

Slutrapport

Ekonomiskt stöd till utvärdering av lokalt brottsförebyggande arbete

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

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

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

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

Utvärderad med stöd från: 

ÖPPNA DROGSCENER

- En kartläggning av öppna drogsener i medelstora svenska städer

Detta är en kartläggning av så kallade ”Öppna drogscener” i medelstora svenska städer finansierat av Brottsförebyggande rådet och utförd av Urban Utveckling & Samhällsplanering AB under åren 2019–2021.

Urban Utveckling är ett kunskapsföretag som arbetar med den sociala dimensionen av samhällsplanering och stadsutveckling. Vi har en lång erfarenhetsbaserad expertis om möjligheter och förutsättningar att arbeta med områdesutveckling i socioekonomiskt utsatta stadsdelar. Vi har i över tio år haft uppdrag där våra uppdragsgivare på olika sätt vill bidra till ökad trivsel och attraktivitet. Genom att vi även kontinuerligt engagerats i driften av fastighetsägarföreningar så har vi en unik insyn i vardagliga utmaningar för fastighetsägare och framgångsfaktorer för att nå långsiktiga effekter.

Rapporten har tagits fram av:

Oliver Berger
oliver.berger@urbanutveckling.se

Dilara Maasoglu
dilara.maasoglu@urbanutveckling.se

Julia Tommosgård
Julia.tommosgard@urbanutveckling.se

Sammanfattning

Under många år har fenomenet ”Öppna drogsccener” förekommit i internationella forskningsuppslag och studier. I en svensk kontext har dock fenomenet länge verkat i det dolda. I skuggan av en utvecklad samhällsdebatt kring ett ökat antal narkotikabrott under de senaste åren, har även Sverige börjat åskådliggöra fenomenet. Detta föranledde till att Polismyndigheten och flera andra myndigheter tillsammans tog fram en metodbok och kartläggning av fenomenets utbreddhet i Stockholmsregionen. Någon nationell kartläggning i andra städer i Sverige förekommer dock inte. Detta trots att grova våldsbrott och organiserad brottslighet kopplat till narkotika även förekommer i andra städer i landet. Mot bakgrund av detta har denna rapport haft som utgångspunkt att utreda och kartlägga öppna drogscceners förekomst och arbetssätt mot dessa. Kartläggningen har haft en nationell överblick, men med en lokal förankring i medelstora svenska städer. Kartläggningen har ämnat undersöka konsekvenser, utmaningar och behov, samt genus-och åldersperspektiv kopplat till de öppna drogsccenerna i svenska medelstora städer. Städerna som omfattas av kartläggningen är Uppsala, Örebro, Linköping, Helsingborg, Borås och Växjö. Resultaten bygger på intervjuer med lokala representanter från kommun, socialtjänst och polis, samt innehållsanalys av handlingsplaner, styrdokument och rapporter.

Resultaten visar på ett behov av en ökad kunskapsbild om öppna drogsccener som fenomen, även om kunskap om lokala preferenser och problembilder är till synes tydliga. Kommunerna och polisen har kunskap om platserna och förekomsten, men konceptet *öppna drogsccener* är inte lika välkänt. Detsamma gäller kunskapen om kvinnors brukande samt den öppna försäljningen och dess koppling till annan organiserad brottslighet. Det råder ingen samstämmighet gällande begreppet varande mellan kommunerna, även om det finns en lokal medvetenhet om påtagliga problem med narkotikahandel på specifika platser i kommunerna. Rapporten konstaterar även att den öppna narkotikaförsäljningen inte enbart har en permanent plats i den öppna miljön, utan förekommer såväl i det centraliserade stadsrummet som i ytterstadsområden. Framförallt kan den koncentreras till noder för trafik, även om den tillika förekommer i anslutning till bostadsområden. Platserna är dock inte statiska, utan försäljningen är flexibel och mobil och sker både i öppen och stängd miljö, i vissa fall även dygnet runt. Rapporten pekar på vissa tendenser till att utformningen av den fysiska miljön skapar förutsättningar för öppna drogscceners förekomst, men det behövs mer evidens för att fastställa. Ett allmänt konstaterande i intervjuer har varit att försäljningen i större utsträckning än tidigare sker i allt lägre åldrar, i avseendet både konsument och säljare. Ungdomar förekommer dessutom allt oftare som tillhörande såväl lösa- som mer solida kriminella organisationer. Det går att konstatera ett behov och frånvaro av sektorsövergripande samverkan mellan olika instanser och sektorer för att i grunden kunna vidta de åtgärder som behövs för att stävja narkotikaförsäljningens utbreddhet. Tillika går att nyansera ett behov av ökad kunskapsspridning och metodutveckling, såväl om den fysiska miljön och relationen till öppna drogsccener, som hur kommunerna och polisen kan motverka problematiken i grunden. Det är en komplex, flerdimensionell problembild som inte kan förklaras i en enkel modell. Den dynamiska rörelsen som den öppna narkotikaförsäljningen faktiskt utgör behöver mer robusta kartläggningar och flera goda exempel på hur det går att motarbeta behöver spridas. Det är tydligt att öppna drogsccener förekommer även i medelstora svenska städer och nu behövs fördjupad kunskap för att kartlägga hur problembilden kan och bör bearbetas.

Innehållsförteckning

1. Inledning	6
1.1 Syfte	7
1.2 Frågeställningar	7
2. Metod	8
2.1 Intervjuer	8
2.2 Innehållsanalys av handlingsplaner, styrdokument och rapport	9
1.1 Avgränsningar	9
1.2 Covid-19 pandemin och begränsningar	9
3. Öppna drogsccener – bakgrund och forskning	10
3.1 Öppna Drogsccener: Stockholms metodbok	10
3.2 Öppna Drogsccener: internationell kontext	11
3.3 Fysisk plats och Jane Jacobs stadsplaneringsideal	14
3.4 Situationell prevention och CPTED	15
4. Fallstudieobjekten	16
5. Uppsala	17
5.1 Intervjuer	17
5.2 Handlingsplaner, styrdokument och rapport	19
6. Örebro	21
6.1 Intervjuer	21
6.2 Handlingsplaner, styrdokument och rapport	22
7. Linköping	24
7.1 Intervjuer	24
7.2 Handlingsplaner, styrdokument och rapport	26
8. Helsingborg	27
8.1 Intervjuer	27
8.2 Handlingsplaner, styrdokument och rapport	29
9. Borås	30
9.1 Intervjuer	30
9.2 Handlingsplaner, styrdokument och rapport	32
10. Växjö	33
10.1 Intervjuer	33
10.2 Handlingsplaner, styrdokument och rapport	35
11. Jämförande analys	37
11.1 Definition och användning av begreppet	37

11.2	Platser	38
11.3	Brott, tid, frekvens och omfattning	41
11.4	Konsekvenser för individ och samhälle	42
11.5	Utmaningar och behov	43
11.6	Strategier och arbetsätt/metoder/mål	44
11.7	Genus och ålder	47
12.	Slutsatser	49
13.	Referenser	52
Bilagor	56
	Bilaga 1: Intervjuguide	56
	Bilaga 2: Intervjutranskriberingar	56

1. Inledning

Enligt Brottsförebyggande rådet (Brå) anmäldes det omkring 107 000 narkotikabrott under 2019 och det senaste årtiondet har antalet anmälningar ökat med 29 procent. 48 procent av de anmälda brotten tillhör brottstypen narkotikabruk och är den största typen sett till samtliga anmälda. Antalet anmälda brott är i huvudsak ett resultat av polisens spanings- och ingripandeverksamhet (Brå, 2020).

Polisen på nationell nivå framhåller att en del av narkotikahandeln sker öppet på vissa platser i landet och då i synnerhet i de områden som klassificeras som särskilt utsatta. En del av dessa platser har av polisen inom Stockholms län klassificerats som ”öppna drogsener”. Det är kriminogena platser där narkotikahandel bedrivs helt öppet och revirbeteenden kan initieras, vilket i sig kan föranleda till våldsamma konflikter eller andra typer av brott. De öppna drogsenerna är offentliga platser, vilket gör att konsekvenserna av dessa inte enbart påverkar brukare, utan även trygghetsupplevelsen för invånare och näringsidkare i anslutning till platserna (Polisen, 2018).

I en internationell kontext finns det ett antal studier och rapporter som beskriver utmaningarna med de öppna drogsenerna. I en rapport från EMCDDA (*European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction*) från år 2015 kartläggs europeiska huvudstäder där det rapporteras att det förekommer öppna drogsener i respektive stad. I denna studie undersöktes inte Stockholm. Ett par år senare presenterade Polisen i Stockholm tillsammans med Region Stockholm, Länsstyrelsen i Stockholm m.fl. en egen rapport, där 59 platser i Stockholm pekades ut som öppna drogsener (Polisen, 2018).

De senaste åren har begreppet fått allt större genomslag och i Stockholm har flera gängkonflikter eskalerat, där polisen kan se kopplingar till de öppna drogsenerna. Samtidigt sker det även skjutningar i andra svenska städer, vilket tenderar att beskrivas som kamp om revir. Dessutom förekommer flera stadsdelar i medelstora svenska städer på Polisens lista över särskilt utsatta områden.

Polisen i Stockholm har en utarbetad metod och har genomfört en kartläggning av de platser som är aktuella för särskilda insatser inom Stockholms län. Men när det gäller hur utbredd problematiken gällande öppna drogsener är i Sverige, finns det en kunskapslucka. Med finansiering av Brottsförebyggande rådet har Urban Utveckling fått i uppdrag att utreda detta fenomen. Stockholmsregionens rapport illustrerar och redogör för en slags konceptualisering av öppna drogsener och vad som kännetecknar en sådan. Den bidrar även med en nulägesbild av hur omfattande utmaningarna är inom Stockholmsregionen och vilka konsekvenser dessa medför. Det behöver emellertid inte innebära att de öppna drogsenerna och dess konsekvenser ter sig på liknande vis i en lokal kontext över hela landet. Problembilderna och åtgärderna kan komma till uttryck på olika sätt. Varför behovet av att kartlägga och identifiera lokala mönster och förutsättningar blir än mer relevant.

Kartläggningen ämnar fylla en kunskapslucka om öppna drogseners förekomst i medelstora svenska städer och arbetssätt mot dessa på lokal nivå. Kartläggningen syftar till att skapa en kunskapsöversikt om hur aktörer kan motverka öppna drogsener i såväl de berörda städerna som i andra städer med liknande förutsättningar. Utöver de lokala representanterna från kommun, socialtjänst och polis som medverkar i kartläggningen, blir kartläggningen av intresse för även andra lokala aktörer i städer runt om i landet med liknande problembild. Ambitionen är att skapa en kunskapsgrund och bidra till att långsiktigt skapa förutsättningar för tryggare platser, minskning av narkotikabrott och dess följder så som väpnade och våldsamma konflikter.

1.1 Syfte

Mot bakgrund av inledningen ovan är här syftet med denna kartläggning varit:

- Att kartlägga hur utbredd fenomenet med öppna drogsccener är ur ett nationellt perspektiv, men med en lokal förankring och med avstamp i platsernas förutsättningar och de utmaningar som respektive stad och stadsdel står inför.
- Att kartlägga och analysera metoder för att motverka de öppna drogsccenerna och hur dessa metoder ser ut i relation till uppsatta mål och strategier för berörda myndigheter och kommuner.
- Att jämföra likheter och skillnader mellan utmaningarna, platserna och metodiken för att motverka de öppna drogsccenerna.
- Att inom kartläggningen beakta genus- och åldersperspektiven av öppna drogsccener och metoder för att motverka dessa.

1.2 Frågeställningar

Kartläggningen undersöker fyra övergripande frågeställningar med operationella frågor. Detta kapitel redogör för samtliga av dessa frågor. Slutligen redovisas analytiska utgångspunkter för jämförelse.

1. *Hur kommer de öppna drogsccenerna i medelstora städer till uttryck och frekvens?*

Operationella frågor:

- Vad är en öppen drogsccen?
- Vilka platser kännetecknas som öppna drogsccener?
- Hur har plats, brott, tid, frekvens och omfattning sett ut över tid?
- Vilka likheter och skillnader finns det mellan städerna?

2. *Vilka förutsättningar/konsekvenser, behov och utmaningar finns det kopplat till öppna drogsccener i medelstora städer?*

Operationella frågor:

- Vilka konsekvenser medför de öppna drogsccenerna för individer och samhälle?
- Vilka behov och utmaningar finns det i städerna?
- Hur skiljer sig metoder, strategier och mål mellan städerna?

3. *Hur arbetar socialtjänsten, kommunen och polisen i medelstora städer med öppna drogsccener?*

Operationella frågor:

- Vilka strategier och metoder används?
- Vilka mål har satts upp?

4. *Hur ter sig genus och ålder på de öppna drogsccenerna i medelstora städer?*

Operationella frågor:

- Finns det särskild problematik kopplat till genus och ålder? Vad beror det på?
- Förekommer det särskilda insatser kopplat till genus och ålder? Vilka?

2. Metod

Kartläggningen har i synnerhet innefattat kvalitativa metoder. En viss sammanställning av deskriptiva data av den stadsövergripande brottsbilden har studerats inför och efter intervjuer. Kartläggningen har innefattat 37 telefonintervjuer och korrespondens med tjänstepersoner på kommuner, socialtjänst och polis i samtliga sex kommuner. Vidare har kartläggningen innefattat en forskningsöversikt samt innehållsanalys av policys, kartläggningar, strategier och andra relevanta dokument i respektive kommun.

2.1 Intervjuer

Intervjuer tillåter mer djupgående analyser varför det är en lämplig metod för att samla in detaljrika svar till rapportens frågeställningar. Intervjuerna hade en semistrukturerad karaktär med både öppna och slutna frågor. Genom semistrukturerad karaktär kan intervjuaren anpassa fokus utefter de frågor som dyker upp under intervjuens gång, vilket kan leda till nya insikter och synvinklar (Bryman, 2018). På så sätt kan intervjuaren få detaljrika och utförliga svar samtidigt som de slutna frågorna medför att intervjun inte går utanför ramarna. För detta krävs flexibilitet i styrandet av samtalet så att irrelevanta kunskaper inte samlas in och intervjun hålls inom ramen för ämnet (David & Sutton, 2016). Detta har säkerställts genom användningen av en intervjuguide (se bilaga 1). Vissa av de intervjuade personerna önskade få se frågorna i förhand, de fick då intervjuguiden skickat via mail inför intervjun. Således kunde de få en uppfattning om vilka frågor intervjun var tänkt att behandla och det möjliggjorde att kunna tänka igenom frågorna för att ge grundade svar.

Nedan illustreras en sammanställning av de intervjuade personernas befattningar i varje kommun. Anledningen till att endast yrkestitel valdes att benämnas var för att deras befattning är viktigare att lyfta fram än vem de är som privatperson.

Kommun	Socialförvaltningen/ socialtjänsten	Kommunen	Polisen	Övrigt
Uppsala	Enhetschef	Säkerhetschef och utvecklingsledare	Gruppchef för områdespoliser	
Örebro	Gruppledare	Säkerhetschef, planerare/strateger och enhetschef för trygghetsfrågor	Kommunpolis	
Linköping	Enhetschef	Säkerhetsstrateg och utvecklingsstrateg, projektledare, stadsdelssamordnare och säkerhetschef	Gruppchef och områdespolis	Samordnare för fritidsgårdar
Helsingborg	Sektionschef	Säkerhetsstrateger	Kommunpolis och gruppchef för områdespoliser	
Borås	Enhetschef och fältsekreterare	Utvecklingsledare från fritids- och folkhälsoförvaltningen och avdelningschef för CKS	Gruppchef för områdespoliser och kommunpolis	

Växjö	Enhetschef	Säkerhetschef och säkerhetssamordnare	Kommunpolis	
-------	------------	---------------------------------------	-------------	--

Tabell 1 visar de intervjuade personernas befattningar i varje stad.

I två av fallen har intervjupersoner fått förhinder till intervjuer och hade enbart möjlighet att svara på frågor via mejl, varför mailkontakt användes. Även om en personlig dialog hade varit att föredra i syfte att få utförligare svar, så är en fördel med kommunikation via mejl att personen får tid att tänka igenom sina svar. I vissa fall kan det då ge upphov till mer sanningsenliga svar eftersom informanten inte känner sig lika utsatt eller tidspressad som under en vanlig intervju.

2.2 Innehållsanalys av handlingsplaner, styrdokument och rapport

Kvalitativ/summerande innehållsanalys är en av de vanligaste formerna för kvalitativa textstudier och är en lämplig metod i denna rapport för att analysera större textmaterial. Metoden utgår från att studera och synliggöra underliggande meningar i texterna och tolka dessa. Metoden är också lämplig om man vill jämföra större textmaterial och få en bred snarare än djup förståelse av textinnehållet (Boréus & Kohl, 2018).

I denna rapport har över 40 olika styrdokument, handlingsplaner, handböcker, policies och trygghetsundersökningar studerats närmre för att se vad som lyfts upp som viktigt. Innehållsanalyserna har genomförts genom tematiska tolkningar av dokumenten och dess beröringspunkter gällande öppen narkotikaförsäljning, narkotika, öppen drogscen, droghantering, droger och förebyggande arbete.

Materialet har inhämtats genom webbsökning och tillhandahållande av material. Majoriteten av samtliga dokument och rapporter har inhämtats från kommunernas egna hemsidor. I Örebro har kartläggningen även fått ta del av en trygghetsundersökning från det allmännyttiga bostadsbolaget ÖrebroBostäder.

1.1 Avgränsningar

Polisen har identifierat en lista med utsatta och särskilt utsatta områden i Sverige. I dessa städer förekommer ofta organiserad brottslighet kopplat till narkotikahandel och väpnade konflikter om narkotikahandeln. Denna kartläggning har avgränsat sig till dessa städer. Avgränsningen är även geografisk och dras vid städer som har en befolkning mellan 100 000 och 200 000 invånare. Städerna som omfattas i kartläggningen är Linköping, Växjö, Uppsala, Örebro, Helsingborg och Borås.

1.2 Covid-19 pandemin och begränsningar

Under 2020 nådde covid-19 pandemin Sverige. Momenten i kartläggningen har fått en viss fördröjning i tidsplanen på grund av pandemin och möjligheten till att genomföra intervjuer. I övrigt har inte pandemin påverkat kartläggningens genomförande.

Ytterligare en begränsning har berört tillgången till brottsplatsstatistik på DeSo nivå. Bara i vissa fall har rapportens författare kunnat ta del av data från polisen. På grund av regionala skillnader gällande förhållningssätt till sekretess för spridning av brottsstatistik, har enbart vissa kommuners stadsdelsfördelade data erhållits. Mot bakgrund av detta har kartläggningen utökat sin omfattning av intervjuer samt istället valt att fokusera på stadsövergripande data tillgängligt från Brå.

3. Öppna drogsccener – bakgrund och forskning

3.1 Öppna Drogsccener: Stockholms metodbok

Enligt Länsstyrelsen i Stockholms län, Region Stockholm, Polisregion Stockholm, Tullverket och Kriminalvården är deras gemensamma definition av en Öppen Drogsccen en ”geografisk, bestående plats där bruk och försäljning av narkotika sker offentligt och uppfattas som problematisk av myndigheter eller allmänheten.” (Bratthall, 2018). Denna definition utgår från sju symptom, som är:

1. *Platsen genererar obehag/olägenhet för allmänheten.*
2. *Platsen uppfattas som otrygg.*
3. *Platsen är en hot spot för brott.*
4. *Platsen attraherar nya brukare och andra utsatta grupper.*
5. *Unga avråds från att vistas på platsen.*
6. *Allmänheten undviker platsen.*
7. *Platsen är en informell zon av tolerans för avvikande beteende.*

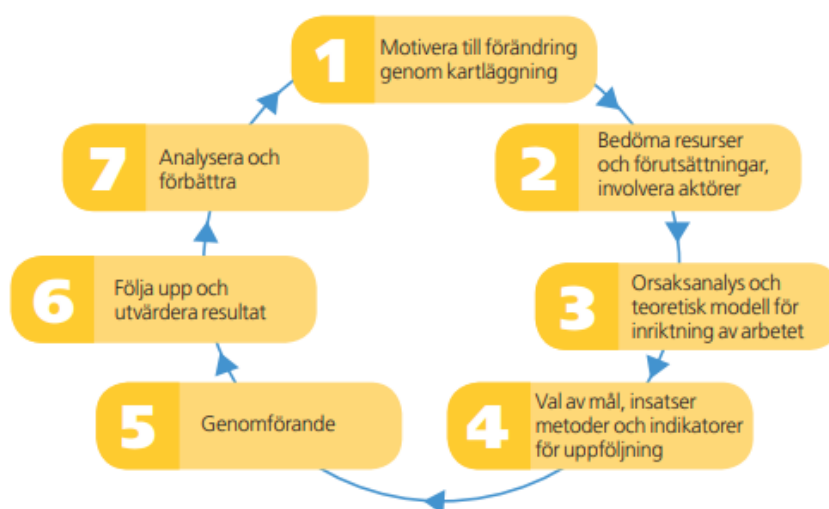
Syftet med Stockholms metodbok är att främja och öka myndighetssamarbetet mot öppna drogsccener (Bratthall, 2018). Stockholmsregionens rapport illustrerar och redogör för en slags konceptualisering av Öppna drogsccener och vad som kännetecknar en sådan. Den bidrar även med en nulägesbild av hur omfattande utmaningarna är inom Stockholmsregionen och vilka konsekvenser dessa medför. Aktörerna genomförde en kartläggning av 59 platser som bedömdes ur aspekter såsom geografisk storlek, närområdets sammansättning, missbrukares och narkotikaförsäljares förankring och kriminalitet kopplat till platserna. I kartläggningen undersöktes även befintlig samverkan och pågående arbete mot platserna samt möjligheter för utveckling av dessa. Kartläggningen beskriver tre olika typer av platser där öppna drogsccener förekommer. Utsatta områden vars kriminella nätverk existerar, Stockholms innerstads kommersiella kvarter men även vid torg och tunnelbana i förorter. Hälften av dessa öppna drogsccener förekommer i närheten av förskolor (ibid).

