



Indikatorer på trygghet inom storstadsarbetet

BRÅ – centrum för kunskap om brott och åtgärder mot brott

Brottsförebyggande rådet (BRÅ) verkar för att brottsligheten minskar och tryggheten ökar i samhället. Det gör vi genom att ta fram fakta och sprida kunskap om brottslighet, brottsförebyggande arbete och rättsväsendets reaktioner på brott

Produktion:

Brottsförebyggande rådet, Information och förlag,
Box 1386, 111 93 Stockholm. Telefon 08-401 87 00, fax 08-411 90 75,
e-post info@bra.se

BRÅ på Internet www.bra.se

Författare: Emma Lindahl, Fredrik Mattsson

© Brottsförebyggande rådet

Innehåll

INLEDNING	1
INTEGRATIONSVERKETS FÖRESLAGNA INDIKATORER	2
Boendestudien	2
Anmälda brott	4
FÖRSLAG TILL KOMPLETTERING AV INDIKATORER	7
Beskrivning av kompletterande indikatorer	8
Lokal problemanalys	9
SAMMANFATTANDE SLUTSATSER	11
REFERENSER	12

Inledning

TRYGGHETSSKAPANDE OCH BROTTSFÖREBYGGANDE ARBETE EN VIKTIG BAS

Av storstadspropositionen framgår att ökad brottslighet och minskad trygghet ses som en konsekvens av etnisk, ekonomisk och social segregation.¹ Detta förhållande gäller även omvänt. Otrygghet och brottslighet i ett område riskerar att öka en selektiv utflyttning av de mer resursstarka hushållen, vilket i sin tur kan skapa en ännu högre problemnivå i området. En sådan selektiv utflyttning kan ge negativa följdverkningar för det utvecklingsarbete som pågår i de områden som berörs av storstadsarbetet. I storstadspropositionen dras slutsatsen att en selektiv utflyttning även får konsekvenser för den demokratiska delaktigheten och den sociala stabiliteten i områdena. Det konstateras att det krävs åtgärder utanför den kriminalpolitiska ramen för att bryta denna utveckling. Det poängteras dock att det brottsförebyggande och trygghetsskapande arbetet är en mycket viktig del i detta. För att nå framgång i storstadsarbetet bör därför det trygghetsskapande och brottsförebyggande arbetet ses som en viktig bas för det övriga utvecklingsarbete som sker i de berörda kommunerna.

INDIKATORER PÅ TRYGGHET

Då det brottsförebyggande och trygghetsskapande arbetet är av stor vikt för att få till stånd ett effektivt utvecklingsarbete är det naturligtvis viktigt att veta hur utvecklingen av brottsligheten och tryggheten ser ut i de berörda områdena. Integrationsverket har, på uppdrag av regeringen, presenterat indikatorer för trygghetsmålet inom storstadsarbetet. Dessa indikatorer utgörs av den upplevda tryggheten hos de boende och anmäld brottslighet. I storstadspropositionen framhävs att brottslighet är en viktig faktor när man ska bedöma tryggheten i ett område. Även om brottslighet och trygghet är nära förbundna med varandra är det dock inte alltid frågan om ett direkt samband. Brottsligheten kan användas som *en* indikator på trygghet men den bör kompletteras med andra uppgifter. Detta är även något som Integrationsverket framhåller i sin slutrapport av storstadsarbetet.² I rapporten påpekas även att formuleringen av delmålet Trygghet i storstadsarbetet placerar de boendes subjektiva upplevelser helt eller delvis i fokus. Indikatorer avseende trygghetsmålet bör därför inkludera frågor till de boende om deras upplevda trygghet.

BRÅ:S UPPDRAG

Brottsförebyggande rådet (BRÅ) har fått i uppdrag av regeringen att analysera de indikatorer avseende trygghetsmålet som Integrationsverket tagit fram i sin slutrapport av storstadsarbetet. I en analys av indikatorer på trygghet bör det först klargöras vad syftet med indikatorerna är. I detta fall är det något oklart om indikatorerna i första hand ska användas för att utvärdera det arbete som utförs i de berörda områdena eller för att följa en mer generell utveckling. I storstadspropositionen påpekas att det utvecklingsarbete som genomförs inom storstadsarbetet ska vara av långsiktig karaktär. Det medför att det på kort sikt inte fullt ut går att visa effekter av storstadsarbetet. Utöver detta bör hänsyn tas till att det finns mycket som ligger utanför storstadsarbetet som påverkar de boendes känsla av trygghet. Då det är många olika faktorer som påverkar den upplevda tryggheten skulle en utvärdering av storstadsarbetets effekter på tryggheten kräva särskilt anpassade utvärderingar. I denna skrivelse utgår därför BRÅ från att de indikatorer som föreslås inom målområdet trygghet i första hand ska användas för att följa en mer generell utveckling i de berörda områdena.

