggt) används i UVTS.

Följande forskningsperspektiv/-ansatser, teorier och typer av brottsprevention används i bedömning och tolkning av UVTS teori- och forskningsanknytning:

#### Forskningsspektiv/-ansats

Ett *brett sociologiskt perspektiv* som förstår och analyserar sociala risker som sociala och politiska problem vilka hanteras med olika metoder (teknologier) och som kan ge upphov till nya problem.

Ett *kulturanalytiskt perspektiv* utgår från att det som uppfattas som sociala risker bestäms utifrån kulturella referensramar.

Ett *styrbarhetsperspektiv* tar utgångspunkt i Michel Foucaults "governmentality" där olika sociala risker används inom olika styrande tekniker.

Ett *tekniskt-vetenskapligt perspektiv* uppfattar sociala risker som något existerande och som kan bedömas mer eller mindre objektivt och som i vissa fall kan mätas.

## Teorier

*Rutinaktivitetsteorin* bygger på att insatser/åtgärder som riktas till potentiella gärningspersoner, eftertraktade objekt och/eller motverkande faktorer (kapabla väktare) kan förebygga brott.

*Sociala disorganiseringsteorin* utgår från att insatser/åtgärder som förbättrar människors levnadsvillkor och stärker informell social kontroll kan motverka social oro och brottslighet.

*Brottsprevention genom urban design och situationsbaserad brottsprevention* utgår från att insatser/åtgärder som förbättrar säkerhet och trygghet på/inom en redan existerande plats eller stadsdel ökar tryggheten och minskar social oro.

*Brottsprevention genom säker planeringsprocess (SafeGrowth) och brottsprevention genom samverkan* utgår från att insatser/åtgärder som involverar medborgare och/eller samverkan mellan aktörer kan stärka delaktighet, gemensamt ansvarstagande, tillit och trygghet och motverka social oro.

## Typ av brottsprevention

För att beskriva UVTS insatser/åtgärder används en vanligt förekommande kategorisering av olika typer av brottsprevention.

Tabell 1. Typer av brottsprevention

<b>Primär brottsprevention riktad till hela befolkningen</b>
Situationell
Social
<b>Sekundär brottsprevention riktad till riskgrupp(er)</b>
Situationell
Social
<b>Tertiär brottsprevention riktad till utsatt individ eller grupp</b>
Situationell
Social

## Kunskap om metoders och insatsers effekter

I kapitel 2 sammanfattades också vilka insatser som visat positiva trygghetsskapande och brottsförebyggande effekter. Vilken forskning som UVTS har stöd i kommer att bedömas i utvärderingen.

## 3.2 Material

Tre olika material används i utvärderingen:

### Dokument

Följande dokument har använts: tjänsteskrivelsen, styrgruppsprotokoll/minnesanteckningar, aktivitetsplaner, power-point presentationer, projektansökan och slutrapport till Boverket, dokumentation från Effektiv Samordning för Trygghet, statistik och rapporter från Umeå kommun.

## Deltagande observationer

Arbetsmöte i arbetsgruppen för Ersboda utemiljö

UmeBrå Forum

## Intervjuer

Semistrukturerade intervjuer har genomförts med 24 aktörer med olika roller i UVTS. Valet av intervjupersoner inleddes med att tillfråga processledaren för UVTS om vilka som på ett eller annat sätt varit involverade i utveckling och genomförande av projektet. De intervjuade har därefter valts ut med hjälp av en snöbollsmetod. Personer som varit delaktiga eller framfört synpunkter på UVTS har bjudits in till intervju. Eftersom UVTS utvecklats som ett komplement till polisens insatser intervjuades inledningsvis också ett antal poliser med olika roller och uppdrag för insatser i de nordöstra områdena. Tre politiker (kommunalråd, oppositionsråd, oppositionspolitiker), stadsdirektören, processledaren, medverkande från Bostaden (1), fritidsgård/fritidsförvaltningen (3), fastighetsförvaltningen (1) skolan (2), socialtjänsten/fältgruppen (2), Gator och Parker (3) samt polisen (7).

## 4. Umeå växer tryggt och säkert (UVTS)

I detta kapitel uppmärksammas först hur centrala begrepp används inom UVTS (4.1. och 4.2). Därefter beskrivs hur UVTS är tänkt att fungera (4.3). Med utgångspunkt i programteorin bedöms om de antagandena som görs om hur UVTS insatser ska leda till önskade effekter är logiskt sammanhängande (4.4) och om organisationsstrukturen är ändamålsenlig för styrning och uppföljning (4.5). UVTS forskningsförankring bedöms därefter (4.6). Utifrån de intervjuer som gjorts uppmärksammas också vilka åtgärder som bedöms otillräckliga eller saknas (4.7) och upplevda dilemman i arbetet (4.8). Avslutningsvis lämnas förslag på hur UVTS kan utvecklas (4.9).

### 4.1 Hur social oro uppfattas och används inom UVTS

Social oro uppfattas och beskrivs på ett likartat sätt i en intern polisrapport och i Tjänsteskrivelsen för Umeå växer tryggt och säkert. Polisen beskriver social oro med hänvisning till hur polispersonal, affärsidkare och lokalbefolkning upplever att vissa grupperingar av ungdomar skapar rädsla och olust i de nordöstra områdena genom att bl.a. att anlägga bränder, skadegörelser, drogförsäljning och rekrytering av ungdomar in i kriminalitet. Umeå kommuns kartläggning av problem och utmaningar i dessa områden, uppmärksammar också att det finns kriminella grupperingar som skapar otrygghet utanför affärer, skolor och fritidsanläggningar genom snatteri och skadegörelse. Det förekommer också hot mot elever och även skolpersonal. Relativt sett görs fler orosanmälningar till socialtjänsten i dessa områden. Social oro används av Polisen och kommunen med hänvisning till oönskade händelser och ungdomsbeteende framförallt i utemiljöer. Den begreppsanvändningen överensstämmer främst med definitionen av social oro som *"...uppstår då den sociala obalansen tar sig uttryck i det offentliga rummet"*. Till viss del stämmer den också in på den mer utvecklade definitionen av social oro *"... olika typer av utfall eller angrepp på det som samhällets institutioner ser som önskvärt att skydda. Social oro är en följd och kombination av flera sociala risker, vilka i sin tur är uttryck av bakomliggande negativa omständigheter."* *Social oro i UVTS kopplas också till upplevd otrygghet i områdena.*