De öppna drogsccenerna ger även upphov till annan brottslighet utöver narkotikahandling och medför stora sociala risker för de individer som vistas på eller i närheten av den geografiskt avgränsade platsen. På dessa platser befinner sig utsatta grupper, särskilt missbrukare som söker efter narkotika och säljare som söker efter kunder, men även individer som söker efter sociala sammanhang och gemenskap. Dessa är individer som är eller identifierar sig som att stå utanför samhällets normer, så som exempelvis ensamkommande barn och unga, bostadslösa, missbrukare men även individer med psykisk ohälsa. De kriminella och sociala företeelser som finns på platsen riskerar också att medföra exempelvis våld, hot, övergrepp, narkotika, alkohol och rekrytering till kriminella nätverk med mera (ibid).

Vad gäller kön förekommer det fler män och pojkar än kvinnor och flickor på de öppna drogsccenerna, men detta beror bland annat på att det saknas information, kunskap och forskning om flickor och kvinnor som missbrukar narkotika. Det finns ett stort mörkertal av personer som varken kommer till polisens kännedom, får stöd från socialtjänsten eller får tillgång till sjukvård. Det saknas metoder för att upptäcka och ge dessa kvinnor och flickor stöd, och det finns därmed ett behov av att prioritera denna grupp i såväl forskning som insatser (ibid).

För att kunna komma till rätta med problematiken som medföljer öppna drogsener krävs det att alla berörda aktörer i lokalsamhället tar ansvar, samverkar och åtgärdar sociala risker, brottsliga företeelser och problem för att få en positiv utveckling av platsen. Vidare är det viktigt att involvera medborgarna vid utvecklandet av platsen för att skapa ett socialt kapital (social kontroll och kollektiv förmåga) som utmärks av förtroende till varandra och till offentliga aktörerna. Således reduceras riskerna för hantering av narkotika och genomförandet av brott, på sikt minskad brottslighet och ökad trygghet i samhället (ibid).

Framgångsfaktorer för lokalt arbete mot öppna drogsener är förankring, långsiktig finansiering, tydliga roller och tydlig ansvarsfördelning mellan berörda aktörer samt långsiktigt arbete. Kartläggning och analys av situationen på den öppna drogsenen behövs för att generera kunskap som fungerar som underlag för val av insatser och uppföljning av valda interventioner. Dessa är viktiga för att kunna bedriva ett effektivt förebyggande arbete (ibid).



Figur 1 visar bild på Stockholms metoder över framgångsfaktorer för lokalt arbete mot öppna drogsener.

3.2 Öppna Drogsener: internationell kontext

Ur en internationell kontext finns det en stor variation av tillvägagångsätt för hur olika länder arbetar mot öppna drogsener. Därav är det viktigt att åskådliggöra den stora variationen av kunskap och problembild. Nedan följer en sammanställning av tidigare forskning ur en internationell kontext.

En aktör som studerat fenomenet är det ”Europeiska övervakningscentret för narkotika och narkotikaberoende” (EMCDDA, 2015). Organisationen har tagit fram en undersökning om den befintliga narkotikaproblematiken, dess konsekvenser och hur detta påverkar städer i Europa. Rapporten konstaterar att Öppna drogsenerna varierar i synlighet, storlek och typ av plats. Öppna drogsener definieras här som alla platser och sammanhang där invånare konfronteras med narkotikahandling och narkotikamissbruk i offentlig miljö (ibid).

EMCDDA har identifierat åtta städer i Europa där öppna drogscener förekommer: Berlin, Bryssel, Bukarest, Köpenhamn, Dublin, Oslo, Paris och Prag. De öppna drogscenerna kategoriseras som antingen ”koncentrerade” eller ”spridda”, beroende på antalet brukare närvarande. Koncentrerade drogscener inbegriper oftast stora samlingsplatser, ibland upp till hundratals brukare, medan spridda drogscener omfattar stora offentliga utrymmen, men med desto färre brukare. Ofta har städer omfattande nattlivs-zoner (barer, nattklubbar, konsert) där missbruk av narkotika sker och där det finns ett stort antal butiker som säljer alkohol. Detta skapar en situation där delar av staden upplever en ökning av individer som brukar droger och narkotika under kvällstid och helger. Olika åtgärder har vidtagits för att minska laglig och olaglig droganvändning i nattlivet. Exempelvis genom tjänster för ”piller-testning” där tabletter och pulver som besökarna har på sig kontrollerats. Även vissa butiker som bedriver alkoholförsäljning har fått stänga ner eller förlorat sin lagliga rätt att sälja alkohol. Dock sticker Nederländerna ut från övriga EU-länder, då viss cannabisförsäljning är tillåten. Studien från EMCDDA identifierade 10 huvudstäder där samtliga länder hade en aktiv nationellt övergripande narkotikastrategi. Generellt sett är de statliga organen formellt ansvariga för samordningen av narkotikaproblematiken i städer och ett antal av Europas huvudstäder avsätter en särskild budget för implementeringen av drogstrategierna (EMCDDA, 2015).

I Köpenhamn har det under de senaste åren skett en anmärkningsvärd förändring av polisens strategi mot öppna drogscener, från nolltolerans till en icke-tillämpningsstrategi (”non-enforcement strategy”), som syftar till att reglera drogscenerna genom icke tvångsmetoder. Houborg m.fl. (2014) skriver om denna förändring i en artikel. Artikeln åskådliggör skillnader mellan två drog/narkotikastrategier för Vesterbro, en stadsdel som har den största öppna drogscenen i Köpenhamn. Båda strategierna har som huvudmål att upprätthålla den allmänna ordningen, men har skilda tillvägagångssätt. Nolltoleransstrategin har som mål att utesluta narkotikamissbrukare i den offentliga miljön, genom att få bort dem från området genom tvång. Den andra strategin, icke-tillämpning, syftar till att inkludera narkotikamissbrukare genom att styra deras rörelser och beteenden i området. I samband med Icke-tillämpningsstrategin har även droganvändningsfaciliteter inrättats, vilket är en del av polisens strategi att övertyga droganvändare att använda faciliteterna i stället för att störa den allmänna ordningen. I artikeln dras slutsatsen att icke-tillämpningsstrategi öppnar drogscenen för nya typer av ingripanden från polis och socialvårdsinstitutioner, samt att den förändrar förhållandet mellan socialvårdsprovision och polisarbete. (Houborg et al. 2014).

Norges huvudstad Oslo har också mött utmaningar med öppna drogscener. Olsen (2017) skriver att öppna drogscener förekom i Norge initialt i en handlingsplan år 2003–2005, som syftade till att bekämpa öppna drogscener i Oslo. Utvärderingen av insatserna genom handlingsplanen visade på en minskning av antalet narkotikamissbrukare som bodde i bostäderna på platsen och det belyste hur repressiva polisinsatser ledde till en förflyttning av drogscenerna till andra närliggande platser. Behovet av att rättfärdiga straffåtgärder gentemot narkotikamissbrukaren härrör från ett paradigmskifte, där narkotikamissbrukaren ses som en person i behov av vård, snarare än som en brottsling. Polisstrategierna i Oslo har också förändrats från strikt bestraffande till en blandning av skadedämpande och bestraffande insatser. Narkotikabrotten i centrala Oslo har varit så pass utbredd att icke-adaptiva, traditionella polisstrategier visat sig vara otillräckliga.

Weisburd och Green (1995) sammanställde en djupstudie som genomfördes i Jersey City där man utredde en innovativ och experimentell strategi för narkotikahantering, där polisen hade en central roll. Här utfördes en effektutvärdering som granskade de fysiska rummen innan och efter tillämpningen av insatserna inom en sju månaders period. Insatserna, som leddes av narkotikapolisen, bestod av en strategisk process som genom olika faser syftade i att involvera lokalbefolkning och näringslivet i narkotikabekämpning, implementera polisiära tillslag samt razzior i större utsträckning och dessutom integrera ett upprätthållande program med kontinuerliga satsningar med hjälp av polisens patrullavdelning. Följande faser genomfördes:

- Steg 1: Myndigheten analyserade förekomsten av drogproblematik i den givna kontexten i syfte att samla underlag och utforma anpassning av relevanta åtgärder som ska resultera i avvecklingen av dom öppna drogsценerna.
- Steg 2: En praktisk koordination av de planerade insatser, vilket medförde kraftiga och koncentrerade tillslag på de identifierade drogplatserna.
- Steg 3: En fortsatt bevakning av samtliga drogplatser för att säkerställa en långvarig effekt av de tillämpade insatserna.

Studien identifierade 56 hot spots med lokal förekomst av narkotika i hög grad. På platserna observerades att de osystematiska frihetsberövningarna som tillämpades gav fördelaktiga effekter som bredde ut sig geografiskt. Effektutvärderingen pekar på att polisiära insatser som riktar sig in på förebyggande arbete och reglering av brott kan vara gynnsamma när de konkretiseras och har ett tydligt tillvägagångssätt. Denna typ av insatser effektiviseras ytterligare när de är platsspecifika (Weisburd & Green, 1995).

I en kartläggning av Waal et al. (2014) argumenteras att konsensus verkar vara en grundförutsättning för att säkerställa en effektiv åtgärdsprocess i samband med öppna drogsценer. Ett mönster som identifierades i kartläggningen var att narkotikaberoende behandlades som en hälsofråga, medan allmänt narkotikabruk bemöttes som ett kollektivt samhällsproblem inom ramarna av brottslighet. Slutsatserna pekar på att strategier som är förebyggande, skadereducerande och behandlande bör sammanlänkas med lagupprätthållande insatser. Vidare så bör det finnas en kontinuerlig samverkan mellan polisväsendet, vården och socialtjänsten. Genom insatser som är väletablerade och förankrade i flera års planering ska det råda en samexistens mellan samhället och droganvändare där lösningen ska grunda sig i en sammansättning av åtgärder som är restriktiva och reducerande. Studien visar på att de insatser som tillämpats i samtliga städer har medfört avveckling av de öppna drogsценerna, där ett kontinuerligt utförande av åtgärderna har motverkat återupprättandet av dessa fysiska platser (Waal et al., 2014).

3.3 Fysisk plats och Jane Jacobs stadsplaneringsideal

Hur den fysiska miljön är utformad, kan i vissa fall ha en påverkan på förekomsten av brottslighet. Boverket (2019) redogör för relationen mellan den befintliga fysiska miljön och förekomsten av brottslighet. Myndigheten konstaterar att det finns kunskapsluckor inom detta område och att det finns behov av djupgående studier som undersöker hur den fysiska platsen interagerar med brottslighet och upplevd trygghet. Trots bristen på en övergripande insikt kan det fastställas att den fysiska utformningen har en inverkan på människans beteende, samt att hur en fysisk plats är utformad kan leda till att skapa miljöer som underlättar för förekomsten av kriminella aktiviteter. Men med hänsyn till att brott är kontextualiserat så kan generella slutsatser inte dras i samtliga fall. (ibid). Inom forskning gällande stadsplaneringen och dess effekter på brottslighet har den erkände Jane Jacobs, som haft ett stort inflytande på stadsplaneringens praktik och tänkande, formulerat fyra nödvändiga villkor för ett dynamiskt stadsliv för att en stad ska uppnå sin högsta potential. Om ett av villkoren saknas innebär det att stadsdelens potential till utveckling försämras. Dessa villkor är (Jacobs 2004, s.176):

1. Stadsdelen ska fylla minst en primär funktion som medför närvaro av människor utomhus under olika tider och av olika skäl.
2. Stadsdelen ska vara byggd som en kvartersstad med korta kvarter och täta gatuhörn.
3. Stadsdelen ska bestå av byggnader i blandad ålder och skick.
4. Stadsdelen ska innefatta hög koncentration av människor, oavsett varför de befinner sig där.

Jacobs (2004) anser att planeringen bör fokusera på att upprätthålla levande gator för att skapa trygghet i städerna, och att detta kommer leda till minskad kriminalitet. Hon menar att om en gata är fri från kriminalitet kommer staden också att kännas tryggare. Ordningen av staden upprätthålls inte av polisen, utan av de sociala normerna där människorna tillsammans bidrar till att skapa trygghet genom naturlig övervakning. Jacobs ser belysning som viktigt, men om det inte finns några "ögon på gatan", den allmänna gatuövervakningen, är belysningen inte till någon nytta. Tryggheten är högre där människor använder gatorna frivilligt och där invånare inte är medvetna om att andra övervakar dem. För att den omedvetna och naturliga övervakningen ska öka tryggheten och minska brottsligheten, bör det finnas ett utbud av butiker, restauranger och sociala mötesplatser. Jacobs menar även att detta är inte är applicerbart i de områden där invånarna ständigt byts ut och flyttar. Således anser Jacobs (2004) att en hög koncentration av människor krävs för att skapa trygghet på gatan och att detta kan ske med hjälp av tre element:

1. Tydliga gränser mellan offentligt och privat rum.
2. Naturlig övervakning genom "ögon på gatan" där människor har möjlighet att själva titta på gatan från husens fönster.
3. Kontinuerligt flöde av människor under hela dygnet.

3.4 Situationell prevention och CPTED

Brottsprevention i relation till den fysiska miljön kategoriseras som "situationell prevention" (Brå, 2017), vilket innefattar åtgärder som avser att försvåra brottslighet genom att genomföra förändringar på den aktuella platsen. Ett av de mest välkända verktygen som relaterar till detta är *Crime Prevention Through Environmental Design*, CPTED, och är ett internationellt erkänt verktyg för utformningen av stadsrummet i syfte att försvåra förekomsten av brottslighet. Brå förklarar modellen som bestående av sex övergripande riktlinjer (Brå, 2017):

Territorialitet: Innebär att de boende i ett område känner ansvar för en plats och de aktiviteter som utförs där. Genom att individer och grupper känner ansvar för platsen minskar också incitamenten för potentiella gärningspersoner att begå brott där. Upplevelsen av territorialitet kan öka genom exempelvis fysiska eller symboliska barriärer så som markerade ingångar som skiljer privata, offentliga och semioffentliga miljöer men också genom att platsen används för sociala aktiviteter. Genom att man avlägsnar skräp, klotter och andra tecken på social oordning signalerar miljön att det finns personer som känner ansvar och kontrollerar eventuella försök att begå brott eller andra oönskade aktiviteter.

Tillträdeskontroll: Innebär att tillträdet till byggnader eller platser begränsas vilket försvårar för individer med uppsåt att begå brott. Exempel på detta är användande av porttelefoner eller koder för tillträde till byggnader.

Övervakning: Innebär att en plats övervakas på olika sätt för att öka tryggheten och försvåra för den som har för avsikt att begå brott. Övervakningen kan vara informell genom att byggnader designas med fönster vända mot exempelvis en parkeringsplats så att bilar och personer som befinner sig där kan ses av dem i byggnaden. Det kan också innebära att man förbättrar belysningen eller reducerar buskage och liknande för att få öppna siktlinjer och naturlig övervakning. Övervakningen kan också vara mer formell med väktare och polis eller genom att övervakningskameror används.

Försvårande av brottsgenomförande: Innebär användning av exempelvis lås, staket, inbrottslarm och liknande åtgärder som minskar möjligheterna att begå brott.

Image: Innebär att man skapar platser som är attraktiva att vara på och som signalerar ordning. Exempel på detta är att ta bort skräp, reparera trasig belysning eller sönderslagna fönster, ta bort brända bilar och liknande.

Aktivitetsstöd: Innebär att man genomför åtgärder som uppmuntrar till användning av platsen för positiva aktiviteter. Exempel på detta är att man kan skapa lekplatser, caféer eller andra typer av mötesplatser. Man kan också planera så att busshållplatser, uttagsautomater och taxistationer hamnar på platser där man vill öka aktiviteten och genomströmningen av människor.

Modellen utvecklades under 1960-talet som en reaktion mot modernismens allt större inflytande över stadsutformningen. Paradigmet hade då varit att stadsplaneringens huvudsakliga underlag skulle vara grundat i vetenskap för att skapa ett politiskt verktyg för att hantera den växande befolkningen i storstäderna. Bostadsbyggnader och områden från denna tidsperiod kännetecknas ofta av en tidsspecifik arkitektur, ofta i form av höghus i betong i anknnytning till motor- och järnvägar decentraliserade från stadskärnor. I Sverige är miljonprogrammet ett exempel på sådan samhällsbyggnad, områden som genom decennier sedan blivit associerade med brottslighet och otrygghet (Stigendal, 2006). Det existerar självklart fler förklaringar till varför brottslighet har haft en framväxt i miljonprogramsområden; faktorer som boendesegregation, fattigdom och arbetslöshet har systematiskt blivit förknippade med dessa områden (ibid). Men den fysiska utformningen har också identifierats som en bidragande faktor, där arkitekturen såväl som områdets utformning och geografiska placering är tydliga exempel. Liknande samhällsbyggnadsprojekt i fler länder upplevde en liknande social problematik under samma tidsperiod, vilket uppmärksammades av forskare, (se Jacobs, 1961; samt Newman, 1976) vars upptäckter bidrog till CPTED-modellens moderna utformning.

4. Fallstudieobjekten

I kartläggningen har sex olika medelstora svenska städer (Linköping, Växjö, Uppsala, Örebro, Helsingborg och Borås) inkluderats med en ambition att utreda och undersöka hur utbredd fenomenet med öppna drogsccener är och arbetssätt mot dessa på en lokal nivå, och således bidra till en kunskapslucka på en nationell nivå.

I samtliga städer som inkluderats i kartläggningen är drogrelaterad kriminalitet förekommande och alla har en eller flera stadsdelar som är med på Polisens lista över särskilt utsatta områden. Araby i Växjö, Skäggetorp i Linköping och Gottsunda i Uppsala, Hässleholmen/Hulta och Norrby i Borås samt Vivalla i Örebro bedöms vara särskilt utsatta områden. Dessa kännetecknas av en social problematik och kriminell närvaro som lett till att det avvikande beteendet har normaliserats. Söder och Dalhem/Drottninghög/Fredriksdal i Helsingborg samt Oxhagen/Varberga i Örebro bedöms vara riskområden, vilka är områden som befinner sig i riskzonen till att bli ett särskilt utsatt område och läget anses vara alarmerande (Polisen, 2019).

Kommun	Invånare (Ekonomifakta, 2020)	Arbetslöshet (Ekonomifakta, 2020)	Ohälsotal (SCB, 2018)
Uppsala	233 839	7,6 %	20
Örebro	156 381	9,6 %	24,5
Linköping	164 616	7,1 %	19,8
Helsingborg	149 280	11,9 %	25,4
Borås	113 714	8,4 %	29,3
Växjö	94 859	9 %	23,7

Tabell 2 visar statistik över kommunerna.

5. Uppsala

5.1 Intervjuer

5.1.1 *Förekomsten av öppna drogsener*

Uppsala kommun beskriver i intervjuer att de inte har utarbetat en egen definition av begreppet öppna drogsener, men vid vissa intervjuer kunde ändå konceptet öppna drogsener definieras som en öppen miljö där det sker droghandel synligt för allmänheten. Tjänstepersoner känner till att det hanteras narkotika men det är inte helt tydligt att platserna skulle kunna definieras som en öppen drogscen bland annat på grund av att narkotikahandeln inte alltid sker i öppen miljö. Narkotikaförsäljning kan ibland vara svår att identifiera eftersom typen av brott, plats, frekvens och omfattning varierar och förändras över tid. Försäljningen kan även ske via sociala medier, därmed menas att öppna drogsener inte enbart sker på offentliga fysiska platser. Kommunen anser dock att det finns ett behov av att konkretisera begreppet öppna drogsener. En koppling till den fysiska miljön är att försäljningen upplevs vara säsongsbunden och huruvida vilken tid på året det är så påverkar det platsen för försäljningen. Under sommaren sker handeln utomhus men förflyttas sedan inomhus under vintern, vilket tyder på att hot-spots ändras och polisen måste ha koll på det genom kontinuerliga och uppdaterade lägesbilder. Försäljningen förekommer även alla tider på dygnet, men med tonvikt mot eftermiddagar, kvällar och tidiga nätter.

Upplevelsen är att det främst är män som hanterar och säljer narkotikan, men det finns indikationer på att det även förekommer fall där kvinnor och unga tjejer hanterar och säljer. Det bekräftas i flera intervjuer att det kan finnas tendenser till detta, men att det är svårt att fullt ut veta på grund av frånvaro av kartläggning. I intervjuerna går det emellertid att identifiera flera hot spots. Dessa är Stora torget i Uppsala, Gottsunda-Valsätra, Gränby, Stenhagen och City. I dessa områden nämns platser som resecentrum, centrummiljöer, gallerior, busshållplatser, snabbmatsrestauranger, krogar, skolor, förskolor, fritidsgårdar, vändplan och trappuppgångar. Polisen i Uppsala upplever samtidigt att det är svårt att peka ut exakt var de öppna drogscenerna finns. Polisen arbetar aktivt med polisiära kameror, men trots detta är det en utmaning att hantera försäljningen. Försäljningen förflyttar sig och det finns vinklar som kamerorna inte visar, exempelvis vissa trappuppgångar.