¹ Prop. 1997/98:165, s. 56

² På rätt väg? Integrationsverkets rapportserie 2002:05

Integrationsverkets föreslagna indikatorer

Integrationsverket menar att indikatorer avseende tryggheten inom storstadsarbetet i första hand bör handla om hur de boende själva uppfattar sin situation och sitt bostadsområde då trygghetsmålet är formulerat så att det främst sätter de boendes egen uppfattning av trygghet i fokus. Vidare menar Integrationsverket att dessa frågor bör relateras till förekomsten av brott eftersom storstadspropositionen framhäver brottsligheten som en viktig faktor i bedömningen av trygghet i ett område. På grund av detta presenterar Integrationsverket två typer av indikatorer; de boendes självupplevda trygghetskänsla genom frågor om trygghet till de boende i de berörda områdena samt anmäld brottslighet. Frågorna om trygghet ingår i den så kallade boendestudien som även innehåller frågor inom andra områden. De har anpassats så att de svarar direkt mot storstadsarbetets målformuleringar och vissa frågor har även anpassats för att överrensstämma med frågor i Statistiska Centralbyråns (SCB) undersökningar av levnadsförhållanden. Detta för att man ska kunna göra jämförelser med större geografiska områden samt över tid.

Anmälda brott används som ett indirekt mått på trygghet och som ett komplement till den upplevda tryggheten då den upplevda tryggheten i de berörda områdena saknar referensmaterial bakåt i tiden.

Boendestudien

FRÅGOR INOM TRYGGHETSOMRÅDET

I Integrationsverkets boendestudie finns ett antal frågor för att belysa invånarnas uppfattning om trygghet och attraktivitet i sitt boendeområde. Dessa tre frågor är tänkta att fungera som indikatorer för trygghetsmålet i storstadsarbetet:

- Hur de boende känner sig när de går ut ensamma en sen kväll i sitt bostadsområde.
- Hur de boende trivs i bostadsområdet.
- Huruvida de boende vill flytta från sitt bostadsområde.

Ytterligare två frågor används för att kunna jämföra svaren i storstadsarbetets områden med motsvarande frågor i SCB:s nationella frågeundersökning om levnadsförhållanden (ULF).³ Den ena av frågorna lyder: *Har det under de senaste tolv månaderna hänt att du avstått från att ge dig ut på kvällen av oro för att bli överfallen, rånad eller på annat sätt hotad?* Nästa fråga handlar om de boendes oro för att bli utsatta för brott. I denna fråga har man delat upp svarsalternativen på tre olika brottstyper för att kunna urskilja vilken brottstyp de boende är mest oroliga att bli utsatta för. Brotts typerna är; våldsbrott, rån och inbrott eller skadegörelse.

BRÅ:S BEDÖMNING

I en studie av detta slag, där många avgränsade bostadsområden omfattas, är det av vikt att de frågor man ställer är formulerade så att de går att använda utan att vara lokalt anpassade samt att de är begränsade i antal. BRÅ:s bedömning av de frågor som ställs av Integrationsverket är att de överensstämmer med rådande forskning, är relevanta, väl formulerade och avgränsade samt ställs i relation till relevanta bakgrundsfaktorer. Dessa frågor bör därför kunna användas som ett mått på de boendes subjektiva uppfattning av trygghet i bostadsområdet.

³ Undersökning om befolkningens levnadsförhållanden som genomförs av Statistiska Centralbyrån (SCB) varje år. Urvalet i ULF är avsett att spegla befolkningens levnadsförhållanden på riksnivå.

Frågorna är också väl beprövade då de har använts i tidigare trygghetsundersökningar.⁴ Dessa undersökningar innehåller dock vanligtvis fler frågor och svarsalternativ. Fördelen med detta är att man får en tydligare bild av den upplevda tryggheten och orsaker till otrygghet. Det hade därför givetvis varit att föredra ett större utrymme för trygghetsfrågorna men med det begränsade utrymme som boendestudien lämnat för trygghetsområdet är det BRÅ:s bedömning att man har valt relevanta frågor. Genom de fem frågor som ställs av Integrationsverket sammanfattas de frågor som använts i tidigare undersökningar på ett lämpligt sätt.

Sammantaget speglar Integrationsverkets frågor både allmän otrygghetsupplevelse (frågor om rädsla att utsättas för brott) och mer konkret otrygghetsupplevelse i det egna bostadsområdet (frågor om de boendes inställning till att gå ut sent en kväll i bostadsområdet). Detta är två olika aspekter av otrygghet som även använts i tidigare trygghetsmätningar.⁵ Frågorna om hur de boende trivs i sitt bostadsområde samt om de vill flytta därifrån används i första hand för att mäta trivsel, vilket också är en komponent som ingår i trygghetsmålet. Integrationsverket påpekar att dessa frågor är relevanta även för trygghetsmålet då det finns ett tydligt samband mellan trivsel och trygghet samt att upplevelsen av trygghet och trivsel är avgörande för viljan att stanna kvar i det egna bostadsområdet.

