



Förebyggande av våld i offentlig miljö

En slutrapport

Förebyggande av våld i offentlig miljö

En slutrapport

Dnr F 3-0402/2006
PoA-480-3550/06

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.

Denna rapport kan laddas ned som pdf från Brå:s webbplats, www.bra.se/publikationer

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: Susanne Axbom, Marie Johansson Meinke

Omslag och layout: Tina Hedh-Gallant

© Brottsförebyggande rådet 2009

Innehåll

Förord	5
Inledning	6
Våldet i offentlig miljö är ofta nöjesrelaterat	6
Kunskapen om effektiva polismetoder	7
Uppdragets genomförande	8
Polisens arbete mot gatuvåld – angränsande projekt	10
De prövade arbetsmetoderna	11
Kronobergsmodellen	11
Utökad utvärdering av Kronobergsmodellen i Sundsvall	13
Kameraövervakning i brottsförebyggande syfte	17
Polisens krog tillsyn	21
Slutord	23
Referenser	26
Bilagor	27
Bilaga 1. Kunskapen om effektiva polismetoder för att förebygga våld i offentliga miljöer	27
Bilaga 2. Sammanställning av snabbrapporter från den utökade utvärderingen i Sundsvall	40
Bilaga 3. Polisens utökade krog tillsyn	41

Förord

År 2006 fick Brottsförebyggande rådet (Brå) och Rikspolisstyrelsen (RPS) i uppdrag av regeringen att planera och genomföra ett projekt om förebyggande av våld i offentlig miljö. Enligt uppdraget skulle Brå, i samverkan med RPS, ägna sig åt kunskaps- och metodutveckling avseende arbetsmetoder för att förebygga sådan våldsbrottslighet. RPS skulle tillse att arbetsmetoderna genomfördes av lämpliga polismyndigheter varefter de skulle utvärderas av Brå. En projektplan för projektet "Förebyggande av våld i offentlig miljö" redovisades för regeringen i december 2006. Uppdraget delredovisades för regeringen i september 2008 och uppdraget slutredovisades i och med denna rapport i juni 2009.

Uppdraget för projektet "Förebyggande av våld i offentlig miljö" avgränsades till att avse förebyggande insatser mot misshandelsbrott utomhus samt personrån. Då fokus i uppdraget har varit på polisiära insatser – antingen enskilt eller tillsammans med andra aktörer – har projektet också avgränsats till att avse de offentliga miljöer där polisen arbetar eller har förutsättningar att arbeta.

Inom projektet har tre arbetsmetoder prövats varav en är den så kallade Kronobergsmodellen som är en metod för att förebygga att ungdomar berusar sig och hamnar i våldssituationer i offentliga miljöer. Övriga metoder som prövats är kameraövervakning i offentlig miljö och förstärkt polisiär krogtillsyn.

Projektet har letts av en styrgrupp vars sammansättning har förändrats under åren men hela tiden bestått av representanter från RPS, Brå, Polismyndigheten i Stockholms län och polismyndigheten i Örebro län.

RPS och Brå vill rikta ett stort tack till samtliga berörda polisområden som har medverkat i projektet.

Stockholm i juni 2009

Jan Andersson
Generaldirektör

Bengt Svenson
Rikspolischef

Inledning

Våldsbrott är och har varit en central fråga i den offentliga debatten under de senaste åren, bland annat med anledning av den kraftiga ökningen av polisanmälda misshandelsbrott. När det gäller att minska våld i privat miljö, och då särskilt våld mot kvinnor i nära relationer, har regeringen tagit initiativ till en rad olika insatser, som berör inte bara polisens arbete utan även kommuner, andra myndigheter och frivilligorganisationer.¹ Inom polisen pågår en nationell satsning för att åtgärderna mot denna typ av våldsbrott ska bli så bra som möjligt.

Men frågan om vilka insatser som kan bidra till att minska våld i *offentlig miljö* har inte uppmärksammats lika mycket, trots de negativa konsekvenser som även denna typ av våld medför. Förutom det lidande som brottet kan innebära för den som utsätts för det, kan det våld som sker ute på stan även minska allmänhetens känsla av trygghet och säkerhet. Eftersom en stor del av våldet begås av unga människor (främst unga män) riskerar brotten också att förstöra framtiden för dessa ungdomar.

Mot denna bakgrund fick Brottsförebyggande rådet (Brå) och Rikspolisstyrelsen (RPS) år 2006 i uppdrag av regeringen att tillsammans ”planera och genomföra ett projekt om förebyggande av våld i offentlig miljö” (Ju2006/5403/KRIM). Enligt uppdraget skulle Brå, i samverkan med RPS, ägna sig åt kunskaps- och metodutveckling avseende arbetsmetoder för att förebygga sådan våldsbrottslighet. RPS skulle sedan tillse att arbetsmetoderna genomfördes av lämpliga polismyndigheter varefter de skulle utvärderas av Brå. En projektplan för projektet ”Förebyggande av våld i offentlig miljö” redovisades för regeringen i december 2006 och uppdraget slutredovisas för regeringen i och med denna rapport i juni 2009.

Våldet i offentlig miljö är ofta nöjesrelaterat

Vad karakteriserar då det våld som sker i offentlig miljö? Brå har i två tidigare rapporter gått igenom sammanlagt över 1 000 anmälningar om misshandel mellan obekanta.² Eftersom en stor del av detta våld äger rum i offentlig miljö ger genomgången en bra bild av hur det anmälda våldet i sådana miljöer oftast ser ut. Den stora majoriteten av både gärningspersoner och offer är män. Båda är generellt unga; i det genomgångna materialet var hälften under 24 år och en tredjedel under 21 år. I stor utsträckning handlar det om så kallade ”nöjesrelaterade” misshandelsbrott, vilket innebär att de sker på helgkvällar eller nätter mellan två män som är på väg till eller från krogen eller någon privat fest. Bakgrunden är oftast att de råkar i någon form av dispyt.

Alkohol är ofta inblandad vid våld i offentlig miljö. I det genomgångna materialet fanns det i nästan 70 procent av fallen indikationer på att gärningspersonen var berusad. Bland dem som blev slagna var andelen som var berusade ännu något högre.

¹ Se regeringens handlingsplan rörande våld mot kvinnor, hedersrelaterat våld och förtryck samt våld i samkönade relationer. Skr. 2007/08:39.

² Brå-rapport 2009:1 *Misshandel mellan obekanta. Kan fler brott klaras upp? Del 1* samt Brå-rapport 2007:12 *Misshandel mellan obekanta. Kan fler brott klaras upp? Del 2*.

I det typiska fallet i det genomgångna materialet var skadorna relativt lindriga. Men det är inte helt ovanligt med allvarliga skador, där den som utsatts för våldet tvingas uppsöka sjukhus.

Kunskapen om effektiva polismetoder

Som en del av projektet har Brå och RPS försökt skapa en bild av kunskapsläget när det gäller effektiva polismetoder för att förebygga våld i offentliga miljöer. Allmänt kan sägas att det gjorts få högklassiga vetenskapliga utvärderingar på området. Det är främst två metoder som vetenskapligt utvärderats i lite större skala och i viss utsträckning visat goda resultat. Den ena metoden innebär att polisen koncentrerar sitt arbete till så kallade "hot-spots". Kombinationen att tillföra fler poliser till brottsutsatta platser vid särskilt utsatta tider och mot särskilda individer och grupperingar får således stöd i forskningen (Sherman och Eck 2005, Pease 2002).

Den andra metoden är kameraövervakning på offentliga platser (se t.ex. Brå 2007:29). Kameraövervakning har i och för sig främst visat sig ha effekt för att minska stöldur bilar på parkeringsplatser, men det finns även utvärderade projekt rörande våldsbrott på offentlig plats som visat sig ge goda effekter. Det främsta exemplet är den utvärdering som Brå gjort av kameraövervakningen på Möllevångstorget i Malmö. Den utvärderingen visade att våldsbrotten minskade på torget efter att övervakningskameror satts upp (Brå 2003:11).

Lovande, ej utvärderade metoder

Även om det finns få vetenskapliga utvärderingar av polisära metoder för att förebygga våld i offentlig miljö, så börjar det växa fram allt fler beskrivningar av "lovande" arbete på området som pågår i olika europeiska länder. En viktig sådan kunskapskälla är hemsidan för det europeiska brottsförebyggande nätverket European Crime Prevention Network (EUCPN) och dess Good Practice-arkiv samt inkomna bidrag till den årliga brottsförebyggande tävlingen European Crime Prevention Awards (ECPA) (www.eucpn.org). Kunskap kan också hämtas från beskrivningarna av de projekt som har ingått i den brittiska brottsförebyggande tävlingen Tilley Awards, som finns på Home Office hemsida (homeoffice.gov.uk). Det är främst projekt från dessa hemsidor som Brå och RPS koncentrerat sig på i sin genomgång.

Genomgången visar alltså att det bedrivs och har bedrivits en rad olika projekt i Europa med syfte att minska våldet i offentlig miljö. Vanligt är att de genomförts i samverkan mellan flera aktörer varav polisen endast är en. Polisen har dock många gånger varit den som tagit initiativ till projekten liksom varit den drivande och huvudansvarige parten. En majoritet av projekten innehåller också oftast ett flertal arbetsmetoder. I den bild som framträder när man går igenom de arbetsmoment som polisen stått för i projekten kan man dock urskilja vissa metoder som ofta ingår. Det rör sig om följande metoder:

- Kameraövervakning. Här inryms både uppsättandet av nya kameror liksom att flytta befintliga kameror till särskilt utsatta platser.

- Krog tillsyn och andra krogrelaterade insatser. Här återfinns bland annat krog tillsyn och andra krogrelaterade insatser i syfte att förbättra såväl krogarnas fysiska miljö både inom- och utomhus som förbättrat bemötande av dörpersonal etc.
- Informationsrelaterade insatser. Här åsyftas bland annat riktade informationskampanjer och informationsutbyte mellan olika brottsförebyggande aktörer, liksom olika sätt att upptäcka förekomsten av alkoholrelaterade brott, till exempel genom nya datalagringsystem.
- Insatser i syfte att direkt påverka alkoholkonsumtionen på allmänna platser. Dessa omfattar bland annat förverkande av beslagtagn alkohol från framför allt ungdomar.
- Tidiga ingripanden vid särskilda tillfällen, till exempel festivaler. Här återfinns bland annat insatser som syftar till att avbryta den kedja av händelser som kan leda till att våldsbrott sker.
- Polisiär närvaro. Denna omfattar bland annat utsättande av uniformerade poliser vid specifika platser (hot spots) på specifika tider (hot times) som identifierats i en brottsmönsteranalys, både för ökad synlighet och ökad upptäcktsrisk.

En fullständig redovisning av de genomgångna projekten återfinns i Bilaga 1.

Uppdragets genomförande

Med de internationella erfarenheterna som grund har RPS även gjort en nationell inventering av lovande polisiära metoder i Sverige som skulle kunna prövas inom ramen för uppdraget. Bland annat diskuterades möjligheten att implementera och utvärdera utsättning av ordningsvakter, trafikavstängningar, mobila poliskontor och tidiga ingripanden mot ordningsstörningar.³

En bedömning gjordes emellertid även av om de aktuella metoderna skulle vara möjliga att både implementera och utvärdera under den relativt begränsade uppdragstiden. Det ledde till att Brå och RPS valde att pröva följande tre arbetsmetoder: Kronobergsmodellen, som inriktar sig på ungdomars alkoholdrickande ute på stan, kameraövervakning och förstärkt krog tillsyn. Alla tre metoderna ligger i linje med vad som utifrån nuvarande kunskapsläge framstår som lovande när det gäller att förebygga våld.

Kronobergsmodellen

Den första arbetsmetoden som prövades var Kronobergsmodellen, och den utvärderingen är också den som varit möjlig att genomföra på bästa sätt. Metoden var redan väl utprovad i Växjö och Brå och RPS kunde på grundval av erfarenheterna därifrån formulera ett tydligt prospekt, som beskrev exakt vad modellen innebär. Prospektet skickades till alla polisområden i landet, som fick anmäla sitt intresse av att pröva metoden och delta i utvärderingen. Ett krav var att de inte redan skulle arbeta enligt modellen. Sju polisområden var intresserade: Piteå, Sundsvall, Enköping/Håbo, Nacka, Skärholmen, Karlstad och Gotland. Polisen i dessa områden utbildades närmare av Brå och RPS kring vad metoden innebär och hur de

³ Arbetsmetoderna beskrivs närmare i Bilaga 1.

förväntades arbeta under projekttiden. Både RPS och Brå höll regelbunden kontakt med de deltagande polisområdena under projekttiden för att se hur arbetet bedrevs.

Utöver att RPS och Brå nära följde implementeringen av metoden, samlade Brå omfattande data av både kvantitativt och kvalitativt slag för att kunna värdera effekterna av arbetssättet.

Kameraövervakning i Landskrona

Att utvärdera vilka effekter kameraövervakning har när det gäller att förebygga våld i offentlig miljö var en tanke som också dök upp tidigt i projektet. Det är en metod som är tydlig och väl avgränsad, och som visat goda effekter i Sverige redan tidigare. Inledningsvis var avsikten att följa och utvärdera en verksamhet med kameraövervakning i Stockholm, som polisen planerade. Efter problem att få tillstånd till verksamheten avbröts emellertid de planerna. Redan tidigare pågick emellertid kameraövervakning i brottsförebyggande syfte i centrala Landskrona. RPS och Brå beslutade då att i stället utvärdera den verksamheten.

En fördel vid utvärderingen var att kameraövervakningen i Landskrona redan pågått ett par år och att det fanns bra bakgrundsstatistik, både när det gäller brottsligheten och medborgarnas trygghet. Nackdelen var att RPS och Brå inte kunde påverka hur verksamheten lades upp. Idealiskt från uppdragets utgångspunkt hade varit att *polisen* hade haft ansvar för kameraövervakningen. Så var dock inte fallet; det var kommunen som hade tagit initiativ till och ansvarade för verksamheten, och någon förändring i det avseendet under uppdragstiden var inte möjlig.

Förstärkt krog tillsyn

Implementeringen och utvärderingen av förstärkt krog tillsyn var den metod som inleddes sist i projektet. Skälet till att den metoden prövades och utvärderades så sent under uppdragstiden var att den handbok som framställt av Folkhälsoinstitutet och RPS och som beskriver arbetsmetoden inte publicerades förrän år 2007. Arbetssättet hade knappast hunnit spridas efter det (FHI 2007). RPS gick emellertid sommaren 2008 ut med en förfrågan till alla polisområden om intresset att pröva metoden och få arbetet utvärderat. Tre polisområden var intresserade av att delta: Uppsala, Härnösand och Örnsköldsvik. Eftersom förfrågan och det konkreta arbetet med metoden skedde så pass sent under uppdragstiden, var det inte möjligt för Brå att hinna utvärdera effekterna av metoden. Utvärderingen inriktades i stället på hur väl de tre områdena lyckades implementera metoden och en diskussion av vilka effekter som kan förväntas vid en eventuell senare effektutvärdering.

Organisation och arbetsform

Projektet har bedrivits i nära samarbete mellan RPS och Brå och arbetet har bedrivits i en arbetsgrupp och ett sekretariat, under ledning av en styrgrupp. Styrgruppens sammansättning har förändrats under åren men har hela tiden bestått av representanter från RPS och Brå. Till styrgruppen har dessutom företrädare för Polismyndigheterna i Stockholms och Örebro län knutits. Sekretariatet och arbetsgruppen har bestått av representanter från både Brå och RPS samt Polismyndigheten i Stockholms län.

RPS har haft huvudansvaret för genomförandefrågorna och Brå för utvärderingsfrågorna, men båda parter har i praktiken varit engagerade i alla moment av uppdraget. Erfarenheterna av detta täta samarbete är mycket goda.

Polisens arbete mot gatuvåld – angränsande projekt

Under den period som regeringsuppdraget att förebygga våld i offentliga miljöer har pågått, har polisen också genomfört en nationell satsning på att förebygga misshandelsbrott utomhus. Satsningen pågick under tre månader, från november 2007 till och med januari 2008, med målet att bryta den mångåriga uppåtgående trenden för brottstypen.

Enligt polisens egen uppföljning fick satsningen ett förhållandevis stort genomslag, med en rad förstärkta insatser runt om i landet (RPS 2008). Den typ av insatser som nämns i rapporten rörde bland annat intensifierad övervakning av plaster med mycket våldsbrott, krogkontroller, samverkan med ordningsvakter, tidiga ingripanden i form av omhändertaganden, fotpatrullering och insatser mot ungdomars alkoholförtäring.

Polisens bedömning var att satsningen hade positiva effekter och att den bidrog till att minska antalet anmälda våldsbrott utomhus.⁴

⁴ Enligt polisens statistik minskade antalet anmälda misshandelsbrott utomhus vid 16 av 21 myndigheter i förhållande till motsvarande period året innan. Minskningen på nationell nivå var 7 procent, men denna minskning hade redan börjat från och med juli månad 2007. Under perioden efter insatsen, februari – april 2008, fortsatte den positiva utvecklingen.

De prövade arbetsmetoderna

Kronobergsmodellen

Inom ramen för regeringsuppdraget ”Förebyggande av våld i offentlig miljö” har det genomförts en utvärdering av Kronobergsmodellen, som är en metod för att förebygga att ungdomar berusar sig och hamnar i våldssituationer i offentliga miljöer. Utvärderingens fokus är att undersöka om Kronobergsmodellen är en sådan metod som regeringsuppdraget avser, nämligen om den fungerar förebyggande mot våld i offentlig miljö. Utvärderingens syfte bestämdes till att belysa arbetsmetodens effekt på våldsbrottsligheten bland unga genom en effektutvärdering samt att genom en processutvärdering följa hur väl Kronobergsmodellen kan implementeras i polisens verksamhet. Kärnfrågan i utvärderingen gäller en relationen mellan graden av implementering av modellen och förändringen i misshandelsbrottsligheten i respektive polisområde.