### 4.2 Hur tryggt och säkert förstås och används inom UVTS

Intervjuer visar att frågan om vad det kommungemensamma uppdraget skulle kallas och hur det bäst skulle kunna kommuniceras diskuterats inom styrgruppen. Uppdraget kom efter diskussioner att benämnas Umeå växer tryggt och säkert för att kunna fokusera på det positiva och inte peka ut vissa problemområden eftersom det inte bara finns problem utan också positiva processer i dessa områden. *Tryggt (trygghet) och säkert (säkerhet) avser i första hand utemiljöer och offentliga miljöer/lokaler i UVTS, men vad som närmare avses med tryggt och säkert har inte klargjorts.*

### 4.3 Hur är Umeå växer tryggt och säkert tänkt att fungera?

Hur UVTS är tänkt att uppnå önskade effekter har tolkats utifrån aktivitetsplanen (Umeå kommun 2019) och sammanfattas i form av programteorin för UVTS som illustreras i figuren.

Om en lämplig struktur inrättas i förvaltningen för ett systematiskt arbete med UVTS och om...

...det som fungerar fortsätter göras för att motverka kriminalitet och droger:

- förebygga skolfrånvaro
- förebygga avhopp från gymnasiet
- insatser för att öka skolframgång
- Fältgruppen: uppsökande arbete för unga i risk
- Ungdomstorget: samverkan kring ungas etablering på arbetsmarknaden

Om följande görs i UVTS:

- 1a** polisen följer individer i nätverk\*
- 1b** socialtjänsten kartlägger individer, deras umgänge mm\*
- 1c** SSPF vidareutvecklas/införs \*
- 1d** behov av sociala insatsgrupper undersöks\*
- 1e** tillämpning av medlingsärenden mellan polis och kommun ses över \*

... det som fungerar fortsätter göras för att förebygga utanförskap:

- VIVA kompetenscentrum
- delta i det nationella nätverket säkra platser

Om följande görs i UVTS:

- 2a** utveckla den fysiska utemiljön på Ersboda, Ålidhem och Mariehem i samverkan med olika aktörer \*
- 2b** genomföra mediaanalys\*
- 2c** införa "Huskurage" i Bostadens fastigheter
- 2d** bjuda in näringslivet att delta i UVTS \*
- 2e** införa Människan bakom uniformen
- 2f** samverka kring feriearbetare (mellan VIVA, socialtjänsten, Bostaden, Fritid)

... det som fungerar fortsätter göras för att stärka föräldrar:

- individuellt föräldraskapsstöd
- familjebehandling
- orosmöten
- barnens behov i centrum (BBIC)

Om följande görs i UVTS:

- 3a** Undersöka intresset för mammavandring \*
- 3b** polis och socialtjänst deltar i föräldramöten
- 3c** undersöka/erbjuda föreningslivskunskap för föräldrar \*
- 3d** insatser för att stärka föräldrars etablering på arbetsmarknaden \*
- 3e** utveckla föräldraskapsstöd tillsammans med Rädda barnen
- 3f** införa metoden föräldrarådslag

... det som fungerar fortsätter göras för att skapa förutsättningar för meningsfull fritid:

- fritidsgårdarna Atena, Ålidhem (erbjuder fritidsverksamhet för unga som ej är föreningsaktiva)
- drop-in idrott
- föreningsbidrag till de som arbetar förebyggande
- hög andel föreningsaktiva

Om följande görs i UVTS:

- 4a** upprätta avtal för relationsskapande personal från fritid att arbeta i skolan
- 4b** öppna ny mötesplats för 17-25-åringar i Ersboda Folkets hus
- 4c** bjuda in civila samhället att delta i UVTS

... det som fungerar fortsätter göras för att stärka och utveckla samverkan:

- metoden hälsa, lärande och trygghet (HLT)
- samverkan lyfts som framgångsfaktor i alla sammanhang, men också som en brist

Om följande görs i UVTS:

- 5a** översyn av dagens samverkansformer\*
- 5b** utreda möjligheterna att erbjuda bemötandebildning för personal som möter ungdomar i riskmiljöer\*
- 5c** införa metoden effektiv samordning för trygghet (EST): bl.a. mäta trygghetsläget varje månad \*

\*= åtgärder vidtas vid behov

Målen för UVTS

Öka tryggheten i de nordöstra stadsdelarna

Minska brottsligheten i de nordöstra stadsdelarna

Minska tendenser till social oro i de nordöstra stadsdelarna

Av figuren framgår att målen för, och därmed de önskade effekterna av, UVTS antas uppnås om en ändamålsenlig organisationsstruktur införs och om det som görs idag och fungerar för att "Motverka kriminalitet och droger", "Utanförskap och social marginalisering", "Stärka föräldrar", "Meningsfull fritid" och "Stärka samverkan" fortsätter göras tillsammans med kompletterande insatser/åtgärder i UVTS. Insatser inom dessa fem temaområden antas tillsammans bidra till att de tre målen för UVTS uppnås. Observera att ett flertal insatser markeras med en stjärna i figuren (\*) vilket innebär att insatsen förväntas leda till en anpassning, förstärkning av existerande insatser eller till att nya insatser utvecklas. Om och i så fall vilka dessa blir bestäms i ett senare skede. Efter att UVTS inleddes har aktivitetsplanen reviderats vid flera tillfällen. Vissa insatser har avslutats medan andra inte kommit igång och då tagits bort från aktivitetsplanen.

De fem problemområdena identifierades i början av UVTS under några hearings och dialogmöten. Dessa har använts av styrgruppen och processledaren för att organisera insatserna och kommunicera vad som görs inom UVTS internt och externt.

#### 4.4 Är UVTS (programteori) logiskt sammanhängande?

På ett övergripande plan kan programteorin bedömas logiskt sammanhängande i så motto att om en lämplig organisationsstruktur sätts upp, att olika kommunala verksamheter fortsätter göra det som de gör "idag" tillsammans med kompletterande åtgärder inom UVTS så kan det sammantaget bidra till att målen för UVTS och därmed de önskade effekterna uppnås. Men det krävs en närmare undersökning för att avgöra om organisationsstrukturen är ändamålsenlig för styrning, genomförande och uppföljning (görs i avsnitt 4.5), samt om UVTS utformning och åtgärder är relevanta, effektiva och tillräckliga för att bidra till önskade effekter och därmed att målen kan uppnås. En detaljerad analys av UVTS visar att allt inte är logiskt sammanhängande.