För att dessa indikatorer ska kunna användas på ett relevant sätt är det viktigt att mätningarna återkommer regelbundet. För trygghetsmätningar generellt gäller att styrkan ligger i möjligheten att studera förändring över tid och inte nivåer vid ett enskilt tillfälle. Om indikatorerna som redovisas i boendestudien ska kunna användas på ett adekvat sätt, är det av stor vikt att mätningarna av den upplevda tryggheten upprepas regelbundet. Integrationsverkets boendestudie har endast genomförts en gång och det är i nuläget mycket osäkert om den kommer att upprepas. En anledning till osäkerheten är den höga kostnaden för undersökningen. Ett sätt att minska kostnaderna och genom detta säkerställa kontinuiteten är att samordna trygghetsmätningarna med andra aktörer. Polisen har till exempel genomfört så kallade medborgarundersökningar i en stor del av landets kommuner de senaste åren. Undersökningarna ger bland annat en bild av vilka problem som allmänheten upplever som störst, den upplevda tryggheten och i vilken utsträckning de varit utsatta för olika typer av brott. Fördelen med att använda sig av polisens medborgarundersökningar är dels att det redan finns framtagna enkäter, dels att beställaren får hjälp med tolkningen av resultaten. Kostnaderna för undersökningen delas ofta mellan kommunen och Rikspolisstyrelsen. Andra aktörer som kan vara intresserade av att samfinansiera trygghetsmätningar är bostadsbolag som ofta själva genomför trygghetsmätningar bland boende.

FÖRSLAG PÅ KOMPLETTERINGAR

Om det finns möjlighet att utvidga Integrationsverkets frågor skulle det vara lämpligt att komplettera med en fråga om de boende i de berörda områdena har blivit utsatta för brott. En sådan fråga skulle kunna utveckla indikatorerna för trygghetsmålet i boendestudien och stärka länken till användandet av anmäld brottslighet som indikator. Även om det finns delade meningar om kopplingen mellan utsatthet för brott och otrygghet så har flera tidigare undersökningar visat att egen utsatthet för brott påverkar trygghetsupplevelsen. Det är också rimligt att utgå från att det finns en koppling mellan såväl egen som andras utsatthet för brott och trygghetsupplevelsen.

Ett annat område som, i andra trygghetsmätningar, har visat sig ha en stark påverkan på tryggheten i det egna bostadsområdet är de boendes subjektiva uppfattning om den lokala problemnivån.⁶ Med lokal problemnivå menas allmänna ordningsproblem som till exempel skadegörelse, nedskräpning, störande ungdomsgäng och trafikproblem. Den lokala

⁴ Se t.ex. Wikström, Torstensson & Dolmén 1997a,b,c och Dolmén 2002, BRÅ 2000a samt Simmons 2002.

⁵ Se Wikström, Torstensson & Dolmén 1997a,b,c och Dolmén 2002.

⁶ Wikström, Torstensson & Dolmén 1997a,b,c

problemnivån i ett område har visat sig hänga nära samman med upplevelsen av otrygghet. Denna typ av problem kan även få andra konsekvenser, till exempel en ökning av den allvarigare brottsligheten.⁷ Mot bakgrund av detta skulle Integrationsverkets frågor kunna utvecklas och kompletteras med en fråga om de boendes uppfattning av den lokala problemnivån.

Anmälda brott

Som nämnts tidigare använder Integrationsverket uppgifter om anmäld brottslighet som ett indirekt mått på trygghet. Om brottsutvecklingen ska fungera som ett indirekt mått på trygghet krävs att det finns en samvariation mellan otrygghet och utsatthet för brott eller mellan otrygghet och problemnivå i området. Mot bakgrund av att det är befogat att utgå från att utsatthet för brott påverkar otryggheten och att tidigare undersökningar har visat på ett tydligt samband mellan den lokala problemnivån och otryggheten, är det också rimligt att använda anmäld brottslighet som en indikator på trygghet.

EN VIKTIG MEN INTE PROBLEMFRI INDIKATOR

När anmäld brottslighet används som indikator bör det uppmärksammas att det är en betydelsefull men långt ifrån problemfri indikator. En viktig aspekt är skillnaden mellan anmäld och faktisk brottslighet, det vill säga den dolda brottsligheten. Storleken på den dolda brottsligheten är till stor del beroende av variationer i upptäcktsrisken och anmälningsbenägenheten. Anmälningsbenägenheten påverkas framför allt av brottets grovhet, brottets synlighet och den sociala relationen mellan gärningsman och offer (i de fall där det finns en relation). Problem med den dolda brottsligheten kan få speciellt stort genomslag när mindre geografiska områden undersöks. Detta då de anmälda brotten är relativt få i mindre områden och påverkas därför lättare av förändringar i brottsligheten. Särskilda brottsförebyggande insatser mot olika typer av brott i mindre områden kan även leda till att både anmälningsbenägenheten och upptäcktsrisken ökar, vilket medför att de anmälda brotten ökar. När mindre områden undersöks är det därför fördelaktigt att studera kategorier av brott som är antalsmässigt stora i anmälningsstatistiken och att utnyttja så långa serier som möjligt samt analysera den långsiktiga trenden i stället för förändringar mellan enstaka år.