Utvärderingen av Kronobergsmodellen redovisades i en rapport som gavs ut i april 2009 (Rapport 2009:5, se Bilaga 2). Nedan följer en kort sammanfattning av rapporten och ett avsnitt om resultaten av att arbeta enligt Kronobergsmodellen under en förlängd projekttid, nämligen elva månader, vilket genomfördes i Sundsvalls närpolisområde.

Bakgrund till utvärderingen av Kronobergsmodellen

Arbetet med regeringsuppdraget inleddes med en eftersökning av polisiära arbetsmetoder som syftar till att minska våldsbrottslighet i offentlig miljö. Kronobergsmodellen blev en omtalad arbetsmetod genom att den vann den svenska uttagningen till ECPA (European Crime Prevention Awards) och blev Sveriges bidrag i den europeiska tävlingen i brottsförebyggande arbete, som år 2006 hade just förebyggande arbete mot alkohol och/eller drogrelaterat våld som tema. En uppföljning av den första tillämpningen av modellen i Kronobergs län indikerade lovande resultat med minskad våldsbrottslighet.

Utvärdering i sju polisområden

En utvärdering av Kronobergsmodellen planerades och sju polisområden i sex polismyndigheter deltog i projektet och beslöt att implementera arbetssättet. Projektet inleddes i början av år 2008 i polisområdena: Piteå, Sundsvall, Enköping/Håbo, Nacka, Skärholmen, Karlstad och Gotland. Brå har samlat in både kvantitativ och kvalitativ data i form av bland annat intervjuer, polisens egen dokumentation och kriminalstatistik. I utvärderingen studerades Kronobergsmodellen i de sju polisområdena under en begränsad projekttid, som kortast fyra månader och som längst sju månader.

Projektet har genomförts i varierande omfattning i de olika polisområdena

Tanken var att alla deltagande polisområden skulle tillämpa modellen fullt ut under projekttiden. Polisområdena har i stor utsträckning lyckats med detta när det gäller den del som avser ingripanden mot unga. När det gäl-

ler målet att utreda och lagföra langare har vare sig insatserna eller resultaten varit lika påtagliga, med undantag för Sundsvall. De områden som Brå uppfattar har arbetat så mycket med modellen att det är tänkbart att den skulle kunna ha någon inverkan är Sundsvall, Karlstad, Nacka och Håbo. Piteå och Enköping har inte genomfört arbetssättet i lika stor utsträckning. Gotland och Skärholmen är de två områden som gjort alltför lite för att det skulle vara rimligt att hänföra eventuella minskningar av våldsbrotten bland unga på stan till Kronobergsmodellen.

Polisens bedömning i de områden där Kronobergsmodellen tillämpats på ett mer systematiskt sätt, är att ungdomarna förändrat sitt dryckesmönster så att de i mindre utsträckning dricker eller är berusade på offentliga platser. Ungdomarna har snabbt förstått polisens arbetssätt och har anpassat sig till det. Antalet ungdomar som vårdats för alkoholförgiftning har minskat på flera ställen. Däremot uppfattas det som mer osäkert om ungdomarna även dricker mindre i privata miljöer till följd av att polisen arbetar med Kronobergsmodellen.

Effekter på våldsbrotten bland unga där Kronobergsmodellen tillämpats

För att studera en förändring av våldsbrottsligheten i projektområdena har Brå använt en tvåstegsanalys. I det första analyssteget studeras utvecklingen av våldsbrott bland unga (misshandel utomhus som begåtts av eller mellan unga). Antalet anmälningar om våldsbrott bland unga under projekttiden år 2008 jämförs med ett genomsnitt av antalet anmälningar om våldsbrott bland unga under åren 2006 och 2007. Det första analyssteget visar att den anmälda våldsbrottsligheten bland unga har minskat under projekttiden i två av de fyra deltagande områdena som tillämpat Kronobergsmodellen i stor utsträckning. Störst har minskningen varit i två av de områden som arbetat mest med modellen (Sundsvall och Karlstad).

I det andra analyssteget studeras övrig våldsbrottslighets utveckling (misshandel utomhus mot unga och vuxna i polisområdet respektive länet) under det år projektet pågick och jämförs med åren före.

Resultatet av det andra analyssteget visar att utvecklingen av anmälningarna om misshandel mellan unga i Sundsvall och Karlstad har varit klart mer gynnsam än utvecklingen av både övriga misshandelsanmälningar utomhus i polisområdet och i hela länet. I Nacka minskade inte våldet bland unga särskilt mycket (första analyssteget), men utvecklingen av det anmälda våldet bland unga i området är avsevärt mer positiv än våldsutvecklingen bland vuxna i kommunen och länet. Det betyder att tre av de fyra polisområden som arbetat mycket med Kronobergsmodellen visar en positiv utveckling av våldsbrottsligheten. Det talar för att arbetet med modellen kan fungera förebyggande mot våld i offentlig miljö. Resultatet av de båda analysstegen förstärker bilden av att arbetet med Kronobergsmodellen har haft effekt.

Brå:s bedömning

Sammantaget är det en positiv bild som framträder i utvärderingen av Kronobergsmodellen. Under projekttiden har de flesta deltagande polisområdena på ett substantiellt sätt förändrat sitt arbetssätt när det gäller ingripanden mot ungdomar i offentlig miljö. Erfarenheterna från de polisområden som arbetat med modellen visar att ett aktivt arbete från polisens

sida kan minska ungdomars alkoholdrickande i offentlig miljö. Att ungdomarna förhindrats att dricka i offentlig miljö har också lett till att färre ungdomar behövt få vård för alkoholförgiftning. De statistiska resultaten talar starkt för att det i sin tur kan bidra till att minska våldsbrotten i offentlig miljö. Detta är glädjande, särskilt mot bakgrund av att det rör sig om ett tydligt och begripligt arbetssätt som är relativt enkelt att införa.

Utökad utvärdering av Kronobergsmodellen i Sundsvall

Förlängd projekttid i Sundsvall

Utöver den utvärdering av Kronobergsmodellen som presenterades i april 2009 (Brå 2009:5), har Brå följt Sundsvalls närpolisområde under en förlängd projekttid. När polisen i Sundsvall beslöt att delta i utvärderingen av Kronobergsmodellen avsatte de resurser för en projekttid om tio månader, från februari till och med november år 2008. I utvärderingen studerades polisens arbete enligt Kronobergsmodellen endast från perioden februari till och med augusti år 2008. Polisen i Sundsvall ställde därför en förfrågan till Brå om att göra en utökad studie där alla de månader som projektet var tänkt att pågå i Sundsvall följdes upp. Brå har därför genomfört en analys av arbetet enligt Kronobergsmodellen i Sundsvall som innefattar den förlängda projekttiden.

Jämförbara data i båda utvärderingarna

Alla de datakällor som användes i den förra utvärderingen har också använts vid den förlängda utvärderingen (se Brå 2009:5).

Sundsvalls arbete enligt Kronobergsmodellen

Den redovisning som görs av den senare projekttiden i Sundsvall hålls kort och den som läser detta kapitel förutsätts ha läst den tidigare utvärderingen av Kronobergsmodellen.

Arbetet med att minska drickande i offentlig miljö

Den ena delen av Kronobergsmodellen innebär att polisen ska ingripa mot de ungdomar som är berusade i offentlig miljö eller där omständigheterna är sådana att de riskerar att bli det. Även under den förlängda projekttiden har polisen fortsatt arbeta med sådana åtgärder. Polisens arbete vad gäller detta har inte ändrat karaktär under den förlängda projekttiden men det har minskat i intensitet. Orsaken är att färre ungdomar med alkohol vistas i offentlig miljö under hösten jämfört med under de vår- och sommarmånader som studerades i den tidigare utvärderingen.

Under den senare projekttiden har poliserna fortsatt att dokumentera sitt arbete enligt Kronobergsmodellen på snabbrapporter och på direktförverkandeprotokoll. Snabbrapporterna från den senare projekttiden finns sammanställda i tabell 1 i Bilaga 2, där Brå också visar en jämförelse mellan snabbrapporterna från den tidigare utvärderade perioden och från den förlängda projekttiden.

Tabell 1. Tabell över antalet snabbrapporter och antalet direktförverkandeprotokoll under respektive projekttid samt utslaget per månad år 2008.

År 2008	Antal snabb-rapporter	Antal snabb-rapporter per månad	Antal direkt-förverkande protokoll	Antal direkt-förverkande protokoll per månad
Februari–augusti	289	41	197	28
September–november	36	12	37	9

Antalet direktförverkandeprotokoll är ett mått på intensiteten i polisens åtgärder mot ungdomar som bär på alkohol. Tabell 1 visar att polisen i genomsnitt skrivit färre snabbrapporter och färre direktförverkandeprotokoll per månad under den senare projekttiden jämfört med den tidigare utvärderade perioden. Det kan ha två olika förklaringar. Dels är det troligt att det under hösten år 2008 var färre ungdomar på stan som burit på alkohol, dels kan det vara så att insatserna mot ungdomarna faktiskt har minskat något.

Det tycks som om arbetet med Kronobergsmodellen har haft effekter på antalet ungdomar som är så kraftigt berusade att de måste tas till sjukhus. Vid en jämförelse med statistik från Sundsvalls sjukhus där kraftigt berusade (alkoholförgiftade) ungdomar vårdas, visas att det skett en dryg halvering av antalet vårdade ungdomar under de 10 månader som projektet genomförts, jämfört med de tre föregående åren då nivån varit oförändrad⁵.

Uppfattningen från polisen är att det märks att det är färre ungdomar som dricker i offentlig miljö. Det är också färre ungdomar som vistas berusade utomhus jämfört med under den tidigare projektperioden. Till viss del kan minskningen förklaras av att färre ungdomar vistas utomhus under hösten när det blir kallare ute. Brå har inte kunnat genomföra någon jämförelse av ungdomarnas drickande under höstmånaderna det år projektet pågick och motsvarande tidsperiod åren innan. Polisen i Sundsvall menar dock att ungdomarna i polisområdet väl känner till polisens arbetsätt och är medvetna om vilka åtgärder polisen vidtar om de blir stoppade med alkohol. Det borde kunna påverka ungdomarnas alkoholkonsumtion.

Arbetet med langare

Polisens arbete mot langare har fortsatt enligt samma upplägg som tidigare även under den senare projekttiden. I den tidigare utvärderingen visades att polisen i Sundsvall hade tagit upp många anmälningar om langning som de ännu inte hunnit utreda inom den tidigare projekttiden. Under den förlängda projekttiden har polisen kommit längre på väg och lyckats utreda fler anmälningar som togs upp under den tidigare projektperioden. Polisen har också tagit upp 54 nya anmälningar om langning under den förlängda projekttiden som sammanlagt innehållit 71 brott (motsvarande period tidigare år hade polisen endast tagit upp enstaka anmälningar). I tabell 2 redovisas vad som skett med anmälningarna som togs upp under den senare projekttiden. (I tabellen redovisas de anmälningar där förundersökning inletts under projekttiden. Strafföreläggandet eller domen kom i de flesta fall efter projekttiden och avsåg bland annat villkorlig dom och fängelse.)

⁵ Statistik från barn- och ungdomskliniken vid Sundsvalls sjukhus. Statistiken avser ungdomar till och med 18 år.

Tabell 2. Tabell över anmälningar om langning under perioden februari – augusti och september – november år 2008 med redovisning för antal anmälningar, anmälningar med misstänkt gärningsperson, inledd förundersökning (FU) samt påföljd. Siffrorna är ungefärliga.

	Antal anmälningar om langning	Antal anmälningar om langning med misstänkt gärningsperson	Antal anmälningar om langning där FU inlemts	Antal anmälningar om langning där dom avkunnats/strafföreläggande utfärdats
Perioden februari – augusti 2008	286	29	29	10
Perioden september – november 2008	54	20	8	8

Utvecklingen av våld bland unga

För att beräkna hur antalet anmälningar om våld bland unga procentuellt sett har förändrats under den sammanlagda projektiden år 2008 jämfört med motsvarande period tidigare år, har Brå beräknat ett genomsnitt av våldsbrotten åren 2006 och 2007. Detta har jämförts med antalet anmälningar under år 2008. I tabell 3 visas att det skett en minskning med 35 procent under perioden februari - november år 2008 jämfört med genomsnittet av de två föregående åren. Den minskningen är alltså kraftigare än minskningen av våldsbrottsligheten som kunde ses efter att den tidigare projektiden utvärderats, då minskningen beräknades till 27 procent.

Tabell 3. Antalet anmälningar om misshandel bland unga i Sundsvalls polisområde under perioden februari till augusti och perioden februari till november år 2008. I tabellen redovisas även motsvarande perioder åren 2005, 2006 och 2007. Sista kolumnen visar förändringen i procent mellan år 2008 samt ett genomsnitt av motsvarande period åren 2006 och 2007.

	2005	2006	2007	2008	Genomsnitt av år 2006/2007 jämfört med år 2008
Tidigare redovisade resultat om våld bland unga i Sundsvall under månaderna februari – augusti	61	108	100	76	-27%
Våld bland unga i Sundsvall under månaderna februari – november	98	153	153	99	-35 %

Jämförelse med utvecklingen av den totala våldsbrottsligheten

Genom en analys av utvecklingen av övrig våldsbrottslighet kan bedömningen av minskningen som visats avseende våld bland unga bli säkrare. Den procentuella minskningen av våld bland unga jämförs med, dels den totala utomhusmisshandeln i Sundsvall, dels den totala utomhusmisshandeln i det omgivande länet. Det blir då möjligt att se om utvecklingen, när det gäller våld bland unga i Sundsvall, skiljer sig från utvecklingen av annan utomhusmisshandel. I tabell 4 redovisas utvecklingen under den kortare respektive längre projektiden.

Jämförelsen visar att även den totala utomhusmisshandeln i Sundsvall har minskat men inte lika kraftigt som våldet bland unga. Jämförelsen visar också att våldet bland unga minskat mycket i jämförelse med det totala utomhusvåldet i det omgivande länet som i stället ökat något, skillnaden är 40 procentenheter.

Tabell 4. Procentuell förändring av antalet anmälningar om misshandel bland unga i Sundsvall, det totala antalet anmälningar om misshandel utomhus i Sundsvall respektive Västernorrlands län exklusive Sundsvall, räknat utifrån ett genomsnitt av åren 2006 och 2007 jämfört med år 2008.

	Förändring av våld bland unga, i procent	Förändring av det totala antalet anmälningar om misshandel utomhus i polisområdet, i procent*	Förändring av antal anmälningar om misshandel utomhus i resten av länet, i procent
Förändring under månaderna februari–augusti år 2008	-27	- 12	+ 4
Förändring under månaderna februari–november år 2008	-35	- 12	+ 4

* Då mätningen av utvecklingen av övrig utomhusmisshandel i polisområdet och i det omgivande länet baseras på årssiffor är jämförelsetalen för både den kortare och längre projektperioden desamma.

Genomsnittet av förändringen i våldsbrottligheten bland unga år 2006 och år 2007, jämfört med utvecklingen år 2008 illustreras i Figur 1.

Jämförelsen visar att det skett en minskning till år 2008 jämfört med genomsnittet av år 2006 och år 2007. Jämförelsen visar också att våldsbrottligheten bland unga låg lägre under nästan alla månader år 2008 jämfört med genomsnittet för åren 2006 och 2007. Endast under februari och mars år 2008 anmäldes fler våldsbrott. Utöver det är mönstret ganska likartat med en topp i maj och i slutet av sommaren, vid båda mätningarna och stigande antal anmälningar under november.



Figur 1. Figur över våld bland unga i Sundsvall räknat utifrån ett genomsnitt för månaderna februari till november år 2006 och år 2007, jämfört med motsvarande månader år 2008.

Slutsats

Utvärderingen av arbetet enligt Kronobergsmodellen i Sundsvall där även den senare projekttiden räknas in, visar att minskningen i våldsbrottsligheten blev kraftigare efter tio månader än efter sju månader. Det förstärker den slutsats som Brå tidigare dragit, att Kronobergsmodellen kan förebygga våldsbrott i offentlig miljö. Utvärderingarna talar för att de resultat som uppnåtts främst torde hänga samman med att ungdomarnas motivation till att dricka alkohol i offentlig miljö minskat. Studien av den senare projekttiden tyder på att effekten har hållit i sig, då det utöver minskningen av våld bland unga även har skett en minskning av antalet ungdomar som vårdats för alkoholförgiftning. Då fler anmälningar om alkoholbrott utretts under projekttiden finns det en teoretisk möjlighet att polisen även lyckats påverka utbudet av alkohol genom de avskräckande effekter som lagföringar kan ha på andra langare.

Kameraövervakning i brottsförebyggande syfte

Inom ramen för projektet har även en utvärdering av kameraövervakning i brottsförebyggande syfte genomförts i Landskrona. Utvärderingen redovisades i en rapport och gavs ut i maj 2009 (Rapport 2009:14, se Bilaga 3).

I september 2007 installerade Landskrona kommun 16 övervakningskameror på fem gator i centrala Landskrona. Kamerorna installerades med anledning av de höga nivåerna av våldsbrott och den låga upplevelsen av trygghet i de centrala delarna av staden. Syftet med övervakningskamerorna var att minska våldsbrottsligheten och öka tryggheten i området. Kommunen fick tillstånd att filma under helgnätter mellan klockan 21 och 06, och bilderna spelas in och sparas av kommunen i 30 dagar.

Kameraövervakning i brottsförebyggande syfte

Kameraövervakning kan fungera brottsförebyggande på framför allt fyra olika sätt:

- genom att *avskräcka från brott* då potentiella gärningspersoner upplever risken för upptäckt som större.
- genom att *öka den verkliga sannolikheten för upptäckt* genom att polis och åklagare använder de inspelade bilderna för att utreda och bevisa brott.
- genom att *avbryta pågående brott* i de fall då kamerorna är kopplade direkt till en kommunikationscentral och polisen på det sättet kan infinna sig på rätt tid och plats.
- genom att kamerorna signalerar förbättringar i miljön kan de *öka tryggheten* och den informella sociala kontrollen.

Kameraövervakning har traditionellt främst använts till att förebygga stöld och skadegörelse på exempelvis parkeringar, men har under senare år allt oftare nyttjats för att förebygga brott i stadskärnor.