Åtgärdernas koppling till de fem problemområdena (1."Motverka kriminalitet och droger", 2."Utanförskap och social marginalisering", 3."Stärka föräldrar", 4."Meningsfull fritid" och 5."Stärka samverkan") framstår inte helt logiskt sammanhängande. Flera åtgärder kan kopplas till mer än ett problemområde. Stärka samverkan är ett eget problemområde, men samverkan är samtidigt en viktig del inom alla problemområden. Att alla åtgärder inom alla fem problemområden kan förväntas bidra till att de tre övergripande målen för UVTS uppfylls är inte ett rimligt antagande. Flera åtgärder handlar om att kartlägga och undersöka behov av åtgärder (markerat med \* i Figur 1) och om dessa aktiviteter inte leder till kompletterande åtgärder kan de rimligtvis inte bidra till måluppfyllelsen. Om en ny åtgärd beslutas i en kartläggning så måste den nya åtgärdens innehåll och utsikt att kunna bidra till önskade effekter bedömas.

Det går att urskilja minst tio önskade effekter där alla utom effekterna 6 och 7 synliggörs i programteorin:

1. Kriminalitet och droger har motverkats
2. Utanförskap har förebyggts
3. Föräldrar har stärkts
4. Förutsättningar för en meningsfull fritid har skapats
5. Samverkan har stärkts/utvecklats
6. Medverkande aktörer har fått en bättre bild av förhållandena i områdena och om aktuella problem och utmaningar
7. Kunskapen och förståelsen för olika aktörers/verksamheters roller och ansvar har ökat
8. Tryggheten har ökat
9. Brottsligheten har minskat
10. Sociala oron har minskat

De första fem effekterna svarar mot de fem problemområdena och effekt 8, 9 och 10 är desamma som UVTS övergripande mål. Effekt 6 och 7 har också identifierats som önskade effekter vilka kan beskrivas som delmål och effekter i en effektkedja. Som framgår av Figur 1 förväntas samtliga aktiviteter/åtgärder bidra till att de tre målen för UVTS och därmed effekterna 8, 9 och 10 kan uppnås vilket inte är ett rimligt antagande.

#### 4.5 Är organisationsstrukturen ändamålsenlig för styrning och uppföljning?

Utvärderingen presenterade en analys av Umeå växer -tryggt och säkerts organisationsstruktur (Umeå kommun 2019) i december 2019 i samband med en översyn av organisationsstrukturen. Analysen presenterades i ett dokument med förslag på hur organisationen skulle kunna utvecklas. Följande iakttagelser och kommentarer framfördes om organisationsstrukturen:

- Organisationsstrukturen har förändrats och det går idag (läs 2019-04-26) att urskilja 6 nivåer:
  - Nivå 1 (Kommunstyrelsen - KS NAU)
  - Nivå 2 (Brås styrgrupp)
  - Nivå 3 (Stadsdirektörens forum- SDF)
  - Nivå 4 (Individ- och familjeomsorgens (IFOs) referensgrupp)
  - Nivå 5 (arbetsgruppen)
  - Nivå 6 (lokala arbets-/samordningsgrupper)
- Organisationsstrukturen möjliggör inte en tydlig styrning och uppföljning av UVTS eftersom det finns flera styrorgan (KS NAU, SDF, Brås styrgrupp, IFO referensgrupp, styrgruppen för IOP/Rädda barnen). Vilka organ som ska följa upp och mot vad är inte helt klart.
- Den tidigare styrgruppen träffades oftare, var mer involverad och informerad om UVTS jämfört med den nuvarande styrgruppen (SDF).
- I uppdraget (tjänsteskrivelsen) sägs inget om uppföljning. Flera organ följer dock upp UVTS men mot vad och hur är lite oklart. Information om hur UVTS genomförs och hur aktiviteterna fungerar lämnas främst muntligt av processledaren.
- På nivå 6 finns dels samverkansgrupper för konkreta insatser och dels samverkansgrupper för strategiskt trygghetsskapande och brottsförebyggande arbete. Men det är oklart vilket organ som är ansvarig för samverkansgrupperna.
- Det mesta som görs inom UVTS finansieras inom nämndernas/förvaltningarnas budget och med ett delat ansvar mellan flera nämnder/ förvaltningar, Polisen och Bostaden. Det är oklart om det är styrgruppen, en nämnd eller förvaltning som har huvudansvar för insatserna/aktiviteterna.
- Vad som avses med huvudansvar i aktivitetsplanen anges inte och vad ansvaret omfattar är därför oklart.
- Umebrå, som har huvudansvar för många aktiviteter, har en något oklar ansvarsställning i kommunens organisation och inom UVTS. UmeBrås styrgrupp, som ingår i UVTS organisationsstruktur, har ett generellt ansvar för samverkansöverenskommelsen mellan kommunen och Polisen. Vem UmeBrå arbetar för och är ansvarig för i UVTS är lite oklart.

- Informationen om UVTS organisation och verksamhet på kommunens webbplats är inaktuell, vilket innebär att allmänheten får bristande information och begränsad insyn i projektet.

Om och i så fall vilka förändringar som gjorts i organisationsstrukturen efter december 2019 har inte undersökts.

#### 4.6 Umeå växer tryggt och säkerts forskningsförankring

En fråga som utvärderingen söker svar på är också om det som görs inom UVTS har stöd i forskningen vilket bedöms i detta avsnitt.

I tjänsteskrivelsen som beskriver UVTS står att uppdraget ska utgå från rutinaktivitetsteorin och fokusera på situationell och social brottsprevention. Inom UVTS kopplas social oro till sociala risker (riskbeteende) som kan leda till social obalans och social oro. UVTS, med fokus på situationell och social brottsprevention för att förebygga riskbeteende, kan *tolkas ligga närmast ett kombinerat sociologiskt och tekniskt-vetenskapligt synsätt på social risk och social oro*. Enligt ett sociologiskt synsätt uppfattas sociala risker som sociala och politiska problem och i UVTS är det sociala problem som uppmärksammas. Enligt ett tekniskt- vetenskapligt perspektiv är sociala risker "...något som "finns" (pre-existing in nature) och som kan bedömas och i vissa fall mätas". Ett möjligt perspektiv på social risk och social oro som inte används i UVTS är ett kulturellt perspektiv där människors kulturella referensramar påverkar vad som uppfattas som oönskat och skyddsvärt (se Hallin 2013 sid 13-14).