Den anmälda brottslighet som Integrationsverket redovisar delas upp i fem kategorier baserat på olika brottstyper. Kategorierna är: brott mot bilar och motorcyklar (där även skadegörelse på bilar ingår), cykelstölder, inbrott i bostäder, källare och vindar, skadegörelse samt misshandel och olaga hot. Redovisningen av kategorierna delas upp och redovisas på län, kommun samt berörda bostadsområden.

- **Tillgreppsbrott**

Tillgrepp av bilar, motorcyklar och cyklar samt inbrott i bostäder, källare och vindar är tillgreppsbrott, det vill säga olika former av stölder. Tillgreppsbrott är den brottskategori som antalsmässigt är den största som anmäls till polisen och står för över 50 procent av de anmälda brotten. Det är även en kategori med relativt lågt mörkertal eftersom flertalet av dessa brott anmäls till försäkringsbolag, vilka kräver en polisanmälan av stölden. Tidigare trygghetsmätningar har visat att de typer av tillgreppsbrott som Integrationsverket redovisar är brottstyper som många uppfattar som stora problem och källor till otrygghet. Detta sammantaget medför att BRÅ anser att en redovisning av en långsiktig trend över de typer av tillgreppsbrott som Integrationsverket redovisar är relevanta som indirekta indikatorer på trygghetsmålet.

⁷ Dolmén 2002 s. 168f

- **Skadegörelse**

Skadegörelsebrottsligheten har ett relativt högt mörkertal, vilket bland annat hänger samman med svårigheterna att klarlägga vem som är gärningsman. Målsäganden anser det därför ofta meningslöst att göra en anmälan. Detta gäller dock främst mindre skador med litet ekonomiskt värde där skadan inte täcks av försäkringen eller där självriskan överstiger skadans värde. Skadegörelse står för cirka 10 procent av den anmälda brottsligheten, varav över 30 procent är skadegörelse på motorfordon och cirka 20 procent är klotter. Forskning har visat att det finns ett samband mellan skadegörelse och i vilket skick en plats eller ett föremål är i. Skadade miljöer eller föremål som inte återställs riskerar dessutom att utsättas för en förstörelseprocess. Detta kan i sin tur bidra till ytterligare skadegörelse, annan brottslighet och otrygghet.⁸ Då även skadegörelse är en brottskategori som bidrar till otrygghet är det BRÅ:s bedömning att den är relevant att redovisa som ett indirekt mått på otrygghet.

- **Misshandel och olaga hot**

Misshandel och olaga hot står för cirka 10 procent av de anmälda brotten. Misshandel är det vanligaste våldsbrottet och olaga hot det näst vanligaste. Mörkertalet för våldsbrott är högt och den faktiska våldsbrottsligheten bedöms, med utgångspunkt i brottsofferundersökningar, vara drygt tio gånger större än den polisanmälda våldsbrottsligheten. Att dra säkra slutsatser av våldsbrottsligheten över tid är mycket svårt när mörkertalet är så pass högt och dessutom kan variera över tid. Det är även en brottstyp som påverkas kraftigt av anmälningsbenägenheten. Misshandel och olaga hot är dock brottstyper som har visat sig vara en stor källa till otrygghet och oro hos boende och de bör därför inkluderas i redovisningen av den anmälda brottsligheten.

BRÅ:S BEDÖMNING OCH FÖRSLAG PÅ KOMPLETTERINGAR

De brottskategorier som Integrationsverket redovisar används även i andra undersökningar av brott och otrygghet och har visat sig vara kategorier som många uppfattar som stora problem och källor till otrygghet i det egna bostadsområdet. Sammantaget är det därför BRÅ:s bedömning att dessa brottskategorier är relevanta att använda som indirekta indikatorer på trygghetsmålet så länge man tar hänsyn till de svårigheter som redovisats för dessa typer av indikatorer.

En redovisning av enskilda brottskategorier i mindre områden kan emellertid bli osäker på grund av det låga antalet brott. För att minska risken för feltolkningar kan det vara relevant att slå samman ett antal brottstyper som har visat sig påverka otryggheten men som är så få till antalet att de inte bör redovisas enskilt. Den upplevda tryggheten påverkas till stor del av synliga brott, det vill säga brott som får stor uppmärksamhet i medierna, mellan boende i området, eller brott som är synliga i området. Att skapa en kategori för synliga brott samt följa trenden för denna över tid bör därför kunna fungera som ett komplement till den redovisningsform som Integrationsverket valt. Exempel på brottstyper som kan representera den synliga brottsligheten är:

- Misshandel utomhus
- Olaga hot
- Ofredande
- Sexualbrott utomhus
- Rån utomhus
- Anlagda bränder
- Väskryckning

Utöver ovannämnda brottstyper kan även klotter och skadegörelse mot motorfordon, stat, kommun och landsting sägas vara synliga brott som påverkar tryggheten. Redovisningen av

⁸ BRÅ-rapport 2001:10 s.165ff

dessa två brottstyper är dock behäftad med vissa problem. Det främsta problemet är förändringar i anmälningsbenägenheten vilket dessa brottstyper är särskilt känsliga för. Policyförändringar i kommunen till exempel att allt klotter ska anmälas och tas bort inom 24 timmar kan exempelvis påverka anmälningsbenägenheten kraftigt.