I en systematisk forskningsgenomgång som publicerades av Brå år 2007 (Brå 2007b) undersöktes kameraövervakningens effekter i 44 studier från olika länder. Av studierna behandlade 22 stycken kameraövervakning i stadskärnor (varav 17 studier kom från Storbritannien, där kameraöver-

vakning är mycket vanligt). När författarna till Brå:s rapport lade samman resultaten från studierna framkom att kameraövervakningen hade en liten, men inte signifikant, effekt på minskningen av brottsligheten i stadskärnor.

År 2003 genomförde Brå en utvärdering av två svenska exempel på kameraövervakning i stadsmiljö (Möllevångstorget i Malmö och Stadsparken i Helsingborg). De två exemplena visade på varierande resultat. På Möllevångstorget minskade brott mot person initialt medan de anmälda brotten i Stadsparken inte påverkades.⁶

Forskningen kring kameraövervakning har visat att den bästa brottsförebyggande effekten uppnås när man vill förebygga planerade brott, som stöld- och skadegörelsebrott. Våldsbrott i stadsmiljö är ofta kopplade till alkoholkonsumtion och krogliv och har sällan komponenter av självkontroll eller planering. Erfarenheter tyder på att kameraövervakningens avskräckande effekt är av mindre betydelse i dessa fall. Ett viktigt syfte med denna studie är att bidra till att öka kunskapen om effekterna av kameraövervakning i Sverige.

Inga effekter på våldsbrotten

De fem gator som kameraövervakats i Landskrona ligger i ett område som polisen kallar ”trekanten”. Inom detta kvadratkilometer stora område sker hälften av alla anmälda våldsbrott utomhus i kommunen. De fem kameraövervakade gatorna identifierades som extra utsatta inom detta område.

Under det första året med kameraövervakning ökade de anmälda våldsbrotten utomhus med över 70 procent på de kameraövervakade gatorna. Framför allt ökade misshandel utomhus mot män i fall där personerna inte kände varandra sedan tidigare. En majoritet (två tredjedelar) av de anmälda våldsbrott i Landskrona som begicks utomhus på de gator som kameraövervakades skedde under de tider och dagar som kamerorna filmade, vilket innebär att merparten av brotten begicks under helgnätter.

Ökningen av krogrelaterat våld utomhus samt fall där ungdomar i grupp begått ett våldsbrott utomhus förklarar en ganska stor del av den totala ökningen på de kameraövervakade gatorna. Det är alltså inte kameraövervakningen i sig som har ökat de anmälda våldsbrotten, däremot har kameraövervakningen inte lett till en minskning av anmälda våldsbrott.

Några överflyttningseffekter, det vill säga att brotten i stället begicks på närliggande platser, tycks inte ha skett. Omkringliggande områden hade inte samma ökning av anmälda våldsbrott under perioden som de kameraövervakade gatorna. Det faktum att antalet anmälda våldsbrott inte ökat i det omkringliggande området, men ökat kraftigt i det kameraövervakade området, stärker bilden av att övervakningen inte gett några positiva effekter på nivåerna av anmälda våldsbrott.

Bilderna har inte använts för att klara upp brott

Polisen i Landskrona har begärt ut bilder av kommunen från övervakningskamerorna i fem ärenden under det första året med kameraövervakning. Av dessa fem ärenden rörde sig endast ett om ett våldsbrott och i det fallet gick inte bilderna att använda. Nästan två tredjedelar av alla anmälda våldsbrott på de kameraövervakade gatorna bör ha filmats av över-

⁶ Kameraövervakning i brottsförebyggande syfte Brå-rapport 2003:11.

vakningskamerorna. Dessa bilder har alltså inte använts i någon större utsträckning. Förklaringen till att övervakningskamerorna inte använts för att klara upp brott är, enligt polisen, att informationen inom polisen om denna möjlighet varit för dålig. En annan möjlig förklaring är att polisen själv inte äger övervakningskamerorna eller bilderna från kamerorna och att frågan därför inte har uppmärksammats på det sätt som den borde.

Tryggheten har ökat

En intervjustudie gjordes med personer som, vid intervjutillfället (oktober 2008), vistades på de gator som kameraövervakades. Kännedomen om kamerorna bland de intervjuade var god och över 90 procent tyckte att kameraövervakningen är och har varit ganska eller mycket bra. Det var få som i någon aspekt upplevde kameraövervakningen som negativ. Nästan hälften av de personer som intervjuades kände sig tryggare i och med kameraövervakningen. Cirka 40 procent tyckte inte att tryggheten hade påverkats och endast sju personer uppgav att de känt sig mer otrygga. De intervjuade hade tidigare upplevt problemen med brott och ordningsstörningar som stora i det område som kameraövervakades, och trots att de anmälda våldsbrotten har ökat med 70 procent på de aktuella gatorna upplevde över en tredjedel av de intervjuade att problemen hade minskat. Ytterligare en tredjedel upplevde problemen som oförändrade och endast fem procent upplevde att problemen ökat under det första året med kameraövervakning.

I materialet skilde sig svaren något mellan olika ålderskategorier. Yngre personer tenderade att vara något mer kritiska mot övervakningen och de upplevde problem som brott och ordningsstörningar i området som mer allvarliga än vad de äldre gjorde. De yngre kände sig även i högre grad otrygga och ansåg inte att problemen förändrats i lika stor utsträckning som de äldre. En förklaring till skillnaderna kan vara att yngre personer i högre utsträckning vistas på de platser där de flesta våldsbrotten utomhus sker och vid de tider då brotten äger rum. De som oftare vistas i centrala Landskrona under helgnätter lär också ha upplevt den faktiska ökningen av anmälda våldsbrott i högre utsträckning än de som inte vistas där.

Brå:s bedömning

Landskrona kommun har onekligen följt flera av de rekommendationer som bland annat Brå har gett när det gäller användandet av kameraövervakning i brottsförebyggande syfte. En analys av problembilden har gjorts, man har identifierat en plats med hög koncentration av brott och kamerornas täckning över området är mycket god. Ändå har inte kamerorna haft önskad förebyggande effekt.

Skälet till detta torde vara att just den typ av brottslighet som Landskrona kommun vill åtgärda med hjälp av kameraövervakningen sällan låter sig påverkas i någon större utsträckning av kameror. De tidigare utvärderingar som gjorts av kameraövervakning för att förhindra våld på offentlig plats – i första hand i England där kameraövervakning är mycket vanligt förekommande – visar sällan några positiva resultat. En tidigare studie som Brå gjort av kameraövervakningen på Möllevångstorget i Malmö visade att brotten mot person minskade under en period för att sedan öka igen, men den studien får ses som ett undantag.

De obefintliga effekterna på våldsbrotten i Landskrona får sägas vara i linje med de tidigare metaanalyser som gjorts. Dessa studier har visat att en brottsförebyggande effekt som kan härledas från kameraövervakning framför allt uppnås när man försöker förebygga planerade brott. Våldsbrott som begås under alkoholpåverkan har sällan inslag av planering och torde därför påverkas mindre av kameraövervakning. Trots att övervakningskamerorna inte tycks ha haft någon effekt på den anmälda brottsligheten så har ett annat av målen med Landskronas kameraövervakning uppnåtts – man har ökat tryggheten. Människor känner sig tryggare med övervakningskamerorna uppsatta oavsett om den anmälda våldsbrottsligheten ökar eller inte. En diskussion om avvägningen mellan de olika målen – minskning av brott och en ökad trygghet – är i detta fall intressant.

Alternativa metoder

Alternativa metoder för att minska brottsligheten och öka tryggheten ska alltid övervägas och prövas, och kameraövervakning på allmän plats kan möjligtvis fungera som ett komplement till andra åtgärder. Brå:s studie har visat att en stor andel av våldsbrotten i centrala Landskrona är kopplade till krogliv. Under det år som området kameraövervakades ökade de anmälda våldsbrotten kraftigt på de övervakade gatorna och en relativt stor del av ökningen har kunnat härledas till våld som begås i anslutning till krogar. Brå har på ett ganska enkelt sätt kunnat identifiera specifika krogar och genom det har delar av ökningen kunnat förklaras. Ett aktivt problemorienterat tillsynsarbete från polisens sida synes därför vara en åtgärd som till viss del skulle kunna påverka den våldsbrottslighet som kameraövervakningen var tänkt att förebygga.

Utöver det ökande krogvåldet har en del av ökningen av våldsbrott i centrala Landskrona kunnat tillskrivas grupper av ungdomar som begått brott tillsammans. Landskrona kommun och polisen bedriver sedan flera år tillbaka ett aktivt arbete med insatser för ungdomar och mot ungdomsbrott. Enligt Brå:s bedömning är det intensiva arbetet med ungdomar i Landskrona befogat och sådana insatser kan även i fortsättningen vara en viktig del av det brottsförebyggande arbetet. Kanske är emellertid kameraövervakning inte rätt sätt att komma till rätta med problemen.

Spridning av information viktig

Polisen har inte använt bilder från övervakningskamerorna i den utsträckning man har haft möjlighet till och ingen brottsuppklarande effekt har därför kunnat mätas. Brottsförebyggande effekter av kameraövervakning blir troligtvis mer tydliga om det blir känt att kamerorna används för att utreda och bevisa brott. Polisens förklaring till att bilderna från övervakningskamerorna inte använts är att informationen om kamerorna inom den egna organisationen har brustit. För att inspelning av bilder med hjälp av övervakningskameror ska vara meningsfull krävs att bilderna används och att resultatet blir känt. Rätt använda kan bilder från kameraövervakning fungera som ett hjälpmedel i polisens uppkläring av brott och i förlängningen stärker det kamerornas avskräckande effekt. I samarbetet mellan kommun och polis bör därför ingå att man säkerställer att såväl kommunen som polisen åtar sig att sprida information om kamerorna

både utåt och inom den egna organisationen. Det är även viktigt att skapa en rutin kring såväl inhämtandet som utlämnandet av bilder.

Trots de begränsade resultaten är försöket i Landskrona värdefullt. Det bidrar till att öka kunskapen om effekterna av kameraövervakning i Sverige, eftersom den övervägande delen av tidigare studier gjorts utomlands och försöket på Möllevångstorget gav lovande resultat. Erfarenheterna från Landskrona och Helsingborg talar, tillsammans med ett antal internationella metaanalyser, för att man bör ha låga förväntningar på resultat vid kameraövervakning för att förebygga våld på offentlig plats.

Polisens krog tillsyn

Den tredje arbetsmetoden som följts upp är så kallad ”utökad polisiär krog tillsyn”. Krog tillsyn är en komponent i arbetet för att uppnå en *Ansvarsfull alkoholservering* (förkortat AAS⁷), och sådan tillsyn är något som bedrivits redan tidigare i stora delar av landet. Den tillsynen bygger bland annat på att kommunen och polisen regelbundet gör *gemensam* tillsyn av krogar några gånger per år och dokumenterar detta väl. AAS är tidigare utvärderad och har visat sig kunna minska det krogrelaterade våldet.

Den *utökade* tillsyn som skulle prövas i detta försök innebar att polisen skulle intensivifiera och systematisera sin egen mer regelbundna tillsyn av problemkrogar. RPS och Brå formulerade en definition av det arbetssätt som försöket skulle avse, och identifierade ett antal polisområden som inte tidigare hade arbetat på det sättet. Tre av dessa områden anmälde sig som villiga att delta: Uppsala/Knivsta, Härnösand och Örnsköldsvik. Den uppföljning som gjorts avser deras arbete med utökad krog tillsyn under en sexmånadersperiod (från den 1 oktober 2008 till den 31 mars år 2009). Eftersom försöksperioden var så kort inskränker sig uppföljningen till frågan om hur väl de tre polisområdena lyckats genomföra den beslutade arbetsmetoden.

Tre beståndsdelar i polisens utökade krog tillsyn

Enkelt beskrivet kan komponenterna i försöket med utökad krog tillsyn delas upp i tre delar. Den första delen består av en ökad betoning på att arbeta problemorienterat. I det här fallet innebär det att polisen ska göra en inventering av de krogrelaterade problem som finns i området och en plan för hur problemen ska åtgärdas. Åtgärdsplanen ska också innehålla en ansvarsfördelning.

Den andra delen består av en tätare och grundligare faktisk tillsyn av krogarna. Redan tidigare har ordningspolisen i områdena gjort krogbesök med en snabb bedömning av ordningsläget på krogen. Men besöken har inte varit så planerade, grundliga och systematiska som under den utökade tillsynen. Ett krav är också att polisen ska dokumentera tillsynen på ett särskilt dokument som inrymmer en checklista för vad som ska göras.

Den tredje delen består av en utökad samverkan med framför allt kommunens alkoholhandläggare men även med de krögare som finns i området. Ett samverkansavtal med kommunen ska också skrivas. Samverkan med kommunen ska innebära en tät kontakt där polisen återkopplar vad deras enskilda tillsyn har visat.

⁷ Arbetsmetoden AAS togs fram av det så kallade STAD-projektet. www.stad.org

Tanken bakom arbetsättet

Polisens utökade krog tillsyn kan påverka krogrelaterad våldsbrottslighet på två sätt. Dels genom att den förstärkta krog tillsynen gör krögare och restaurangpersonal mer medvetna om sitt ansvar när det gäller att följa alkohollagen. Genom att restaurangpersonalen följer alkohollagen ska överservering förhindras som annars kan leda till att berusade gäster begår våldsbrott i anslutning till krogbesöket. Dels är metoden tänkt att fungera brottsförebyggande genom att polisen med hjälp av noggrann dokumentation informerar kommunen om brister på serveringsställen. Kommunen kan i sin tur använda påtryckningsmedel i form av varningar och möjligheten att dra in ett serveringstillstånd för att få krögaren att åtgärda bristerna på serveringsstället.

Polisens utökade krog tillsyn under projektiden

Polisen i de tre områdena åtog sig att genomföra alla de arbetsmoment som presenterats ovan. I praktiken var det dock inget av områdena som genomförde arbetsättet fullt ut. Det berodde delvis på att de inte tyckte att alla moment var nödvändiga, dels på att de inte hann genomföra alla delar under den sexmånadersperiod som försöket pågick.

Polisen i Härnösand genomförde den faktiska tillsynen på krogarna och förstärkte samverkan med kommunen. Men de gjorde ingen uttalad probleminventering och skrev ingen åtgärdsplan. De dokumenterade heller inte tillsynen på det sätt som bestämts.

Polisen i Uppsala genomförde i stället en grundlig probleminventering och åtgärdsplan, men inte någon utökad tillsyn. Anledningen till det var att polisen inte hann omsätta sina åtgärdsplaner i praktiken och de förändrade därför inte den faktiska tillsynen under projektiden. De förstärkte heller inte sitt samarbete med kommunen, eftersom de inte såg värdet av den komponenten i modellen.

Polisen i Örnsköldsvik genomförde i störst utsträckning de moment som den utökade krog tillsyn består av. Den enda del som de inte genomförde var att de inte gjorde någon dokumenterad åtgärdsplan.

Resultaten illustrerar de svårigheter som kan finnas när nya arbetsmetoder ska introduceras inom polisen. Inget område tillämpade modellen fullt ut – trots att de själva valt att delta i försöket. Men det går också att fokusera på det som faktiskt förändrades i arbetsättet i de tre områdena. Uppsala visade att det går att göra en systematisk probleminventering och grunda en arbetsplan på den. Det är en viktig lärdom för andra större kommuner, där sådana planer kan vara en särskilt viktig grund för arbetet. Örnsköldsvik visade att man kan förstärka tillsynen på ett sätt som krögarna tydligt uppfattar och både Härnösand och Örnsköldsvik visade att man kan ge kommunen en uppskattad förbättring av deras kunskapsunderlag. Det är en substantiell förändring som teoretiskt sett också kan ha effekter i form av minskat krogrelaterat våld. För att kunna svara på om så är fallet behövs emellertid fler försöksområden och en längre försöksperiod.

Slutord

Prövning och utvärdering av konkreta åtgärder utifrån kunskapsinventering

Våld i offentliga miljöer och så kallat gatuvåld är en av de mest uppmärksammade formerna av brottslighet i vårt samhälle. Det är våld som är förhållandevis vanligt, som är flitigt förekommande i medierna, som formar allmänhetens uppfattning om våldet i samhället och som upptar en betydande del av polisens resurser. Det är också en brottslighet som skapar lidande för alla de offer som drabbas. Därför är det angeläget att polisens förmåga att förebygga och i övrigt hantera gatuvåldet utvecklas utifrån bästa tillgängliga underlag om vilka metoder som fungerar.

Inom ramen för detta uppdrag har RPS och Brå fått goda möjligheter att tillsammans gå igenom forskningen och andra erfarenheter av hur gatuvåldet kan förebyggas. Man har också fått till stånd implementeringar av ett antal konkreta metoder och åstadkommit utvärderingar av genomförandet och i två fall även de brottsförebyggande effekterna. Genomgången av forskningen och andra erfarenheter visade att det finns ett mindre antal typer av åtgärder som kan betraktas som löftesrika, även om det inte alltid finns säkert vetenskapligt stöd för att de effektivt förebygger brott. Av dessa typer av åtgärder befanns det inom projektet möjlighet att mer ingående pröva och utvärdera tre specifika förebyggande metoder.

Utökad krog tillsyn behöver testas grundligare

Implementeringen och uppföljningen av ett försök med utökad krog tillsyn är den del i projektet som präglats av störst begränsningar. Försöket pågick under kort tid vilket medförde att det bara gick att utvärdera hur genomförandet fungerade, medan tiden däremot var för knapp för att det skulle gå att mäta effekter. Det som dock kan sägas är att de implementeringssvårigheter som uppstod inte säger något om metodens möjliga effektivitet. Det mer heltäckande arbete med modellen som genomförts i Örnsköldsvik, kan mycket väl ha haft effekter på våldsbrotten. Det är något som senare kan följas upp statistiskt. Möjligheten att dra några långgående slutsatser från observationer från en enstaka stad är dock inte så stora. Bedömningen är dock fortfarande att detta är en arbetsmetod som förtjänar att utvärderas, om det går att få till stånd ett tydligt protokoll och ett bra genomförande.