Att utgå från *rutinaktivitetsteorin* innebär att rikta aktiviteter/åtgärder till potentiella gärningspersoner, eftertraktade objekt och/eller motverkande faktorer (som t.ex. informell social kontroll). Att aktiviteter ska ta utgångspunkt i *situationsbaserad brottsprevention* innebär att aktiviteter/åtgärder ska utvecklas som förbättrar säkerhet och trygghet på/inom en redan existerande plats eller stadsdel. Social brottsprevention kan avse många olika insatser. De insatser som ingår i UVTS kan klassificeras efter dessa båda typer av brottsprevention:



Tabell 2. Typ av brottsprevention för olika åtgärder i Umeå växer tryggt och säkert.

Insatsernas huvudinriktning	Åtgärder i Umeå växer tryggt och säkert (UVTS)
<i>Primär brottsprevention (till hela befolkningen)</i>	
Situationell	2a utveckla den fysiska utemiljön på Ersboda, Ålidhem och Mariehem 4b öppna ny mötesplats för 17-25-åringar i Ersboda Folkets hus 2c införa "Huskurage" i Bostadens fastigheter 3b polis och socialtjänst deltar i föräldramöten
Social	3a undersöka intresset för mammavandring 3c undersöka/erbjuda föreningslivskunskap för föräldrar
<i>Sekundär brottsprevention (till riskgrupp)</i>	
Situationell	3d insatser för att stärka föräldrars etablering på arbetsmarknaden
Social	1a polisen följer individer i nätverk 1b Socialtjänsten kartlägger individer, deras umgänge mm 1c SSPF vidareutvecklas/införs 1d behov av sociala insatsgrupper undersöks 2e införa Människan bakom uniformen 2f samverka kring feriearbete 3e utveckla föräldraskapsstöd tillsammans med Rädda barnen 3f införa metoden föräldrarådslag 5b utreda möjligheterna att erbjuda bemötandebildning för personal som möter ungdomar i riskmiljöer
<i>Tertiär brottsprevention (till utsatt individ/grupp)</i>	
Situationell	5c införa metoden Effektiv samordning för trygghet
Social	1e tillämpning av medlingsverksamhet ses över

**Kommentar:** I tabellen anges den typ av brottsprevention som åtgärderna främst bedöms tillhöra. Flera åtgärder kan klassificeras både som situationell och social brottsprevention. Exempelvis har åtgärden "polis och socialtjänst deltar i föräldramöten" klassificerats som situationell brottsprevention eftersom den riktar till föräldramöten i ett område med social oro, men åtgärden är också en form av social brottsprevention.

Följande åtgärder har inte kunnat klassificeras:

2b genomföra medieanalys

2d bjuda in näringslivet att delta i UVTS

4a upprätta avtal för relationsskapande personal från fritid att arbeta i skolan

4c bjuda in civila samhället att delta i UVTS

5a översyn av dagens samverkansformer

Som framgår finns insatser som riktar sig till hela befolkningen (primär brottsprevention) och främst situationell brottsprevention för alla i ett bostadsområde. Men framförallt är insatserna riktade till riskgrupper (sekundär brottsprevention) och företrädesvis social brottsprevention.

## 4.7 Identifierade behov för UVTS

I detta avsnitt sammanfattas det som framkommit i intervjuerna om behov av att utveckla UVTS eller vissa insatser inom UVTS, samt behov/utmaningar som det saknas insatser för.

### Utveckla informationsspridningen

Information om trygghetsläget som tas fram inom UVTS kan och bör enligt flera intervjupersoner utvecklas och spridas till fler:

"Det skulle vara bra att förfina lägesbeskrivningen – orosanmälningar, brottsstatistik, skadegörelser mm."

"Det som EST informerar återkommande om beträffande trygghetsläget sprids inte till alla som skulle ha nytta av den informationen."

### Öka delaktigheten i planeringen och tillvarata erfarenheter från fältet

Att öka delaktigheten i planeringen av åtgärder är ett behov som framförs av flera av de intervjuade som arbetar på fältet:

"Den som vet och kan något bör forma insatserna, t.ex. kvinnor med utländsk härkomst. Jag tycker om samverkansgrupper som är blandade."

"Mer delaktighet och påverkan underifrån."

"När representanter för kommunen frågade och förde dialog med ungdomarna om utemiljön på Ersboda kom jättemånga ungdomar men deras åtgärder [läs kommunens] var redan klara. Fel upplägg som skapade viss besvikelse"

"Skolan är för lite involverad i samverkan/samverkansgrupper."

"Det finns behov att återkommande fråga oss som jobbar närmast problemen om nuläget och vad som bör göras."

"Det behövs konkreta samverkansstrukturer som fungerar."

Om erfarenheter tillvaratas från de som arbetar närmast ungdomarna kan insatser bättre anpassas till de förutsättningar som finns och ha större möjligheter att lyckas:

"Det viktiga är att bygga goda relationer med ungdomarna så att de kan lita på vuxna i skolan, på fritids, fältassistenter, polisen."

"Viktigt att verksamhet i området utvecklas i samverkan med nyckelpersoner som kan vara förebilder."

"Att få med familjen är nödvändigt för att lyckas med förebyggande åtgärder vid orosskapande, hot mm."

"Höja kunskapsnivån och förändra attityder så att polisen bättre förstår ungdomars misstro och hur de reagerar på ingripande mm."

### Behov/problem som det saknas åtgärder för

Det saknas åtgärder eller forum/rutiner att hantera upplevda behov/problem och i vissa fall kunskap som flera av de intervjuade uppmärksammar:

"Det som saknas är att någon person eller institution som kan lotsa och förklara vilka verksamheter som finns och att få med familjerna. Familjer med utländsk bakgrund måste känna tillit till personen t.ex. hemspråkslärare."

"Det saknas en mötesplats och aktiviteter för 10-12 åringar."

"Det finns otillräcklig kunskap om ungdomars nätverk."