Polisen ser utmaningar kopplat till organisation och struktur kring arbetet mot öppna drogsener. Polisen skulle behöva sätta upp fler konkreta mål och följa upp dessa. De har övergripande mål med att öka tryggheten och minska brottsligheten, men dessa har inte brutits ner till lokala delmål. Tillika upplever polisen i Uppsala ett behov av att samkoordinera insatser och arbeta tvärsektoriellt och strategiskt med gemensamma delmål. Polisens ansvarsområde sträcker sig samtidigt till sin egen begränsning av polisiära ärenden, därefter och kopplat till fysisk miljö måste även andra aktörer vara delaktiga. Exempelvis i avseendet förändringar i den fysiska miljön.

5.1.2 *Konsekvenser, behov och utmaningar*

Uppsala kommun beskriver i intervjuerna att de särskilt utsatta områdena i Uppsala har en ökad ungdomsbrottslighet, befintlig drog- och narkotikaförsäljning samt bruk. Kopplat till detta förekommer grova våldsbrott och hot mellan individer, ofta förekommer detta i anslutning brott till en plats som skulle kunna beskrivas som en öppen drogscen. Det finns platser som kommunen vet att det förekommer droghandel på, men inte helt öppet. Det skapar en otrygghetskänsla hos det civila samhället vilket har lett till en ökad misstänksamhet. Denna misstänksamhet har föranlett att människor undviker platser i kommunen där det förekommer öppen drogförsäljning. Det skadar även stadsdelens rykte och invånarnas generella trygghetsupplevelse samt tilliten däremellan.

5.1.3 *Strategier och mål*

Förebyggande arbete tillsammans med skola, socialtjänst, polis och fritidsgård pågår för att skapa en lägesbild. Det finns en samverkansöverenskommelse där polisen arbetar för trygga och säkra skolor. Arbeten inom skolor med insatser mot barn och unga, såväl som insatser mot kvinnor förekommer. Likt tidigare nämnt finns det dock en kunskapslucka gällande kvinnors deltagande i narkotikaförsäljningen, vilket skapar utmaningar med att bedriva riktat arbete mot kvinnors deltagande.

Polisen arbetar med 15-minuters modellen som går ut på att polispatruller eller ordningsvakter befinner sig på en plats i 15 min för att uppnå maximal effekt. Polisen för dialog med individer och bedriver informationsinhämtning, vilket även är en metod för att sätta press på kriminella individer. Effekten av insatsen blir som starkast vid de tillfällen polisen uppehåller sig längre än 15 minuter på platsen. Arbets sättet är effektivt men resurskrävande, då det finns flera särskilda hot spots som är svåra att täcka upp parallellt. Vid vissa tillfällen har polisen haft större möjligheter till att bedriva sina insatser, i synnerhet i samband med nationella insatser så som Operation Rimfrost. Eftersom dessa insatser är tidsbegränsade blir det dock enbart knutet till givna tillfällen.

För att kunna identifiera riskmiljöer inom kommunen, bedrivs trygghetsvandringar på utvalda platser varje vecka i Uppsala kommun. Trygghetsvandringarna är av tvärssektoriell karaktär (socialtjänst, polis, kommunala tjänstepersoner och bostadsbolag) och kan beskrivas som ett sätt att bedriva inhämtning av lägesbilder. Vid trygghetsvandringarna noteras platser där bland annat narkotika förvaras och skapar ett forum för meningsutbyte mellan deltagare med olika funktioner och sektors förankring. Dessa trygghetsvandringar är också en del av ett större sammanhang genom det medborgarlöfte som Uppsala kommun och polisen har skrivit. Medborgarlöftet innefattar bland annat att bedriva systematiskt kartläggningsarbete. I medborgarlöftet pekas ut särskilda behov av fysiska åtgärder vid några utvalda platser. Det är exempelvis resecentrum och ett antal cykelgarage. Platser som vid samtliga intervjuer har pekats ut som platser där det förekommer öppen narkotikahandel. Vid dessa platser har också Uppsala kommun vidtagit åtgärder och planerar för fler, bland annat genom att åtgärda fysisk miljö för att skapa bättre överblickbarhet och utvecklad belysning.

Uppsala kommun arbetar också enligt arbetsmetoden SSPF. Metoden är en slags praktisk samverkansform där skola, socialtjänst, polis och fritidsförvaltning försöker skapa en social anknytning till barn och unga som riskerar att falla in i kriminalitet. Tjänstepersoner besöker då individer och deras familjer.

5.2 Handlingsplaner, styrdokument och rapport

Brottsförebyggande rådet (2021) har redovisat en årsrapport på uppdrag av regeringen där de beskrivit det drogförebyggande arbetet lokalt, regionalt och nationellt samt sammanfattade slutsatser. Uppsala kommun presenteras också i rapporten där kommunen, polisen och Brå har inlett ett samarbete mot den grova brottsligheten i Uppsala. Enligt rapporten kan ett område kan befinna sig i tre olika faser, och varje fas har olika förutsättningar för brottsförebyggande och brottsbekämpande arbete. I den första fasen handlar det om att åtgärda de problem de boende har påpekat och skapa förtroende för polisen och andra aktörer i området. På längre sikt handlar det om att genomföra åtgärder mot mindre synlig brottslighet, till exempel kriminella nätverk och ekonomisk brottslighet (ibid).

De mål som har definierats för förebyggande arbete gällande Uppsala är (Brå, 2021):

- Att minska antalet skjutningar
- Öka tryggheten för boende på Bandstolsvägen
- Öka tryggheten i Gottsunda centrum
- Nolltolerans mot narkotikaförsäljning
- Nolltolerans mot svarta hyreskontrakt
- Minska rekryteringen till kriminalitet

Kommunledningskontoret i Uppsala har tagit fram en strategi och åtgärdsprogram för ANDT-L arbetet i Uppsala län som gäller år 2017–2021 (Länsstyrelsen i Uppsala län, 2017). Arbetet inkluderar, förutom alkohol (A), narkotika (N), dopning (D) och tobak (T), även insatser för att förebygga läkemedelsmissbruk (L). Det är en del i att anpassa den nationella strategin till lokala och regionala förutsättningar, samt belysa länets behov av utveckling, samverkan och samordning. Programmet fungerar som ett stöd och inspiration i processen för de lokala och regionala ANDT-L insatserna för att främja en god och jämlik hälsa. I programmet nämns att åtgärder ska vara anpassade efter alla kvinnor och män, samt pojkar och flickors olika förutsättningar och behov. Det synliggör hur Uppsala län verkar för att nå målen i den nationella och lokala ANDT-politiken (ibid).

Uppsala har valt att fokusera på fem mål från den nationella strategin om ANDT (Länsstyrelsen i Uppsala län, 2017);

1. Tillgång till narkotika, dopningsmedel, alkohol och tobak ska minska
2. Antalet barn och unga som börjar använda narkotika, dopningsmedel och tobak eller debuterar tidigt med alkohol ska successivt minska
3. Antalet kvinnor och män samt flickor och pojkar som utvecklar skadligt bruk, missbruk eller beroende av alkohol, narkotika, dopningsmedel eller tobak ska successivt minska
4. Kvinnor och män samt flickor och pojkar med missbruk eller beroende ska utifrån sina förutsättningar och behov ha ökad tillgänglighet till vård och stöd av god kvalitet
5. Antalet kvinnor och män samt flickor och pojkar som dör och skadas på grund av sitt eget eller andras bruk av alkohol, narkotika, dopningsmedel eller tobak ska minska

I programmet för ANDT-L förekommer emellertid någon direkt koppling eller formulering gällande specifikt öppna drogsener eller narkotikahandel i offentliga miljöer. Programmet har dock en vinkel mot att verka för en minskad tillgång till narkotikaklassade preparat. Därtill riktar sig strategierna till sociala grupper snarare än geografiska platser eller områden, och framhäver inte några områdesspecifika insatser. Mycket fokus läggs på barn och unga, samt deras familjer för stöd och hjälp.

Likt tidigare nämnt finns det en samverkansöverenskommelse (samverkansavtal) för fördjupad samverkan mellan Uppsala kommun och lokalpolisområde Uppsala/Knivsta. Samverkansöverenskommelsen ämnar formalisera arbetet för att skapa en trygg och säker skolmiljö som är fri från narkotika, hot och våld. Den ska även fungera som en modell för samverkan och ansvarsfördelningen mellan kommunen och polisen, och klargör vilka resurser respektive aktör avsätter till arbetet (Uppsala kommunstyrelsen, 2019).

Vidare inkluderas en handlingsplan som innehåller mål och åtgärder som ska samordna och styra verksamhetens sammantagna arbete med att stärka Uppsala kommuns arbete för ökad trygghet och säkerhet. Handlingsplanen avser perioden 2018–2022 och presenterar tre målområden (Uppsala kommunstyrelsen, 2018a):

- Att Uppsala ska ha en trivsamt och trygg miljö
- Att Uppsala ska jobba för minskad brottslighet
- Att Uppsala ska jobba för minskad missbruksrelaterad otrygghet

Den övergripande målsättningen handlar om att Uppsala kommun ska vara en trygg och säker kommun för boende, besökare och verkande, oavsett kön, ålder och bakgrund. Arbetet för ökad trygghet och säkerhet presenteras i två målområden. Ökad trygghet ska uppnås genom trivsamt och trygg miljö, minskad brottslighet och minskad missbruksrelaterad otrygghet (Uppsala kommunstyrelsen, 2018a). För varje delmål finns det specifika åtgärder presenterade tillsammans med de aktörer som är ansvariga och berörda av åtgärderna. Vad gäller områdesspecifika insatser nämns endast Gottsunda/Valsätra området, där aktörer behöver arbeta för ett tryggare och säkrare område parallellt med den fysiska stadsutvecklingen med förtätningar och kommande renoveringar.

Handlingsplanen för Gottsunda-Valsätra området ska användas för att samordna det kortsiktiga och långsiktiga arbetet för ett socialt hållbart område (Uppsala kommunstyrelsen, 2018b). Handlingsplanen belyser mål med arbetet och förslag på åtgärder. Fem fokusområden där samordning är centralt framförs i handlingsplanen: hållbar livsmiljö, trygghet och trivsel, barn och ungas uppväxtvillkor, arbete och delaktighet (ibid). Inga särskilda insatser för att förebygga och motverka öppna drogsener nämns i handlingsplanen för Gottsunda/Valsätra. Endast i slutet av handlingsplanen finns det en bilaga (pilotprojekt Mötesplats Brantingstorg) där öppen droghandel har uppmärksammats i Salabacke vid Bantingstorg där det allmännyttiga bostadsbolaget Uppsalahem har sitt kontor. För att motarbeta försäljningen vid Salabacke arbetade fastighetsägaren med att förstärka den ordinarie belysningen runt torget med konstbelysning, plastisrink och musik för att få de boende att vilja röra sig över och befinna sig på torget. Den större torgytan omvandlades till en mötesplats och på så sätt lyckades kommunen, polisen och allmännyttiga bostadsbolaget återskapa tryggheten och få bort droghandeln från området. Aktiviteterna avslutades dock och narkotikahandeln kom tillbaka i oförminskad styrka, även om pilotprojektet visade kortsiktiga framgångar (Uppsala kommunstyrelsen, 2018b).

6. Örebro

6.1 Intervjuer

6.1.1 *Upplevelser av öppna drogsccener*

I Örebro definieras en öppen drogsccen som en plats där det sker försäljning eller missbruk av droger mer eller mindre öppet för allmänheten. En öppen drogsccen är offentliga platser som är synliga för allmänheten och där en inrapportering om- samt upptäckt av droger förekommit. Det framkommer i intervjuerna att kommunen använder öppen droghantering, och inte öppen drogsccen, som begrepp. Dock med samma innebörd.

Kommunen Örebro har fem stadsdelar med en särskild socioekonomisk utsatthet i relation till övriga kommunen. Örebro kommun har valt att kalla dessa för partnerskapsområden. Områdena är Vivalla, Baronbacken, Oxhaga, Brickebacke och Varberga och intervjuerna redogör för att det förekommer öppna drogsccener i samtliga fem stadsdelar. Förekomst av öppna drogsccener har infunnits i dessa stadsdelar i många år. Det har dessutom dykt upp flera nya öppna drogsccener och upplevelsen är att försäljningen samt användandet har ökat. Centrum-och torgmiljöer, resecentrum, parker, skolgårdar, gymnasieskolor, bostadsområden, tvättstugor och offentliga garage är platser där det anses förekomma öppen droghantering. Narkotikaförsäljningen beskrivs som säsongsburen, i likhet med i Uppsala och försäljningens tidsintervall beskrivs variera. Särskilt utmärkande är att det förekommer öppen narkotikaförsäljning i bostadsområden även under vissa förmiddagstider och i synnerhet utmärkande att det vid dessa tillfällen inte heller sker i anslutning till klassiska trafiknoder. Narkotikaförsäljningen och bruket har ett brett åldersspann, från 14 år och uppåt. gäller kön berättar samtliga intervjupersoner att kvinnor och tjejer inte syns lika ofta i narkotikarelaterade sammanhang som männen och pojkar. Majoriteten i de kretsarna är unga killar och män, även om tjejer och kvinnor även hanterar narkotikan. Det förekommer även indikationer i intervjuer med socialtjänsten i Örebro att det är tämligen jämn fördelning mellan unga tjejer och killar vad avser framför allt bruk, men även försäljning.

6.1.2 *Konsekvenser, behov och utmaningar*

De befintliga öppna drogsccenerna i Örebro kommun anses utgöra hot spot för kringliggande brott och attraherar nya brukare och andra utsatta grupper. Vilken typ av brott som sker i anslutning till de öppna drogsccenerna uppges bero på hur ostörda dessa platser är för kriminella samt om det finns en pågående konflikt i området mellan kriminella grupperingar. De öppna drogsccenerna genererar en hög otrygghet eller uppfattas som obehagligt för allmänheten och det är vedertaget av allmänheten vart dessa platser finns. I anslutning till platserna har det uppstått en ny form av säkerhetsproblematik för de kommunala tjänstepersonerna, då de har behövt ta höjd för säkerheten för sin egen personal. De negativa effekterna av öppna drogsccener till trots, beskriver ändå enhetschefen att det inte upplevs finnas social tolerans bland allmänheten för avvikande beteende på dessa platser. Narkotikaförsäljningen får agera och det ger effekter i form av otrygghet och annan kriminalitet, men det finns inte en social acceptans.

6.1.3 Strategier och mål

Socialförvaltningen, kommunen, bostadsbolagen och polisen sitter gemensamt med i en lokal samverkansgrupp kallad EST-gruppen. Arbetet med Effektiv Samordning för Trygghet (EST) är en arbetsmetod där olika aktörer tillsammans samverkar för ett strukturerat trygghetsskapande arbetssätt (Örebro universitet, 2016). Målet med EST-metoden är att minska och förebygga otrygghet i det offentliga rummet genom tidiga insatser när problem uppstår eller är på väg att uppstå. Samverkansgruppen använder sig av kartläggningsverktyget EMBRACE, där inrapporterade avvikelser och händelserapporter mäts, följs upp och kartläggs regelbundet. Det ger en slags territoriell analys och problembild över olika områden. Platser som är utsatta följs upp genom att djupdyka i data och särskilda insatser genomförs utifrån lägesbilden. Det kan till exempel handla om kamerabevakning, belysning eller att polisen ökar sin närvaro. Det finns inga specifika mål gällande öppna drogcener i EST-gruppen, utan olika insatser, mål och strategier utvecklas i takt med att inrapporteringen i systemet utvecklas.

6.2 Handlingsplaner, styrdokument och rapport

En handlingsplan har utarbetats av gymnasienämnden i Örebro kommun. Handlingsplanen innehåller insatser och åtgärder för att minska efterfrågan och tillgång på droger i gymnasieskolan. Tre övergripande mål formuleras (Örebro kommun gymnasienämnden, 2019):

- Gymnasieskolan ska vara drogfri
- Gymnasieskolan ska verka för att minska efterfrågan på droger
- Gymnasieskolan ska verka för att minska tillgången på droger i skolan

Handlingsplanen beskriver att missbruk av droger hos elever och försäljning av droger i skolans närmiljö upplevs som ett stort problem. Missbruk och försäljning av droger har blivit mer öppet och fler elever tycker att det är acceptabelt att använda narkotika och droger. Denna utveckling skapar osäkerhet om vad som faktiskt händer i och i närheten av skolans lokaler under skoltid. Det preciseras inte på vilket sätt problemen ska lösas konkret.

De övergripande målen i Örebro kommuns arbete inom ANDT-L strategin utgår från de nationella, regionala och lokala målen för folkhälsan och det nationellt antagna målet om drogförebyggande arbete. De preventiva insatserna består av tre olika nivåer (Örebro kommunstyrelsen, 2017):

- Allmänna insatser riktade till alla (universell nivå)
- Insatser riktade till grupper med ökad utsatthet eller ökad risk för uppkomst av olika problem (selektiv nivå)
- Insatser riktade till grupper eller individer med redan uppkomna problembeteenden (indikerad nivå)

Det drogförebyggande arbetet baseras på (Örebro kommunstyrelsen, 2017):

- Att stärka det friska
- Att eliminera/minska risker
- Att identifiera riskgrupper och rikta särskilda insatser till dem
- Att samverka och bygga nätverk
- Vetenskap och annan beprövad kunskap

Örebro kommun, Polisen, ÖrebroBostäder (ÖBO) och Västerporten har tillsammans tagit fram ett medborgarlöfte som syftar till att minska brottsligheten, öka tryggheten och öka upplärandet av begångna brott i Vivalla, Örebro. Polisen ska bland annat öka sin polisiära närvaro genom patrullering på otrygga och särskilt brottsutsatta platser, så kallade hot-spots, samt genomföra riktade insatser mot identifierade drogmiljöer och mot annan kriminalitet i samverkan med berörda aktörer. Polisen ska också arbeta med riktade insatser mot otillåten fordonstrafik och fortsätta samverkan med skolor i Vivalla. Kommunen ska bland annat utveckla samverkansarbetet mellan skola, fritid och socialtjänst för barn och unga i riskzonen för droger eller annat och tillsammans med ÖrebroBostäder fortsätta stödja, samordna och utveckla nattvandrarverksamhet. ÖrebroBostäder ska fortsätta ha översyn av skalskydd, till exempel byta låssystem till entréer till bostadshus. Västerporten ska fortsätta arbetet med långsiktiga verksamheter för ett levande Vivalla centrum. Samkoordinerade insatser innefattar bland annat förbättring av belysning i området och utveckling av social brottsprevention genom aktiviteter i Vivallaparken. Vidare ska trygghetsvandringar genomföras minst två gånger om året där flera aktörer deltar tillsammans med de boende i Vivalla. (ibid).

En trygghetsundersökning genomförd av ÖrebroBostäder år 2020 (ÖrebroBostäder, 2020) visade att Vivalla och Baronbackarna utmärker sig negativt när det gäller frågan om trivsel i trappuppgång och i sitt kvarter/bostadsområde. Den upplevda tryggheten har haft en negativ utveckling sedan år 2019. Främst gäller det otrygghet under kvällar och nätter och många hyresgäster upplever att de känner sig otrygga på och runt omkring de gemensamma gårdarna. Bland anledningarna till otryggheten återkommer bristande belysning, obehöriga som iakttagits i byggnader och flera hyresgäster i stadsdelen Norrby beskriver drogförsäljning och missbruk i eller i närheten av sin bostad. (ibid).

7. Linköping

7.1 Intervjuer

7.1.1 Upplevelser av öppna drogsccener

En öppen drogsccen definieras som en plats där det sker droghandel eller narkotikaförsäljning synligt för allmänheten. Det sker öppet med en avsaknad av rädsla för att polis eller andra ska rapportera eller iakttä förekomsten. En öppen drogsccen är när narkotikaförsäljningen är så pass normaliserat att allmänheten och i värsta fall även myndighetsutövande instanser ser mellan fingrarna. En öppen drogsccen anses inte heller vara någon bestämd geografisk plats, utan köparen och säljaren bestämmer platser och tider via digitala verktyg eller sociala medier. Internetförsäljningen har resulterat till större samt enklare tillgänglighet för de som inte vill besöka de utsatta områdena. Handeln har flyttat runt med tiden men den är alltid närvarande, oavsett om det sker fysiskt eller digitalt. De öppna drogsccenerna mobiliseras genom beställningar och transaktionsmomentet kan ske var som helst där det finns en efterfrågan. Med avstamp ur den utbredda digitala försäljningen, indikeras i intervjuer att det *inte* finns en öppen drogsccen i Linköping även om det finns en försäljning, då det är svårt att förstå vad som sker öppet/dolt.

Polisen beskriver hur den höga frekvensen av narkotikarelaterade brott, speglar polisens riktade insatser mot brottsligheten, snarare än det faktiska användandet.

I Linköping är det tre stadsdelar som av polisen pekats ut som utsatta eller särskilt utsatta; Berga, Ryd och Skäggetorp. Berga, Ryd och Skäggetorp är särskilt socioekonomiskt marginaliserade områden med en hög trångboddhet, hög arbetslöshet och ohälsotal och där det saknas förebyggande insatser. Samtliga dessa tre stadsdelar har även en omfattande narkotikaproblematik, med tillhörande gängkonflikter mellan kriminella organisationer. Framför allt beskrivs Skäggetorp som ett nav för narkotikaförsäljningen i staden, vilket även spiller över på andra närliggande stadsdelar. I dessa bostadsområden är det främst i anslutning till stadsdelscentrumen som den öppna narkotikaförsäljningen sker. Men även på fritidsgårdar och lekparken. Det förekommer även narkotikaförsäljningen i centrala Linköping, men i de centrala delarna är försäljningen mer dynamisk och mobil. På vissa centrala delar av Linköping är försäljningen så pass utbredd att den skapar en allmän otrygghet. Det finns även exempel på hur narkotikaförsäljare använder postförsändelser som distributionskanal för att sälja narkotika vilket har uppmärksammats.