Kameraövervakning av centrumkärnor förebygger sällan våldsbrott

Utvärderingen av kameraövervakningen i Landskrona ger ett värdefullt kunskapstillskott inför fortsatta överväganden kring införande av övervakningskameror i andra städer. Resultaten i den nya utvärderingen går inte i den positiva riktning som den tidigare utvärderingen av kameraövervakningen i Malmö. De nya resultaten ligger mer i linje med internationella metastudier: att kamerorna inte minskar våldsbrotten, men att de kan ha en viss betydelse för allmänhetens trygghet. Resultaten från Landskrona är alltså viktiga att beakta vid framtida överväganden om användning av övervakningskameror för att förebygga våld i centrumområden.

Kronobergsmodellen förebygger gatuvåld

Den mest omfattande prövningen och utvärderingen inom det gemensamma projektet gällde således Kronobergsmodellen. Det faktum att arbetsmodellen är så tydlig gjorde att det fanns förutsättningar för att använda en så kallad prospektmodell, som här innebar att sju polisområden antog utmaningen att genomföra arbetssättet enligt en tydlig mall. De sju områdena fick stöd i implementeringen och både själva implementeringen och dess effekter utvärderades med en i sammanhanget ambitiös ansats. Det i och för sig mindre positiva faktum att inte arbetssättet implementerades fullt ut i alla sju medverkande polisområden hade det positiva med sig att det blev möjligt att analysera relationen mellan graden av implementering och effekten på våldsbrottsligheten. Sammantalet gav den omfattande ansatsen nya och viktiga resultat, både om de positiva effekterna och hur de hänger samman med implementeringen av detta polisiära arbetssätt. Det kan konstateras att modellen har testats i en skala och utvärderats med en noggrannhet som är ovanlig i polisforskningssammanhang, även internationellt sett.

Oklara arbetsmodeller motverkar tydliga forskningsresultat

Genomgången av forskningen på området visade att det råder brist på vetenskapliga utvärderingar av polisens arbete, såväl i Sverige som i andra länder. Bristen gäller även det arbete som bedrivs för att förebygga våld i offentliga miljöer. En anledning till bristen på utvärderingar är av allt att döma att polisens brottsförebyggande arbete ofta inte är så tydligt avgränsat. Det gör det svårt att få en klar bild av vilka konkreta moment som arbetet består av. Det är alltså sällan strukturerat på det sättet att man kan tala om en tydlig, avgränsad arbetsmetod som kan effektutvärderas vetenskapligt.

Denna svårighet har också präglat RPS och Brå:s arbete med regeringens uppdrag. Trots att polisen i Sverige lägger ner stort arbete på att förebygga våld i offentlig miljö, har RPS och Brå stött på svårigheter när detta arbete ska formuleras i specifika arbetsmetoder, som lämpar sig för utvärdering. Tre arbetsmetoder utmejslades dock som värda och möjliga att utvärdera. Dessa metoder har visat sig lovande utifrån tidigare forskning och erfarenhet och bedömdes som möjliga att implementera och följa upp under den tid som stod till förfogande. En av dessa metoder kan i och med samarbetet inom detta projekt nu presenteras som en verkningsfull modell för att förebygga våldsbrott i offentlig miljö.

Hinder för effektiv implementering förekommer

En generell erfarenhet från projektet är att det varit svårare att genomföra försöken än förväntat. I Landskrona förekom inte det problemet, eftersom verksamheten pågick redan före beslutet om utvärdering. Ett ytterligare skäl till att implementeringsproblemen var mindre i det projektet är att kameraövervakning inte är förbunden med lika många arbetsuppgifter för polisen. Kamerorna har installerats och varit i drift utan att det ställts några direkta krav på arbete inom polisen.

Men i båda de andra försöken har det funnits problem med genomförandet av metoderna i de deltagande polisområdena. I Kronobergsprojektet var det fyra av de sju deltagande områdena som kan sägas ha tillämpat

arbetssättet fullt ut under projekttiden. När det gäller förstärkt krog tillsyn var det ett av de tre områden som sagt sig vara villiga att pröva modellen, som sedan faktiskt tillämpade den i stort sett i sin helhet. I de två övriga områdena såg polisen inte värdet av vissa delar och nedprioriterade därför arbetet med dessa moment.

Implementeringsproblemen innebär att kunskapsstillskottet från utvärderingarna har blivit något mindre än planerat och önskat. Erfarenheten från försöken illustrerar de svårigheter som generellt kan finnas när nya kunskapsbaserade arbetssätt ska introduceras inom polisen. I detta fall uppstod svårigheterna trots att de deltagande polisområdena frivilligt hade valt att delta. Att förmå alla polisområden i landet att förändra arbetssätt på något område, torde därför vara mycket svårt.

Fokuserat samarbete har gett goda erfarenheter

Det har gjorts flera stora satsningar mot gatuvåld i olika länder, bland annat i Storbritannien. Där genomfördes för ett antal år sedan ett stort antal projekt och förhållandevis mycket resurser ägnades åt forskning. I jämförelse har detta svenska samarbetsprojekt innehållit färre delprojekt med färre konkreta åtgärder och mindre tillhörande forskningsinsatser – och med en mycket mindre resursåtgång. Samarbetsprojektet har enligt vår bedömning ändå lett fram till viktiga konkreta resultat.

Det är resultat som får betydelse för den svenska polisens arbete, och som med tiden även kan påverka diskussionen i andra länder. Det hör exempelvis inte till vanligheterna att en tydlig polisiär modell som mycket väl kan exporteras till andra områden och länder visar sig kunna ge positiva effekter på våldsbrottsligheten. Det hör inte heller till vanligheterna att det finns möjlighet att peka ut vilka inslag i arbetssättet som behöver finnas på plats för att åtgärden ska ge de önskade effekterna.

Trots förekommande problem och att detta samarbetsprojekt inte omfattat så många olika förebyggande metoder som polisen kan bedriva eller medverka i, har projektet gett positiva erfarenheter av nära samarbete mellan polisen och Brå. Det har visat sig vara möjligt att utgå från etablerad kunskap och noggrant testa ett antal metoder för att förebygga gatuvåld – och att få fram vägledande resultat. De här erfarenheterna innebär att det finns anledning för polisen och Brå att fortsätta på den inslagna vägen och tillsammans verka för att fler löftesrika polisära arbetsmetoder prövas och utvärderas noggrant.

Referenser

- Brottsförebyggande rådet (2003). *Kameraövervakning i brottsförebyggande syfte*. Rapport 2003:11. Stockholm: Brottsförebyggande rådet, Brå.
- Brottsförebyggande rådet (2007a). *Misshandel mellan obekanta – kan fler brott klaras upp?* Del 1 Rapport 2007:12. Stockholm: Brottsförebyggande rådet, Brå.
- Brottsförebyggande rådet (2007b). *Kameraövervakning och brottsprevention. En systematisk forskningsgenomgång*. Rapport 2007:29 Stockholm: Brottsförebyggande rådet, Brå.
- Brottsförebyggande rådet (2009a). *Kameraövervakning i Landskrona. En utvärdering*. Rapport 2009:14. Stockholm: Brottsförebyggande rådet, Brå.
- Brottsförebyggande rådet (2009b). *Misshandel mellan obekanta. Kan fler brott klaras upp?* Del 2. Rapport 2009:1. Stockholm: Brottsförebyggande rådet, Brå.
- Brottsförebyggande rådet (2009c). *Olika förundersökningsledare – olika beslut. Polisens arbete med misshandel mellan obekanta*. Rapport 2009:8. Stockholm: Brottsförebyggande rådet, Brå.
- Brottsförebyggande rådet (2009d). *Utvärdering av Kronobergsmodellen. En polisiär arbetsmetod för att förebygga våld i offentlig miljö*. Rapport 2009:5. Stockholm: Brottsförebyggande rådet, Brå.
- Folkhälsoinstitutet (2007). *Handbok i tillsyn. Metoder för kommun och polis att minska våld och skador i restaurangmiljö*. Rapport 2007:06. Östersund: Statens folkhälsoinstitut.
- Machin, S. och Marie, O. (2005). *Crime and Police Resources: The Street Crime Initiative*. CEPR Discussion Papers 5390. London: Centre for Economic Policy Research.
- Maguire, M. & Nettleton, H. (2003). *Reducing alcohol-related violence and disorder: an evaluation of the 'TASC' project*. Home Office Research Study 265. London: Home Office.
- Pease, K. (2002). Crime Prevention. I Maguire, M., Morgan, R. & Reiner, R. (red.) *The Oxford Handbook of Criminology*. Tredje upplagan. Oxford: Oxford University Press.
- Puhakka, O. (2007). Utvärdering av projektet "Nätverk Söderort". Stockholm: Stockholms stad. Dnr. 119-0558/2007. <http://www.insyn.stockholm.se/sot/document/2007-11-22/Dagordning/10/10.pdf> hämtningsdatum 2009-05-15.
- Rikspolisstyrelsen (2008). *Nationell satsning mot misshandel utombus november 2007 – januari 2008*. En utvärdering av Roland Svensson. Stockholm: Rikspolisstyrelsen.
- Sherman L.W. och Eck, J.E. (2005). Policing for crime prevention. I Sherman L.W., Farrington, D.P., Welsh, B.C. och Layton MacKenzie (red.) *Evidence-based Crime Prevention*. London: Routledge.
- Wallin, E (2004). *Responsible Beverage Service. Effects of a Community Action Project*. Stockholm: Karolinska Institutet.

Bilagor

Bilaga 1. Kunskapen om effektiva polismetoder för att förebygga våld i offentliga miljöer

Som en del av projektet har Brå och RPS försökt skaffa en bild av kunskapsläget när det gäller effektiva polismetoder för att förebygga våld i offentliga miljöer. Allmänt kan sägas att det gjorts få högklassiga vetenskapliga utvärderingar på området. Det är främst två metoder som vetenskapligt utvärderats i lite större skala och i viss utsträckning visat goda resultat. Den ena är metoden som innebär att polisen koncentrerar sitt arbete till så kallade "hot-spots". Kombinationen att tillföra fler poliser till brottsutsatta platser vid särskilt utsatta tider och mot särskilda individer och grupperingar får således stöd i forskningen (Sherman och Eck 2005, Pease 2002).

Den andra metoden är kameraövervakning på offentliga platser. Kameraövervakning har i och för sig främst visat sig ha effekt när det gäller att minska stölder ur bilar på parkeringsplatser, men det finns även utvärderade projekt som rört våldsbrott på offentlig plats och som har gett goda effekter (Brå 2007:29). Det främsta exemplet är den utvärdering som Brå gjort av kameraövervakningen på Möllevångstorget i Malmö. Den utvärderingen visade att våldsbrotten minskade på torget efter att övervakningskameror satts upp (Brå 2003:11).

Lovande, ej utvärderade metoder

Även om det finns få vetenskapliga utvärderingar av polisiära metoder för att förebygga våld i offentlig miljö, så börjar det växa fram allt fler beskrivningar av "lovande" arbete på området som pågår i olika europeiska länder. En viktig sådan kunskapskälla är hemsidan för det europeiska brottsförebyggande nätverket European Crime Prevention Network (EUCPN) och dess Good Practice-arkiv samt inkomna bidrag till den årliga brottsförebyggande tävlingen European Crime Prevention Awards (ECPA) (www.eucpn.org). Kunskap kan också hämtas från beskrivningarna av de projekt som har ingått i den brittiska brottsförebyggande tävlingen Tilly Awards, som finns på Home Office hemsida (www.homeoffice.gov.uk). Det är främst projekt från dessa hemsidor som Brå och RPS koncentrerat sig på i sin genomgång.

Genomgången visar alltså att det bedrivs och har bedrivits en rad olika projekt i Europa med syfte att minska våldet i offentlig miljö. Vanligt är att de genomförts i samverkan mellan flera aktörer varav polisen endast är en. Polisen har dock många gånger varit den som tagit initiativ till projektet och även varit den drivande och huvudansvarige parten. En majoritet av projekten tillämpar en bred brottsförebyggande ansats med en kombination av ett flertal arbetsmetoder. Något som är slående är att det bland polisens bidrag i dessa bredare strategier även återfinns några som är rent polisiära, som till exempel riktad patrullering, vilka förstärks tillsammans med andra arbetsmetoder. Den bild som framträder när man går igenom de arbetsmoment som polisen stått för i projekten är att man också kan urskilja vissa metoder som ofta ingår. Det rör sig om följande metoder:

- Kameraövervakning. Här inryms både uppsättandet av nya kameror liksom att flytta befintliga kameror till särskilt utsatta platser.
- Krog tillsyn och andra krogrelaterade insatser. Här återfinns bland annat krog tillsyn och andra krogrelaterade insatser i syfte att förbättra såväl krogarnas fysiska miljö både inom- och utomhus som förbättrat bemötande av dörrpersonal etc.
- Informationsrelaterade insatser. Här åsyftas bland annat riktade informationskampanjer och informationsutbyte mellan olika brottsförebyggande aktörer, liksom olika sätt att upptäcka förekomsten av alkoholrelaterade brott, till exempel genom nya datalagringsystem.
- Insatser i syfte att direkt påverka alkoholkonsumtionen på allmänna platser. Dessa omfattar bland annat förverkande av beslagtagna alkohol från framför allt ungdomar.
- Tidiga ingripanden vid särskilda tillfällen, till exempel festivaler. Här återfinns bland annat insatser som syftar till att avbryta den kedja av händelser som kan leda till att våldsbrott sker.
- Polisiär närvaro. Detta omfattar bland annat utsättande av uniformerade poliser vid specifika platser (hot spots) på specifika tider (hot times) som identifierats i en brottsmönsteranalys, både för ökad synlighet och ökad upptäcktsrisk.

Nedan följer en alfabetisk förteckning över de projekt som uppmärksammats i inventeringen⁸:

BAND-Burnley Against Night-time Disorder (Storbritannien)

Syfte: Att minska förekomsten av våld och ordningsstörningar i centrala Burnley samt alkoholkonsumtionen bland underåriga.

Arbetsmetod: ”Pubwatch⁹”-liknande program där partnerskapet BAND kan neka personer som misstänks för våldsbrott eller ordningsstörningar inträde upp till ett år i kombination med kameraövervakning.

Samverkansparter: Ett partnerskap (BAND) bildades av representanter för polisen, kommunen och dess alkoholhandläggare och drogpreventionsamordnare, krogägare, lokaltrafiken, taxifirmor samt Royal British Legion (som sköter bemanningen av kameraövervakningen).

Huvudansvarig för implementering: Polisen (Lancashire Constabulary).

Utvärdering: Nej. Erhöll diplom för bästa projekt i kategorin Violence (våld) i den engelska Tilley Awards-tävlingen 2002.

Länk: <http://www.crimereduction.homeoffice.gov.uk/tilleyawards.htm>

⁸ Samtliga Internet-adresser är hämtade i maj 2009. Observera att förteckningen är långt ifrån fullständig och att inte samtliga projekt är utvärderade.

⁹ Pubwatch är nöjeslivets motsvarighet till Grannsamverkan. Sådana program har idag funnits i Storbritannien i över 40 år. Den bärande tanken är att ägare till krogar med alkoholservingstillstånd samverkar kring ett antal åtgärder riktade mot dem som bland annat begår skadegörelse, våldsbrott eller använder eller säljer narkotika i deras lokaler. Åtgärderna omfattar att neka att servera dessa personer genom att neka dem inträde. Dessa beslut kan dessutom offentliggöras i avskräckande syfte. Se till exempel <http://www.nationalpubwatch.org.uk>.

Call Time on Violent Crime (Storbritannien)

Syfte: Att minska våldsbrottsligheten och rädslan för brott i Swanses centrum under julhelgerna samt öka säkerheten i stads kärnan.

Arbetsmetoder: Byta ut glaset mot plastglas (eng. polycarbonate) för att minska skadorna från splittrade glas. Reflexarmband för dörrpersonal för att förbättra synligheten (både direkt och för identifiering vid uppspelning av film från övervakningskameror). Införande av så kallade Exclusion Zones, det vill säga om en person grips eller anmäls för ett brott som innebär våld eller hot om våld på en krog som är medlem i programmet så kan den personen "portas" från alla medlemskrogar för en period om 31 dagar (utöver eventuella rättsliga sanktioner). För att underlätta detta får krogarna varje vecka foton på aktuella gärningspersoner. Information skickas mellan krogarna via en privat radiolänk (Nitenet) som övervakas av bland annat polisen. Därtill genomförs informationskampanj i form av affischer i medlemskrogarnas fönster och radiokampanjer. Krogar och barer visar också genom särskilda kläder för personalen att de står bakom initiativet att minska våldsbrottsligheten. En läkarmottagning upprättas i hjärtat av "pub and club land" för mindre allvarliga skador i syfte att minska trycket på sjukhusens akutmottagningar. Uniformerade poliser placeras vid specifika platser på specifika tider som identifierats i brottsmönsteranalysen, både för ökad synlighet och ökad upptäcktsrisk samt på sjukhusets akutmottagning. Ökad upptäcktsrisk eftersträvas också genom att man flyttar övervakningskameror till strategiska platser.

Samverkansparter: Polisen samverkar med lokala myndigheter och organisationer, universitetet samt representanter för det lokala näringslivet (sammanslaggt fler än tio partnerskap).

Huvudansvarig för implementering: Polisen (South Wales Police).

Utvärdering: Ja, internt av South Wales Police. Erhöll diplom i den engelska Tilley Awards-tävlingen 2008.

Länk: <http://www.eucpn.org/index.asp>

Camden Licensing Tasking Group (Storbritannien)

Syfte: Minska antalet alkoholrelaterade brott och ordningsstörningar samt brott mot alkoholtillstånd.

Arbetsmetod: Regelbunden tillsyn (hos pubar, barer, krogar och affärer) för att säkerställa att de förstår den nya lagstiftningen som ger lokala myndigheter förstärkt makt gentemot krogar och andra ställen med alkoholtillstånd. Fokus för arbetssättet är sådana ställen som identifierats som särskilda problemställen, så kallade hot spots.