"Vad finns att erbjuda ungdomar som inte valt en kriminell väg eller som inte helt valt väg?"

"Någon typ av avhopparker verksamhet skulle behövas. T.ex en arbetsgrupp som samlas för att bestämma hur man konkret arbetar med de här ungdomarna."

"Information till föräldrar och föräldramöten når inte ut till de som man främst vill nå."

"Bryta segregeringen utan tvångsmedel. Invandrare skulle kunna få stanna i t.ex. i Vilhelmina längre tid, I Umeå skulle anvisningar av bostäder kunna få större spridning."

### Uppföljning och utvärdering

Flera av intervjupersonerna efterlyste utvärdering av UVTS och pekade samtidigt på vilket värde UVTS haft för dem hittills:

"Ingen regelrätt utvärdering görs än av polisens insatser i nordöstra områdena men polisen gör löpande uppföljning om man gör "rätt saker t.ex. medborgardialog"."

"Uppföljningar av Umeå växer tryggt och säkert är otillräcklig "

"Utemiljöarbetsgruppen har varit värdefullt för Gator och parkers åtgärder i Ö Ersboda. Det har påverkat genomförandet av åtgärderna och placeringen och tillfört ett tydligare brottsförebyggande perspektiv."

"Samverkan i Utemiljögruppen har varit mycket värdefullt och bidragit till förståelse av andra aktörers roller och insatser."

"Effektiv samordning för trygghet sätter polisen stort värde på. Polisen har fått en bättre och kompletterande bild av problemen i områdena."

"Kunskap fastnar på olika avdelningar som gör att information hamnar mellan stolarna."

"Det är fel väg att gå att nedrusta i ordinarie verksamheter, framförallt i skolan och i etablerade samverkansforum som HLT, och därefter starta projekt när sprickor i välfärden framträder."

"Av det som "görs idag och fungerar" är inget som fungerar väl alltid. Vi har relationsskapande åtgärder och tillgänglighet men det räcker inte, vi gör orosanmälningar. Det finns en handlingsplan men den fungerar inte fullt ut. Det som listas som görs idag och fungerar - ja det finns men hur det fungerar kan man inte säga."

"Samverkansgrupperna och kontaktpersonerna [läs Kerstin och Anders] behöver finnas kvar, inget tillfälligt."

"Det som är viktigt är att detta arbete inte är en quick fix utan ett långsiktigt arbete."

#### 4.8 Dilemman i arbetet med att motverka social oro

I intervjuerna framkommer en del dilemman i arbetet med att motverka social oro och också att det finns olika synsätt på problemen och vilka åtgärder som är relevanta. Ett dilemma som kommer fram i många intervjuer handlar om att balansera att tala klartext om problemen i områdena och samtidigt visa på positiva värden och processer i samma områden. Detta uttrycks på lite olika sätt:

”För att få pengar för att kunna göra det som behövs måste vi lyfta fram problemen. Man måste slå på stora trumman för att få stöd. Det blir svårt att inte tala klarspråk.”

”Betona det positiva med Ersboda, förändra bilden av området till en plats där det är fint att bo och inte betona att insatserna är brottsförebyggande och orosdämpande.”

”Några partier utnyttjar och underblåser problemen i områdena vilket försvårar arbetet för de som arbetar närmast ungdomarna”

Ett andra dilemma där det också finns olika synsätt gäller övervakningskameror:

”Mer kameraövervakning behövs ”

”Jag är kluven inför övervakningskameror.”

Ett tredje dilemma gäller hur socialtjänsten ska lyckas med relationsskapande insatser:

”Svårt arbete med de som är småkriminella och ägnar sig åt klotter, snatteri, bränder eller riskerar att hamna i kriminalitet. Det är jättesvårt att skapa relation med dessa ungdomar, det är ett långsiktigt arbete.”

”Föräldrar ringer ofta till fältassistenter och frågar (också på Facebook). Ibland får de negativa reaktioner. Fältgruppen blir hopblandade med polis och den myndighetsutövande socialtjänsten.”

”Socialtjänsten har ett jättesvårt uppdrag framförallt p.g.a. kulturella skillnader och språkhinder. Svårast med invandraungdomar. Det finns en rädsla för invandrare och att bli kallad rasister. ”

”Om det blir kaos i ett samtal med föräldrar ringer man inte nästa gång.”

”Vi i fältgruppen som kan flera olika språk jobbar på att förstå olika kulturer, hantera missförstånd.”

”Brev från fältgruppen och myndigheter tas om hand av ungdomarna och når inte föräldrarna, det kan pågå i flera år. Sen kan det vända och att föräldrar ber oss ta hand om ungdomarna.”

”Finns också en risk att man skapar förväntningar hos ungdomar, och missnöje om det inte händer något. En månad kan vara för lång tid för att ungdomarna inte ska tröttna.”

”Polisen och socialen har hittills regelmässigt kontaktat föräldrar men här gäller det att både visa respekt mot familjen och beakta konsekvenser för ungdomen (ex en tjej som efter ett besök flyttade till Somalia).”

#### 4.9 Förslag hur UVTS kan utvecklas

Utifrån analysen av UVTS och intervjuerna lämnas i detta avsnitt förslag på hur UVTS kan utvecklas.

##### Hur organisationsstrukturen kan utvecklas

I december 2019 framfördes följande förslag för hur organisationsstrukturen kan utvecklas för att underlätta en tydligare styrning och uppföljning:

1. Minska antalet nivåer/organ och klargör vilket organ som ansvarar för vad.
2. Umeå växer-tryggt och säkert syftar till ett socialt hållbart lokalsamhälle och bör integreras i kommissionen för social hållbarhet (förutsatt att kommissionen är aktiv).
3. Överväg att ändra till en mindre styrgrupp för att få en bättre samordning och för att kunna förbättra genomförandet av UVTS. Styrgruppen bör träffas minst 6 ggr per år.
4. Överväg att inrätta en central strategisk utvecklingsgrupp (CSU) för återkommande analys av trygghets- och säkerhetsläget och för att föreslå inriktning och prioriteringar för UVTS. CSU kan vara en utökning av Brås styrgrupp (KS, nämnder, förvaltningschefer, Polisen, Bostaden, ev. någon ytterligare). Gruppen samlas en till två gånger per år för hel- eller halvdagsmöten. På dessa dialogmöten får alla medverkande aktuell och allsidig information om trygghetsläget, problem och pågående insatser. Olika aktörers erfarenhetsbaserade kunskap (inklusive dem som arbetar närmast problemen/utmaningarna), erfarenheter från andra kommuner och kunskap från forskningen tillvaratas. Till mötena kan exempelvis Brå nationellt och forskare också inbjudas.
5. Renodla och tydliggör olika organs och samverkansgruppers ansvar för styrning, genomförande och uppföljning:
  - a. KS (NAU): beslutar om budget och vilka av CSUs och styrgruppens förslag som ska genomföras, samt följer upp UVTS.
  - b. CSU: analyserar trygghets- och säkerhetsläget och föreslår inriktning och (om)prioriteringar av insatser/aktiviteter.
  - c. Styrgruppen: har övergripande ansvar för samordning och genomförandet av UVTS inklusive aktivitetsplanen. Styrgruppen sammanställer nämndernas uppföljning av aktiviteter för KS uppföljning, samt ansvarar för information och kommunicerar UVTS inom projektet och till allmänheten. Processledaren arbetar för och är ansvarig inför styrgruppen.
  - d. Överväg att avveckla IFOs referensgrupp (nivå 4) och arbetsgruppen (nivå 5).
  - e. Förslag från CSU och UmeBrås styrgrupp riktas till KS NAU som beslutar vilka förslag och prioriteringar som ska genomföras.
6. Olika nämnder ges huvudansvar för genomförande, samverkan och uppföljning av konkreta insatser/aktiviteter. Strategiska samverkansgrupper (som EST) kan vara svårare att knyta till en nämnd. Överväg att ge styrgruppen ansvar för strategiska samverkansgrupper. Ge lämpliga nämnder huvudansvar för aktiviteter som ligger inom nämndens ansvarsområde. UmeBrå får uppdrag att genomföra aktiviteter som det inte finns någon ansvarig nämnd för och är ansvarig inför UVTS styrgrupp

och KS. Om UmeBrå ska ha fortsatt ansvar för aktiviteter som nämnd har huvudansvar för idag är UmeBrå också ansvarig inför nämnden.

7. Styrgruppen diskuterar återkommande aktivitetsplanen och relevansen av de 5 problemområdena. Flera konkreta insatser är relevanta för mer än ett problemområde vilket bör klargöras. Överväg att ta bort problemområdet "utveckla samverkan" eftersom samverkan gäller alla områden.

#### Hur UVTS kan utvecklas inom ramen för nuvarande förutsättningar<sup>11</sup>

Det finns flera sätt som UVTS skulle kunna utvecklas på utifrån de förutsättningar som finns idag. Ett sätt att få UVTS mer logiskt sammanhängande är att se över målstrukturen och uttrycka problemområdena (Motverka kriminalitet och droger, Utanförskap och social marginalisering, Stärka föräldrar, Meningsfull fritid och Stärka samverkan) som delmål och klargöra vilka insatser som antas leda till vilka delmål och övergripande mål. Alternativt kan målen uttryckas som önskade effekter och då bör det klargöras vilka önskade effekter som olika insatser avses leda till. I båda fallen bör det förtydligas vilka insatser i aktivitetsplanen som förväntas leda till vilken måluppfyllelse alternativt vilka önskade effekter. Insatser som hänger lite löst (se 4.6) kan antingen anpassas/utvecklas så att de passar in eller utgå. Det bör också diskuteras om fler insatser som det visat sig finnas behov för ska utvecklas och läggas till aktivitetsplanen.

Ett ytterligare sätt att utveckla UVTS är att hantera den problematik som idag finns i en del samverkansgrupper. Representanter för olika förvaltningar/organisationer har inte alltid ett tydligt mandat att fatta gemensamma beslut när det innebär medfinansiering. Om det ska vara meningsfullt att ingå i samverkansgrupper och kunna fatta gemensamma beslut bör representanternas mandat klargöras och arbetsprocessen utvecklas så att lösningar som tas fram i samverkansgrupper snabbt kan förankras inom respektive organisation.

Ett ytterligare sätt att utveckla UVTS är att låta fler få ta del av aktuell information om trygghetsläget och vad som görs i UVTS. Med aktuell information och kännedom om vad som görs i UVTS kan de egna insatsernas värde bättre förstås. Att känna att det man själv bidrar med ingår i ett större sammanhang är också av betydelse för uthålligheten. Informationen om UVTS på kommunens webbplats bör återkommande uppdateras.

#### Hur UVTS kan utvecklas vidare

För att varaktigt motverka tendenser till social oro bör kommunstyrelsen också överväga att utveckla UVTS utöver de förutsättningar som uppdraget hittills haft.

Eftersom problemområden kan förändras finns det skäl att överväga att *utvidga UVTS till att omfatta hela kommunen*. Att låta UVTS omfatta hela kommunen står inte i motsättning till att under några år prioritera insatser riktade till de nordöstra stadsdelarna. Också det kommunövergripande uppdraget och namnet UVTS leder tankarna till hela kommunen.

*För att vägleda det fortsatta arbetet skulle ett program behöva utvecklas för UVTS.* Programmet bör tillvarata erfarenheter och lärdomar från hur insatser och samverkansgrupper fungerat när mål och insatser/aktivitetsplan utvecklas. I programmet kan också

---

<sup>11</sup> Om UVTS avslutas bör samverkansgrupper och aktiviteter som fungerar väl och bidrar till social hållbar utveckling och som förebygger social oro tillvaratas och integreras i kommunens organisation.

anges hur UVTS relaterar till andra strävanden. UVTS skulle kunna ses som en konkretisering och implementering av globala och nationella mål. UVTS kan knytas till det globala hållbarhetsmålet "Hållbara städer och samhällen" (framförallt delmålen 11.3 – inkluderande och hållbar urbanisering och 11.7 – skapa säkra och inkluderande grönområden för alla) och likaså till det nationella miljökvalitetsmålet "God bebyggd miljö". Hur UVTS relaterar till kommunens övriga policys, program, planer, mål och visioner med delvis samma intentioner bör också klargöras. Programmet kan t.ex. beskrivas som ett komplement till kommunens säkerhetspolicy, risk- och sårbarhetsanalyser och integreras i kommissionen för social hållbarhet. I programmet beskrivs också UVTS organisation, vem som har ansvar för vad (styrning, genomförande och uppföljning) och hur UVTS avser komplettera polisens arbete och det som "görs idag och fungerar".