Vad avser fördelningen mellan könen, är upplevelsen att det främst är pojkar och män som i hanteringen och försäljningen fyller en funktion i de öppna drogsccenerna. Kvinnor och flickor är sällan synliga inom narkotikakretsar. Däremot utesluts inte att det förekommer fall då kvinnor hanterar och förvarar narkotika.

7.1.2 Konsekvenser, behov och utmaningar

I Linköpings kommun kan man se en koppling mellan öppen narkotikaförsäljning och till andra typer av brott, exempelvis våldsbrott, inbrott, rån, nedskräpning och skadegörelse. Särskilt pekats personrån ut som ett vanligt förekommande brott i anslutning till en öppen drogsccen. Säkerhetsenheten uppger även att invånare under nattetid sannolikt aktivt väljer avstå från vissa specifika platser. De öppna drogsccener skapar samtidigt också en allmän otrygghet och uppgivenhet bland invånare boende i stadsdelarna. Stadsdelarna blir inte enbart socioekonomiskt segregerade, utan även marginaliserat cementerade utifrån att stadsdelarna medialt definieras som problematiska, även om det framför allt är vissa specifika platser är

narkotikaförsäljningen i synnerhet förekommer. Uppgivenheten spiller även över på ungdomar som således blir enklare att rekrytera till destruktiva, kriminella rörelser.

Under intervjun med stadsdelsamordaren i Ryd beskrevs vikten av att förstå problemets kärna och utgå från fakta. Behoven av att fylla kunskapsluckan med gemensamma resurser och arbeta evidensbaserat bekräftas också i andra intervjuer. För att möta utmaningarna, behöver utöver polisens brottsförebyggande arbete, fastighetsägarna och kommunen bygga bort fysiska element som kan ge upphov till att gömma narkotika eller som skapar dolda miljöer för kriminella att verka i. Det finns en del tomma eller ödsliga platser där handel sker och där man kan bygga men det innebär inte att problemen försvinner per automatik, även centrummiljöerna behöver byggas om.

7.1.3 Strategier och mål

Problembaserat arbete som bland annat kan handla om att skapa arbetstillfällen för ungdomar för att bryta utanförskap genomförs i dagsläget. Fritidsgårdarna arbetar med att lyfta fram goda exempel på andra förebilder än de kriminella. Fritidsgårdarna arbetar också med att skapa platsspecifika, sociala aktiviteter för att främja ungdomarnas utveckling. Det kan exempelvis handla om att skapa föreningsengagemang för individer i stadsdelarna.

Likt Örebro kommun arbetar även Linköping enligt EST-metoden, vilket dock är nytt och således öppnar upp för löpande förbättringar. Linköpings kommun försöker att arbeta metodiskt och systematiskt med EST rapporter och gör bedömningar och åtgärder utifrån de rapporter som samlas in.

På de platser och i de stadsdelar som upplever större påfrestningar arbetar polisen med att öka sin närvaro och vissa patruller har delgivits särskilda ansvarsområden. Dessa aktiviteter har enligt polisen skapat en utvecklad kunskap, vilket också lett till att polisen godkänt tre nya LOV 3-§- områden. Parallellt med detta har fastighetsägare i de tre tidigare utpekade stadsdelarna inrättat nya funktioner i trygghetsvårdar och planen är att detta även ska inrättas på kommunal nivå. Tanken är att sedermera utveckla dessa funktioner och tillskapa lokala tvärspektoriella områdesteam fr.om. hösten 2021, med syfte att skapa en anknytning till ungdomar i stadsdelarna som en förebyggande åtgärd. Även situationell prevention kommer att vägas in i dessa funktioners ansvarsområden. För att i grunden kunna förändra krävs det långsiktighet, punktinsatserna ger effekt, men behöver följas upp mer metodiskt genom kartläggningar för att se vad som gav bäst effekt och för att skapa långsiktigt hållbara åtgärder.

Även socialtjänsten försöker skapa en utvecklad synlig närvaro i särskilda områden (de utpekade tre) för att medverka till att motarbeta den öppna narkotikahandeln. Socialtjänsten har även som ambition att komma närmare föräldrar till ungdomar som rör sig i stadsdelarna.

Inom såväl det situationella- som sociala förebyggande arbetet finns det löpande samverkan och dialoger mellan bland annat fastighetsägare, kommunala representanter, socialtjänst och andra myndigheter. För att i grunden bidra till en förändringsprocess upplever dock polisen i Linköping att arbetet behöver ske med längre tillförsikt och med gemensamma grundade mål och strategier, samverkan behöver bli mer robust.

7.2 Handlingsplaner, styrdokument och rapport

Länsstyrelsen i Östergötlands län har med utgångspunkt från en nationell strategi för satsningar inom folkhälsa och ANDT, tagit fram en regional strategi för Östergötland (Länsstyrelsen i Östergötland, 2016). Den regionala strategin omfattar åtgärder och insatser under 2016–2020 för att nå målet om ett samhälle fritt från narkotika och dopning, minskade medicinska och sociala skador orsakade av alkohol och ett minskat tobaksbruk. Det förekommer strategiska, långsiktiga mål såväl som mer riktade förebyggande insatser. Strategin fokuserar bland annat på förebyggande arbete kopplat till otrygghet och ordningsstörningar relaterade till alkohol- och drogkonsumtion på idrottsarenor och krogar. För att skapa solida insatser beskriver strategin behoven av att samverka mellan tvärsektoriella gränser, bland annat för att tackla den digitala handeln av narkotika. Polismyndigheten har med avstamp ur detta inrättat ett nationellt it-brottscentrum för metodutveckling och viss expertkompetens. Utanför den virtuella världen finns planer på att inleda ett särskilt kunskapsbaserat cannabisförebyggande arbete för att bidra som kunskapsstöd till olika samhällsfunktioner som i sitt arbete möter narkotikahandeln på olika sätt. Ett särskilt strategiskt arbete ska även inrättas för riktade insatser för att nå ut till kvinnor och unga tjejer som lever i missbruk. Under strategiperioden (2016–2020) har Länsstyrelsen i Östergötland som ambition att genomföra en kartläggning av narkotika i länet och bilda en strategi för att motverka narkotikarelaterad dödlighet.

En annan handlingsplan har utarbetats i samverkan mellan Linköpings kommun och Polismyndigheten i Linköping för åren 2020–2022 (Linköping kommunstyrelsen, 2020). Delar av handlingsplanen har ett prioriterat samverkansområde som avser brott i offentliga miljöer. Handlingsplanen konkretiserar vad som ska prioriteras i det trygghetsskapande och brottsförebyggande arbetet, det vill säga vilka aktiviteter som ska genomföras, av vem och hur. Målet är att de förenade insatserna ska öka tryggheten och minska brottsligheten i kommunen. Handlingsplanen tar även särskild hänsyn till att det förekommer narkotikaförsäljning i krogmiljöer, varför handlingsplanen pekar på att riktade insatser i krogmiljön bör genomföras. En av insatserna bör enligt handlingsplanen vara koordinerade trygghetsundersökningar och kartläggningar av narkotikamiljöerna i prioriterade stadsdelar. Enligt handlingsplanen finns även tankar om att driva mätningar av narkotikahalten i avloppsvattnet (Linköping kommunstyrelsen, 2017).

8. Helsingborg

8.1 Intervjuer

8.1.1 *Upplevelser av öppna drogsener*

Begreppet Öppna drogsener används inte exklusivt i beskrivning av de kriminella miljöerna i Helsingborg. Vid intervjuerna känner dock intervjupersoner till konceptet och beskriver en Öppen drogscen som en plats i den offentliga miljön, där allmänheten observerar att öppen narkotikaförsäljning sker helt öppet. På dessa platser upplever Narkotikaförsäljare att risken är minimal eftersom invånare väljer att förbise den öppnadrogförsäljningen, ofta på grund av rädsla. Upplevelsen är att Öppna drogsener i synnerhet förekommer i de områden som klassificeras som utsatta, då en större del av hanteringen och paketeringen sker där. Dock har försäljningen genomgått en förskjutning och sker numera i större utsträckning i gemensamma ytor interiört i fastigheter, så som i trappuppgångar och källare. Tidigare har kommunen upplevt att det förekom tydligare geografiska platser där försäljningen skedde, detta har dock förändrats i takt med försäljningen till stor del har tagit kliv in i det digitala landskapet, vilket försvårar kartläggningen av försäljningen. Ofta är rörelsemönstret för försäljningen kopplat till efterfrågan och kan således ske nästan var som helst. Denna mobilitet för försäljningen kopplas ofta till geografiska knytpunkter så som kollektivtrafikens stationer, där det är smidigt för såväl säljare som köpare att snabbt ta sig från platsen. I och med dessa mobila rörelser kan säljarna vara flexibla inför köparna och röra sig till de platser där de kan infinna sig. På så sätt bli marknaden mer effektiv.

Ett tillvägagångssätt för att lättare kartlägga försäljningen, beskrivs vara EST-modellen. EST arbetet möjliggör att nyansera avvikande beteenden kring platser och således se kopplingar till andra faktorer. Narkotikaförsäljningen kan förvisso förflytta sig till vissa platser efter att särskilt riktade insatser sker, men Säkerhetsstrateg på kommunen menar på att om narkotikaförsäljningen pressas att flyttas till platser där civilsamhälle och näringsidkare har en stark position, kommer inte försäljningen eller avvikande beteende att tolereras.

Narkotikaförsäljningen i Helsingborg sträcker sig till ett åldersintervall mellan 13–22 år, men de som sticker ut är mellan 15–17 år gamla. Det upplevs vara väldigt få eller nästan aldrig tjejer och kvinnor på den öppna drogscenen, men det upplevs vara ett stort mörkertal för tjejer och kvinnor i narkotikamiljöer.

8.1.2 *Konsekvenser, behov och utmaningar*

I anslutning till de platser som pekas ut som Öppna drogsener, förekommer även annan typ av brottslighet, utöver missbruk och den rena försäljningen. Det kan vara grova våldsbrott, skadegörelse, nedskräpning eller hot. Det finns dock ingen renodlade data som kommunen tar fram i samverkan på den fysiska platsens koppling till brottsligheten. På grund av brist på konkreta data, blir det mest ett påstående som inte har beprövats. Däremot går att konstatera att de Öppna drogscenerna genererar en hög otrygghet för de individer som bor eller som passerar platsen. Den upplevda otryggheten kan variera beroende på individens kön, ålder och egna erfarenheter.

Helsingborgs kommun, polisen och socialtjänsten, beskriver behov av att utveckla arbetet mot narkotikaförsäljningen. Bland annat behövs mer renodlad kartläggning av när, vart och för försäljningen sker. Detta för att metodiskt och systematiskt kunna genomföra platsspecifika utmaningar och kunna rikta insatserna på rätt sätt och med

rätta utgångspunkter. Denna platsspecifika information efterfrågar kommunala tjänstepersoner från polisen. Det finns skillnader mellan individer och grupper mellan de olika stadsdelarna.

Idag finns det en befintlig samverkan mellan socialtjänsten, polisen, kommunen, fastighetsägare och näringsidkare, men upplevelsen av intervjupersoner är att denna samverkan behöver kompletteras med ett lokalt platsbaserat fokus och långsiktigt förhållningssätt. Endast en ökad polisiär närvaro kommer inte att ensamt kunna minska på brotten. Alla aktörer som är involverade i samverkan behöver enas kring en gemensam målbild och vilka insatser som krävs. Skolan anses vara den bästa temperaturmätaren då lärarna exempelvis kan se när ungdomarna och barnen ändrar beteende, således kan fånga de i riskzon innan det utvecklas mer. Till detta behöver föräldrarna få mer information och stöd och amverkansgruppen EST behöver även bli bättre på att analysera läget och inte dra snabba slutsatser även om det finns förbättringsområden berättas det under intervjuerna.

8.1.3 Strategier och mål

Poliserna berättar att de inom den operativa avdelningen har en målsättning att ta bort den öppna droghanteringen i Helsingborg. Detta gör de genom att arbeta öppet och synligt på gatorna. Således stärks lokalsamhället, de goda krafterna i området och uppmuntrar till samverkan mellan invånare och polis. De arbetar efter lagföringen och samarbetar med andra aktörer så som socialtjänst, fastighetsägare, föreningsliv, näringsidkare och kommun inom en samverkansöverenskommelse. Polisen har även ökat sin närvaro och arbetar aktivt tillsammans med invånare för att skapa trygghet och öka tilliten till polisen, framförallt mot bakgrund av att invånare upplever att polisen endast är närvarande vid incidenter. Framöver kommer polisen att få förstärkning och gå från att ha fyra områdespoliser till 30. En stor del av arbetet inom samverkansöverenskommelsen verkar utifrån en EST-nätverk i kommunen. I EST-ger aktörerna löpande rapporteringar vid veckovisa möten för att få en lägesbild. Om det förekommer att en viss plats utmärker sig negativt startas en fördjupning på den platsen med de olika aktörerna i form av aktivitetsplan. Aktivitetsplanen har fyra fokusområden: våld på allmän plats, öppen narkotikaförsäljning, organiserad brottslighet och trygghet på allmän plats. Utöver dessa arbetar polisen med att utveckla ett kontaktnät med skolorna i Helsingborg, då narkotika är förekommande i skolmiljöerna. Överlag arbetar inte EST-samverkan med riktade insatser mot specifika grupper, utan arbetar i stället där de ser att behovet finns. Arbetet är platsspecifikt, även om det upplevs kunna finnas behov av mer robust data.

Löpande genomför bostadsbolag och polisen trygghetsundersökningar och trygghetsmätningar över hela kommunen, för att åskådliggöra skillnader och likheter mellan stadsdelar. Dessa kartläggningar ligger sedan till grund för aktörernas arbete för minskad otrygghet. Utifrån materialet som presenteras till kommunala tjänstepersoner, genomför kommunen fördjupande trygghetsdialoger med invånare i de stadsdelar och platser som pekas ut i trygghetsmaterialet. En del av detta trygghetsarbete berör även de mer renodlade fysiska frågorna, så som hur kommunen ska prioritera fysiska åtgärder enligt trygghetsundersökningar. Kommunen arbetar bland annat med att skapa god överblickbarhet, naturlig övervakning genom flöde av människor samt social kontroll.

Utifrån samverkansöverenskommelsen och dess kartläggningar, utarbetas en aktivitetsplan för det gemensamma trygghetsarbetet i staden (stadsövergripande), samt för specifika platser och bostadsområden. Det görs en fördjupning i de platser som utmärker sig genom aktivitetsplanen. Helsingborg arbetar även aktivt för att utbyta erfarenheter och kunskap med andra kommuner i landet.

8.2 Handlingsplaner, styrdokument och rapport

En handlingsplan för trygghet i stadsmiljön beskriver behov och satsningar under perioden 2018–2023, samt strategier och metoder för hur Helsingborg kommun ska arbeta med trygghetsinsatser (Helsingborgs stad stadsbyggnadsförvaltningen, 2017). ”Öppna drogsener” beskrivs inte specifikt i handlingsplanen. Däremot framkommer tydligt i en nulägesbeskrivning från medborgardialoger med invånarna under 2016, 2017 och 2018 att det sker öppen narkotikaförsäljning i Helsingborg (Karta Trygghet i Helsingborg, u.å). Adolfsbergs centrum och centrala Helsingborg pekas ut som platser där det sker öppen narkotikaförsäljning. Vidare anses öppen narkotikaförsäljning ha ökat i Dalhems centrum och i Fredriksdal förekommer det öppen narkotikaförsäljning. Det är dock viktigt att ta i beaktande att dialogerna genomfördes 3-5 år sedan, vilket således kan ha förändrats sedan dess.

Som en del av den tidigare beskrivna samverkansöverenskommelsen, finns en skrivelse om öppen narkotikaförsäljning i Helsingborg. Öppen narkotikaförsäljning beskrivs vara ett tecken på låg social kontroll i ett område, vilket innebär att det inte finns sociala band som bygger viktiga relationer och som sätter normer och värderingar i samhället. Det skapar också oro och rädsla för att utsättas för brott. Övergripande illustreras samverkansöverenskommelsen enligt tre mål (Helsingborgs stad & Polisen, 2018):

- Att Helsingborg är och uppfattas som en trygg och attraktiv stad för boende, näring och besökare
- Att den etablerade organiserade brottsligheten minskar och att nyetablering förhindras
- Att all narkotikahantering aktivt bekämpas

För att skapa en överblick av vilka stadsdelar och åtgärder som behöver vidtas åtgärder i Helsingborg, har stadsledningsförvaltningen under 2021 tagit fram ett trygghetsskapande åtgärdsprotokoll. Utifrån protokollet, har ett antal åtgärder föreslagits att genomföras under de inledande 8 månaderna av 2021¹ (Helsingborg kommunstyrelsen, 2021):

- Ökad närvaro av ordningsvakter i Söders kommersiella områden
- Ökad närvaro av ordningsvakter i Helsingborg C
- Ökad närvaro av trygghetsskapande personal efter behov i lägesbilsarbetet
- Säkerställa god effekt av SafeGrowth, en innovativ satsning på framgångsrik metod för invånarengagemang i stadsdelen Drottninghög
- Möjliggöra invånarengagemang genom Förenings-Nattvandring
- Implementering av ny ANDT-plan för en drogfri skoltid och skolmiljö och mot användning av alla former av droger
- Utveckling och samordning av uppsökande verksamhet inom Fritid Helsingborg kopplat till övriga verksamheter inom stadens lägesbilsarbete för bästa effekt som möjliggör social kontroll i det offentliga rummet

¹ Noterat under 2020

- Kommunikationsinsats riktad till stadens företagare för ökad trygghet, mot osund konkurrens, genom trygghetsundersökning med uppföljande insatser för ökad delaktighet och kunskap
- Utveckla lokal myndighetssamverkan med fokus på systemhotande brottslighet – utnyttjande av välfärdssystem

9. Borås

9.1 Intervjuer

9.1.1 *Upplevelser av öppna drogsener*

Borås stad använder sig inte av definitionen eller klassificeringen öppna drogsener, men samtliga intervjupersoner kunde definiera fenomenet som en offentlig plats där öppen narkotikahandel sker och som har otrygghet och ökad kriminalitet som konsekvens. Det är miljöer där narkotika oftast kontinuerligt överlåts, används eller säljs. Transaktionen blir som en del av torghandel i stadsmiljön, men det är förhållandevis enkelt att identifiera narkotikaförsäljningen då den inte hör hemma i torghandelsmiljön.

I Borås stad finns två så kallade särskilt utsatta områden, Hässleholmen/Hulta och Norrby. Båda bostadsområden är byggda under de så kallade ”miljonprogramsåren” och präglas av hög trångboddhet, arbetslöshet, ett socioekonomiskt utanförskap och med hög närvaro av ungdomskonstellationer. I Borås styrs mycket av narkotikahandeln från dessa stadsdelar, även om den inte nödvändigtvis sker i området, vilket innebär att hela staden påverkas. Avdelningschefen för Centrum för kunskap och säkerhet belyser kriminella nätverk har en förankring i områden de verkar i, däremot så finns brukarna överallt. Narkotikabrottsligheten är etnisk blind, den syns i alla samhällsklasser, däremot så ökar risk för narkotikabrott desto fler riskfaktorer som påträffas.

I intervjuer med tjänstepersoner i Borås framgår att i samband med att NOA (Nationella Operativa Avdelningen på polisen) klassade Hässleholmen/Hulta och Norrby som utsatta områden, framgick till lokalpolis och tjänstepersoner på kommunen att det försiggår omfattande narkotikaförsäljning på torg i dessa stadsdelar. På grund av detta arbetade polisen intensivt med att lagföra narkotikasäljarna i den öppna miljön. Detta ledde till att säljarna började skicka massutskick till en kundlista som polisen fick tillgång till och där framgick att säljarna inlett en marknadssatsning där de levererar narkotika till köparens hem. Efter denna satsning har den öppna torghandeln återgått till stadsrummet. En förändring av den öppna försäljningen i Borås är emellertid att försäljningen övergått till att bli mer mobil och röra sig över fler platser i hela staden. Enligt polisen i Borås visa statistik på att det har skett en minskad brottsfrekvens kring de platser som tidigare skulle kunna beskrivas som öppna drogsener, exempelvis torgytor i Hässleholmen/Hulta och Norrby. Dock har detta lett till att liknande brottslighet har förflyttat sig till andra delar av staden. De öppna drogscenerna i Borås är oberoende tid, men i synnerhet sker försäljningen under sena eftermiddagskvällar. Åldern varierar i Borås men det har blivit vanligare med yngre pojkar som bär på droger, vapen och gör springjobb. Ungdomar mellan 15–25 år står för större delen av narkotikahandeln. Enligt intervjuerna i Borås, är det i störst utsträckning unga män som såväl brukar-, som säljer narkotikan. De kvinnor som upptäckts i samma sammanhang, upplevs antingen stå för hanteringen eller mest vara en del av umgängeskretsen.