Samverkansparter: Polisen, tillstånds- och tillsynsmyndigheterna, representanter för näringslivet, det lokala brottsförebyggande rådet (Community Safety) samt räddningstjänsten.

Huvudansvarig för implementering: Polisen (Camden Borough Police) och föreningen för krogar med alkoholservingstillstånd (The Camden Licensing Team).

Utvärdering: Nej.

Länk: <http://www.eucpn.org/index.asp>

City Centre Bar Project in Nyköping (Sverige)

Syfte: Att minska överdriven alkoholkonsumtion och våldsbrottsligheten både inom och utanför barer och restauranger i centrala Nyköping.

Arbetsmetod: Utbildning för krogägare och restaurangpersonal i bland annat ansvarsfull alkoholservice, alkohollagstiftningen, alkoholens medicinska effekter samt konflikthantering. Dessutom genomförs regelbunden och strukturerad krog tillsyn (polisen besöker krogarna varje fredag och lördag för att kontrollera ordningen och tala med personalen), regelbundna informationsmöten mellan polisen och krogarna, riktade insatser mot alkoholkonsumtion på allmänna platser av framför allt ungdomar. Polisen arbetar mer synligt och aktivt i områdena omkring nöjesställena, framförallt under så kallade hot times, det vill säga stängningsdags. Polisen föreslår också hur krogägarna kan förbättra miljön utanför lokalen genom till exempel förbättrad belysning. Socialtjänstens fältarbetare fokuserar aktivt på krogar och andra nöjesställen för att bland annat kontrollera att underåriga inte serveras alkohol. Kommunens alkoholhandläggare vidtar skärpta kontroller av krogarnas alkoholtillstånd och samarbetar med lokala skattekontoret och miljöförvaltningen för att kontrollera att krogarna följer gällande lagar och förordningar. Polisen arbetar problemorienterat i stadens centrum för att aktivt förebygga att framför allt ungdomar berusar sig på offentliga platser.

Samverkansparter: Polisen, kommunen genom både socialtjänsten och det lokala brottsförebyggande rådet samt representanter för restaurangägarföreningen.

Huvudansvarig för implementering: Det lokala brottsförebyggande rådet och dess samordnare.

Utvärdering: Ja, externt. Wallin, E (2004). *Responsible Beverage Service. Effects of a Community Action Project*. Stockholm: Karolinska Institutet.

Länk: <http://diss.kib.ki.se/2004/91-7349-763-0/thesis.pdf>.

Enfield Alcohol Harm Reduction (Storbritannien)

Syfte: Främja ansvarsfullt alkoholintag och minska alkoholrelaterade skadeverkningar såsom brott, oordning (disorder), anti-socialt beteende samt våld i nära relation.

Arbetsmetoder: Arbetet fokuserar på förbättrad information och kommunikation om alkohol, förbättrade rutiner för att identifiera och behandla alkoholproblem, förbättrad samordning och genomförande av brottsförebyggande insatser, uppmuntran till krogägare att vidhålla ansvarsfull alkoholservice samt förbättrad data för att mäta skador av alkohol. Insatserna omfattar bland annat förbättringsplaner för ”problemställen” med alkoholservicestillstånd (hot spots), samlokalisering av poliser som arbetar med alkoholtillsyn hos kommunen och utbyte av information om våldsbrott mellan det lokala trygghetsskapande rådet och två lokala akutmottagningar. Denna information används för att identifiera problemkrogar och ligger till grund för riktade åtgärder i dessa områden. Dessutom finns ett Safer Pubs-program för säkrare pubmiljöer. Nya verktyg för att angripa alkoholrelaterade brott och ordningsstörningar inkluderar ett nytt datalagringsystem för alkoholrelaterade brott och antisocialt beteende.

Samverkansparter: Partnerskapet Alcohol Harm Reduction Board som består av det lokala trygghetskapande rådet (Safer and Stronger Communities Board, SSCB) tillsammans med en aktionsgrupp mot droger (Drug Action Team) och andra parter från kommunen liksom tillståndsmyndigheterna.

Huvudansvarig för implementering: Alcohol Harm Reduction Board, en fleraktörsorganisation som instiftades i syfte att genomföra åtgärderna.

Utvärdering: Ja, ska utvärderas externt av Middlesex University.

Länk: <http://www.eucpn.org/index.asp>

Go Willi (Tyskland)

Syfte: Att minska våldsbrottsligheten i centrala Göttingen, framför allt på Wilhelmsplatz.

Arbetsmetod: Skapa ett nätverk och en allians mellan myndigheter och ideella organisationer i syfte att överbrygga de begränsningar som omger respektive institution. Regelbundna innerstadsungdomskonferenser underlättar utbyte av information och koordinering av det direkta arbetet. Polisiär närvaro, framför allt under så kallade hot times såsom helger, och ingripanden vid behov. Insatser för att upprätthålla lagar till skydd för unga (12–21 år) som ofta dricker alkohol eller använder narkotika och/eller är kriminella eller befinner sig i riskzonen för att bli kriminella. Uppdrag till stadsplanerings- och stadsbyggnadskontoret att arbeta för en hållbar förändring genom effektiv design av offentliga miljöer. Dessutom ingår stöd till brottsdrabbade, medling samt socialpedagogiska insatser för unga gärningspersoner.

Samverkansparter: Polisen, kommunen och dess socialtjänst samt lokalt brottsförebyggande råd (Präventionsrat der Stadt Göttingen), den ideella organisationen Jugendhilfe Göttingen e.V., Projekt Kontakt med flera.

Huvudansvarig för implementering: Hela nätverket/alliansen.

Utvärdering: Ja, extern av Zoom e.V. Rapport beräknas publiceras år 2010.

Länk: <http://jugendhilfe-goettingen.de>

Hull Safer Entertainment Zone (Storbritannien)

Syfte: Att minska förekomsten av all våldsbrottslighet i centrala Hull där krogarna finns samt att minska känslan av otrygghet/rädsla för brott och få området att kännas säkrare/tryggare.

Arbetsmetod: Arbetssätet innebär bland annat ökad polisiär närvaro under helger och införandet av nolltolerans liksom fasta böter för ordningsstörningar (Fixed Penalty Notices). Nolltoleransen innebar bland annat att polisen konfiskerade alkohol som påträffades hos underåriga. Ansvaret för den polisiära närvaron och nolltoleransen åvilar två särskilt utpekade poliser vilka fotpatrullerar varje fredag och lördag natt (ibland även torsdagar och söndagar). För att uppmuntra polisen att upprätthålla nolltoleransen placeras mobila poliskontor (egentligen kriminalvårdens transportbuss) ut på synliga platser. Dessa bemannas med särskilda poliser och administrativ personal. Dessutom finns särskilda utredningsteam som hjälper till med utredningarna efter helgen. Även omfattande och strukturerad kamera-

övervakning används inom den centrala staden. Under helgerna utökas bemanningen för att sköta kamerorna inom kommunen med en polis. I syfte att underlätta informationsutbyte finns en förening för krogar med alkoholservingstillstånd (Responsible Licensees Forum). Regelbundna krog-tillsyner genomförs av flera aktörer tillsammans, bland annat i syfte att kontrollera att underåriga inte serveras alkohol. Slutligen kan så kallade No Drinking Zones införas i ett hot spot-område.

Samverkansparter: Polisen, kommunen, lokala tillståndsmyndigheten, räddningstjänsten liksom krogar och näringslivet i övrigt med flera.

Huvudansvarig för implementering: Polisen (Humberside Police).

Utvärdering: Ja, av Policing Standards Unit och Home Office.

Länk: <http://www.eucpn.org/index.asp> eller www.homeoffice.gov.uk

JET (Tyskland)

Syfte: Att förebygga våld framför allt under offentliga evenemang, till exempel festivaler, genom tidiga ingripanden.

Arbetsmetod: Läger stort ansvar på organisatörer, tillståndsmyndigheter liksom barpersonal att de ska följa ”Protection of Young Persons Act”. Enligt JET-konceptet ska polisen genomföra säkerhetskonsultationer med arrangörer innan olika arrangemang. Polisen arbetar med tidiga ingripanden genom att utplacera 3–4 civilklädda poliser under evenemanget som kan ingripa om de bevittnar ett brott. Arbetsättet brukar få stort genomslag i pressen, vilket leder till att besökarna redan i förväg är informerade om polisens närvaro. Genom att samarbeta med åklagarmyndigheten påskyndas den rättsliga processen vilket ökar den avskräckande effekten. Vid återkommande evenemang utvärderas och analyseras händelserna för att de ska kunna förebyggas vid nästa tillfälle. Olika informationskampanjer riktar sig till arrangörer, säkerhetspersonal respektive föräldrar.

Samverkansparter: Polisen, kommunen, Youth Welfare Office och den lokala åklagarmyndigheten.

Huvudansvarig för implementering: Polisen (Polizeidirektion Heilbronn). Insatsen leds av den ansvarige för ungdomsgruppen som är välkänd för klientelet.

Utvärdering: Ja, internt av polisen i Heilbronn.

Länk: <http://www.eucpn.org/index.asp>

Operation Abingdon (Storbritannien)

Syfte: Att minska brottsligheten och ordningsstörningar på Walkabout Bar och andra krogar i Blackpool.

Arbetsmetod: En lista på åtgärder för nöjesställena att vidta gällande bland annat klädkod, antal dörrvakter, inomhusbelysning, antal sittplatser, minskning av maxantalet personer som får vistas på stället, regler för återinsläpp samt förbud mot försäljning av dryck i glas/flaska etc. Polisen genomför regelbundna krog-tillsyner, kontrollerar övervakningskamerornas lägen samt att utomhusbelysningen är tillfredsställande.

Samverkansparter: Samarbetsorgan bestående av polisen, kommunen och räddningstjänsten (Blackpool Community Safety Partnership).

Huvudansvarig för implementering: Polisen (Lancashire Police).

Utvärdering: Nej. Erhöll diplom i den engelska Tilley Awards-tävlingen 2008.

Länk: <http://www.crimereduction.homeoffice.gov.uk>

Priority Premises Performance Plans (Storbritannien)

Syfte: Att minska den alkoholrelaterade våldsbrottsligheten, brottsligheten och antalet ordningsstörningar på prioriterade nöjesställen.

Arbetsmetod: Genom upprättandet av en databas kan våldsbrott kopplas till hotspot-områden i centrala Lancaster. Polisen genomför fler och mer strukturerade krogtillsyner. Dessutom genomförs informationskampanjer ("Walkaway" och "Drink Safe") riktade mot studenter samt Nightsafe-program. Åtgärder vidtas för ökad synlighet för dörrvakter som görs mer pro-aktiva och rörliga. Kameraövervakning sker både inom- och utomhus.

Samverkansparter: Polisen, studentorganisationer, Pubwatch-medlemmar med flera.

Huvudansvarig för implementering: Polisen (Lancashire Constabulary).

Utvärdering: Nej.

Länk: <http://www.crimereduction.homeoffice.gov.uk>

Safe Night Life in Holstebro (Danmark).

Syfte: Att öka säkerheten för ungdomar i samband med att de rör sig ute och deltar i stadens nattliga nöjesliv.

Arbetsmetod: Utbildning för krogägare i bland annat ansvarsfull alkoholservering, konflikthantering, första hjälpen för skador som ofta förekommer i nattlivet samt mötet med olika kulturella grupper. Dessutom bildades en förening för restaurangägare i syfte att förbättra dialogen mellan polisen och krogägarna. Samtal och debatter genomfördes i syfte att engagera och involvera ungdomarna själva och det övriga samhället i projektet. En hemsida togs fram med förebyggande information och en informationskampanj riktades till föräldrar och andra vuxna.

Samverkansparter: Polisen (Holstebro Politi), lokala SSP-organet (samarbetsorgan för skola, socialtjänst och polis) samt medlemmarna i restaurangägarnas förening med flera.

Huvudansvarig: Koordinatör för SSP (samarbetsorgan för skola, socialtjänst och polis)

Utvärdering: Ja. Høxbro, M., Jørgensen, J.A. och Abergel, R. (2005). *Af-rapportering fra pilotprojektet i Holstebro Kommune Trygt natteliv. Et præventivt Partnerskab. Köpenhamn, Det Kriminalpræventive Råd.*

Länk: <http://www.trygt-natteliv.dk>

Safety on the street (VOS2) (Holland)

Syfte: Att bekämpa och förebygga krogrelaterade bråk, slagsmål, fylla på allmän plats samt oväsen i centrum av staden Zwolle.

Arbetsmetod: Förbud för mer än två personer att samlas där det förekommer ordningsstörningar och informationsmöten mellan polisen, nöjeseta-

blissemang och dörrpersonal (en särskild polis är utsedd till permanent kontaktperson). Ett kontrakt upprättas mellan polisen och nöjesställen som bland annat innebär att det är obligatoriskt med (utbildade) dörrvakter för att få utnyttja den senaste stängningstiden. Enligt kontraktet får heller ingen så kallad Happy Hour finnas efter midnatt. Det finns också reglerat hur mycket priset får reduceras under den tiden. Två särskilda poliser ska posteras ut under särskilda tider (hot times). Kommunen bidrar med larmknappar som dörrpersonal kan använda för att, vid behov, rikta övervakningskamerorna mot den aktuella lokalen. Vapen eftersökningar genomförs. Dessutom initierades ett alkoholpreventionsprojekt riktat mot ungdomar under 15 år samt insatser mot droganvändning. Polisen har inte rätt att ingripa mot ungdomar med alkohol, då det är en uppgift för en motsvarighet till Livsmedelsverket. Dock är en lagändring på gång.

Samverkansparter: Polisen, restauranger och nöjesetablissemang, kommunen och åklagarmyndigheten.

Huvudansvarig för implementering: Polisen (Politie Zwolle) i samarbete med restauranger och nöjesetablissemang.

Utvärdering: Ja, internt av kommunen. Beräknas vara färdig år 2011.

Länk: <http://www.eucpn.org/index.asp>

Say No! to Violence (Nederländerna)

Syfte: Att förebygga våld knutet till nattlivet i centrala Leeuwarden, att öka känslan av trygghet samt att förbättra samarbetet mellan olika aktörer inom säkerhetsområdet.

Arbetsmetod: Omfattar 42 åtgärder, bland annat särskild polisbevakning nattetid i stadens centrala delar, förbättrad kommunikation mellan olika aktörer som är inblandade i arbetet med att minska våldsbrottslighet samt åtgärder för att förbättra bemötandet (genom utbildning av dörrvakter) av gäster på centrala krogar etc.

Samverkansparter: Polisen, kommunen med flera.

Huvudansvarig för implementering: Polisen (Politie Fryslân) och kommunen.

Utvärdering: Nej.

Länk: <http://www.eucpn.org/index.asp>

Street Crime Initiative, SCI (Storbritannien)

Syfte: Att bekämpa och få stopp på den snabba ökningen av så kallade street crimes. Fokus låg på nio vanliga brott i offentliga miljöer, dock inte alkoholrelaterad våldsbrottslighet utan framför allt olika former av rån:

Arbetsmetod: En mängd olika arbetsmetoder för olika typer av rån, till exempel:

- Mot skolelever: Säkrare vägar till och från skolor genom ökad belysning, ökad synlighet av polisen, planerad kameraövervakning, särskilda nattbussar.
- Vid uttagsautomater: Förbättrad belysning och synlighet, installation av backspeglar, säkerhetsråd på skärmen, övervakningskameror, minskade möjligheter att tigga vid uttagsautomater.

- På allmänna transportmedel: Kameraövervakning, ökad närvaro av personal eller polis vid vissa särskilt utsatta tider, kortare tåg på morgontimmarna för att undvika isolerade passagerare, begränsat antal ut- och ingångar vid vissa tider, busshållplatser och taxiplatser vid utgången på tågstationen, åtgärder i syfte att minska småbrott som plankning.
- Drogrelaterade rån: Störa den lokala drogmarknaden, erbjuda behandling till missbrukare.
- Butiksrån: Säkrare kassahantering, utbildning av personalen, undvika ensamarbete vid vissa tider, kameraövervakning.
- Rån av mobiltelefoner: Informationskampanjer (som ”Out of sight is safer”), webbsida för att registrera mobilen och kunna göra den obrukbar om stulen.
- Väskryckningar från äldre kvinnor: Personliga larm och tjuvsäkra väskor, förbättrad belysning, mindre trängsel i affärer, kameraövervakning. Dessutom ville man minska antalet falska anmälningar genom olika åtgärder.

Samverkansparter: Polisen, åklagarmyndigheten, domstolarna, myndigheter och skolan.

Huvudansvarig för implementering: Polisen.

Utvärdering: Ja, externt. Machin, S. och Marie, O. (2005). *Crime and Police Resources: The Street Crime Initiative* CEPR Discussion Papers 5390, London: Centre for Economic Policy Research.

Länk: <http://www.cepr.org/pubs/dps/DP5390.asp>

Tackling Alcohol-related Street Crime, TASC (Storbritannien)

Syfte: Minska den alkoholrelaterade brottsligheten i centrala Cardiff och i Cardiff Bay.

Arbetsmetod: Arbetet består av fem huvudområden: 1) fokuserad dialog mellan polisen och krogägarna, 2) åtgärder för att förbättra kvaliteten på dörrvakterna och deras beteende, 3) insatser i syfte att lyfta problemet med alkoholrelaterade våldsbrott, 4) riktade polisinsatser mot så kallade hotspot-krogar, och 5) stöd till dem som drabbats av våld och behövt sjukhusvård.