Det finns också behov av att i programmet klargöra vad som avses med centrala begrepp och hur problemen/utmaningarna ska förstås. Det sätt som t.ex. social oro förstås påverkar också hur problemen i områdena uppfattas, men också vilka insatser som framstår relevanta. Diskussion om begreppen har ett värde i sig och en förutsättning för att kunna komma fram till en förståelse av problemen/utmaningarna som de flesta kan ställa sig bakom. Som uppmärksammades i kapitel 2 är en gemensam problemförståelse en förutsättning för effektiv nätverkssamverkan.

Om och hur UVTS kan utvecklas bör självklart diskuteras i rådgivande och beslutande organ (KS AU, UmeBrås styrgrupp och styrgruppen för UVTS). Hur Umeå kommun ska byggas tryggt och säkert är också en fråga för kommunfullmäktige och kommunens medborgare. Det finns därför skäl att överväga att involvera fler i visionsarbete och planering om UVTS inte ska vara ett tillfälligt projekt (se forskning om säkra planeringsprocesser och nätverksstyrning i kapitel 2).

## 5. Slutsatser och rekommendationer

Utvärderingen syftar i detta skede till att stödja och förbättra genomförandet av Umeå växer tryggt och säkert. Den har sökt svar på två frågor:

1. Är strukturen för det systematiska arbetet för Umeå växer – tryggt och säkert ändamålsenlig?
2. Är de pågående och planerade insatserna relevanta och rimliga för att öka tryggheten, minska brottsligheten och motverka tendenser till social oro i de nordöstra stadsdelarna?

### 5.1 Slutsatser

Två slutsatser kan så här långt dras båda med direkt koppling till utvärderingsfrågorna.

1. Organisationsstrukturen är delvis ändamålsenlig för att stödja ett systematiskt kommunövergripande arbete, men den kan utvecklas för att förbättra styrning, genomförande och uppföljning av UVTS.
2. De flesta insatser är relevanta och kompletterar polisens och kommunens ordinarie arbete, men insatserna är otillräckliga för att uppnå målen för UVTS.

### 5.2 Rekommendationer

För att UVTS ska lyckas motverka tendenser till social oro krävs att polisens, kommunens och övriga aktörers insatser är uthålliga och att det finns stabila och fungerande samverkansstrukturer. Det finns därför behov att utveckla UVTS så att kommunen varaktigt kan bidra till att motverka tendenser till social oro. Det räcker inte med ett tidsbegränsat projekt utan UVTS bör ses som ett långsiktigt uppdrag. Skulle projektet avslutas riskerar tendenser till social oro att öka.

Konkreta förslag för hur UVTS kan utvecklas utifrån dagens förutsättningar alternativt om det ges högre prioritet har redovisats i rapporten. Om UVTS ges högre prioritet behöver fler bli delaktiga i hur ett tryggt och säkert Umeå ska byggas. Ett program för UVTS skulle då behöva utvecklas för att vägleda det fortsatta arbetet där erfarenheter tillvaratas från hur olika insatser och samverkansgrupper fungerat hittills. Se avsnitt 4.9 för konkreta förslag hur UVTS kan utvecklas utifrån dagens förutsättningar eller om det växlas upp till ett långsiktigt och vidgat uppdrag.

### 5.3 Avslutande kommentar

I den slutrapport som kommer att presentera 2021 redovisas och analyseras också hur ett urval av insatser har fungerat och vilka effekter de haft.



## Referenser

- Armitage, R. 2017. Design, crime and the built environment. I Tilley, N. & Sidebottom, A. (red.) *Handbook of crime prevention and community safety*. London, Routledge.
- Bjorgo, T. 2019. Preventing organised crime originating from outlaw motorcycle clubs. *Trends Organ Crim*, 22, 84–122.
- Brå, 2016. *Insatser mot brott och otrygghet i socialt utsatta områden – en kunskapsöversikt*. Rapport 2016:20. Stockholm, Brottsförebyggande rådet.
- Ceccato, V., Vasquez, L., Langefors, L., Canabarro, A. & Petersson, R. 2019. *En trygg stadsmiljö: Teori och praktik för brottsförebyggande & trygghetsskapande åtgärder*. Stockholm: Institutionen för samhällsplanering och miljö, Stockholm, Kungliga Tekniska Högskolan.
- Ceccato, V. & Wilhelmsson, M. 2012. *Acts of Vandalism and Fear in Neighbourhoods: Do They Affect Housing Prices?* I Ceccato, V. (red.) *The Urban Fabric of Crime and Fear*. Dordrecht, Springer. (sid 191-213)
- Chen, H-T. 1990. *Theory-Driven Evaluations*. London: SAGE.
- Cohen, S. 1973. Property reduction: Motives and meanings. I C.Ward (red.) *Vandalism* (sid 23-53). New York, Van Nostrand Reinhold.
- Cohen, L.E. & Felson, M. 1979. Social Change and Crime Rate Trends: A Routine Activity Approach. *American Sociological Review*, 44(4), 588-608.
- Coleman, A. 1985. *Utopia on trail vision and reality in planned housing*. London, Hillary Shipman Limited.
- Cordner, G. 1995. citerad (sid 101) i Tilley, N. & Sidebottom, A. (red.) *Handbook of crime prevention and community safety*. London, Routledge.
- Crowe, T. 2000. *Crime Prevention Through Environmental Design: Applications of Architectural Design and Space Management Concepts*. (2<sup>nd</sup> edition). Oxford, Butterworth-Heinemann.
- Effektiv samordning för trygghet (EST) 2016. *Handbok*. Örebro, Örebro universitet.
- Eriksson M., Ghazinour, M., Hanberger A., Isaksson, J. & Wimelius E. M. 2014. *Utvärdering av insatser för ensamkommande barn och ungdomar i Umeå 2012-2013: Slutrapport*. Umeå University: Umeå Centre for Evaluation Research – Evaluation Reports.
- Grönqvist, H., Hall, C., Vlachos, J. & Åslund, O. 2015. *Utbildning och brottslighet – vad hände när man förlängde yrkesutbildningarna på gymnasiet?* Uppsala, Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering IFAU-rapport 2015:11
- Göteborgs kommun odaterad. *Människan bakom uniformen - Om ungdomsinflytande och fruktbara möten mellan unga och uniformsbärande vuxna. (Metodhandbok)*. Göteborg, Göteborgs kommun.
- Hallin, B. 2013. *Sociala risker. En begrepps- och metoddiskussion*. Malmö, Malmö University Publications in Urban Studies (MAPIUS) 15.
- Hallin, B. 2014. Vad är en social risk? I: Ek, R., Gerell, M., Guldåker, N., Hallin, P-O., Herbert, M., Nieminen Kristofersson, T., Nilsson, A och Tykesson, M. 2014. "Att laga revor i samhällsväven". Institutionen för urbana studier: Malmö högskola. Malmö University Publications in Urban Studies (MAPIUS) 18.