9.1.2 Konsekvenser, behov och utmaningar

I Borås upplevs det finnas en stor påverkan på allmänheten från de öppna drogscenerna. De hot-spots där narkotikan säljs i öppen miljö är en samlingsplats för kriminella och som skapar otrygghet för kringliggande fastigheter och invånare som rör sig över platserna. Det förekommer även annan grov brottslighet i anslutning till narkotikascenerna i staden, till exempel hot, utpressning, misshandel, vapenbrott, skadegörelse, tillgreppsbrott, stölder och snatteri. I Borås har även de öppna drogscenerna lett till skottlossningar mellan organiserad brottslighet i konflikt med varandra. En utmaning för polisen i Borås, är upplevelsen av att det relativt frekvent dyker upp nya individer som har funktioner i narkotikaförsäljningen. Signalvärdet i detta tycker polisen tyder på att det är en ständigt växande och rörlig rekrytering i de organiserade nätverken. De stora rörelsemönstren med nya personer, betyder också att det blir svårare för polisen att kartlägga och störa försäljningen. Utöver polisens riktade insatser för att stoppa försäljningen, är Socialtjänsten en viktig aktör. Socialtjänsten upplever sig dock begränsade i sitt arbete och behöver mer resurser för att på allvar kunna göra skillnad. För att ta ett helhetsgrepp om frågan bedrivs ett större samverkansarbete som är tvärsektoriellt i Borås. Utöver den dagliga samverkan som sker lokalt mellan bland annat Borås stad och polisen, sker även en lokal myndighetssamverkan mellan Borås stad, polisen, Skatteverket och Arbetsförmedlingen. Samverkan upplevs fungera bra och det finns goda kartläggningsverktyg och forum för att skapa trygga fysiska miljöer.

9.1.3 Strategier och mål

Det framkommer under intervjuerna att kommunen inte arbetar specifikt med drogförebyggande i de utsatta områdena eller i fysisk miljö, utan fokus ligger snarare på en allmän nivå vid att förbättra folkhälsan. Fritids- och folkhälsoförvaltningen har tagit fram ett drogpolitiskt program med tillhörande handlingsplan. I dessa dokument finns det delar som tangerar i drog- och brottsförebyggande arbete. En stor del av planens drogförebyggande arbete handlar om insatser riktat till vårdnadshavare och personal. Förvaltningen tillsammans med andra förvaltningar i staden, går ut till skolorna och har informationskampanjer för ungdomar och föräldrar. Alla skolor och förskolor upplåter också sina lokaler för narkotikapolisens hundar, vilket möjliggör sökande på skolgårdarna kontinuerligt, i syfte att hitta narkotika. Socialtjänsten i Borås arbetar förebyggande och uppsökande med ungdomar som är i riskgruppen för missbruk genom dialoger. Syftet är att ungdomarna ska utveckla sitt förhållningssätt till narkotika, problematisera varför det lockar och vilka konsekvenser det kan få.

Likt flera andra kommuner som ingår i denna rapport, finns det ett samverkansarbete med inspiration utifrån EST-modellen även i Borås. EST-arbetet upplevs ha varit framgångsrikt och gjort reell skillnad i de socioekonomiskt utsatta bostadsområdena. Regelbundet träffas gruppen i EST och en av de parametrar som studeras är just försäljningen och bruket av narkotika. Åtgärder som har vidtagits har bland annat varit förbättrad belysning, beskärning av vegetation och andra åtgärder som försvårar drogrelaterade aktiviteter. Borås är även med på listan för prioriterade områden för kameraövervakning. I de socioekonomiskt utsatta stadsdelarna Hässleholmen/Hulta och i Norrby kommer 50 kameror att sättas upp för ökad trygghet. Utöver detta arbetar polisen med medborgardialoger för stärkta relationer och tillit och en högre närvaro av uniformerade poliser.

9.2 Handlingsplaner, styrdokument och rapport

Borås stads samverkansöverenskommelse med polisen är till grund för det operativa brottsförebyggande arbetet och ska verka för en minskad brottslighet och ökad trygghet i Borås. Överenskommelsen bygger på följande kraftsamlingar (Borås fritids-och folkhälsonämnden, 2018):

- Förhindra negativ utveckling hos ungdomar som befinner sig i riskzon för problemutveckling och kriminalitet och/eller radikaliserings som leder till våldsbejakande extremism
- Skapa trygga offentliga miljöer
- Gemensamma kraftsamlingar på de områden där behoven är som störst

”Trygga offentliga miljöer” innebär att stadens torg och parker ska upplevas som trygga och tillgängliga för att bidra till rörelse och möten mellan människor (Borås fritids-och folkhälsonämnden, 2018). Samverkansöverenskommelsen fundament är likt följande:

Polisen förbinder sig att:

- medverka i stadens byggprocess och samhällsplanering
- identifiera så kallade hot-spots och aktivt arbeta med insatser kring dessa
- uppmärksamma osäkra och/eller otrygga miljöer och samarbeta i åtgärdsarbetet för dessa
- delta i Borås Stads trafiksäkerhetsråd

Borås Stad förbinder sig att:

- inkludera trygghetsaspekten i byggprocessen och samhällsplaneringen
- skapa trygga miljöer, med särskilt fokus på stadens parker, torgmiljöer och skolgårdar utifrån aktuell kunskap/forskning
- genomföra årliga trygghetsvandringar utifrån framtagna riktlinjer, där aktörer i lokala områdesnätverk samt medborgare på respektive område involveras.

Utöver samverkansöverenskommelsen, har lokalpolisområde Borås, AB Bostäder och Borås Stad skrivit ett gemensamt medborgarlöfte för stadsdelen Norrby och dess invånare. Syftet är att öka tryggheten och minska brottsligheten, samt öka förtroende för polis och Borås stad hos medborgarna i Norrby. Medborgarlöftet är:

(Polisen i Borås, 2019):

- Hög polisiär närvaro på Norrbys otrygga och särskilt brottsutsatta platser
- Samverka och genomföra åtgärder kring trafikproblematiken i Norrby
- Gemensamma och regelbundna medborgarmöten med inriktning på fokusgrupper
- Utveckla samverkan med föreningslivet
- Dialoger med elever i årskurs 8 på Särilaskolan
- Genomföra informationsinsats gällande trygghet och säkerhet i hemmet för medborgarna

Borås stadsledningskansliet har genomfört en kartläggning och nulägesbild av stadsdelen Norrby, i detta material förekommer även information intressant för Borås som helhet. Vad gäller brottsliga företeelser, förekommer det låg anmälningsbenägenhet och kriminella nätverk som tillsammans påverkar ambitionen att motverka och förebygga brott (Borås stadsledningskansliet, 2019). Bakomliggande orsaker till låg

anmälningsbenägenhet anses vara att individer inte vågar ringa polisen av rädsla för repressalier. De kriminella nätverken har narkotikaförsäljning som sysselsättning och är till viss del mobila runt hela Borås, inte uteslutande inom Norrby.

En stor utmaning för att bryta narkotikascenerna är frånvaron av benägenhet att anmäla brott. Denna tystnadskultur inom kriminella nätverk förklaras genom flera bakomliggande orsaker, bland annat den egna inblandningen i nätverket, att man har spelregler som innefattar tystnad, inte litar på polisen eller att man har en lojalitet och samhörighet med nätverket. En anledning beskrivs vara för att man har lärt sig att vara tyst i området och löser brotten själva eller ser det som en överlevnadsstrategi då man undviker hot och våld. Detta grundar sig särskilt i rädsla för repressalier. Kriminella i området har också en strategi som innebär att överföra tystnadskulturen till boende för att skapa en territoriell kontroll, det vill säga kontrollera lokalsamhället och individerna i området. Ytterligare en anledning anses vara informell kontroll och socialt tryck där de har en ”vi och dem- känsla”, att samhället utanför inte bryr sig om dem och att de har en större anknytning till de kriminella än exempelvis polisen. Det kan bero på att de har negativa erfarenheter av polisen eller att anmälan inte resulterat i önskvärt scenario (Borås stadsledningskansliet, 2019).

Följande slutsatser kunde dras av orsaksanalysen i lägesbilden (Borås stadsledningskansliet, 2019):

- Majoriteten av de socioekonomiska utmaningarna betraktas som grundproblem och tenderar att generera andra problem som exempelvis trångboddhet, radikaliserings, kriminalitet med mera
- Det förekommer samband mellan problemområdena
- Det finns behov av att förstå omfattningen av problemen
- Den otillbörliga påverkan utgör mer än ”bara” angrepp mot normbrytare

10. Växjö

10.1 Intervjuer

10.1.1 Upplevelser av öppna drogscener

I Växjö kommun, är kommunen inte bekant med begreppet öppna drogscener och kontextualiserar det inte heller. Vid frågan om intervjupersoner kan svara på vad de tror är en Öppen drogscen, är emellertid svaret snarlikt den beskrivning som ligger nära Stockholmsregionens definition. Det anses ha skett en attitydförändring med en mer liberal och positiv syn kring narkotika i samhället, framför allt bland ungdomar. Narkotikahandeln och brukandet har ökat nationellt och i Växjö, men enligt kommunen och polisen skiljer sig inte Växjö från andra kommuner.

I Växjö finns det en stadsdel som är ett så kallad särskilt utsatt område, Araby. Polisen i Växjö är medvetna om att det finns vissa särskilda hot-spots, där narkotikahandeln sker öppet. Det finns även platser där narkotikahandeln är flytande fram och tillbaka i sin omfattning och tillfälle. De öppna drogscenerna har på senare tid förflyttats mer frekvent än tidigare, men det saknas en regelrätt kartläggning. Tidsintervallet för försäljningen är oftast senare eftermiddag och kvällstid.

Platser som sticker ut i Växjö är stationsområdet (vid kollektivtrafiknoder), centrummiljöer och i kommunens utsatta områden. På kollektivtrafiknoder och mötesplatser är det lätt att ha en mobil narkotikaförsäljning som anpassas efter

situationen berättas det. Platser där det sker mycket droghandel i ytterstadsområden, är till exempel torg och centrummiljöer samt i anslutning till bostadsområden och butiker/verksamheter. Särskilt Kristinatorget, som är ett litet torg i anslutning till bostadsområde med hyresrätter. Det har funnits omfattande problematik med särskilt två fastigheter och Dalbo Centrum i Araby, men där har bostadsbolagen intensifierat arbete för att få bort störningar och aktiviteter, och nu uppfattas det inte vara lika påtagligt. De som verkar inom narkotikamarknaden är i synnerhet ungdomar från 14 till 25 år, däremot anses 18–20 åringar vara mest förekommande målgruppen gällande den faktiska försäljningen. Enligt intervjuerna är det i Växjö enbart män och killar som säljer och konsumerar, inga andra signaler har uppstått.

10.1.2 Konsekvenser, behov och utmaningar

De öppna drogscenerna ökar den allmänna oron att utsättas för brott i de offentliga miljöerna och otryggheten växer, vilket ger utslag i trygghetsmätningar. Således påverkas även de boende av det. Dessa platser uppfattas som obehagliga och otrygga för allmänheten. Om problematiken pågår under längre perioder blir allmänheten mer och mer van vid det avvikande beteendet, även om de fortfarande tycker att det är obehagligt och begränsar sin närvaro på platsen. Efter ett tag blir det mer vardag än avvikande, uppges i intervjuer. Vidare berättas att öppna drogscener kan attrahera andra utsatta grupper, men samtidigt inte de nya brukarna i lika stor utsträckning, då det möjligtvis inte är det första stället som nya brukare går till när de är nya på marknaden. Socialtjänsten menar på att de aktivt väljer att avråda ungdomar från att vistas på de platser där det förekommer öppen narkotikahandel.

En utmaning som socialtjänsten upplever är de kriminellas upplevda äganderätt av områden. Enhetschef på socialtjänsten berättar att de hade Operation Rimfrost pågående under två dagar i Dalbo i Araby under våren 2020. Trots att ett stort antal poliser genomförde en rad insatser, exempelvis in i källarutrymmen för att hitta droger och narkotika, var ungdomsgängen ändå kvar på platsen och skrämdes inte av polisens närvaro. Detta, när äganderätten blir tillräckligt starkt så blir det svårt för aktörerna att vistas i dessa områden. Enhetschef på socialtjänsten menar på att personal undviker att besöka dessa platser. Anledningen är inte på grund av rädsla, däremot så beskriver personalen att det skapas en olustig stämning. Kommunen kan via socialförvaltningen arbeta med att försöka bygga relationer och fokusera på det positiva hos de ungdomar som säljer och brukar narkotika. Däremot finns det en brytningspunkt som ungdomarna når vilket leder till att de inte vill ha någon kontakt med vuxenvärlden. Men när ungdomarna vill förändra sitt liv behöver de någon som de kan vända sig till.

Respondenterna uttrycker även ett behov av fler resurser och operativa insatser grundat i evidensbaserat arbete för att hantera narkotikaproblematiken. Kommunen kan jobba förebyggande och långsiktigt medan poliserna hanterar det operativa, i syfte att handeln ska bli obekvämt att genomföra. Det finns ett behov av mer kunskap och resurser för att skapa goda förutsättningar till ett bra arbete. Det förebyggande arbetet har varit bristfälligt och behöver bli bättre även om de har en god organisation och samverkan berättas det under intervjuerna.

10.1.3 Strategier och mål

Kommunen upplever att det är svårt med kommunala insatser då det är polisen som arbetar med den direkta narkotikaproblematiken, men kommunen arbetar enligt EST-modellen med förebyggande arbeten med stöd från socialtjänsten och fältgruppen. De har ett nätverk baserat på EST-modellen med samverkansmöten och lägesuppdateringar regelbundet i Araby. Det finns ett politiskt direktiv som syftar till att arbeta mot droger, men inga konkreta strategier finns hos kommunen, medan polisen anses ha det i större utsträckning.

I Växjö pågår det arbete med att öka den sociala närvaron i utsatta områden, samt genom stadsplaneringen bygga bort problematiken. Den fysiska miljön planeras för att motverka möjligheten till brottslighet, kriminalitet och upplevelsen av otrygghet. Där har även bostadsbolagen en stor roll, exempelvis genomför de renoveringar i syfte att höja standarden. Det genomförs sociala insatser i form av trygghetsvandringar i Araby och Dalbo Centrum för att ta fram en lägesbild och orsaksanalyser, både egna vandringar anordnat av bostadsbolagen och gemensamma vandringar tillsammans med polisen, kommunen och invånarna genomförs varje år. Det har även satts upp omfattande kameraövervakning och som initialt fått bort problematiken på just de övervakade platserna, däremot har försäljningen sedermera förflyttats till andra platser. Gallring av buskar och förbättring av belysning är andra typer av insatser. Växjö kommun arbetar även med att kartlägga hur brottsligheten har utvecklats under de senaste 6 månaderna, där de sammanställer statistik och heat maps, samt arbetar med platsernas fysiska miljö för att hitta dolda platser som främjar oönskad aktivitet. Insatser i den fysiska miljön försvårar oönskad aktivitet, däremot så löser inte det samtliga problem. Dessutom är det svårare att vidta åtgärder på mark som är privatägd och inte tillhör kommunen, därför är det av stor vikt att utveckla ett gemensamt målarbete även med andra fastighetsägare.

10.2 Handlingsplaner, styrdokument och rapport

En regional handlingsplan har utarbetats i syfte att skapa en hållbar och långsiktig regional struktur för ANDT-arbetet i Kronobergs län. Det gemensamma forumet med myndigheter och organisationer, ska leda till en förstärkning av ANDT-arbetet utifrån gemensamma mål och prioriteringar. De övergripande målen på lång sikt är (Livsstil Kronoberg, 2017):

- Att länet ska vara fritt från narkotika och dopning, minskade medicinska och sociala skador orsakade av alkohol och ett minskat tobaksbruk
- Att länets ANDT-arbete kännetecknas av samsyn, samhandling och helhetssyn för att få en optimal användning av samhällets resurser
- Jämlik hälsa bland människorna i länet

Delmålen på kort sikt är att (Livsstil Kronoberg, 2017):

- Skapa förutsättningar för ett förbättrat samordnat ANDT-arbete som har en klar struktur och målbild.
- Tillgången till narkotika, dopningsmedel, alkohol och tobak ska minska.
- Antalet pojkar och flickor samt unga kvinnor och män som börjar använda narkotika, dopningsmedel och tobak eller debuterar tidigt med alkohol ska successivt minska.
- Antalet kvinnor och män samt flickor och pojkar som utvecklar skadligt bruk, missbruk eller beroende av alkohol, narkotika, dopningsmedel eller tobak ska successivt minska

- Antalet kvinnor och män samt flickor och pojkar med missbruk eller beroende ska utifrån sina förutsättningar och behov ha ökad tillgänglighet till vård och stöd av god kvalitet
- Antalet kvinnor och män samt flickor och pojkar som dör och skadas på grund av sitt eget eller andras bruk av alkohol, narkotika, dopningsmedel eller tobak ska minska

För att nå målen behövs en sektorsövergripande samordning mellan aktörerna där de arbetar i en gemensam riktning för att skapa goda förutsättningar för ett kvalitativt och jämlikt ANDT-arbete (Livsstil Kronoberg, 2017). I handlingsplanen finns en aktivitetsplan med insatser riktade till varje delmål och som presenteras tillsammans med en ansvarsfördelning för olika aktörers roller. Dessa aktiviteter innefattar också lokala, kortsiktiga insatser.

I Araby finns det en samverkansfunktion, men denna är inte strukturerad och kan utvecklas, särskilt med de olika föreningarna och näringsverksamheterna (Växjö kommunledningsförvaltningen, 2018). I Araby är det särskilt stökigt i och omkring Dalbo centrum, där många ungdomar vistas på torget, vilket skapar otrygghet på platsen. Det finns ett påtagligt problem med narkotikapåverkade personer på offentliga platser och i bostäder. Problematiken kring detta har ökat enligt trygghetsmätningarna sedan år 2014. Liknande problematik finns även i Teleborg, där tycks det däremot vara ungdomar (killar) i gymnasieåldern som stör ordningen, medan det är killar i högstadieålder som stör ordningen i Araby. En bakomliggande orsak förklaras vara bristen på en högstadieskola och fritidsgård, och därmed avsaknad av en naturlig plats att träffa sina kompisar. Flera aktörer har också pekat på behovet av att arbeta mer aktivt med föräldrarna i området genom föräldrastöd.

11. Jämförande analys

11.1 Definition och användning av begreppet

I Uppsala kommun råder det tvetydigheter gällande begreppet öppna drogsccener, även om begreppet inte är främmande. Det framgick att vissa inte ville beteckna det som öppna drogsccener eftersom droghandeln inte alltid förekommer öppet för allmänheten och inte heller enbart förekommande på offentliga fysiska platser, även om de känner till att det sker. Andra respondenter definierade det som en miljö där det sker droghandel synligt för allmänheten. Det bekräftas i handlingsplanen mot droger, där det framgår att missbruk och försäljning av droger har blivit öppnare. En respondent beskriver att begreppet även kan inkludera sociala medier där handel kan ske. Detta innebär att droghandeln inte enbart sker på en fysiskt geografisk bestående plats. Inte heller i något av dokumenten förekommer öppen drogsccen som begrepp. Således råder det skilda uppfattningar kring begreppets definition och betydelse inom Uppsala kommun, vilket tyder på att det finns ett behov av ytterligare kunskap och samsyn.

I Örebro kommun definieras öppna drogsccener relativt konsekvent, som miljöer där det används och säljs droger öppet för allmänheten. En intervjuperson berättade att de använder öppen droghantering och inte öppen drogsccen som begrepp, men innebörden är densamma, även om differentieringen är att droghantering kan vara mer eller mindre öppet för allmänheten. Droghanteringen, i deras definition, kan således vara försäljning eller användning av droger även mindre synligt. I hyresgästundersökningens analysrapport förekommer droghandel som term och i EST-handboken nämns öppen drogförsäljning. Öppen drogsccen förekommer inte i någon av dokumenten och i stället är det andra begrepp som har liknande innebörd, medan det i vissa dokument inte nämns överhuvudtaget.

Intervjupersonerna i Linköping hade liknande definitioner av begreppet öppen drogsccen. Det definieras både som en öppen droghandel och som en plats där det sker narkotikaförsäljning öppet och synligt för allmänheten. En annan beskrev att en öppen drogsccen är när narkotikaförsäljning är så pass normaliserad att allmänheten och i värsta fall även myndigheter ser mellan fingrarna. Platsen tas alltså i anspråk och det sker försäljning och missbruk av narkotika. En av tjänstepersonerna hävdade även att de öppna drogsccenerna inte är någon bestämd geografisk plats längre. En annan ansåg att det inte finns någon öppen drogsccen i Linköping även om det finns en försäljning, detta då det är svårt att se vad som sker öppet/dolt.

I Helsingborg råder det till en viss del ambivalens kring begreppet öppna drogsccener då vissa tjänstepersoner påpekade att droghandeln kan ske överallt, såväl dolt som öppet. Vidare kunde en av respondenterna inte riktigt definiera öppna drogsccener då de inte använder den termen. Det fanns däremot de som kunde definiera det som en scen i det offentliga rummet där allmänheten ser att det bedrivs droghandel helt öppet. Dessa perspektiv öppnar upp för en dold drogsccen som inte är lika synlig som den öppna drogsccenen (förutom Uppsala som också ansåg att det finns dolda drogsccener). I två av de analyserade dokumenten i Helsingborg förekommer termerna öppen narkotikaförsäljning och narkotikahandel i stället för öppen drogsccen.

Även i Borås råder det till viss del splittringar kring definitionen av öppna drogsccener då det inte används som term. En av respondenterna definierar det som en central plats i ett område eller i en stad där det förekommer narkotikahandling genom försäljning eller missbruk. En annan beskriver det som torgförsäljning och anser att det är lätt att hitta öppna drogsccener då de inte hör hemma i miljön. Andra respondenter definierar

det som en offentlig plats eller miljö där narkotikahandel eller narkotika kontinuerligt används, överläts och säljs där invånarna ser det.