De brottstyper som räknats upp ovan skulle kunna användas och redovisas med hjälp av en metod som kallas Lupp.⁹ Lupp är en enkel metod för att avgöra om brottsutvecklingen avviker i positiv eller negativ riktning från en prognos för brottsligheten i ett område. Lupp används i dag av flera olika polismyndigheter i det dagliga polisiära arbetet men kan även användas av andra aktörer som arbetar med att förebygga brott på lokal nivå.

⁹ Lupp står för Lokal Uppföljning och Prognosprocedur och är ett databaserat analysverktyg framtaget av BRÅ för att genomföra prediceringar av brottsligheten på grundval av tidigare brottsnivåer i området. Se vidare: Lupp En lokal uppföljnings- & prognosprocedur i problemorienterat arbete mot brott – *idéskrift # 8*. BRÅ-rapport 2001: 13

Förslag till komplettering av indikatorer

De indikatorer som Integrationsverket föreslår är lämpliga för att mäta den generella utvecklingen inom trygghetsområdet. Indikatorerna skulle dock kunna kompletteras med andra alternativa mått. I kommunerna finns olika aktörer som förfogar över uppgifter som kan vara av intresse för att få fram alternativa indikatorer på trygghet och brottnivåer. Exempel på sådana är polis, skola och socialtjänst. Nedan listas ett antal indikatorer som skulle kunna användas som komplement till anmäld brottslighet och trygghetsmätningar. Dessa indikatorer är framtagna eftersom de erfarenhetsmässigt har visat sig påverka trygghet och trivsel i områden. Indikatorerna kan vara mer eller mindre tillgängliga beroende på den lokala aktörens samarbetsvilja eller typ av registerföring. Det är givetvis inte rimligt att använda samtliga föreslagna indikatorer, denna sammanställning ska snarare ses som en idébank för det framtida uppföljningsarbetet.

Typ av data	Källa	Typ av information	Fördelar	Brister
Händelserapporter	Polisen (STORM)	Allmänhetens anmälningar till polisens larmcentral.	Visar vilka problem som allmänheten anser vara besvärande.	Endast sökbart i 13 månader.
Statistik över skadegörelse	<ul style="list-style-type: none"> Gatu- och fastighetskontoret Kommunens skolfastigheter Försäkringsbolag Skolor 	Kostnader för reparation och underhåll på kommunala objekt.	Ett värdefullt komplement till anmälda brott då en stor del av skadegörelsen som sker på kommunala objekt inte polisanmäls.	Skillnader i redovisningsrutiner.
Uppgifter om skolk	Skolor	Olovlig frånvaro bland skolelever.	Skolk är en tydlig indikator på ett begynnande asocialt beteende.	Inga centrala register finns. Eventuell ovilja från skolor att redovisa statistik rörande skolk.
Frågeundersökningar	Skolor	Självdeklarerad brottslighet och trygghet och trivsel bland ungdomar.	Ett överskådligt material. Relativt billigt att administrera i jämförelse med traditionella trygghetsundersökningar.	Ej befintliga uppgifter, vilket medför kostnader.
Uppgifter från störningsjourer	Störningsjour	Uppgifter om problem i anknytning till boendet exempelvis störande grannar eller obehöriga personer i anslutning till bostäderna.	Lättillgänglig statistik på trivsel och trygghet direkt kopplat till boendet.	Ej heltäckande. Troligen ett stort mörkertal.
Anmälningar till socialtjänsten	Socialtjänsten	Antal inkomna anmälningar på exempelvis bristande omsorg, misshandel, kriminalitet och missbruk.	Befintlig indikator på omfattningen av problem bland barn och ungdomar i området.	Stort mörkertal.

Integrationsverket föreslår anmäld brottslighet och trygghetsundersökningar som indikatorer på trygghet. Trygghetsundersökningar är förenade med relativt höga administrativa kostnader, vilket kan medföra ekonomiska hinder att genomföra dessa årligen. För att kunna följa utvecklingen i berörda områden mellan trygghetsundersökningarnas mätillfällen krävs alternativa mått, vilket de ovannämnda indikatorerna ger en möjlighet till. Om det visar sig att ett flertal indikatorer visar på negativ utveckling i området kan det vara lämpligt att genomföra en grundligare analys av problematiken exempelvis genom ytterligare en trygghetsmätning. När ovannämnda indikatorer används bör man uppmärksamma att alla datakällor för brott och otrygghet

har sina brister. Detta innebär inte att de är oanvändbara men vid analysen av materialen bör begränsningarna beaktas.