En viktig kanal för dialogen mellan polisen och krogägarna är den särskilda funktion inom polisen som bland annat gör tillsyn på de ställen där många brott nyligen inträffat. Vid dessa tillsyner förmedlas samtidigt vilka förändringsåtgärder som måste ske för att puben eller klubben inte ska riskera att få alkoholserveringstillståndet indraget. För att förbättra kvaliteten på dörrpersonalen finns ett utbildningsprogram som dörrpersonal måste genomgå för att få sin licens. Informationskampanjer i syfte att lyfta problemet med alkoholrelaterade våldsbrott har inkluderat ”naming and shaming”, det vill säga att offentligt gå ut med namn på de krogar som ofta nämns i polisanmälningar om våldsbrott. Informationsprogram har även genomförts för skolbarn. Inom ramen för projektet tog man också fram en databas för att underlätta analys av alkoholrelaterade brott. Polisen ansvarar för riktade insatser mot så kallade hotspot-krogar, vilka omfattar en rad åtgärder utöver dem som ingår i TASC. Det lokala sjukhuset har en sjuksköterska på akutmottagningen vars främsta uppgift är att besöka våldsbrottsdrabbade personer för att erbjuda stöd och råd om vart man kan vända sig för vidare hjälp, som exempelvis brottsofferjouren.

Samverkansparter: Polisen, kommunen, lokala sjukhuset och dess akut-mottagning, Safer Cardiff samt samarbetsorganet för pubar och krogar med alkoholservingstillstånd (Cardiff Licensees Forum).

Huvudansvarig för implementering: Polisen (South Wales Police).

Utvärdering: Ja, extern. Maguire, M. och Nettleton, H. (2003). *Reducing alcohol-related violence and disorder: an evaluation of the 'TASC' project*. Home Office Research Study 265. London: Home Office.

Länk: www.homeoffice.gov.uk

Tackling City Centre Assaults in Foyle District Command Unit, DCU (Storbritannien)

Syfte: Att minska antalet misshandelsbrott i centrala Londonderry.

Arbetsmetod: Projektet innehåller ett paket av åtgärder med bland annat riktade polisiära insatser. Till dessa hör krog tillsyner på hot-spots i syfte att kontrollera att det inte finns några underåriga personer i lokalerna samt att det inte säljs alkohol till omyndiga personer liksom hög synlighet från polisen under framför allt helger. Kopplat till detta projekt är även projektet Operation Snapper (som bland annat innebär att polisen beslagtar alkohol från ungdomar). Dessutom ingår en mediastrategi och förbättrad anmälningsrutin hos polisen.

Samverkansparter: CityCentre Initiative (ett partnerskap mellan polisen och krogägare, lokaltrafiken, kommunen samt universitetet).

Huvudansvarig för implementering: Polisen (Police Service of Northern Ireland).

Utvärdering: Nej. Vinnare av den engelska Tilley Awards-tävlingen 2003 i kategorin Crime and Disorder Reduction.

Länk: <http://www.crimereduction.homeoffice.gov.uk/tilleyawards.htm>

Town Centre Violence (Storbritannien)

Syfte: Att minska våldsbrottsligheten och göra centrala Stockton säkrare och tryggare.

Arbetsmetod: Trafikavspärningar, bommar och taxikurer. Dessutom "operation Tranquility" där nöjesställen bidrar ekonomiskt till utökad polisiär närvaro i centrum på särskilt utsatta tider liksom en "three strikes policy" där personer efter två varningar tilldelades en så kallad "anti-social behaviour order". Samtidigt genomförs en informationskampanj om risker med alkoholdrickande. En särskild enhet för våldsbrott inrättas hos polisen. Dessutom initieras ett så kallat Pubwatch-program (med möjligheten att porta våldsamma personer från nöjesställen).

Samverkansparter: Polisen, kommunen och dess lokala brottsförebyggande råd (Safer Stockton Crime and Disorder Reduction Partnership).

Huvudansvarig för implementering: Polisen (Stockton Police).

Utvärdering: Nej.

Länk: <http://www.crimereduction.homeoffice.gov.uk>

Youth without alcohol (Tyskland)

Syfte: Att minska risken att under alkoholpåverkan bli utsatt för våldsbrott eller begå ett våldsbrott.

Arbetsmetod: Allmän informationskampanj gentemot skolor (både elever och lärare) och föräldrar genom bland annat informationspaketet Aktion Glasklar. Dessutom ökad kontroll från polisens sida av ungdomar för att förändra både deras och deras föräldrars syn på alkoholkonsumtion. Detta skedde genom särskilda ”anhållanderapporter för alkoholpåverkade ungdomar”. Polisen tillämpade en strikt nolltolerans avseende ungdomar och alkohol på allmän plats samt upprättade en databas över barn och ungdomar som påträffats alkoholpåverkade. Information om dessa skickas till socialtjänsten som informerar föräldrarna om händelsen.

Samverkansparter: Polisen, lokal drogrådgivningsbyrå, socialtjänsten, ett försäkringsbolag (DAK) samt Kiel Institute for Therapy and Health Research.

Huvudansvarig för implementering: Polisen (Polizei Bremen).

Utvärdering: Ja, internt.

Länk: <http://www.eucpn.org/index.asp>

Arbetsmetoder som uppmärksammats men inte prövats

Inom ramen för projektet har ett antal arbetsmetoder uppmärksammats men inte prövats. Det gäller till exempel utsättning av ordningsvakter, trafikavstängningar, mobila poliskontor och tidiga ingripanden mot ordningsstörningar. Arbetsmetoderna beskrivs kortfattat nedan som en hjälp i planeringen av operativa verksamheter.

Utsättning av ordningsvakter (Stockholm)

Syfte: Förebygga våldsbrott genom förstärkt övervakning.

Arbetsmetod: Den förstärkta övervakningen uppnås genom att ordningsvakter involveras i problem som är kopplade till platser eller tider där våldsbrott ofta sker. Utsättning av ordningsvakter innebär att dessa involveras i uppdraget ”att håll ordning” och ingår, på så sätt, i en strategisk planering. I januari 2005 startade till exempel Polismyndigheten i Stockholm ett samverkansprojekt i syfte att samordna befintliga resurser. Detta ingår numera i ordinarie verksamhet.

Arbets sättet planeras och används även på andra ställen i landet, bland annat inom Polismyndigheten i Örebro län, om än på lite olika sätt.

Samverkansparter: Polisen (Söderorts polismästardistrikt), Stockholms Lokaltrafik (framför allt deras kontrakterade ordningsvakter) och stadsdelsförvaltningar i Söderort (”Nätverk Söderort”).

Huvudansvarig för implementering: Polisen

Utvärdering: Ja. Extern utvärdering genomförd av Preventionscentrum Stockholm. Puhakka, O. (2007). *Utvärdering av projektet ”Nätverk Söderort”*. Stockholm: Stockholms stad. Dnr. 119-0558/2007. <http://www.insyn.stockholm.se/sot/document/2007-11-22/Dagordning/10/10.pdf>

Kontakt: Polismyndigheten i Stockholms län (Söderorts polismästardistrikt och City polismästardistrikt) liksom Polismyndigheten i Örebro.

Trafikavstängningar (Stockholm)

Syfte: Minska risken för att friktioner uppstår mellan berusade personer.

Arbetsmetod: Polisen ska begränsa antalet privatbilar runt Stureplan med hjälp av trafikavspärningar under vissa tider. Trafikavspärningarna består av flyttbara fysiska hinder som placeras ut av polisen. Bakgrunden till detta är att området en normal helgkväll besöks av upp till 3 000 personer, vilka nästan uteslutande är gäster på någon av de krogar och restauranger som ligger på eller i direkt anslutning till Stureplan. Ytan utgörs av maximalt 100 x 100 meter. Besökarnas berusningsgrad är relativt hög liksom antalet personer på en liten yta. Platsen delas mellan fotgängare och bilar, vilket medför en hög risk för att våldsbrott begås på grund av hög berusningsgrad och den friktion som lätt uppstår i trängseln.

Samverkansparter: Polisen och Stockholms stad (trafikkontoret).

Huvudansvarig för implementering: Polisen.

Utvärdering: Projektet är pågående. Under perioden 1 maj till 1 november ansvarar Polismyndigheten i Stockholms län för trafikavstängningen. Intern utvärdering sker löpande. Därefter ska Stockholms stad fatta beslut om eventuell fortsatt avstängning.

Kontakt: Polismyndigheten i Stockholms län (City polismästardistrikt).

Mobila poliskontor (Stockholm)

Syfte: Riktat polisarbete mot avgränsat brottsbelastat område i syfte att öka polisens synlighet och därigenom avskräcka från brott.

Arbetsmetod: De mobila poliskontoren är husbilar som är ”polismålade” och som placeras ut på platser som har en hög brottsfrekvens vid vissa tider, så kallade ”hot-spots” och ”hot-times”. I Stockholms innerstad har de i första hand använts på platser som besöks av många människor i samband med krog- och nöjesliv. Förutom en ökad synlighet är de mobila poliskontoren utformade så att det uppstår resursvinster genom att polisen kan närvara både under längre tidsperiod och utan avbrott för till exempel avrapportering. Dessutom ökar också allmänhetens tillgång till polisen.

Mobila poliskontor används också, med viss variation, på några andra platser i landet.

Samverkansparter: Polisen.

Huvudansvarig för implementering: Polisen (Polismyndigheten i Stockholms län, City polismästardistrikt).

Utvärdering: Ja, intern utvärdering.

Kontakt: Polismyndigheten i Stockholms län (City polismästardistrikt).

Tidiga ingripanden mot ordningsstörningar

Syfte: Att avbryta och förhindra att grova brott sker.

Arbetsmetod: Metoden innebär att bryta kedjan av beteenden och/eller omständigheter som föregår grova brott. Det finns oftast en kedja av olika beteenden och/eller omständigheter som på olika sätt, och i olika stor omfattning, kan ha betydelse för att våldsbrott sker. Detta oavsett om våldsbrotten sker oprovoceerat eller föregås av någon form av provokation eller planering. Denna kedja och/eller omständigheter möjliggör polisingripanden.

den innan någon utsätts eller utsätter någon för brott. En förståelse för orsakssammanhang och vilka möjligheter till ingripanden som finns kan innebära att grova våldsbrott förebyggs.

Bakgrunden är att både potentiella brottsdrabbade och gärningspersoner kan uppträda i alkohol- eller drogpåverkat tillstånd och uppvisa ett aggressivt eller utagerande beteende. De kan vara i gräl eller diskussion med sin partner eller andra förbipasserande eller så kan det vara fråga om personer som är kända av polisen för till exempel personrån eller annan brottslighet. Platser och omständigheter kan också bidra till att risken för att utsättas för brott ökar.

Bilaga 2. Sammanställning av snabbrapporter från den utökade utvärderingen i Sundsvall

Tabell 1. Sammanställning av snabbrapporter under perioden februari till och med november år 2008.

	Perioden februari t.o.m. augusti 2008	Perioden september t.o.m november 2008	Totalt perioden februari t.o.m. november 2008	
Antal snabbrapporter	289	40	325	
Andel snabbrapporter under 18 år, i procent	75	78	76 %	
Andel pojkar, i procent	67	56	66	
Plats för flest ingripanden	Innerstaden	Innerstaden och Södermalm	Innerstaden	
Andel boende i kommunen, i procent	70	58	68	
Mest förekommande alkoholsort	Öl	Öl	Öl	
Orsak till ingripande ²	<i>Andel berusade ungdomar, i procent</i>	23	29	23
	<i>Andel ungdomar som burit på alkohol, i procent</i>	36	53	37
	<i>Andel ungdomar som varit tillsammans med någon annan som burit på alkohol, i procent</i>	7	6	7
	<i>Andel ungdomar med både berusning och alkohol, i procent</i>	34	12	27
Andel ungdomar under 18 år där polisen kontaktat målsman på plats, i procent	83	94	86	
Andel åtgärder mot ungdomar under 18 år där målsman blivit kontaktad i efterhand, i procent	2	1	3	
Andel PM till socialtjänsten av totala antalet snabbrapporter, i procent ³	8 st	1 st	9 st	

¹ Då mätningen av utvecklingen av övrig utomhusmisshandel i polisområdet och i det omgivande länet baseras på årssiffror är jämförelsetalen för både den kortare och längre projektperioden desamma.

² I kolumn 2 saknas information i 10 snabbrapporter och i kolumn 3 saknades information i 3 snabbrapporter. I totalsiffran saknas följaktligen information i 13 snabbrapporter och dessa har inte räknats med.

³ I statistiken är det många snabbrapporter som saknar uppgift om pm till socialtjänsten. Brå har valt att betrakta dessa som att pm inte skickats.

Bilaga 3. Polisens utökade krog tillsyn

Den 1 oktober 2008 ingick tre polisområden ett avtal med Rikspolisstyrelsen (RPS) där de förband sig att genomföra det projekt som i denna rapport benämns ”polisens utökade krog tillsyn”. Metoden syftar bland annat till att förebygga våldsbrott som kan uppstå på och i anslutning till krogar. Projektet inleddes den 1 oktober 2008 och sluttid sattes till den 31 mars 2009. I detta kapitel beskrivs uppföljningen av den krog tillsyn som genomförts inom ramen för regeringsuppdraget ”Förebyggande av våld i offentlig miljö”. Polisens utökade krog tillsyn belyses genom en processuppföljning där Brå undersökt implementeringsarbetet av arbetsmetoden samt de olika samarbetsparternas inställning till, och erfarenhet av, det utökade tillsynsarbetet. Den uppföljning som gjorts avser polisens arbete i tre polisområden: Uppsala/Knivsta, Härnösand och Örnsköldsvik.

Mer ansvarsfull alkoholserving kan minska våldsbrott

Bland de våldsbrott som sker varje år är en stor del begångna av berusade gärningspersoner. En plats där många människor berusar sig är på de krogar och restauranger som har rätt att servera alkohol och följaktligen begås också många våldsbrott i anslutning till sådana ställen. Krögare, vakter och serveringspersonal har en viktig funktion när det gäller att förebygga våldsbrott på krogen. Den som bedriver försäljning av alkohol, och den personal som medverkar vid sådan försäljning, har ansvar för att det råder ordning och nykterhet på serveringsstället.

Ett sätt att få krögare och serveringspersonal att lära sig hur de bäst ska agera är att utbilda dem. *Ansvarsfull alkoholserving (AAS)*¹, är en vetenskapligt beprövad arbetsmetod där en av komponenterna är just utbildning av personal på krogen. AAS har resulterat i en minskning av alkoholrelaterade våldsbrott i krog- och nöjeslivet². Arbetsmetoden AAS utvecklades under åren 1995–2001 av STAD-projektet (STockholm förebygger Alkohol och Drogproblem³) och utvärderades därefter av Wallin (2004).

I arbetsmetoden AAS ingår fyra komponenter⁴:

- samverkan mellan restaurangbransch, polis och kommun
- utbildning i AAS (riktad till serveringspersonal, krögare, ordningsvakter och entrévärdar)
- policyarbete
- gemensam krog tillsyn i AAS av polisen och kommunen.

Den fjärde komponenten, tillsyn enligt AAS, innebär att de båda tillsynsmyndigheterna, kommunen och polisen, genomför tillsynsbesök tillsammans och även var för sig. Tillsynen är ett viktigt kontrollinstrument för att övervaka att personalen på krogen följer alkohollagen. Genom tillsynen kan polis och kommun få kännedom om brister och krögaren kan bli av med sitt serveringstillstånd om bristerna är tillräckligt allvarliga. Den till-

¹ www.fhi.se

² Wallin 2004.

³ www.stad.org

⁴ www.fhi.se

syn som polisen bedriver enskilt, det vill säga utan att kommunens representant är med, är det arbete som följts upp i denna rapport.

Handbok i krog tillsyn

År 2007 presenterades en handbok i krog tillsyn som författats av Statens Folkhälsoinstitut. Handboken beskriver den delen av AAS som behandlar krog tillsyn. Den vänder sig till polisen och kommunens tillsynsansvariga och är ett praktiskt hjälpmedel när de ska utföra tillsyn på krogen. Handboken ger kunskap i att bedöma berusningsgrader och ordningsläge, hur man genomför ålderskontroller, hur man ger feedback på resultaten av tillsynen samt hur man kommunicerar med medier. Handboken innehåller stöddokument i form av checklistor, protokoll och även en beskrivning av den dokumentation som både kommunen och polisen ska skriva vid tillsyn.

Polisen ska vara detaljerade och noggranna i sin tillsyn

I Folkhälsoinstitutets handbok står att polisen ska utföra tillsyn genom att gå in på serveringsstället och uppmärksamt iaktta sådant som rör gästernas berusningsgrad, ordningsläget och hur personalen på serveringsstället sköter sina ålägganden för servering och inläppskontroll av gäster. Polisen ska anteckna sådant som rör den fysiska miljön inne på krogen; exempelvis om det är ostädat och finns utspilld mat eller dryck på golven eller om det står mycket glas och flaskor framme som inte plockas undan. De ska också anteckna sådant som rör säkerheten; exempelvis om det är fler gäster inne på stället än vad lokalen tillåter, om det finns blockerade nödutgångar eller alltför berusade gäster. De ska också iaktta om det finns förhållanden som kan skapa problem, exempelvis långa köer till toaletterna där det kan uppstå bråk. Utöver detta ska polisen kontrollera vakternas förordnanden och att det finns serveringsansvarig på plats. Avslutningsvis ska polisen ge den ansvarige på krogen feedback om vad de sett vid tillsynen. Detta gäller oavsett om tillsynen gjorts av uniformerade eller civilklädda poliser.

Tillsyn kan utföras av polisen vid olika tidpunkter och med olika tillvägagångssätt. För att polisen ska kunna bedöma ordningsläget och berusningsgraden på serveringsstället är det av vikt att tillsynen sker när alkoholservingen är som mest intensiv, alltså under sen kväll och natt⁵. Polisen kan välja att göra en öppen tillsyn, antingen genom att bära uniform eller genom att vara civilklädd och direkt legitimera sig. Ibland kan det dock finnas behov av att göra en dold civil tillsyn. Då betalar polisen eventuell inträdesavgift, kanske köper något i baren men berättar inte vilka de är förrän de har genomfört tillsyn i de öppna utrymmena. Därefter kan polisen be att få se andra utrymmen på serveringsstället och genomföra övriga tillsynsmoment.

Polisen ska samarbeta med och informera kommunen

Enligt handboken ska också polisens ha en utarbetad samverkan med kommunen. För att underlätta arbetet bör kommunen och polisen ha arbetat fram en samsyn. Enligt tillsynshandboken ska polisen underrätta kommunen om alla förhållanden som är av betydelse för myndighetens tillsyn.