I Växjö används inte begreppet av tjänstepersonerna. Generellt definieras det som en plats där det sker öppen narkotikahandel frekvent och där allmänheten känner till att det sker, då det pågår öppet. En av de intervjuade nämnde att det inte alla gånger är lika tydligt att det sker droghandel, vilket är ett perspektiv går i linje med det som presenterades av Helsingborgs och Uppsalas tjänstepersoner. Begreppet påträffades inte i de analyserade dokumenten, vilket tyder på att begreppet inte används inom kommunen.

Sammanfattningsvis råder det en ambivalens kring begreppet öppna drogsceeners definition och innebörd i samtliga städer. Vissa intervjuade personer sa uttryckligen att det inte riktigt går att använda konceptet ”öppen drogscen” eftersom droghandeln också kan förefalla dolt och inte öppet. I Linköping hävdade en av de intervjuade att de öppna drogsceenerna inte är någon bestämd geografisk plats, vilket inte går i linje med Stockholms definition, där öppna drogsceener bland annat definieras som geografiskt bestående platser. Således kan drogsceenerna vara både öppna, men även dolda. Ingen av städerna använder begreppet, vilket tydliggörs i de analyserade dokumenten, där de sällan påträffades, vilket även bekräftas av intervjupersonernas utlåtanden.

Det finns en viss kongruens till Stockholms kartläggning och definition, då samtliga städer anser att det är en plats där bruk och försäljning av narkotika sker offentligt. Vad gäller de sju symptomen som definitionen enligt Stockholmsmodellen utgår ifrån så uppfylls samtliga i Uppsala, Linköping, Helsingborg och Växjö. I Borås uppfylls inte symtomen som refererar till att unga avråds från att vistas på platsen, och symptomen gällande att platsen är informell zon av tolerans för avvikande beteende. De ville inte kalla det tolerans eftersom droghandel inte accepteras av vare sig allmänheten eller myndigheterna, däremot användes begreppet normalitet. Även i Örebro uppfylls inte detta symptom, då tjänstepersonerna menar att det kan bli normalt med avvikande beteende men inte att det tolereras av någon. I Borås avråds inte unga från att vistas på platser där det förekommer öppna drogsceener, däremot arbetar de med att förändra platsen så att det bli obekvämt att begå brottsliga handlingar.

11.2 Platser

Områden där öppna drogsceener förekommer i Uppsala är enligt intervjuerna Stora torget, Gottsunda-Valsätra, Gränby, Stenhagen och City, varav Gottsunda bedöms vara ett särskilt utsatt område. Särskilt Gottsunda centrum, gallerior, olika förskolor, skolor och fritidsgårdar är berörda platser, samt vissa restauranger och krogar, trappuppgångar, vändplan och resecentrum där kollektivtrafik finns. Mer specifika platser är Gränby kvarngärdet, Lina Sandells park, Bandstolsvägen och Påvel snickares gränd. De öppna drogsceenerna är dock mobila och flyttar sig mellan olika platser framkom det under intervjuerna i Uppsala. Under sommaren sker mycket av droghandeln utomhus, och förflyttas inomhus under vintrarna. Det har också flyttats inomhus till trappuppgångar, vilket innebär att det har blivit ännu mer dolt. Endast i handlingsplanen till Gottsunda-Valsätra har det bifogats ett pilotprojekt, Mötesplats Brantingstorg, där öppen droghandel har uppmärksammats i Salabacke vid Brantingstorg. I medborgarlöftet nämns det att vissa platser vid resecentrum, till exempel centralpassagen och vid busstrafiken, har en hög upplevd otrygghet kopplat till våldsbrottslighet, narkotikabruk och narkotikahandel. I ett av dokumenten framkom det att Gottsunda centrum och Bandstolsvägen är otrygga platser. I intervjuerna omnämndes dessa platser, som platser där det förekommer öppna drogsceener.

I Örebro kallas de socioekonomiskt utsatta områden, lokalt även för partnerskapsområden. Dessa är Vivalla, Baronbacken, Oxhaga, Brickebacken och Varberga och på samtliga platser finns en öppen drogscen. Vivalla bedöms vara särskilt utsatt område och Oxhagen/Varberga bedöms vara riskområden. Centrum-och torgmiljöer, resecentrum och parker är särskilt utsatta för öppen droghantering. Även på skolgårdar, gymnasieskolor, bostadsområden, tvättstugor och offentliga garage finns det öppna drogscener. Specifikt nämns mitt i centrum, runt Järntorget, en gymnasieskola i stan, Drottninggatan, Vivalla centrum, Baronbacken centrum och Varberga centrum. I handlingsplanen mot droger nämns skolan som en miljö där det förekommer missbruk och försäljning av droger. I ett medborgarlöfte för Vivalla anses det förekomma öppen narkotikahandling på flera platser i Vivalla. Detta bekräftar att Vivalla har påtagliga problem med öppna drogscener. I hyresgästundersökningen framkommer det att det i Baronbacken, Norrby, Rosta, Stjärnhusen förekommer drogförsäljning och missbruk i parker och trapphus, samt i nära anslutning till byggnader. Problematiken är inte enbart kopplat till socioekonomisk utsatta områden och finns även i andra områden med blandad befolkning och boendeformer. Drogscenerna är även mobila, nya platser dyker upp och platserna förflyttas beroende på säsong och vad för insatser som bedrivs på platsen.

I Linköping råder det osäkerheter då en av de intervjuade personerna uttryckte att denne inte kan uttala att det finns öppen drogscen i staden eftersom det är svårt att utskilja vad som sker öppet och dolt. En annan anser att de öppna drogscenerna inte är en geografiskt bestämd plats längre, då köparen och säljaren bestämmer plats och tid via sms eller sociala medier. Detta perspektiv öppnar upp för en ny synvinkel, där de öppna drogscenerna kan förekomma på olika platser beroende på vart efterfrågan finns. Alla andra tjänstepersonerna hävdar att det finns öppna drogscener. Områden där det förekommer är Skäggetorp, Berga, Ryd, Lambohov och Ekholmen. Framför allt sker droghandeln i dessa stadsdelars centrummiljöer, fritidsgårdar, lekparkar och innegårdar. Trädgårdsföreningen/torget i mitten av staden är en plats där det har varit diskussioner om att stänga parken under nattetid för att förmå människor att välja andra vägar som har bättre insyn, då parken har många undanskymda platser där droghandel sker. Hospitaltorget och stora torget är andra platser där det kommit in rapporter om droghandel. Drogscenerna är på samma sätt som Örebro mobila och omlokaliseras sig ofta. I de analyserade dokumenten framkommer Ryd centrum och krogar som platser där det finns mycket narkotikaförsäljning. Skäggetorp, Ryd, Berga och City anses vara prioriterade stadsdelar inom kommunen, men framgår inte tydligt att det sker narkotikahandel i dessa områden.

Även i Helsingborg är de öppna drogscenerna mobila. Platserna omlokaliseras beroende på säsong, insatser i området eller platsen och vart efterfrågan finns. Droghandeln anses inte heller vara lika synlig som förut då den har flyttat inomhus eller att tjänstepersoner inte riktigt vet vart det sker exakt. Områden där det sker droghandel är Drottninghög, Dalhem, Fredriksdal/Högdalen, Söder, Planteringen och Eriksdal, varav Söder, Dalhem, Drottninghög och Fredriksdal bedöms vara riskområden enligt polisen. Specifika platser som nämns är centrummiljöer, centralstationen i Helsingborg (Knutpunkten/Helsingborg C), Sundstorget, kollektivtrafik och knutpunkter. Samt vid nybyggnationer, platser med dålig belysning och höga buskar som skapar sämre uppsyn över en plats. Vidare förekommer narkotikahandel i trappuppgångar, tvättstugor och källare till bostäder. Narkotikahandeln förekommer inte enbart i utsatta områden, utan sker över hela staden. I ett av de analyserade dokumenten (nulägesbeskrivningar från dialoger genomförda år 2016–2018) framkommer det att det finns öppen

narkotikaförsäljning på Adolfsbergs centrum, Helsingborg C, Dalhems centrum, Fredriksdal, Högaborg/Eneborg (Gasverksgatan och Södra Stenbocksgatan) och Planteringen (Wienertorget).

Områden som det förekommer öppna drogsener i Borås är Sjöbo, Hulta, Hässleholmen, Trandered och Norrby, varav Hässleholmen/Hulta och Norrby är särskilt utsatta områden enligt polisen. Exempel på platser där det förekommer narkotikahandel är centrummiljöer, torg, parker, skolor, fritidsgårdar och mötesplatser. Precis som i de andra städerna är de öppna drogsenerna även i Borås mobila och flyttar sig beroende på insatser på platsen. Även om de kriminella nätverken delvis har sitt fäste i de utsatta områdena så finns kunderna till drogerna i samtliga delar av staden. Denna syn bekräftas i lägesbilden för Norrby där det står att de kriminella nätverk som har narkotikaförsäljning som sysselsättning till viss del är mobila i hela Borås. Detta medför att de omlokaliseras beroende på vart efterfrågan finns och att hela Borås påverkas, vilket ligger i linje med övriga städer. Vidare omnämns narkotikaförsäljning i tvättstugor och källare som en otrygghetsfaktor i Norrby. I trygghetsmätningen utmärker sig stadsdelarna Norrby, Sjöbo, Hässleholmen och Göta med högst andel invånare som aktivt undviker specifika platser i området. Trots att droger eller narkotika inte omnämndes i trygghetsmätningen kan detta resultat kopplas till de öppna drogsenerna, då de medför med otrygga platser för allmänheten. Statistiken bekräftas även av de genomförda intervjuerna då det angavs att öppna drogsener förekommer i dessa stadsdelar.

Områden där det förekommer öppna drogsener i Växjö är Araby och Teleborg, varav Araby är ett särskilt utsatt område. Centrummiljöer, torg, resecentrum, mötesplatser, skogsdungar, runtom bostadsområden, butiker/verksamheter och skolor. Specifika platser där öppna drogsener finns är Araby centrum, Teleborg centrum, Kristinatorget och bensinmacken ST1 Shill Dalbo, samt bostadsområdet nära bensinmacken. Även i Växjö är de öppna drogsenerna mobila och platserna förflyttas samt kommer tillbaka emellanåt. I nulägesanalysen nämns det att Dalbo centrum (inom Araby stadsdel) och Teleborg centrum har påtagliga problem med bland annat narkotika och ungdomar som skapar otrygghet. I Braås har det inträffat incidenter även om narkotika inte förekommer i hög omfattning.

I Stockholms kartläggning kategoriserades de öppna drogsenerna i olika typer av platser, varav en typ ligger i utsatta områden och en annan finns i innerstadens kommersiella kvarter utan närvaro av boende på platsen. Den tredje typen förekommer vid torg och tunnelbana i förorterna. Även förskolor ansågs vara drabbade i Stockholm. I de medelstora städerna som denna kartläggning fokuserat på så har det uppdagats nya platser, utöver de som presenterades i Stockholms kartläggning. De öppna drogsenerna förekommer i alla utsatta- och riskområden i dessa städer, samt även andra platser som inte bedöms vara utsatta enligt polisens lista. Det har också framkommit att de öppna drogsenerna är mobila och förflyttar sig till andra platser, vilket kan vara en bakomliggande faktor till spridningen. Platserna omlokaliseras beroende på säsong, insatser i området eller platsen och vart efterfrågan finns. De öppna drogsenerna förekommer i centrummiljöer, torg, resecentrum, mötesplatser och bostadsområden i samtliga städer som kartläggningen fokuserat på. I Stockholm är det mer koncentrerat i vissa stadsdelar.

11.3 Brott, tid, frekvens och omfattning

I samtliga städer som kartläggningen har fokuserat på har det skett en ökning av narkotikabruk och narkotikaförsäljning över tid. Tillgång till narkotika har blivit lättillgängligt. Det upplevs i intervjuer även ha skett en attitydförändring i samhället till ett alltmer drogliberalt och normaliserat synsätt. Det finns således en större acceptans för narkotika, särskilt bland ungdomar har konsumtionen ökat. Det går även att erfara att målgruppen som konsumerar narkotika har blivit yngre.

De öppna drogscenerna har blivit mobila och förflyttar sig. Flera aspekter som årstid, individers närvaro, den fysiska platsens utformning och insatser påverkar drogscenernas omlokalisering och förflyttning till det fördolda eller till andra platser. Även om drogscenerna försvinner så kan det komma tillbaka, och är således ingen permanent förflyttning. De digitala verktygen och sociala medier försvårar tillgång till information och bevis på grund av integritetsskydd. I Linköping har man uppmärksammat droghandel även genom postförsändelser och i Borås omnämns särskilda kundlistor till hemkörning av droger. Detta medför skilda meningar gällande öppna drogscener, där vissa menar att de öppna drogscenerna inte är lika öppna som det varit tidigare. Eftersom kriminella har hittat andra tillvägagångsätt av narkotikaförsäljning har det lett till att det har försvårat lokaliseringsprocessen. Det råder en ambivalens kring om det tidigare varit öppet eller dolt och hur det är idag.

I Stockholms kartläggning framkom det att de öppna drogscenerna ger upphov till annan brottslighet, utöver narkotikahandling. Den fysiska närvaron av kriminella och de sociala strukturer som finns på platsen riskerar att medföra exempelvis våld, hot, övergrepp, narkotika, alkohol och rekrytering till kriminella nätverk med mera. Detta bekräftas ske även i städerna som denna kartläggning fokuserat på. Våldet kring narkotikan har intensifierats och blivit grövre i samtliga städer, framkommer i intervjuerna. I Örebro, Helsingborg, Borås, och Linköping framkom det att narkotikahandeln är kopplat till den organiserade brottsligheten och att det finns en organiserade gäng som leder handeln. Det förekommer konflikter mellan såväl geografiska områden som mellan olika grupperingar. Öppna drogscener anses vara ett hot spot för brott och attraherar nya brukare och andra utsatta grupper i samtliga sex städer. I exempelvis Borås berättades det att det dyker upp nya personer som agerar säljare varje vecka och detta indikerar att rekryteringen pågår löpande.

Det sker grövre brott som exempelvis skjutningar, mord och våldsbrott kopplat till narkotikahandeln i alla de städer som kartläggningen fokuserat på. I en av intervjuerna för Uppsala framkom det att Uppsala hade flest antal skjutningar per hundra tusen invånare år 2019. Narkotikahandeln uppges ge dominoeffekt till annan brottslighet i likhet med Stockholms kartläggning; våldsbrott, skadegörelse, nedskräpning/klotter, hot/utpressning, vapenbrott, trafikbrott, stöld, trakasserier och rån. Typ av brott i anslutning till öppna drogscener beror på dock på en mängd faktorer, bland annat hur ostörda dessa platser och individer/grupper får vara och om det finns pågående konflikter i området mellan olika grupper/individer som är knutet till den fysiska platsen.

I Uppsala, Helsingborg och Växjö benämns eftermiddagar, kvällar och tidiga nätter tider då de öppna drogscenerna i större utsträckning är aktiva. Bruket av droger i Uppsala ansågs vara utspritt under veckodagarna, medan försäljning sker mycket dagarna innan helg och under helger. I Linköping och Borås anses droghandeln ske oberoende av tid på dygnet och är förekommande när det finns en efterfrågan. I Örebro har det börjat förekomma även under förmiddagen.

Typ av brott, plats, frekvens och omfattning varierar och förändras över tid, vilket gör att det är svårt att urskilja tydliga trender. Dessutom anses statistiken spegla polisens aktiviteter/insatser snarare än hur många brott som faktiskt begås.

Anmälningbenägenheten spelar en stor roll, och här kommer tystnadskultur och rädsla att vittna i domstol in. Vidare påverkas det av hur frekvent droghandel sker på platsen, då höga frekvenser leder till att invånarna blir vana att se en droghandel pågå. Det normaliseras och man anmäler inte varje incident som inträffar.

11.4 Konsekvenser för individ och samhälle

De öppna drogsceenerna har bland annat medfört en ökad försäljning och bruk av narkotika, samt annan typ av brottslighet i anslutning till dessa platser i samtliga städer. En av konsekvenserna är ökad droghandel i samhället över tid och en alltmer drogliberal syn. Platsen blir otrygg för dess invånare och en miljö skapas där de kriminella upplever att de har rådighet över det offentliga utrymmet. Platsen attraherar även nya brukare och andra utsatta grupper, och hämmar attraktiviteten i området vilket påverkar stadsbilden negativt. Allmänheten undviker att besöka platsen vilket resulterar med lägre närvaro av människor och således mindre övervakning i form av ”ögon på gatan” som Jane Jacobs förespråkar i forskningskapitlet. Det uppstår således ett större spelutrymme för narkotikahandel. Toleransnivån för avvikande beteende varierade mellan städerna. Enligt intervjuerna upplever tjänstepersoner i Örebro och Borås att invånare inte har en hög toleransen för att acceptera narkotika i den öppna miljön. Däremot visade Linköping, Växjö och Helsingborg att toleransnivån hade avtrubbats hos invånarna. Avtrubbningen har sitt ursprung i att det sker avvikelser under en längre period. Invånarna har en rädsla för repressalier, det i sin tur leder till att tystnadskulturen växer, vilket påpekas i samtliga städer.

Vidare framkom det från intervjuerna i Växjö att narkotikaförsäljarna, ungdomarna och gängen inte längre skräms av polisen, då de har en så pass stark etablering och trygghet i sitt område, i det fallet Araby. Om platsen tas i anspråk av gängen så börjar invånare också att tappa tillit och förtroende till samhällsaktörerna då platsen ”förloras”. Det leder till låg social kontroll som innebär att det inte finns sociala band som bygger viktiga relationer och som sätter normer och värderingar i samhället.

Platser där det förekommer öppna drogsceener leder till otrygghet hos individer och det upplevs som obehagligt och otryggt att vistas på platserna. Detta innebär begränsning av friheten och rörligheten då det finns en oro att utsättas för brott. Problematiken med otrygghet på olika platser gör att många unga tjejer eller flickor inte får gå ut eller besöka exempelvis fritidsgårdar. Det kan leda till utanförskap och psykisk ohälsa. Allt grövre brott registreras i dessa områden eftersom tystnadskulturen blir en norm. Det försvårar polisens arbete samtidigt som öppna drogsceener fördärvar de socioekonomiskt utsatta områdets rykte och således dess invånares framtidstro.

11.5 Utmaningar och behov

En utmaning som nämns under intervjuerna med tjänstepersoner i Uppsala är rädslan att anmäla när de ser en öppen drogsцен, vilket bygger till viss del på att det är ett lågt förtroende bland allmänheten till samhällsaktörerna. Tillit och förtroende behöver förbättras för att komma till bukt med tystnadskulturen. Det finns också en oro att själva bli utsatta för brott framkom det i intervjuerna med tjänstepersoner i Helsingborg och Borås. En annan utmaning i Uppsala är den fysiska strukturen av bostadsområden. Under intervjuerna framkommer det att det finns platser där de kriminella lätt kan gömma sig, gömma narkotika och skapa flyktvägar där polisen har svårt att komma fram till platsen. Även från intervjuerna i Linköping framkommer det att fastighetsägarna och kommunen behöver bygga bort problemen genom förändringar i den fysiska miljön, då det anses vara en faktor som påverkar droghandeln. Exempelvis nämns centrummiljöerna som områden som kan byggas om och tomma eller ödsliga platser kan byggas på.

Polismyndigheten både i Uppsala och Örebro påpekar att narkotikaförsäljningen har blivit mobil på grund av uppsättningen av säkerhetskameror. Intervjuerna i Uppsala utpekar att i den digitala sfären blir det svårare att upptäcka narkotikahandel. En anledning är på grund av att mobiloperatörer inte är skyldiga att lagra information under en längre period. Detta i sin tur leder till att information och bevis sällas bort.

Den största utmaningen som nämns i Växjö anses vara det ägarskap som kriminella och ungdomar upplever att de dominerar. Ungdomsgängen skräms inte av polisen och det blir svårt för aktörerna att störa kriminella. Det berättas att även personalen undviker att besöka platserna för att det skapas en lustig stämning vilket leder till att polisen blir den enda aktör som aktivt besöker platserna. Om inte heller polisen kan störa de så uppstår ett påtagligt problem, vilket anses vara fallet med Borås. Vidare framkom det i Örebro att det skulle behövas poliser som enbart arbetar med att motverka narkotika. Tidigare har det funnits narkotikapoliser men det skulle behövas igen då det ansågs ge effekt.

En utmaning i Örebro är att involvera föräldrar samt motivera ungdomar att lämna drogsfären. De behöver våga ta emot den hjälp de får men även agera som goda förebilder för deras barn. Det behövs rätt redskap och metod för att hitta viljan hos föräldrarna och ungdomarna, för det krävs ett aktivt förebyggande och strukturerat arbete. Både Linköping och Borås hävdar att det måste bli svårt att ta droger och lätt att få hjälp. I Borås framkom det att det behövs resurser och rätt metoder för att motivera ungdomarna till förändring och det är viktigt att även föräldrarna får det stöd de behöver, samt är villiga att ta emot hjälp. Från intervjuerna framkom det att socialtjänsten i Borås har för få anställda som arbetar med dessa ärenden och behöver därför mer resurser för att hjälpa alla

I Linköping finns det ett behov av en utökad samverkan och dialoger med en bredd av aktörer, särskilt inom EST-arbetet. Polisen anser att det är svårt att samarbeta med kommunen då det saknas beslut eller konkreta handlingar. Mer samordning och samverkan som sker på lång sikt och med tydliga strategier och åtgärder samt uppföljningar behövs. Effektiva och evidensbaserade åtgärder anses vara fundamentala. I Linköpings stadsdelen Ryd saknas det en operativ samverkansform i området som är omfattande och tvärssektoriell, men lokal. Ökad samverkan och bättre dialoger mellan skola, hem och fritid behövs även i Helsingborg för att komma till bukt med problemen. I Växjö behöver samverkan också förbättras. Exempelvis behöver det finnas dialoger och samverkan med verksamheternas ägare och personal samt bostadsbolagen som äger

fastigheter i nära anslutning till de öppna drogsceenerna. Borås anser att de har en god samverkansform.