Beskrivning av kompletterande indikatorer

HÄNDELSERAPPORTER

Polisen har en rad olika register utöver anmäld brottslighet. Sedan år 1999 använder sig polisen av STORM¹⁰, som är ett register över händelserapporter för polisens verksamhet. I detta register finns information om vilka adresser eller objekt som polisen besöker, ofta till följd av brottsmisstanke eller ordningsstörningar. I registret finns även ordningsstörningar och viss brottslighet som inte kommer med i statistiken över den anmälda brottsligheten. Det är möjligt att få fram dels vilka händelser som polisen själva initierat, dels vilka som är en följd av att allmänheten har tagit kontakt med polisen. Det sistnämnda visar tydligt i vilken utsträckning allmänheten upplever problemen som så besvärande och obehagliga att de anser det befogat att kontakta polisen. Registret ger även möjlighet att ta fram olika kombinationer av datamaterialet exempelvis vilka områden som är drabbade av en viss typ av problem. En hög koncentration av denna typ av störningsproblem, som lett till att allmänheten tagit kontakt med polisen, innebär rimligtvis att otryggheten är stor och uppgifter om dessa problem skulle kunna användas som en alternativ indikator på trygghet.

KOSTNADER FÖR SKADEGÖRELSE

Skadegörelse och vandalisering är en stor källa till otrygghet för de boende. Ett förslummat område, exempelvis med klotter och sönderslagna rutor, får till följd att människor undviker att vistas på dessa platser vilket i sin tur ger ytterligare utrymme för skadegörare. En stor del av skadegörelsen som sker mot stat, kommun och landsting polisanmäls inte, främst beroende på att det inte finns försäkringar som täcker kostnaderna. Ett sätt att komma åt mörkertalet kring skadegörelsen är via uppgifter om kostnader för reparationer och underhåll på exempelvis kommunala objekt. Kostnaderna för sanering av klotter och annan skadegörelse är även ett viktigt komplement till statistiken över anmäld brottslighet. I vilken grad man tar itu med vandalisering skiljer sig mellan olika områden. Vissa kommuner har exempelvis som policy att allt klotter ska vara borta inom ett visst antal timmar efter att det upptäckts. Policyförändringar av det slaget påverkar givetvis jämförelser av saneringskostnader över tid. Ett annat problem som kan komma fram vid användandet av detta material kan vara att vissa kostnader bokförs som skadegörelse trots att det i själva verket rör sig om vanligt underhåll. Detta är viktigt att ha i åtanke vid analys av materialet. Statistikällor för skadegörelsekostnader kan vara gatu- och fastighetskontoret, kommunala skolfastighetsbolag eller kommunala försäkringsbolag.

UPPGIFTER OM SKOLK

En annan användbar indikator på problemliv i området är uppgifter om skolk bland eleverna. Undersökningar visar att sannolikheten att dras in i antisocialt beteende eller kriminalitet ökar för de ungdomar som skolkar. Ett problem i detta sammanhang kan vara att vissa skolor inte anser sig betjänta av sådan statistik på grund av stämplingsproblematiken. En annan svårighet är att det inte finns några nationella register eller regler för denna typ av information utan skolorna måste själva sammanställa statistiken. Fördelen med uppgifter om skolkets omfattning är att det är ett relativt enkelt sätt att få en alternativ indikator av problemliv bland ungdomarna i området. Erfarenheter visar också att det finns ett samband mellan denna problemliv och upplevelsen av trygghet i ett område.

¹⁰ STORM står för System for Tasking and Operational Resourcing Management och är en delapplikation i KC-polis.

FRÅGEUNDERSÖKNINGAR PÅ SKOLOR

Skolorna är en viktig aktör i det brottsförebyggande och trygghetsskapande arbetet. Det finns en rad olika möjligheter att använda sig av uppgifter från skolelever som indikatorer på trygghetsområdet. Genom exempelvis så kallade självdeklarationsundersökningar får eleverna beskriva förekomsten av våld, stöld och andra problembeteenden hos sig själva och i omgivningen. Undersökningarna kan även behandla frågor om den upplevda tryggheten bland ungdomarna. Resultaten kan visa på eventuella förändringar i attityder och värderingar kring brott och brottslighet bland ungdomar. Detta är visserligen inte ett befintligt material men i jämförelse med frågeundersökningar bland allmänheten är undersökningar som genomförs i skolor relativt enkla och billiga att administrera eftersom de kan genomföras på lektionstid.

UPPGIFTER FRÅN STÖRNINGSJOURER

Boendet är en av de viktigaste indikatorerna på trygghet och trivsel och att de boende trivs är avgörande för att de ska stanna kvar i området. Människor som trivs i sitt område flyttar sällan och de som trivs i sitt område känner sig oftast trygga. De flesta bostadsbolag inom allmännyttan har någon form av störningsjour dit de boende kan rapportera störningsproblem. I Stockholm har exempelvis bostadsbolagen inom allmännyttan gått ihop och skapat en gemensam störningsjour. Genom störningsjouren är det möjligt att få fram information om frekvensen av anmälningar över tid fördelad på orsak, tidpunkt och plats. De störningar som rapporteras av de boende är bland annat grannar som spelar hög musik, störande fester och obehöriga som uppehåller sig i fastigheten. Störningar av det slaget har i flera undersökningar visat sig vara en stor källa till otrygghet och oro för de boende.