⁵ STAD 2009.

Om en krögare inte följer alkohollagens bestämmelser ska kommunen återkalla serveringstillståndet. När det gäller brister i ordning och nykterhet krävs att det inträffade har skett vid upprepade tillfällen för att tillståndet ska kunna återkallas. Det är också möjligt för kommunen att ge en varning i stället för återkallelse om varning av särskilda skäl kan anses vara en tillräcklig åtgärd. För att kommunen ska kunna driva ett ärende om varning eller återkallelse krävs att det finns dokumenterade brister på serveringsstället. Av det skälet är det viktigt att både polis och kommun dokumenterar vad de ser vid sin tillsyn så att kommunen kan hänvisa till dessa dokumenterade brister. I tillsynshandboken anges vilken information som ska antecknas i tillsynsprotokollet.

Polisen och kommunen har tillsynsansvar

Både polisen och kommunen har ett tillsynsansvar över servering av alkohol och vid tillsyn har båda myndigheterna samma befogenheter. Om det finns misstanke om brott kan polisen använda ytterligare befogenheter för att utreda brottet. Polisens och kommunens tillsynsarbete regleras bland annat genom förvaltningslagen och genom alkohollagen⁶. Alkohollagens bestämmelser för hur alkoholserving får gå till finns för att minska risken för våld och skador i restaurangmiljö.

Polisens utökade krog tillsyn

Föreliggande rapport följer upp den *utökade* polisiära krog tillsyn som tre polisområden (Uppsala/Knivsta, Härnösand och Örnsköldsvik) genomfört under hösten 2008 och våren 2009. Initialt formulerade RPS och Brå en definition av det arbetssätt som försöket skulle avse, och identifierade tre polisområden som inte tidigare hade arbetat på det sättet. I de tre polisområdena hade man bedrivit gemensam tillsyn med kommunen tidigare men polisen hade inte tidigare bedrivit utökad tillsyn enligt tillsynshandboken eller på ett problemorienterat sätt. Vid uppstarten av projektet blev polisområdena informerade om vilka arbetsmoment som ingick i försöket och vad som förväntades av dem. Poliserna från alla tre polisområdena hade också deltagit i utbildning i krog tillsyn före projektstarten.

En brottsförebyggande åtgärd

I polisens utökade krog tillsyn finns AAS med som grundtanke och Folkhälsoinstitutets handbok fungerar som hjälpmedel. Utöver detta tillkommer ett mer uttalat problemorienterat arbetssätt med den polisiära krog tillsynen där polisen ska genomföra och följa probleminventeringar och åtgärdsplaner.

Initialt syftar polisens utökade krog tillsyn till att underlätta för polisen att rikta sina resurser mot de krogar där flest problem finns, samt att identifiera vilka typer av problem krogarna har. I förlängningen ska den dock vara en brottsförebyggande åtgärd. Polisens utökade krog tillsyn kan påverka den krogrelaterade våldsbrottsligheten på framför allt två sätt, dels genom att krog tillsynen gör krögaren och restaurangpersonalen medvetna om sitt ansvar när det gäller att följa alkohollagen när de serverar alkohol.

⁶ 1994:1738 Alkohollagen

Dels genom att polisen med hjälp av sin noggranna dokumentation kan informera kommunen om brister på serveringsställen. Kommunen kan i sin tur använda påtryckningsmedel i form av varningar och möjligheten att dra in ett serveringstillstånd för att få krögaren att åtgärda bristerna på serveringsstället.

Tre beståndsdelar i polisens utökade krog tillsyn

Enkelt beskrivet kan polisens utökade krog tillsyn delas upp i tre delar. Den första delen ska säkerställa det problemorienterade arbetssättet och består i en inventering av de problem som finns i området och en plan för hur dessa ska åtgärdas. Probleminventeringen är en kartläggning av problemsituationen vid de krogar som finns i området. Den ska innehålla information om vilka brott som sker, när och också var de sker. Polisen ska i detta skede identifiera de krogar som eventuellt behöver extra tillsyn och beskriva orsaken till det. Probleminventeringen kan exempelvis bestå av statistik över anmälda brott, underrättelseuppgifter, dokumentation över tidigare krog tillsyn, uppgifter från kommunens alkoholhandläggare eller enkäter som besvarats av boende i området. Det som eftersträvas i modellen är att polisen i sin probleminventering använder en kombination av olika källor och därmed skapar sig en mer differentierad bild av situationen på, och omkring, krogarna i området. Traditionellt sett används statistik över anmälda brott men tanken är att denna statistik ska kunna kompletteras med exempelvis underrättelseuppgifter, enkäter och annan information som kan användas för att mäta problemnivån.

Den första delen av tillsynsarbetet innebär också att polisen planerar för hur dessa identifierade problem ska åtgärdas och ansvarsfördelningen för åtgärderna.

Den andra delen består av den faktiska tillsynen som också ska dokumenteras.

Tillsynen ska utökas till att ske ofta. Vad ”ofta” innebär är oklart men rekommendationen är att polisen genomför tillsyn en gång per helg på de krogar som ofta har problem. Tillsynen på de övriga krogarna kan göras mer sällan men det rekommenderas att alla krogar inom ett polisområde får besök minst en gång per år.

Polisen ska använda sig av det särskilda tillsynsprotokoll som finns i tillsynshandboken (Bilaga 1). Protokollet kan modifieras så att den passar för polisen i ett specifikt polisområde men den ska vara utformad så att de poliser som genomför tillsynen måste gå in på krogen för att kunna fylla i alla delar i protokollet. Det ska inte räcka med att poliserna stannar vid entrén och pratar med ordningsvakterna. Tillsynsprotokollet kräver därmed en mer aktiv tillsyn där polisen går in på krogen, pratar med serveringspersonal och ser över den allmänna ordningen. Polisen ska bocka av alla moment i tillsynen i protokollet.

Den tredje och sista delen består av en utökad samverkan med framför allt kommunens alkoholhandläggare men även med de krögare som finns i området. De polisområden som använder sig av den utökade tillsynen som metod ska skriva ett samverkansavtal med kommunen. Samverkan med kommunen ska innebära en tät kontakt där polisen återkopplar vad deras enskilda tillsyn har visat genom att skicka de ifyllda tillsynsprotokollen till kommunens alkoholhandläggare en gång per vecka. Kommunen ska

å sin sida redovisa vidtagna åtgärder till polisen inom tre dagar. En gång per månad ska polisen och alkoholhandläggaren träffas för ett möte och kommunen och polisen ska tillsammans dra ärenden för socialnämnden när det är aktuellt. Samverkan ska också ske med krögare och ordningsvakter. Polisen bör återkoppla de observationer som gjorts under tillsynen till krögaren och föra en diskussion kring eventuella brister. Detta ger även krögaren en möjlighet att kommentera och kanske förklara det som hänt.

Det som skiljer den utökade tillsynen från traditionell tillsyn är framför allt ett mer uttalat problemorienterat arbetssätt. Det innebär att problemen ska identifieras med hjälp av en inventering, en plan för genomförandet ska skrivas, genomförandet ska dokumenteras noggrant, resultatet ska kommuniceras med berörda parter och sedan följas upp.

Befolkning och brottsutveckling i de tre områdena

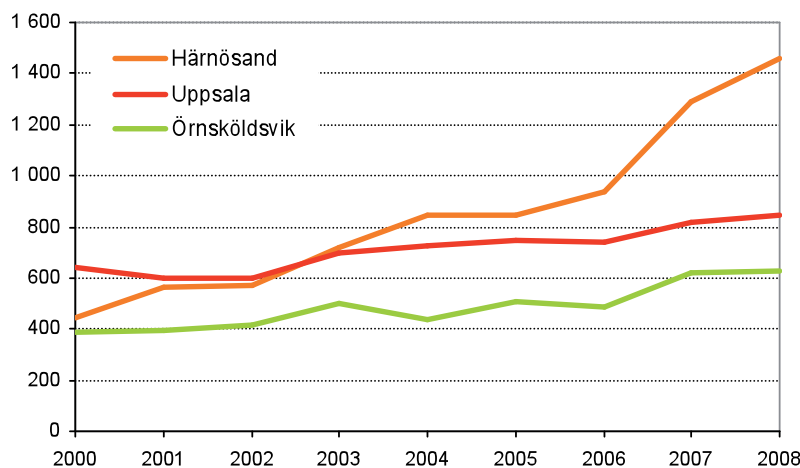
De polisområden som deltagit i projektet var Härnösands polisområde, Uppsala/Knivsta Närpolisområde och Örnköldsviks polisområde. Det är stor skillnad på antalet invånare i de tre områdena, vilket påverkar inte bara den anmälda brottsligheten utan även antalet krogar i området. Uppsala är det överlägset största området befolkningsmässigt⁷ med omkring 190 000 invånare. Örnköldsvik är näst störst med drygt 55 000 invånare och Härnösand är det minsta området med knappt 25 000 invånare. I Uppsala bor störst andel unga personer jämfört med de andra två områdena. En tredjedel av invånarna i Uppsala var år 2008 mellan 15 och 34 år medan motsvarande siffra för Härnösand och Örnköldsvik var omkring en femtedel. Förklaringen till att det är fler unga personer i Uppsala är med all sannolikhet att det finns många inflyttade studenter som läser vid Uppsala universitet.

Brottsutveckling

Befolkningsantalet skiljer sig som sagt kraftigt mellan de tre områdena. Uppsala har nästan åtta gånger fler invånare än Härnösand och nästan fyra gånger fler än Örnköldsvik. Den stora skillnaden befolkningsmässigt medför att en jämförelse av antal anmälda brott i de tre områdena blir svår att göra då fler invånare rimligtvis genererar fler anmälda brott. I stället redovisas statistik över brott per 100 000 invånare för att kunna jämföra nivåerna av misshandel mellan polisområdena i figur 1.

Av figuren nedan framgår att de anmälda misshandelsbrotten har ökat i alla tre områdena sedan år 2000. I Härnösand har de anmälda misshandelsbrotten mer än tvådubblats sedan början av 2000-talet och bara mellan åren 2006 och 2008 ökade anmälningarna av dessa brott med över 50 procent. I Örnköldsvik ökade anmälningarna av misshandel med 60 procent mellan åren 2000 och 2008 och i Uppsala ökade de med 30 procent under samma tidsperiod. I de två sistnämnda områdena återfinns inte den kraftiga ökning av anmälda misshandelsbrott som Härnösand hade mellan åren 2006 och 2008.

⁷ Befolkningsciffrorna kommer från SCB och avser år 2008.



Figur 1. Anmälda misshandelsbrott per 100 000 av medelfolkvärdet.

Polisområdenas krogtillsyn före projektet

I de deltagande polisområdena har polisen även tidigare bedrivit sin ordinarie krogtillsyn. Framför allt har det då handlat om en så kallad gemensam tillsyn tillsammans med kommunens alkoholhandläggare. För att få en uppfattning om förändringen i och med det projekt som de tre polisområdena valt att delta i behövs en beskrivning av hur tillsynen såg ut *innan* projektet. Gjordes det probleminventeringar? Hur gick den faktiska tillsynen till? Vad hade man för typ av samverkan med kommunen?

Inga probleminventeringar eller åtgärdsplaner

Varken Härnösand, Uppsala eller Örnsköldsvik använde sig av probleminventeringar som var särskilt avsedda för krogtillsyn innan projektet. Precis som inom många andra områden så följde man utvecklingen av anmälda våldsbrott men denna information användes inte specifikt för att rikta krogtillsynen eller mäta effekter av densamma.

Åtgärdsplaner, det vill säga planer för hur och vem som ansvarade för tillsyn och uppföljning av tillsynen, har inte heller förekommit i de tre områdena innan projektet.

Mest "krogbesök" före projektet

Polisen har i alla tre områdena använt sig av något som Brå valt att kalla för "krogbesök". Krogbesök innebär att ordningspolisen, ofta på eget initiativ under ett arbetspass, besöker en krog och gör en snabb bedömning av ordningsläget på krogen. Det är inte avsatt särskild tid åt dessa besök utan de görs i mån av tid mellan andra arbetsuppgifter.

Enkelt beskrivet går besöken till så att polisen går fram till krogens entré, byter några meningar med ordningsvakterna och frågar då exempelvis om de har många gäster på krogen eller om de förväntar sig att det ska komma många gäster under kvällen. I en del fall tittar polisen även in på krogen och gör en snabb bedömning av hur lugnt respektive stökigt det

verkar vara där inne vid en första anblick. Anser poliserna som gör krogbesöket att det finns något att anmärka på så kan de i vissa fall skriva en notering om det. I annat fall skrivs ingenting om besöket. Krogbesöken görs vanligtvis någon gång under helgkvällar på de krogar som polisen av erfarenhet vet brukar ha mycket gäster alternativt är stökiga.

Som nämnts ovan är detta något som alla tre områdena ägnade sig åt innan projektet. Krogbesök har även gjorts under projekttiden men de har då fungerat som ett komplement till den mer ingående krog tillsyn som beskrivs i tillsynshandboken och som de åtagit sig att göra i och med projektet.

Härnösand och Örnsköldsvik arbetade enbart med krogbesök innan tillsynshandboken kom. I Uppsala förekom också krogbesök men man hade utöver dessa en avdelad närpolisgrupp som funnits sedan år 2003 och som ansvarat för krog tillsynen i polisområdet. Gruppen hade restaurangrelaterad brottslighet som fokusområde och skötte all kontakt med krögare och ordningsvakter samt genomförde gemensam krog tillsyn med alkoholhandläggare ungefär varannan månad.

Obefintlig dokumentation

Innan tillsynshandboken kom och de tre polisområdena började arbeta mer intensivt med sin krog tillsyn och projektet så dokumenterades tillsynen väldigt sparsamt. Som nämnts ovan var det främst krogbesök som genomfördes. Alla tre områdena har uppgett att dessa enbart dokumenterades om polisen fann något att anmärka på. Den dokumentation som då fördes var ofta i form av en minnesanteckning eller i bästa fall ett PM. Dokumentationen användes enbart internt inom polisområdena och skickades inte vidare till kommunens alkoholhandläggare.

Lite samverkan med kommunen före projektet

Den samverkan som är mest aktuell i tillsynshandboken och som projektet haft störst fokus på är den mellan polisen och kommunens alkoholhandläggare. Innan projektet och tillsynshandboken var denna samverkan minst sagt sparsam. Alkoholhandläggarna i samtliga tre polisområden har uppgett att man innan projektet fick muntlig information då och då men att det inte fanns någon mer organiserad samverkan. Det förekom inte heller någon skriftlig dokumentation från polisen till alkoholhandläggarna. I Härnösand menade alkoholhandläggaren att man förde samtal med polisen innan projektet men han fick ingen dokumentation kring de krogbesök som gjordes. Alkoholhandläggaren hade även problem med polisens höga krav på framförhållning inför den gemensamma tillsynen. I Örnsköldsvik förekom inget samarbete alls mellan polisen och alkoholhandläggarna innan år 2007. När tillsynshandboken kom inleddes ett samarbete men skriftlig dokumentation från polisens krogbesök förekom inte. I Uppsala hade kommunens alkoholhandläggare sporadisk kontakt med den närpolisgrupp som arbetade med restaurangrelaterad brottslighet men fick mycket lite skriftlig dokumentation. Alkoholhandläggarna i Uppsala hade även viss kontakt med enskilda poliser men det fanns ingen strukturerad samverkan. Inget av de tre polisområdena hade någon form av avtal med kommunen innan projektet.

Polisområdenas krog tillsyn under projektet

Polisen i de tre områdena åtog sig att genomföra ett antal moment under projekttiden. De skulle göra en probleminventering och åtgärdsplaner. Dessutom skulle de genomföra en mer omfattande tillsyn och även dokumentera denna på ett strukturerat sätt genom att fylla i tillsynsprotokoll. Slutligen har de åtagit sig att samverka med både kommun och krögare. Tabell 1 visar vilka moment som genomförts och vilket polisområde som har genomfört vad. Ett kryss i figuren betyder att momentet genomförts av polisområdet. Kryssen med en parentes runt betyder att polisområdet till viss del genomfört momentet men att de inte till fullo uppfyller det som beskrivits i tillsynshandboken. Som framgår av tabellen så har det skiljt sig åt mellan de tre områdena i frågan om hur man har valt att genomföra projektet och vilka moment man fokuserat på.

I tabell 1 kan man se att Örnsköldsvik är det område som i störst utsträckning genomfört åtgärder enligt tillsynshandboken. Uppsala och Härnösand är varandras motsatser där Härnösand genomfört den faktiska tillsynen och samverkan med kommunen men inte dokumentationen enligt tillsynshandboken. I Uppsala har i stället polisen under projekttiden genomfört en grundlig probleminventering och åtgärdsplan men inte genomfört tillsyn på det sätt de planerat för.

Att inget område har anammat alla delar av projektet gör uppföljningen mer problematisk då en jämförelse är svår att genomföra. Vid en framtida uppföljning av effekterna på våldsbrottsligheten är detta något som måste tas hänsyn till.

Tabell 1. Illustration av vilka komponenter av polisens utökade krog tillsyn som har genomförts i polisområdena.

Projektkomponenter	Härnösand	Uppsala	Örnsköldsvik
Probleminventering	-	X	(X)
Åtgärdsplan	-	X	-
Tillsyn som följer tillsynsprotokoll	(X)		X
Dokumentation i enlighet med handbokens tillsynsprotokoll	(X)	-	X
Avtal med kommunen	X	X	X
Återkoppling till kommunen genom dokument och möten	X	-	X
Polisiär återkoppling till krögare	X	-	X

Probleminventeringar och åtgärdsplaner förekom i varierande utsträckning

Av de tre deltagande polisområdena har probleminventeringar gjorts i två områden, Uppsala och Örnsköldsvik. I Uppsala har polisen gjort en ambitiös probleminventering där man använt sig av flera olika källor, vilket har resulterat i att man har kunnat identifiera sex ”problemkrogar”. Man har även identifierat vilka typer av problem som finns på krogarna och när på dygnet dessa problem blossar upp. Som en bonuseffekt av den ambitiösa probleminventering som gjorts i Uppsala har man, utöver de rent krogrela-

terade problemen, identifierat andra problem som kan vara en bakomliggande orsak till ordningsstörningar, exempelvis gängproblematik, många svarttaxibilar utanför krogen etc.