I Uppsala anses det finnas övergripande mål med att öka tryggheten och minska brottsligheten, men dessa har inte brutits ner i delmål. Det behövs formulerade, konkreta mål och uppföljning av målen på lång sikt. Ett exempel som ges är att de kan arbeta med ökad närvaro på en plats, men om narkotikahandeln fortsätter efter att aktörerna lämnat så har de egentligen inte fått någon långsiktig effekt. Pilotprojektet Mötesplats Brantingstorg är ett exempel där insatser har lett till ökad trygghet och minskad droghandel, men så fort projektet avslutades så var droghandeln tillbaka på platsen. Detta visar att det behövs långsiktiga gemensamma insatser och resurser för att vidmakthålla permanenta resultat. Från intervjuerna i Växjö kom det fram att det i Växjö behövs mer kunskap och resurser för att skapa goda förutsättningar till ett bra och förebyggande arbete. De intervjuade ansåg att det finns en god samverkan men att det förebyggande arbetet kan förbättras. I Helsingborg framkom det att de tvärssektoriella grupperna behöver sätta upp platsspecifika mål att arbeta mot. Alla aktörer behöver samsas kring en gemensam målbild och vilka aktiviteter som behövs för att uppnå målen. Detta tas även upp i Växjö, där det behövs en effektiv samhandling mellan flera aktörer och en sektorsövergripande samordning mellan aktörerna.

De öppna drogsceenerna förflyttas och omlokaliseras beroende på ett antal faktorer i samtliga städer som kartläggningen fokuserat på. Det är således en utmaning att få bort de öppna drogsceenerna helt. Fördjupade kartläggningar och kunskapsbilder behöver kontinuerligt uppdateras samt att det långsiktiga arbetet ska prioriteras.

11.6 Strategier och arbetssätt/metoder/mål

I Uppsala finns det en välutvecklad samverkan och en del arbeten och dokument presenteras. Ett flertal dokument (tre handlingsplaner, en strategi och åtgärdsprogram ANDT-L, policydokument, medborgarlöfte, trygghetsundersökning och en årsrapport från BRÅ) har tagits fram för Uppsala. Även en samverkansöverenskommelse finns för att skapa en fördjupad samverkan mellan Uppsala kommun och lokalpolisområde Uppsala/Knivsta, med syfte att minska brottsligheten och öka tryggheten. Inom överenskommelsen och EST-gruppen genomförs det lokalt och systematiskt kartläggning/lägesbild, orsaksanalys, aktivitet och uppföljning. Lägesbilder samlas bland annat in från polis, fastighetsägare och socialtjänst. Genom trygghetsverktyg och trygghetsvandringar kartläggs riskmiljöer, vilket tyder på att de arbetar med att identifiera de platser där brottsligheten existerar. Polisen arbetar med trygghetsskapande och aktivt störande arbeten, exempelvis lyfts 15-minuters modellen upp under intervjun men det finns också åtgärder för den fysiska miljön. Exempelvis åtgärder som förbättrar överblickbarhet och belysning och uppsättning av kameror. Under 2019 sattes även Operation Rimfrost in då polisen fick resursförstärkning med de riktade arbeten mot hot-spot platser och fokus individer och utredningsförstärkning. Genom samverkansforumet SSPF (skola, socialtjänst, polis och fritidsgård) identifieras, barn och unga som är i riskzon, och erbjuds hjälp. Insatsen fokuserar på individer snarare än platser.

I Örebro utreds problembilder, lägesbilder, kartläggningar, mätningar över områden av samverkansgrupperna EMBRACE, SIG och EST. Inom EST-gruppen arbetar socialförvaltningen, kommunen, bostadsbolagen och polisen med att minska alkohol- och drogmissbruk bland ungdomar. Platser som är utsatta följs upp och insatser samt mål sätts in utifrån lägesbilder och kartläggningar. Särskilda insatser genomförs utifrån lägesbilden, exempelvis kamerabevakning, utökandet av belysning och ökad närvaro av

polis och trygghetsvårdar på de platser där narkotikahandel sker. Genomförandeplaner utarbetas efter behov och roller omfördelas. Kortsiktiga insatser kan handla om att öka den sociala kontrollen i form av väktare och polis, eller återskapa de miljöer som drabbats av skadegörelse. Långsiktiga insatser kan vara en miljömässig förändring på en plats som upplevs som otrygg, vilket kräver att flera aktörer agerar. Socialtjänsten arbetar bland annat med bekymmersamtal och motiverande samtal (MI-metoden), samt håller i olika kurser som stöd till föräldrar vars barn är i riskgrupp. Flera dokument (SMADIT-handbok, EST-handbok, handlingsplaner, strategiprogram, samverkansöverenskommelse, medborgarlöfte och hyresgästundersökning) har utarbetats i Örebro. Arbetsmetoden (SMADIT) står för Samverkan mot Alkohol och Droger i Trafiken, och beskriver hela processen från att polisen upptäcker misstänkta individer till att de erbjuds hjälp och stöd från socialtjänsten. En handlingsplan fokuserar särskilt på insatser och åtgärder för att minska efterfrågan och tillgång på droger i gymnasieskolan. Strategidokumentet utgår från nationella, regionala och lokala mål för folkhälsan och ANDT-arbetet. Örebro länsstyrelsen har i samarbete med flertal aktörer tagit fram ett strategi-program med visionen om tillsammans mot brott för ett tryggt Örebro län. Sammantaget visar arbetet att det brottsförebyggande arbetet fokuserar på särskilda utsatta grupper och individer med ökad risk för uppkomst av olika problem. Det finns inga specifika mål om öppna drogscener men de uppsatta målen påverkar även det förebyggande och motverkande arbetet. Sociala brottspreventiva åtgärder presenteras främst i den platsspecifika handlingsplanen, exempelvis förbättring av belysning och utveckling av aktiviteter i Vivalla.

I Linköping finns det olika samverkansgrupper som övriga städer, exempelvis samverkansöverenskommelse, EST, SIG och MiniMaria. Samverkan kan dock förbättras enligt intervjuerna, särskilt för EST-arbetet. Fritidsgårdarna arbetar med att hjälpa ungdomar, skapa olika aktiviteter men lägger även vikt på att lyfta upp goda exempel som förebilder. Polisen har tilldelade områden som är som "deras" så att de kan ha bättre koll och förståelse för området, samt synas även när det inte händer något. De arbetar mycket med kontroll och bevakning. Ökad närvaro av poliser, trygghetsvårdar och ordningsvakter är också insatser som genomförs vid platser där det sker eller misstänks ske droghandel. Linköping vill att även kommun och socialtjänst syns i de områden där det förekommer narkotikarelaterade problem. Samtidigt kan ökad närvaro ge motsatta effekter, dvs leda till otrygghet då det signalerar att det händer något i området. Socialtjänsten arbetar även nära med ungdomar och barn som är inblandade i brottslighet/kriminalitet, samt med anhöriga och föräldrar för att påvisa stöd, rättigheter och skyldigheter. Det är av stor vikt att allt rapporteras in även om det bara är misstanke eller rykten. Problembaserat arbete och situationell brottsprevention är viktiga i Linköping och kommer att utvecklas mer, särskilt inom tvärdisciplinära områdesteamen som ska etableras under hösten 2021 i Berga, Ryd och Skäggetorp. Problembaserat kan innebära exempelvis att de skapar arbetstillfällen för ungdomar och situationell brottsprevention handlar om förändringar och förbättringar i den fysiska miljön. Områdesteamen ska fungera som en länk mellan kommunens förvaltningar, bolagen, civilsamhället, polisen samt andra aktörer, således samordna insatser och aktörer. Ett fåtal dokument berör frågan om narkotika och droger i Linköping (regionalt strategiprogram, två övergripande handlingsplaner och en trygghetsanalys). Ett särskilt kunskapsbaserat cannabisförebyggande arbete ska utveckla och sprida kunskapsstöd till olika professioner som möter ungdomarna. Även utbildningssatsningar hos föräldrar och skolpersonal för att öka vaksamhet mot och kunskap om droger pågår. Ett annat insatsområde är insatser för att nå kvinnor och män samt flickor och pojkar i en socialt och hälsomässigt utsatt situation till följd av missbruk eller beroende. Ett förebyggande arbete på idrottsarenor och krogar behövs för att förebygga otrygghet, brott och

ordningsstörningar relaterade till alkohol-och drogkonsumtion. I den regionala strategin står det även att en kartläggning av narkotika ska göras i länet och utifrån det utveckla strategier för att motverka den narkotikarelaterade dödligheten. Mätningar av narkotikahalten i avloppsvattnet genomförs.

Även i Helsingborg arbetar de olika aktörerna inom EST-nätverket där man får lägesbilder och rapporter och utifrån det genomförs platsspecifika insatser. Olika former av samverkan finns även i Helsingborg. Från intervjuerna framkommer det att det finns en målsättning hos polisen att ta bort den öppna droghanteringen genom ökad närvaro och synlighet på gatorna. Polisen befinner sig på platserna i förebyggande syfte och har även ökat antalet områdespoliser från fyra till 30. Ett fokusområde i aktivitetsplanen är öppen narkotikaförsäljning. Kommunen arbetar också med att bygga bort problemen genom den fysiska miljön, vilket är brottspreventiva insatser. Det är viktigt att skapa social kontroll, överblickbarhet och naturligt flöde av människor. I handlingsplanen för trygghet står det ingenting om öppna drogscener, öppen narkotikahandtering eller droger och narkotika. I samverkansöverenskommelsen finns det tre mål varav ett handlar om att aktivt arbeta bort all typ av narkotikahandtering, men generellt saknas det beskrivningar av hur detta ska uppnås, dvs vilka åtgärder som ska implementeras och vilken eller vilka aktörer som ska genomföra dessa.

I Borås anser intervjupersonerna inte finnas specifika drogförebyggande arbeten på kommunen och socialtjänsten, utan snarare att det arbetet som bedrivs, tangerar det förebyggande arbetet mot narkotikaförsäljning, eftersom narkotikaförsäljningen anspelar på flera dimensioner av trygghets- och brottsförebyggande frågor. Även i de utsatta områdena anses det vara generella insatser. En stor del av insatserna är riktade till ungdomar, vårdnadshavare och personal i skolorna. Som i de övriga städerna arbetar Borås med EST-modellen där det görs lägesbilder och platsspecifika analyser på Hulta/Hässleholmen och Norrby. Arbetet fokuserar på den fysiska miljön. Det är viktigt med tidiga insatser och att allt rapporteras in (polisanmälan och anmälan till Socialtjänst) även om det bara är misstanke eller rykten. En del fysiska åtgärder som förbättrad belysning, gallring av vegetation, kameraövervakning och andra fysiska åtgärder genomförs för att försvåra drogrelaterade aktiviteter. Trygghetsvandringar och undersökningar görs för att identifiera och försvåra detta, särskilt från allmänna platser, krogar och skolgårdar. Polisen arbetar med ökad närvaro och synlighet och i nära dialoger med invånarna. Exempelvis informerar om deras arbete, samtidigt som de samlar in ytterligare information. Borås är med i ECAD och utgår från de nationella målen. I samverkansöverenskommelsen presenteras det en del förbindelser kopplade till kommunens och polisens arbeten. Det gäller främst åtgärder för skapandet av trygga offentliga miljöer. I det drogpolitiska programmet nämns ett antal förbindelser kopplat till målet med att Borås ska vara fri från narkotika, men även dessa är generella och inte platsspecifika. Andra insatser är satsningar på utbildningar, vård och stöd för barn, ungdomar, vårdnadshavare och personal. Ett medborgarlöfte och en lägesbild för Norrby har skapats. De övergripande målen handlar om att öka tryggheten, minska brottsligheten samt öka förtroende för polis och kommunen. Lägesbilden ger förslag på aspekter att åtgärda inom respektive område och inkluderar bakomliggande orsaker för att komma till bukt med problemen. Sammantaget kan det konstateras att det i Borås finns ett stort fokus på trygghetsarbete snarare än direkta insatser mot narkotika. Även att man försöker förstå orsakerna till problemen men saknar specifika åtgärder för hur man ska hantera dessa. Det är dock viktigt arbete med att förstå bakomliggande orsakerna för att i nästa skede kunna ta fram åtgärderna.

Även i Växjö arbetar aktörerna enligt EST-modellen med förebyggande arbeten. Från intervjuerna framkommer det att det saknas direkta och tydliga strategier hos kommunen mot droger och narkotika. Detta då det är polisen som anses arbeta med den direkta problematiken även om många aktörer samverkar. Kommunen arbetar med att bygga bort problemen genom insatser i den fysiska miljön samt genom att öka den sociala närvaron i särskilt utsatta områden. Exempelvis kameraövervakning, belysning och vegetation. Detta har dock sina begränsningar om inte kommunen äger marken där den fysiska platsen ämnas ändras. Narkotikamätningar i avloppsvattnet, trygghetsvandringar och trygghetsundersökningar görs regelbundet med flera aktörer inblandade. Punktinsatser mot platser som är särskilt utsatta genomförs. Även samverkan med skolor och näringsidkare pågår där man arbetar nära med ungdomar, vårdnadshavare och personal. I Växjö finns det övergripande mål som brutits ner i delmål på kort sikt. Dessa mål handlar bland annat om att tillgången till narkotika ska minska, om att skapa förutsättningar för ett förbättrat ANDT-arbete med tydlig struktur och målbild och att antalet kvinnor och män samt flickor och pojkar ska få tillgång till vård och stöd av god kvalitet. Aktivitetsplan med ansvarsfördelning presenteras till varje delmål, samt förslag på aktiviteter som kan genomföras.

Stockholms framtagna framgångsfaktorer visar på att platsförändring bidrar till att motverka narkotikaförsäljning och under samtliga intervjuer så ligger fokus på att förändra sin fysiska miljö. Stockholms kartläggning belyste även vikten av samverkan med alla berörda aktörer för att komma till rätta med problematiken med öppna drogsener. Bland annat EST-modellen var en utgångspunkt för att samla in lägesbilder och platsspecifika insatser i samtliga städer. En tredje strategi som presenterades är vikten av att involvera medborgare vid utvecklingen av platsen för att skapa social kontroll och kollektiv förmåga, samt förtroende till samhällsaktörerna. Denna punkt nämndes framförallt i Helsingborg där det skrivs om ökat invånarengagemang som en åtgärd. Vidare skrivs det i Stockholms kartläggning om förankring, långsiktig finansiering, tydliga roller och ansvarsfördelning mellan berörda aktörer samt långsiktigt arbete som framgångsfaktorer mot öppna drogsener. I denna kartläggning har detta bekräftats då representanter från de olika städerna nämnt resurser som en utmaning och långsiktighet i arbeten som ett behov för att komma till bukt med problemen.

11.7 Genus och ålder

Samtliga städer har särskilt problematik med ökad droganvändning och försäljning bland barn och unga. Allt fler yngre använder och säljer droger i de städer som kartläggningen fokuserat på. Anledningen anses vara större lättillgängligt och lägre priser, vilket passar unga människors plånbok och rörelsemönster. En annan viktig aspekt är den allmänna synen på droger och narkotika. Det råder en större acceptans i samhället än tidigare. Ungdomar ha en mer liberal syn på lättare droger och har inte konsekvenserna i åtanke. Vidare anses barn utnyttjas som ”springpojkar”, det vill säga att barn rekryteras av kriminella för hantering och försäljning av narkotika. Barnen erbjuds pengar eller går som en följd av hot. De kriminella utnyttjar barnen för att undvika straff och värvar barn som inte är straffmyndiga. Detta kan även leda till att barn snabbt utvecklas och hamnar i samma spår som de yrkeskriminella. Även kvinnor och flickor rekryteras som bärare, då de löper mindre risk att bli kontrollerade av polis.

I Uppsala noteras att springpojkar tenderar att vara mellan 12–14 år, medan pojkar 14–15 börjar sälja och bruka droger. Även i Örebro anses narkotikaförsäljningen och bruket sträcka sig från 14 år och uppåt. I Helsingborg är det från 13 år och uppåt. I Borås anses det börja från 15 års ålder. I Linköping nämndes det att barn från 10 års ålder

rekryteras som springpojkar, vilket är lägre än de andra städerna som denna kartläggning fokuserat på. I Växjö sträcker sig åldern från 14 år och den vanligaste och svåraste åldersgruppen att påverka är 18–20 års åldern. Efter 20–25 börjar tankesätten att vända och de vill ha förändringar i sitt liv.

Vad gäller könsfördelningen är det flest män/killar/pojkar som är brukare och försäljare av droger i samtliga städer som denna kartläggning fokuserat på. Det noteras en ökning i brukandet av droger bland kvinnor i Uppsala, och i Örebro förekommer såväl tjejer som killar i bekymmerhetssamtal. Detta förklaras med att de troligtvis hjälper männen i försäljningen, men det råder osäkerheter då det saknas kunskap om hur kvinnor deltar och påverkas. Det finns ett generellt mörkertal gällande kvinnor och flickor deltagande, då kvinnor löper en mindre risk att bli kontrollerade av polis. Därav blir det tilltalande för kriminella män att använda kvinnor som bärare. I Borås och Linköping framkommer det att de kvinnor som är inblandade oftast är bärare på narkotika eller kompis till killarna inom narkotikafären. Belöningen som ges är i form av pengar från narkotikaförsäljning. De är oftast osynliga då de förvarar, agerar och levererar åt männen. Samma sak framkommer även i Växjö där det talas om att män är mer brottsbenägna än kvinnor och att de kan se tjejer umgås med dessa killar, men det innebär inte att de är involverade i försäljningen eller själva brukar droger. I Helsingborg anses det vara få tjejer och kvinnor på de öppna drogscenerna. Således råder det osäkert gällande kvinnors anknytningar till öppna drogscener och det anses vara ett större problem hos män och killar än kvinnor och flickor.

Det råder viss tvetydighet gällande Uppsala kommuns förebyggande arbete mot narkotikaförsäljning med riktning mot kön och ålder. I vissa intervjuer beskrivs det finnas ett särskilt riktat arbete och vi andra kommuner inte. Det förekommer förebyggande arbete för olika grupper, exempelvis våld i nära relationer för kvinnor, och det finns särskilda insatser mot barn och ungdomar för att motverka rekrytering till kriminella nätverk och fånga upp de tidigt. I dokumenten framkommer det att strategier är riktade till olika grupper och hur de ska få hjälp, särskilt barn, unga och deras familjer. Särskilt riktade arbetsmarknadsinsatser för att få fler kvinnor i arbete lyfts upp som en strategi i handlingsplanen för Gottsunda/Valsätra och i handlingsplanen för Gränby och Kvarngärdet är barn och unga ett av fem fokusområden.

I Örebro har det utarbetats en handlingsplan som syftar till att förebygga förekomsten av droger i gymnasieskolan, vilket tyder på att det finns särskilda mål för gymnasieelever gällande droger och narkotika. I strategiprogrammet står det om insatser riktade till grupper med ökad utsatthet eller risk och till grupper och individer med redan existerande problematik. I Helsingborg har ett liknande strategiprogram antagits för elever i stadens skolor som syftar till att aktivt förebygga, tidigt upptäcka och ingripa mot bruk och försäljning av droger i skolan. Det saknas dock konkreta strategier, liksom vilka särskilda insatser som genomförs eller ska genomföras för att uppnå målet. Det påträffas inte heller förekomma några insatser kopplat till genus i Helsingborg.

I Linköping uttrycks det att det finns särskilda insatser för att nå kvinnor och män samt flickor och pojkar i en socialt eller hälsomässigt utsatt situation till följd av missbruk eller beroende. Ungdomsbrottslighet är ett fokusområde i handlingsplanen, men det saknas konkreta åtgärder och strategier gällande hur de arbetar med frågan, samt vilka särskilda insatser kopplat till genus och ålder. Insatserna åskådliggörs inte.

Från intervjuerna i Borås framkom det att det inte finns särskilda insatser kopplat till genus och ålder. Just "Öppna drogscener" och dess koppling till fysisk miljö, är inte prioriterat då det inte anses finnas ett behov. I samverkansöverenskommelsen nämns det att negativ utveckling hos ungdomar som befinner sig i riskzon för problemutveckling och kriminalitet och/eller radikaliserings ska förhindras. I det drogpolitiska programmet är ett av målen att antalet barn och unga som börjar bruka narkotika, dopningsmedel och tobak eller debuterar tidigt med alkohol, ska minska. Mötesplatser för ungdomar ska vara fria från droger. Vidare ska barn, ungdomar, vårdnadshavare och personal som arbetar med barn och unga ska erbjudas stöd, vård och utbildning. Borås ska även arbeta med att nå fler i åldersgruppen 16–29, och därmed tidigt upptäcka och öka det uppsökande arbetet. I medborgarlöftet för Norrby nämns det att dialoger med elever i årskurs 8 på en särskild skola ska genomföras. Här är en särskild skola och klass utpekad där insatser behöver fördjupas. Andra insatser förekommer ej öppet.

I Växjö anses det inte heller finnas särskilda insatser mot kön och ålder. Socialtjänsten arbetar nära med barn och unga och försöker bygga relationer med de i tidig ålder, särskilt med de som befinner sig i riskzon. I handlingsplanen för ANDT arbetet förekommer det mål om att kvinnor och män samt flickor och pojkar som brukar, utvecklar skadligt beteende, dör eller skadas på grund av sitt eller andras bruk ska minska. De ska utifrån sina förutsättningar och behov ha ökad tillgänglighet till vård och stöd av god kvalitet.