ANMÄLNINGAR TILL SOCIALTJÄNSTEN

Enligt socialtjänstlagen bör var och en som får kännedom om något som kan innebära att socialnämnden behöver ingripa till ett barns skydd anmäla detta. Genom socialtjänstens register kan man få reda på antalet anmälningar fördelat på kön, ålder, orsak till anmälan och vem som gjort anmälan (exempelvis polis, skola, privatperson eller föräldrar). Orsaker till anmälan kan exempelvis vara bristande omsorg, misshandel, kriminalitet, missbruk eller andra missförhållanden i hemmet. Denna statistik finns tillgänglig genom den lokala socialtjänsten. Vissa länsstyrelser har även lagt ut informationen på Internet. Flera av de områden som ingår i storstadsarbetet använder sig redan i dag av anmälningar till socialtjänsten som en trygghetsindikator och som ett komplement till den anmälda brottsligheten.

Lokal problemanalys

Att genomföra en lokal problemanalys är en viktig del i det trygghetsskapande arbetet. En fördjupad kunskap om problemen på lokal nivå ger bättre förutsättningar för att göra rätt prioriteringar i det brottsförebyggande och trygghetsskapande arbetet. Arbetet med att ta fram indikatorer hänger nära samman med den lokala problemanalysen och skulle kunna utvecklas för att maximera informationsmängden som kan fås ur materialet och därmed öka dess användbarhet. Två viktiga källor för den lokala problemanalysen är anmäld brottslighet och trygghetsmätningar.

Statistiken över den anmälda brottsligheten kan användas på flera olika sätt för att analysera den lokala problembilden. För att få en uppfattning om den lokala problembilden bör brottslighetens fördelning i tid och rum studeras. I detta sammanhang kan kartor vara till stor hjälp. Med så kallade digitala kartor kan den geografiska fördelningen av den anmälda brottsligheten presenteras.¹¹ Brottsstatistiken kan också användas för att ta fram uppgifter om hur brottsligheten är fördelad bland de drabbade. Brottsligheten sker inte helt

¹¹ Brott på karta BRÅ-rapport 2000:14 s.9

slumpmässigt utan det kan urskiljas mönster för vilka som drabbas och när de drabbas. Det har visat sig att personer eller objekt som tidigare utsatts för brott löper en större risk att bli utsatta igen. Detta brukar kallas för upprepad utsatthet.¹² Med utgångspunkt från detta material kan prioriteringar för de brottsförebyggande insatserna koncentreras till de objekt eller personer som återkommer i statistiken. Lupp är, som nämnts tidigare, en metod för att jämföra utvecklingen av brottsligheten i ett område med förväntade värden. Med hjälp av Lupp är det enkelt att avgöra om utvecklingen går i positiv eller negativ riktning.

För att trygghetsmätningar ska kunna användas som ett värdefullt verktyg i den lokala problemanalysen är det viktigt att de innehåller viss bakgrundsinformation om populationen som undersöks. Trygghet samvarierar vanligtvis med en rad olika bakgrundsvariabler som exempelvis kön, ålder, födelseland och socioekonomisk status. För att kunna rikta insatser dit behovet av dem är som störst är det värdefullt att veta hur otryggheten ser ut i olika grupper. Vid en analys av en mer generell utveckling av tryggheten i de områden som omfattas av storstadsarbetet är det tveksamt om de olika bakgrundsvariablerna är lika viktiga.

Som ett komplement till trygghetsundersökningar är så kallade fokusgruppsintervjuer ett värdefullt inslag i den lokala problemanalysen. Intervjuerna kan genomföras med verksamma och boende i området för att få fördjupad kunskap om den lokala problembilden. Vissa bostadsbolag genomför även besöksintervjuer hos de boende, exempelvis i en hel portuppgång eller delar av bostadsområden, för att på så sätt få en uppfattning om de boendes uppfattningar. Genom denna metod kommer man åt grupper som annars kanske inte skulle ha svarat på enkäter.

¹² Upprepad utsatthet för brott En utgångspunkt för brottsförebyggande verksamhet. BRÅ-rapport 2001:3

Sammanfattande slutsatser

I denna skrivelse har BRÅ, i enlighet med uppdraget, analyserat de indikatorer som föreslagits av Integrationsverket. BRÅ har även föreslagit hur indikatorerna kan utvecklas samt givit förslag på andra kompletterande indikatorer. Det är BRÅ:s bedömning att de indikatorer som Integrationsverket föreslår är användbara för att följa en generell utveckling av tryggheten i de berörda områdena.