- Hallin, B. 2018. *EFFEKTIV SAMORDNING AVBROTTSFÖREBYGGANDE OCH TRYGGHETSSKAPANDE ARBETE I SOCIALT UTSATTA OMRÅDEN- en processutvärdering av Brottsförebyggande rådets utvecklingsprojekt*. Malmö, Malmö universitet.
- Hanberger, A., Ghazinour, M. och Mårald G. 2008. *Regeringens insatser mot hedersrelaterat våld 2003-2007 – slutrapport från den nationella utvärderingen*. Evaluation Reports No 25. Umeå: Centrum för utvärderingsforskning (UCER), Umeå universitet.
- Hjalmarsson, R. & Lochner, L. 2012. THE IMPACT OF EDUCATION ON CRIME: INTERNATIONAL EVIDENCE. Research report. CESifo DICE Report 2/2012.
- Jacobs, J. 1961. *The death and life of great American cities*. New York, Longman.
- Johansson, K. 2014. Crime prevention cooperation in Sweden a regional case study . *Journal of Scandinavian Studies in Criminology and Crime Prevention*, 15(2), 143–158.
- Lab, S. 2007. *Crime Prevention: Approaches, Practices and Evaluations*, United States of America, Anderson Publishing.
- Leeuw, F. 2003. 'Reconstructing Program Theories: Methods Available and Problems to be solved.' *American Journal of Evaluation*, 24(1), 5-20.
- Lindblom, J. 2013. *Samverkan mot social oro - Metodhandbok*. Västerorts Polismästardistrikt.
- Lochner, L. 2004. "Education, Work, and Crime: A Human Capital Approach", *International Economic Review* 45, 811-43.
- Lochner, L & Moretti, E. 2004. The Effects of Education on Crime: Evidence from Prison Inmates, Arrests, and Self-Reports. *The American Economic Review*, 94, 155-189.
- Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) 2014. *Social oro ur ett kommunalt perspektiv*. MSB 688.
- Newman, O. 1972. *Defensible Space: Crime Prevention Through Urban Design*. New York, Macmillan.
- Nieminen Kristofersson, T. 2014. Ek, R., Gerell, M., Guldåker, N., Hallin, P-O., Herbert, M., Nieminen Kristofersson, T., Nilsson, A och Tykesson, M. 2014. "Att laga revor i samhällsväven". Institutionen för urbana studier: Malmö högskola. Malmö University Publications in Urban Studies (MAPIUS) 18.
- Nationella operativa avdelningen (NOA) 2017. *Utsatta områden -Social ordning, kriminell struktur och utmaningar för polisen*. Nationella operativa avdelningen, Underrättelseenheten 2017.
- Provan, K. G. & Milward, H. B. 2001. Do networks really work? A Framework for evaluating public-sector organizational networks. *Public Administration Review* 61(4), 414-423.
- Sandberg, L. Brandén, J., Rönnblom, M. Coe, A-B. & Hudson, C. 2017 *Rädsla och trygghet i ord och handling*. Umeå Umeå universitet.
- Saville, G. 2009. SafeGrowth: Moving Forward in Neighbourhood Development. *Built Environment*, 35, 386-402.
- Shaw, C. R. & McKay, H.D. 1942. *Juvenile delinquency and urban areas*. University of Chicago Press.

Silva, R. 2014. *Människan bakom uniformen –en kriminologisk analys av ett lokalt förtroendeskapande arbete*. (Examensarbete för master i kriminologi) Göteborg, Institutionen för sociologi och arbetsvetenskap, Göteborgs universitet.

Silva odaterad. *Människan bakom uniformen – ambassadörerna “Man känner att man är del av något större” – En kriminologisk analys av hur deltagare påverkas av personalens förebyggande arbete*. Göteborg, Stadsdelsförvaltningen Östra Göteborg.

Skogan, W. 1990. *Disorder and decline: Crime and the spiral of decay in American neighbourhoods*. Berkley, University of California Press.

Sorensen, E. & Torfing, J. 2009. Making governance networks effective and democratic through metagovernance. *Public Administration*, 87(2), 234-258.

Statens Beredning för medicinsk och social utvärdering (SBU) 2020. *Insatser i öppenvård för att förebygga ungdomars återfall i brott. En systematisk översikt och utvärdering av ekonomiska, sociala och etiska aspekter*. SBU UTVÄRDERAR, RAPPORT 308/2020

Umeå kommun 2017a. *Kommungemensamt uppdrag – säkra tryggheten och säkerheten i en växande stad*. Tjänsteskrivelse 2017-11-21. Diarienummer: KS-2017/00862

Umeå kommun 2017b. *Umeå växer tryggt*. Sammanträdesprotokoll, KS arbetsutskott 2017-11-28.

Umeå kommun 2019. *Aktivitetsplan för Umeå växer tryggt och säkert* (daterad 2019-04-26)

Weiss, C.H. 1998. *Evaluation: Methods for Studying Programs and Policies*. (2.rev.ed.). Upper Saddle River, New Jersey: Prentice Hall.

Wikström, P.O. 2005. The Social Origins of Pathways in Crime: Towards a Developmental Ecological Action Theory of Crime Involvement and Its Changes. I: Farrington (red.) *Integrated Developmental and Life-course Theories of Offending*.(sid 211-246).

Wyant, B.R. 2008. Multilevel impacts of perceived incivilities and perceptions of crime risk on fear of crime. *Journal of Research in Crime and Delinquency*, 45(1), 39-64.