12. Slutsatser

- Konceptualiserandet av Öppna drogscener får anses vara tunt i den bemärkelsen att få kommuner benämner platserna som just öppna drogscener. Samtidigt finns det i alla kommunerna en överhängande liknande problembild. Samt liknande konsekvenser kopplat till trygghet och trivsel för omgivande miljö och på invånare som bor och verkar i anslutning till specifika platser. Därtill finns riktade satsningar mot hot-spots och utvalda områden för att förebygga brott, utan att för den sakens skull klassa dessa platser som öppna drogscener. Med andra ord går detta att tolka som att Öppna drogscener förekommer i dessa städer och att de tar sig till uttryck på liknande sätt som i Stockholm. Samtidigt som konceptet så sig används av ytterst få kommuner.
- Det finns en avsaknad av kunskap om kvinnors brukande och aktivitet i kriminella kretsar. Det finns inte mycket kartläggningar gällande kvinnors bruk, hantering och försäljning av narkotika och droger. Samtidigt finns det vissa indikationer på att det kan vara mer omfattande än den initiala tesen.
- Det saknas handlingsdokument om fenomenet. Polisen arbetar på sitt hörn och försöker tackla frågan och arbeta med polisiära resurser, men önskar större handlingskraft från kommunen. Fenomenet öppna drogscener är inte alltid formaliserat i ren begreppsform, men tenderar att ofta förekomma indirekt vid trygghetsundersökningar och platser som har behov av insatser. Strategiska dokument upprättas sedermera, men det finns sällan dokument formaliserade gällande just den öppna miljön och varför det sker försäljning just där. Fokus i

forskning och fysisk miljö har en stark koppling till den upplevda tryggheten. Men kanske bör fokus vila på just försäljningsmomentet.

- Den öppna Narkotikaförsäljningen sker både i miljöer där mycket människor är i rörelse och mer avskilda platser. Jane Jacobs förespråkar ”eyes on the street” för ökad trygghet och för att förebygga brott, förklaringsmodellen med den fysiska miljön är således inte drivande. Det kanske snarare är att försäljningen finns där konsumenterna finns. Samtidigt bör man kanske särskilja mellan själva hanteringen av narkotika, och där själva transaktionstillfället. En stor del av försäljningen sker i så kallade utsatta områden, där upplevs även en större del av hanteringen ske. Vid de tillfällen när transaktionsmomentet sker av mer mobil karaktär, så är det även då oftast kopplat till infrastrukturmässiga knypunkter och då förvaras ofta narkotikan i närliggande buskage eller dolda platser. Så även om själva transaktionen kan upplevas ske i en relativt öppen miljö, oberoende naturlig övervakning, så förekommer hanteringen och paketeringen i slutna miljöer. En fysisk miljö som sticker ut där narkotikan förvaras är byggnadsplatser. Ofta en förbisedd plats i diskursen om vart och hur narkotikan förvaras.
- Den fysiska miljön har en påverkan och ofta sker försäljningen i hörn, källare, vindar och andra mer dolda utrymmen där det är färre som rör sig.
- EMCDDA skriver att det oftast är statliga organ som ansvarar för den öppna narkotikaproblematiken. Finns det behov av att utreda ansvarsfördelningen? Kanske kan den nya lagstiftningen om kommuners roll för det brottsförebyggande arbetet skapa kraftfullare verktyg för kommuner att ta initiativ tillsammans med tvärasektoriella aktörer.
- Det finns intressanta, Internationella exempel och forskning på hur offentliga aktörer lyckats samverka med andra för att nå lösningar på narkotikaförsäljningen. I Jersey City har kommunen i gemensamma insatser mellan lokalbefolkning, näringsliv och polis framgångsrikt kunnat motarbeta platsspecifika öppna drogscener. Arbetet har även effektutvärderats, vilket påvisar den effekt som arbetet har gett. Bland annat utgick aktörerna gemensamt utifrån nolltoleransprinciper.
- Alla platser som identifieras i denna kartläggning uppfyller inte alla 7 symptomen från Stockholmsregionens metodbok. Samtidigt går det att konstatera att det finns öppna drogscener i medelstora kommuner även om förutsättningarna kan skilja sig åt. I samtliga kommun beskrivs en problembild med platser i det offentliga stadsrummet där narkotika säljs mer eller mindre öppet. Därtill beskrivs hur dessa platser ofta har en mycket eller delvis koppling till annan typ av brottslighet, så som grova våldsbrott, skadegörelse, nedskräpning och hot. Denna upplevelse har emellertid inte kunnat beprövas i evidens då denna kartläggning har haft

begränsad tillgång till brottsdata över platser. Men tesen stämmer bra överens med problembeskrivningen i Stockholms kartläggning.

- Polisens närvaro, kameror, kommuner och civilsamhällets insatser har påverkat den öppna narkotikaförsäljningen. Innebörden den ger tyder på narkotikaförsäljningen blivit mobil och mindre synlig. Transaktionen mellan brukare och försäljare inträffas fysiskt, däremot sker kommunikationen digitalt.
- Försäljningen sker i lägre åldrar och eftersom den är så tillgänglig och sker även digitalt, så blir den lättillgänglig för många fler.
- Det digitala landskapet har till viss del målat om gränsdragningarna för de öppna drogscenerna och alla sex kommuner beskriver att omfattande beslut om försäljning sker genom sociala medier. I vissa regioner, däribland Östergötland där Linköping ingår, finns faktiskt en särskild målsättning att motarbeta den öppna digitala försäljningen. Det kan vara värdefullt att möjliggöra för fler kommuner att få ta del av denna. Den utbredda överenskommelsen som sker i det digitala landskapet är fundamental och samtidigt svår att identifiera.
- I Borås beskrivs hur kriminella och de öppna drogscenerna blir som en frikopplad dimension, som kan tolkas som en territoriell gråzon. Den informella kontrollen och spelrummet i den offentliga miljön, disponeras av de som aktivt tar utrymmet i anspråk. Det kan ses som att ju oftare som försäljningen syns, desto oftare byggs ett våldskapital upp och skapar en social rädsla för eventuella repressalier vid anmälan.
- Det finns flera exempel på när tvärsektoriella aktörer genom olika samverkansinsatser framgångsrikt har lyckats stävja narkotikaförsäljningen. Både internationellt och lokalt i Sverige Dock tenderar insatserna ofta att bli kortsiktiga och således kan platserna åter falla in i att bli öppna drogscener. För att lyckas motverka detta är det elementärt med en utvecklad kunskapsbild och nulägesbild av vilka individer, vilka brott, vilka konsekvenser och vilka möjligheter som de tvärsektoriella aktörerna bör genomföra. Studier visar också att det kan ta tid att lyckas motarbeta utmaningarna. Det är en komplex problembild, och den rena försäljningen kan ha så många olika förklaringsmodeller. Likaså kan de personer som är en del av narkotikaförsäljningen, ha många olika förklaringsmodeller till varför de verkar i den miljön. I effektutvärderingar som har genomförts i internationella forskningsuppslag, är det just långsiktighet som har varit nyckeln.

13. Referenser

Boréus, K. & Kohl, S. (2018). Innehållsanalys. I K. Boréus, & G. Bergström (red.), *Textens mening och makt. Metodbok i samhällsvetenskaplig text- och diskursanalys*. (4:e upplagan. s.). Lund: Studentlitteratur.

Borås fritids- och folkhälsonämnden (2018). *Samverkansöverenskommelse mellan Borås stad och polismyndigheten 2018–2020*. Hämtad 2021-04-12 från <https://www.boras.se/download/18.4b7fdbbf160dee7aee393a50/1516026421914/Fritids-%20och%20folk%C3%A4lson%C3%A4mnden%202018-01-19%20handlingar.pdf>

Borås kommunfullmäktige (2020). *Drogpolitiskt program*. Hämtad 2021-04-15 från <https://www.boras.se/download/18.de5dd5b148c5580c5c72958/1605624667570/Drogpolitik%20program%20-%20program.pdf>

Boverket (2019). *Trygghet och brott*. Hämtad 2021-05-25 från <https://www.boverket.se/sv/samhallsplanering/stadsutveckling/brottsforebyggande-och-trygghetsskapande-atgarder/trygghet-och-brott/>

Borås stad (2019). Trygghetsmätning våren/sommaren 2019 [internt dokument].

Bratthall, O. (2018). *Öppna drogscener: metoder för lokal samverkan kring arbetet med öppna drogscener* (Dnr: A102.918/2017) [broschyr]. Stockholm: Länsamarbetet för ANDT-frågor i Stockholms län. Hämtad 2020-01-29 från https://www.lansstyrelsen.se/download/18.26f506e0167c605d5693cf5e/1551096020979/metoder_kring_arbetet_med_oppna_drogscener_stockholm.pdf

Brottsförebyggande rådet. (2020). *Narkotikabrott*. Hämtad 2021-04-05 från <https://www.bra.se/statistik/statistik-utifran-brottstyper/narkotikabrott.html>

Brottsförebyggande rådet. (2021). *Det brottsförebyggande arbetet i Sverige: Nuläge och utvecklingsbehov 2021*. Hämtad 2021-02-11 från https://www.bra.se/download/18.1f8c9903175f8b2aa7072b2/1617187540775/2021_Det_br ottsforebyggande_arbetet_i_Sverige.pdf

Bryman, A. (2018). *Samhällsvetenskapliga metoder*. (3. uppl.). Stockholm: Liber.

David, M. & Sutton, C. D. (2016). *Samhällsvetenskaplig metod*. Lund: Studentlitteratur.

Ekonomifakta (2020). *Din kommun i siffror*. Hämtad 2021-05-20 från <https://www.ekonomifakta.se/Fakta/Regional-statistik/Din-kommun-i-siffror/>

European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction (EMCDDA). (2015). *Drugs policy and the city in Europe*, EMCDDA Papers. *Publications Office of the European Union*. Luxembourg. Hämtad 2021-04-19 från <http://www.emcdda.europa.eu/system/files/publications/976/TDAU15001ENN1.pdf>

Helsingborg kommunstyrelsen (2021). Protokoll Uppdrag att genomföra trygghetsskapande åtgärder 3 februari 2021. Hämtad 2021-04-02 från https://diariet.helsingborg.se/download/document?filename=QmVzbHV0LTIwMjAwMDY2Ny1ESUFLUy2nIDE5LnB1Yi5wZGY=&id=272358&session_id=DE7C5DF8FA1A68904FC5C7F8588EDBF6998335A867

Helsingborg skol-och fritidsförvaltningen (2017). *Drogfritt Helsingborgs stad*. Hämtad 2021-03-20 från <https://helsingborg.se/wp-content/uploads/2018/08/drogfritt-1.pdf>

Helsingborgs stad stadsbyggnadsförvaltningen (2017). *Handlingsplan för trygghet i stadsmiljön 2018–2023*. Hämtad 2021-03-17 från https://helsingborg.se/wp-content/uploads/2016/06/handlingsplan_for_trygghet_i_stadsmiljon_antagen_170323_2_sbf.pdf

Helsingborgs stad & Polisen (2018). *Samverkansöverenskommelse för ett tryggt och säkert Helsingborg 2018 – 2020*. Hämtad 2021-03-20 från https://helsingborg.se/wp-content/uploads/2014/11/hbg_lokalpolis_broschyr.pdf

Houborg, E., Frank, V.A & Bjerger, B. (2014). From zero tolerance to non-enforcement: Creating new space for drug policing in Copenhagen, Denmark. *Contemporary Drug Problems*. Doi: [10.1177/009145091404100206](https://doi.org/10.1177/009145091404100206)

Karta Trygghet i Helsingborg (u.å). *Nulägesbeskrivning*. Hämtad 2021-03-23 från <https://helsingborg.maps.arcgis.com/apps/MapSeries/index.html?appid=4aed96b818f34e2c8dcf36dde8e7f4a8>

Linköping kommundirektör (2020). *Handlingsplan för trygghetsskapande och brottsförebyggande åtgärder*. Hämtad 2021-03-12 från <https://www.linkoping.se/contentassets/345d165ed270420fbcf32c6ad5503706/bilaga---handlingsplan-for-trygghetsskapande-och-brottsforebyggande-atgarder.pdf?48f11c>

Linköping kommunstyrelsen (2017). *Handlingsplan för kommunstyrelsens arbete med folkhälsan*. Hämtad 2021-03-12 från <https://www.linkoping.se/contentassets/8121b208eb2143bf8351da5fbf7e47e9/handlingsplan-for-folkhalsa.pdf?4a4bee>

Livsstil Kronoberg (2017). *Regional handlingsplan ANDT 2017–2021*. Hämtad 2021-04-15 från https://www.lansstyrelsen.se/download/18.52ea1660172a20ba65c37ae9/1600768170835/Handlingsplan%20ANDT%202017-2021_2017-04-07_low.pdf

Länsstyrelsen i Uppsala län. (2017). *Strategi och åtgärdsprogram ANDT-L i Uppsala län 2017–2021*. Hämtad 2021-02-15 från <https://www.lansstyrelsen.se/download/18.4e0415ee166afb59324b39e/1541406105219/2017-00%20Strategi%20och%20C3%A5tg%20C3%A4rdsprogram%20ANDT-L%20i%20Uppsala%20l%C3%A4n%202017%20E2%80%932021.pdf>

Länsstyrelsen i Örebro län. (2020). *Brottsförebyggande och trygghetsfrämjande arbete: Regional strategi för Örebro län 2020–2025*. Hämtad 2020-03-10 från <https://www.lansstyrelsen.se/download/18.3494a051175c8731bee55ad/1605875970570/regional%20strategi%20brottsforebyggande%20tillganglig.pdf>

Länsstyrelsen i Östergötland (2016). *Regional strategi för ANDT arbetet i Östergötlands län 2016–2020*. Hämtad 2021-03-10 från <https://www.lansstyrelsen.se/download/18.6ae610001636c9c68e56cb7/1527074851436/Regional%20ANDT-strategi%202016-2020.pdf>

McNeil, R., Shannon, K., Shaver, L., Kerr, T. & Small, W. (2014). Negotiating place and gendered violence in Canada's largest open drug scene. *Int J Drug Policy*. 25(3): 608–615. doi: [10.1016/j.drugpo.2013.11.006](https://doi.org/10.1016/j.drugpo.2013.11.006)

Olsen, H. (2017). Open drug scenes and police strategies in Oslo, Norway. *Journal of Scandinavian Studies in Criminology and Crime Prevention*. 18(2): 141–156. doi:10.1080/14043858.2017.1388028

Polisen i Borås (2019). *Medborgarlöfte Norrby*. Hämtad 2021-04-14 från https://polisen.se/contentassets/3504ce907e9845eead5b843d4ee5e7b77/mbl_norrby.pdf

Polisen, Nationella operativa avdelningen. (2018). *Metoder för lokal samverkan kring arbetet med öppna drogsener*. Hämtad 2021-01-21 från https://polisen.se/siteassets/dokument/ovriga_rapporter/metoder-kring-arbetet-med-opppna-drogsener-stockholm-v2.pdf

Polisen, Nationella operativa avdelningen. (2019). *Kriminell påverkan i lokalsamhället – en lägesbild för utvecklingen i utsatta områden*. Hämtad 2021-04-14 från https://polisen.se/siteassets/dokument/ovriga_rapporter/kriminell-paverkan-i-lokalsamhallet.pdf

Ratislavová, K. & Ratislav, J. (2014). Asynchronous email interview as a qualitative research method in the humanities. *Human Affairs*, 24, 452–460. doi: <https://doi.org/10.2478/s13374-014-0240-y>

Statistiska centralbyrån (2018). *Ohälsotalet efter kommun. År 1997–2018*. Hämtad 2021-05-20 från http://www.statistikdatabasen.scb.se/Selection.aspx?parttable=K1&px_path=START_AA_AA0003_AA0003I&px_tableid=IntGr10Kom&px_language=sv&px_db=ssd&rxid=640d7034-2f26-45df-b8e9-4949467923db

Stiftelsen Tryggare Sverige (2018). *Trygghetsanalys Ryd* [internt dokument].

Urban Utveckling & Samhällsplanering AB (2020). *Utvärdering av planprogram för Araby, Växjö* [internt dokument].

Uppsala kommunstyrelsen. (2018a). *Handlingsplan för trygghet och säkerhet 2018–2022*. Hämtad 2021-02-12 från <https://www.uppsala.se/contentassets/a7fb844c368745f6a2bd3d60005943a5/reviderad-handlingsplan-for-trygghet-och-sakerhet.pdf>

Uppsala kommunstyrelsen. (2018b). *Handlingsplan Gottsunda/Valsätra*. Hämtad 2021-02-12 från <https://www.uppsala.se/contentassets/50a21eeee13d45b1bfd84e78ea7a0c6e/4-handlingsplan-gottsunda-valsatra.pdf>

Uppsala kommunstyrelsen. (2019). *Protokoll: Samverkansöverenskommelse Uppsala kommun och lokalpolisområde Uppsala/Knivsta 2020–2023*. Hämtad 2021-02-12 från <https://www.uppsala.se/contentassets/b2c6e880eddd41f887796e815844a5b1/8.-samverkansoverenskommelse-uppsala-kommun-och-lokalpolisomrade-uppsala-knivsta-2020-2023.pdf>

Uppsala kommunstyrelsen. (2020a). *Handlingsplan för ökad trygghet i Gränby och Kvarngärdet 2020–2021*. Hämtad 2021-02-13 från <https://www.uppsala.se/contentassets/423da5fd3de04df68fa5e841d80abd59/handlingsplan-for-okad-trygghet-i-granby-och-kvarngardet-2020-2021.pdf>

Uppsala kommunstyrelsen. (2020b). Medborgarlöfte Uppsala resecentrum 2020–2023. Hämtad 2021-02-14 från <https://www.uppsala.se/contentassets/0fb711545b1f470eb50986d62883b64c/4.-medborgarlofte-uppsala-resecentrum-2020-2023.pdf>

Växjö kommunledningsförvaltningen (2018). *Nulägesanalys områdesteam* [internt dokument].

Waal, H., Clausen, T., Gjersing, L. & Gossop, M. (2014). Open drug scenes: responses of five European cities. *BMC Public Health*. 14: 853. Doi: <https://doi.org/10.1186/1471-2458-14-853>

Weisburd, D. & Green, L. (1995). Policing drug hot spots: The Jersey City drug market analysis experiment. *Justice Quarterly*. 12(4): 711–735. Doi: [10.1080/07418829500096261](https://doi.org/10.1080/07418829500096261)

Örebro kommun gymnasienämnden. (2019). *Handlingsplan mot droger*. Hämtad 2021-03-01 från <https://www.orebro.se/download/18.be04f1f16b5a052a861e79/1561636709423/Handlingsplan%20mot%20droger.pdf>

Örebro kommunstyrelsen. (2017). *Strategi med fokus på förebyggande arbete mot alkohol, narkotika, dopning och tobak*. Hämtad 2021-03-05 från [https://www.orebro.se/download/18.26a3020015f3d99695518f5/1509445811770/Strategi%20med%20fokus%20p%C3%A5%20f%C3%B6rebyggande%20arbete%20mot%20alkohol,%20narkotika,%20dopning%20och%20tobak%20\(ANDT\)%202017-2021.pdf](https://www.orebro.se/download/18.26a3020015f3d99695518f5/1509445811770/Strategi%20med%20fokus%20p%C3%A5%20f%C3%B6rebyggande%20arbete%20mot%20alkohol,%20narkotika,%20dopning%20och%20tobak%20(ANDT)%202017-2021.pdf)

Örebro kommun, ÖrebroBostäder AB & lokalpolisområde Örebro. (2020). *Medborgarlöfte Vivalla, Örebro kommun, 2020–2021* [internt material]. Örebro: Örebro kommun.

ÖrebroBostäder AB (2020). *Hyresgästundersökning 2020 – analysrapport delområde Trygghet* [internt material]. Örebro: ÖrebroBostäder.

Örebro Universitet. (2016). *Handbok Effektiv Samordning för Trygghet*. Hämtad 2021-03-04 från <http://media.tryggaorebro.se/2016/12/EST-handbok-v-1-0.pdf>

Bilagor

Bilaga 1: Intervjuguide

- Vilken roll har du på kommunen/socialtjänsten/polisen?
- Vad tror du att en öppen drogscen är, vad är din definition?
- Är öppna drogscener även ett hot spot för brott? Är förekomsten av brott så pass vanligt att det är förutsägbart?
- Attraherar öppna drogscener nya brukare och andra utsatta grupper tror du?
- Avråds unga och allmänheten från att vistas på platsen?
- Genererar platsen otrygghet eller uppfattas platsen som obehagligt för allmänheten?
- Finns det tolerans bland allmänheten för avvikande beteende i dessa platser?
- Hur har det sett ut över tid? Har det förändrats över tid? (Dvs plats, brott, frekvens, omfattning, osv.)
- På vilka platser och i vilka stadsdelar förekommer det öppna drogscener?
- Vad finns det för brott i anslutning till en öppen drogscen?
- Finns det specifika tider då det förekommer fler brott?
- Vilka behov och utmaningar finns det i din kommun?
- Finns det särskild problematik kopplat till genus och ålder? Hur jobbar ni med det?
- Vilka metoder/strategier används för att förebygga och motverka förekomsten av öppna drogscener?
- Vilka mål har ni och hur följs de upp?
- Vad kan man göra ytterligare? Vad behöver förbättras för att förebygga och motverka förekomsten av öppna drogscener?

Bilaga 2: Intervjutranskriberingar

Detta är en separat bilaga med alla transkriberingar och skickas vid önskemål.