- De frågor som använts för att mäta tryggheten i boendestudien är välbeprövade och avgränsade och ger, i kombination med anmäld brottslighet, en bild av den upplevda tryggheten hos de boende i de berörda områdena. Att använda uppgifter från de boende stämmer även väl överens med formuleringen av trygghetsmålet då det sätter de boendes subjektiva upplevelse i fokus. BRÅ menar dock att Integrationsverkets frågor bör kunna utvecklas och kompletteras med en fråga om de boendes uppfattning om den lokala problemnivån.
- De brottskategorier som Integrationsverket använder sig av är vedertagna och relevanta som indirekta indikatorer på trygghet, så länge man tar hänsyn till de problem som kan uppkomma vid användandet av dessa indikatorer. Den upplevda tryggheten påverkas till stor del av synliga brottsligheten. BRÅ lämnar därför ett förslag på brottstyper som kan representera den synliga brottsligheten. Dessa brottstyper kan sammanräknas och användas som en trygghetsindikator.

De ovannämnda indikatorerna kan dock kompletteras med andra alternativa mått för att på så sätt få en tydligare och mer lokalt förankrad bild av problematiken.

- De kompletterande indikatorer som BRÅ föreslår är valda på grundval av att de erfarenhetsmässigt har visat sig påverka trygghet och trivselområdet. En ökning av företeelser som exempelvis skolk, skadegörelse och boenderelaterade störningar kan visa på en tilltagande normlöshet i området och är därför lämpliga som indirekta indikatorer på både trygghet och trivsel.
- BRÅ ger även förslag på alternativa arbetssätt med de redan befintliga indikatorerna, anmäld brottslighet och trygghetsmätningar, i syfte att maximalt utnyttja den informationsmängd som kan fås ur materialet och därmed öka dess användbarhet.

Avslutningsvis vill BRÅ betona att brott och ordningsstörningar inte sker isolerat utan ska ses som en del av ett större socialt problem. Det krävs en samverkan mellan olika aktörer i samhället för att undvika en ökning av brottsligheten och för att öka tryggheten hos de boende. Ett sätt att få till stånd en samverkan kring dessa frågor är genom de lokala brottsförebyggande råden eftersom de ofta fungerar som en kontaktpunkt för aktörerna inom det brottsförebyggande och trygghetsskapande området. Trygghetsmätningar är ett exempel på en indikator som skulle gagnas av samverkan eftersom de ofta är förenade med relativt stora kostnader. En kostnadsfördelning mellan olika aktörer skulle i detta fall kunna säkerställa mätningarnas kontinuitet, vilket är en förutsättning för att de ska kunna användas på ett lämpligt sätt. Det är av stor vikt att det trygghetsskapande arbete som inletts i de utsatta områdena inte stannar upp.

Referenser

- Brottsförebyggande rådet (1999). *Bygga upp brottsförebyggande arbete – idéskrift # 1*. BRÅ-rapport 1999: 5. Stockholm: Brottsförebyggande rådet. Fritzes.
- Brottsförebyggande rådet (2000a). *Brott och otrygghet i Borlänge*. Stockholm: Brottsförebyggande rådet. Stencil.
- Brottsförebyggande rådet (2000b). *Brott på karta – idéskrift # 5*. BRÅ-rapport 2000: 14. Stockholm: Brottsförebyggande rådet. Fritzes.
- Brottsförebyggande rådet (2001). *Upprepad utsatthet för brott. En utgångspunkt för brottsförebyggande verksamhet*. BRÅ-rapport 2001: 3. Stockholm: Brottsförebyggande rådet. Fritzes.
- Brottsförebyggande rådet (2001). *Brottsutvecklingen i Sverige 1998-2000*. BRÅ-rapport 2001: 10. Stockholm: Brottsförebyggande rådet. Fritzes.
- Brottsförebyggande rådet (2001). *Lupp En lokal uppföljnings- & prognosprocedur i problemorienterat arbete mot brott – idéskrift # 8*. BRÅ-rapport 2001: 13. Stockholm: Brottsförebyggande rådet. Fritzes.
- Dolmén, Lars (2002). *Brottslighetens geografi. En analys av brottsligheten i Stockholms län*. Kriminologiska institutionen avhandlingsserie 6. Stockholm: Kriminologiska institutionen
- Integrationsverket (2002). *På rätt väg? Slutrapport från den nationella utvärderingen av storstadssatsningen*. Integrationsverkets rapportserie 2002: 05. Norrköping: Integrationsverket.
- Proposition 1997/98: 165. *Utveckling och rättvisa – en politik för storstaden på 2000-talet*.
- Simmons, Jon. (2002). *Crime in England and Wales 2001/2002*. London: Homeoffice
- Wikström, Torstensson och Dolmén (1997a) *Lokala problem, Brotts och trygghet i Gävleborgs län*. Rapport 1997: 1. Rapport från problemgruppen. Forskningsenheten Polishögskolan, Solna.
- Wikström, Torstensson och Dolmén (1997b) *Lokala problem, Brotts och trygghet i Dalarna*. Rapport 1997: 3. Rapport från problemgruppen. Forskningsenheten Polishögskolan, Solna.
- Wikström, Torstensson och Dolmén (1997c) *Lokala problem, Brotts och trygghet i Stockholms län*. Rapport 1997: 4. Rapport från problemgruppen. Forskningsenheten Polishögskolan, Solna.