De data som polisen i Uppsala har använt i sin probleminventering är uppgifter om anmälda fall av misshandel i stadskärnan och information i händelserapporter samt underrättelseinformation. Genom att studera händelserapporter kopplade till restauranger har man fått en kompletterande bild av var problemen finns. För att ytterligare differentiera bilden har man inhämtat information från poliser som arbetar i yttre tjänst. Polisen i Uppsala har nedan resonerat kring materialet i sin probleminventering:

Det är viktigt att komma ihåg att benägenheten att anmäla problem till polisen varierar mellan krogarna. Det får till följd att en krog som anmäler mycket till polisen kan framstå som en problemkrog, medan en annan krog inte alls förekommer genom att ägare och personal där försöker sköta alla problem själva och inte anmäler något till polisen. Det är därför viktigt att informationen kompletteras med observationer och intervjuer av personer som vistas i dessa miljöer, som exempelvis poliser i yttre tjänst.

Slutligen har polisen i Uppsala utformat sex åtgärdsplaner som motsvarar en åtgärdsplan per identifierad krog. De åtgärdsplaner som polisen i Uppsala har tagit fram beskriver vilken krog planen gäller för, under vilken tidsperiod man ska arbeta med åtgärdsplanen och hur problembilden ser ut (att det exempelvis finns misstankar om att ordningsvakterna inte fullgör sin anmälningsplikt eller att det ofta blir bråk utanför krogen som en följd av en kaotisk trafiksituation med taxibilar). Syftet och målen med åtgärdsplanen beskrivs också liksom vilka metoder man avser att använda för att nå de uppsatta målen. I åtgärdsplanerna redogörs dessutom för vilken dokumentation som ska göras under perioden, vilken personal som ska genomföra insatserna och vilka personer som är ansvariga för de olika insatserna. Uppfyllandet av åtgärdsplanens mål samt vilka personer som är ansvariga för uppföljning och utvärdering av insatserna beskrivs också.

Polisen i Örnsköldsvik har gjort en något enklare probleminventering där man främst använt sig av statistik över anmälda brott och därigenom identifierat platser som präglas av krogrelaterat våld. Man har inte gjort någon åtgärdsplan då man inte uppfattat att en sådan skulle göras. Anledningen till detta är troligtvis en brist i kommunikationen mellan polisområdet och RPS. Polisen i både Uppsala och Örnsköldsvik menar att resultatet av probleminventeringarna främst har bekräftat den bild man hade kring krogproblematiken sedan tidigare.

Polisen i Härnösand har inte gjort någon probleminventering och inte heller några åtgärdsplaner. En förklaring till det är enligt polisen att det rör sig om en liten stad där det finns få krogar och att det därför inte är nödvändigt.

Vi känner ju hur det är. Man har kännedomen om vart det är bråk. Man vet också vilka som är stökpellar, samma personer ofta.

Polisen i Härnösand menar alltså att de redan har en god uppfattning om de platser där det förekommer krogrelaterad problematik. En omfattande

probleminventering har därför inte känts nödvändig då det i princip rör sig om cirka tre krogar som de flesta som går ut under helgerna besöker och vistas utanför. Polisen uppfattar att de därför har en god uppfattning om vilka krogar som kräver utökad tillsyn. I Uppsala och Örnköldsvik tycker polisen att probleminventeringen har bekräftat en bild som man redan hade men att det har varit bra att få det styrkt.

Två områden intensifierade den faktiska tillsynen

Polisen i Uppsala hade inte hunnit omsätta sina åtgärdsplaner i praktiken under projekttiden och har därför inte hunnit förändra den faktiska tillsynen under projektets gång. Det innebär emellertid inte att det inte förekommit någon tillsyn av krogar i Uppsala under projekttiden. Som nämnts tidigare har Uppsala sedan flera år tillbaka en särskild organisation kring sin krog tillsyn genom att en närpolisgrupp i city har haft hela krog tillsynsansvaret. Denna grupp har genomfört tillsyn och använt sig av krog tillsynsprotokoll. Den skillnad som detta projekt skulle medföra i den praktiska tillsynen var främst att man genom projektet skulle föra ut ansvaret för krog tillsynen till fler poliser i organisationen.

Polisen i Härnösand upplever dock själva att de i större utsträckning än tidigare går in på krogarna och att de är mer metodiska i sin tillsyn. Krögarna i Härnösand har emellertid inte märkt av någon skillnad i polisens faktiska tillsyn. Ett par krögare upplever att polisen kommer oftare men ingen upplever att de poliser som kommer har förändrat sitt tillvägagångssätt på krogen.

Till skillnad från i Härnösand så upplever både polis och krögare i Örnköldsvik en skillnad i den faktiskt tillsynen. Enligt polisen i Örnköldsvik har de låtit tillsynen ta mer tid under projekttiden. De har gått in på krogen och gjort en bedömning av den allmänna ordningen (tidigare har man stannat i dörren). De har talat med serveringspersonal om hur de upplever ordningen och de har även pratat med serveringsansvarig och med ordningsvakter.

De krögare i Örnköldsvik som Brå har pratat med har också märkt av en förändring i polisens arbetssätt och de ser positivt på förändringen. En krögare menar att det har fått både krögarna och ordningsvakterna att reflektera mer kring vilka gäster de släpper in på krogen. De upplever att polisen kommer förbi oftare och att de får en tydligare återkoppling efter besöken. Vissa krögare har uttryckt att polisens utökade krog tillsyn också har en baksida. Gäster på krogen kan bli oroliga och undra om något allvarligt har hänt när det kommer in uniformerad polispersonal.

Polisens dokumentation förändrades

När det gäller dokumentationen kring den utökade krog tillsynen finns det, liksom för övriga moment, skillnader mellan områdena i hur mycket de genomfört under projekttiden. Polisen i Uppsala hade som sagt inte hunnit börja med den faktiska tillsynen inom projektets tidsramar och hade därför inte heller hunnit förändra dokumentationen kring tillsynen.

Polisen i Härnösand upplever att de varit mer aktiva i sin tillsyn men att de hade brustit i dokumentationen. Poliserna i Härnösand har under projekttiden skrivit ett PM eller en kortare notering varje gång de genomfört en tillsyn eller ett krogbesök. Detta innebär att poliserna till viss del har utökat dokumentationen jämfört med före projekttiden då de endast

skrev en notering om det fanns något på krogen att anmärka på. Man har dock inte arbetat med krog tillsynsprotokoll enligt tillsynshandboken under projekt tiden. I Brå:s intervjuer framkom att det finns ett motstånd mot tillsynsprotokollen, som man tycker är krångliga att fylla i. Motståndet ligger främst hos de poliser som genomför tillsynen det vill säga ordningspoliserna. Projektledaren upplever därför att man inte riktigt nått dit man ville med projektet.

Till skillnad från den bild som polisen i Härnösand gav angående tillsynen och dokumentationen så upplevde kommunens alkoholhandläggare att polisen hade lämnat mycket mer dokumentation och att dokumentationen hade blivit avsevärt bättre under projekt tiden.

Åttersrapportering om de har iakttagit något har inte funnits tidigare. När de gjorde tillsyn kom det inte så mycket material tillbaka till mig. Idag är det mycket bättre men det skulle kunna förbättras ännu mer, framförallt innehållsmässigt. Det finns en annan medvetenhet gentemot arbetsuppgifterna från polisens sida. Polisen har fått öppnare ögon jämfört med tidigare.

Kommunens alkoholhandläggare i Härnösand menade alltså att underlaget från polisens besök på krogarna blivit mycket bättre under projekt tiden jämfört med det som polisen skickade tidigare, men påpekade samtidigt att det kunde bli bättre innehållsmässigt:

Om kommunen ska kunna ha möjlighet att ta ett beslut gällande ett utskänkningstillstånd så kommer det att bygga på den dokumentation som finns efter en tillsyn. ... Polisen måste förstå att tillsynsdokumentet inte är en brottsutredning utan ett underlag för om tillståndsinnehavaren uppfyller de juridiska kraven.

En möjlig förklaring till skillnaderna i svar från polis och alkoholhandläggare kan vara att man har haft olika förväntningar på vad projektet skulle resultera i. I Härnösand har man också bytt projektledare under projekt tiden, vilket har resulterat i att den nya projektledaren haft svårt att överblicka projektet och vad som har gjorts, respektive behöver göras.

Polisen i Örnsköldsvik är de som till synes arbetat mest med dokumentationen kring tillsynen. De poliser som genomfört en krog tillsyn i Örnsköldsvik har skrivit krog tillsynsprotokoll över vad de sett, oavsett om det funnit något att anmärka på eller inte. De försöker sprida dokumentet, och det som står däri, både inom den egna organisationen, till alkoholhandläggare och även till respektive krögare. Dokumenten ska därmed vara till nytta för flera olika aktörer. I Örnsköldsvik har polisen också haft utbildningar kring krog tillsynen med polispersonalen i omgångar och de är idag väl medvetna om tanken kring tillsynen och tillsynsprotokollen. Det finns inte heller samma motstånd mot tillsynsprotokollen som i Härnösand. En polis i Örnsköldsvik beskrev skillnaden nu och då på följande sätt:

Förr var det mer suddigt, inte så stor skillnad på krog tillsyn och krogbesök. Mer krogbesök. Om man såg något anmärkningsvärt så blev det en tillsyn i och med att man skrev en minnesanteckning. Skillnaden mel-

lan krogbesök och gemensam tillsyn var gigantisk. Nu finns det ett steg emellan med polisens enskilda krog tillsyn. Det är som en trappa med tre steg idag.

De två alkoholhandläggarna i Örnsköldsvik upplever också att dokumentationen kring polisens enskilda krog tillsyn har förbättrats avsevärt sedan projektet inleddes. De har under projekt tiden fått tillsynsdokumentationen skickade till sig efter varje helg och har på det sättet kunnat följa utvecklingen på krogarna.

Kommunen var positiv till den utökade samverkan

I projektet ingår att polisen ska skriva ett avtal med kommunen kring krog tillsynen. I avtalet ska ett antal olika delar ingå och polisen åtar sig att genomföra en rad punkter. Exakt vad som står i avtalet och hur det är formulerat är upp till polisen och kommunen i det aktuella området att komma överens om. Alla tre områdena har skrivit ett avtal med kommunen men det finns skillnader både i hur avtalet är utformat och hur det har följts i praktiken.

Polisen i Uppsala har skrivit ett avtal med kommunen där man har specificerat vad samverkan ska innebära. Bland annat hade polisen åtagit sig att avsätta tid för samverkan. Polisen åtog sig också att tillsammans med kommunen skapa rutiner för rapportering och återrapportering i tillsynsfrågor och att gemensamt ta fram en handlingsplan i tillsynsfrågorna.

Trots att ett avtal skrivits mellan polisen och kommunen var båda parter osäkra på vad avtalet skulle mynna ut i och de förklarade att det vid projekt tidens slut fanns punkter i avtalet som inte hade behandlats. Polisen menade att de inte har tänkt dela med sig av mer information kring krog tillsynen än vad som gjorts innan projektet, trots att alkoholhandläggarna efterfrågat det. Polisens projektledare anser att tillsynen främst rör polisiärt arbete och att kommunens alkoholhandläggare fått den information de behöver. Kommunens alkoholhandläggare var osäkra på vad projektet innebar och hade inte haft någon direkt kommunikation med polisen i frågan. De trodde att det kanske skulle bli fler möten kring krog tillsynen men då den inte kommit igång har de inte fått det bekräftat. Anledningen till att alkoholhandläggarna inte känner sig säkra på vad avtalet eller projektet innebär i praktiken kan bero på flera saker. Dels är avtalet skrivet och undertecknat av chefer inom de båda organisationerna och det verkar inte som om innebörden av avtalet har sipprat ner genom organisationen helt och fullt, dels är avtalet ganska generellt formulerat och öppnar för olika tolkningar.

Avtalen som polisen i Härnösand och Örnsköldsvik har med kommunen ser likadana ut och skiljer sig från Uppsalas avtal genom att dessa är mer detaljerade. Bland annat ska man enligt avtalet verka för en tät kontakt mellan kommun och polis där polisen återkopplar till kommunen vad deras enskilda tillsyn har visat genom att skicka de ifyllda tillsynsprotokollen till kommunens alkoholhandläggare en gång per vecka. Kommunen ska å sin sida redovisa vidtagna åtgärder till polisen inom tre dagar. En gång per månad ska polisen och alkoholhandläggaren träffas och kommunen och polisen ska tillsammans dra ärenden för socialnämnden när det är aktuellt.

Polisen i Härnösand upplevde att de själva inte hade gjort så mycket för samverkan och polisens projektledare tyckte att det var genant att de inte hade fått till stånd ett avtal förrän mer än halva projekttiden hade gått. Då de inte har använt sig av tillsynsprotokoll har sådana därför inte heller kunnat skickas till kommunen en gång i veckan.

Kommunens alkoholhandläggare i Härnösand hade emellertid bara gott att säga om det samarbete som skett under projekttiden och upplevde att polisen hade jobbat mycket med det. Man hade tätare kontakt och alkoholhandläggaren upplevde att han fick mycket mer information från polisen än vad han fått tidigare. Alkoholhandläggaren sa bland annat att:

Vi har lyft kvaliteten på vårt arbete och på vårt samarbete. Jag anser att polisen idag arbetar på ett annat sätt än innan projektet. Projektet har varit ett tillfälle att komma närmare varandra.

Polisen i Örnsköldsvik verkar även i detta hänseende vara det område som jobbat mest intensivt med projektet och de följer det avtal som skrivits med kommunen. Polisen har regelbundna samarbetsamtal med kommunens alkoholhandläggare och skickar kopior på krog tillsynsprotokoll till alkoholhandläggarna efter varje helg. Både polisen och alkoholhandläggarna upplevde också att de har haft ett mycket väl fungerande informellt samarbete under projektets gång.

Vinsterna med den ökade informationen från polisen sammanfattades av alkoholhandläggarna så här:

Vi ser att polisen har varit ute, vi ser hur det ser ut. Vi tittar på samma saker. ... Vi kan använda dokumenten när vi går vidare med ärenden. ...vi kan få indikation på problem. Vi får veta: "Dit borde vi fara och kolla", lite vägledning om läget. Dokumenten ger alkoholhandläggaren bättre underlag. Vi kan också se om det upprepat är bra på en krog.

Alkoholhandläggarna i Örnsköldsvik förklarar vinsten med att få information även om en tillsyn resulterar i att det inte finns något att anmärka på. Att veta att det är, och har varit, lugnt på en krog är också värdefull information.

Utöver informationen till alkoholhandläggarna har polisen i Örnsköldsvik ringt upp och informerat krögarna om vad som skrivits i tillsynsprotokollen efter en tillsyn. På det sättet har krögarna fått möjlighet att kommentera det som skrivits. En krögare beskrev det så här:

Polisen ringer nästan alltid upp mig efter ett besök och återkopplar på det de har sett. Det kan vara bra för då kan jag få förklara varför det var så mycket folk och rörigt just den kvällen

Sammantaget kan sägas Örnsköldsvik är det polisområde som har jobbat med samverkan enligt handboken. Polisen följer även det avtal som skrivits med kommunen. Härnösand har utvecklat sin samverkan men uppfyller inte alla delar i avtalet då de exempelvis inte skickar den dokumentation som beskrivs i avtalet. Uppsala har inte bedrivit den samverkan som

de avtalat om. Där råder det dessutom osäkerhet kring vad avtalet innebär i praktiken.

Diskussion

Utökad krog tillsyn kan fungera förebyggande mot våldsbrott på och i anslutning till krogar på främst två sätt: antingen genom att gästerna och personalen på serveringsstället blir mer försiktiga i och med polisens tillsyn, eller genom att förbättrad dokumentation leder till att kommunen kan driva flera ärenden och därigenom tvinga krögarna till att åtgärda brister i servering eller ordning.

De tre områdena har arbetat på varierande sätt med modellen under projektiden. Den uppföljning Brå har gjort visar att det endast är ett polisområde, Örnköldsvik, som har genomfört modellen på ett sådant sätt så att det skulle vara meningsfullt att studera effekter på utvecklingen av våldsbrott på och i anslutning till krogar. Det är också endast i Örnköldsvik som krögarna har uppmärksammat förändringen i polisens arbetssätt.

I Härnösand tycker alkoholhandläggaren att dokumentationen från polisen förbättrats och där kan det finnas förutsättningar för kommunen att driva ärenden i de fall krögarna brustit i att följa alkohollagen. Det är dock inga ärenden som har drivits till varningar eller återkallelse inom projektiden och därför är det ännu inte meningsfullt att följa upp arbetssättet med avseende på dess påverkan på våldsbrottsligheten på och i anslutning till krogar. Uppsala gjorde förberedelser men hade ännu inte kommit igång med den utökade tillsynen. Det är därför inte möjligt att utvärdera insatsen i det området. Polisen i Uppsala har emellertid, genom sin probleminventering, lyckats identifiera flera problem kring krogar som inte direkt är kopplade till alkoholkonsumtion. Väl genomförda probleminventeringar kan på det sättet ge vinster i form av en fördjupad kunskap kring de problem som kan uppstå kring en krog och då inte enbart problem som kan sägas vara relaterade till brister i efterlevnaden av alkohollagen.

När det gäller probleminventeringar kan det diskuteras om dessa är lika relevanta på en mindre ort som i en större stad. Kanske behövs inte en lika omfattande probleminventering på en ort som endast har ett fåtal krogar. Å andra sidan kan polisen ha nytta av en probleminventering om de vill mäta förändringar i problembilden. En kartläggning av problembilden är också en av förutsättningarna för att i förlängningen kunna genomföra bra utvärderingar av insatser. Att få den kunskap man redan har bekräftad, och sedan basera åtgärder utifrån det, skapar trovärdighet. Ytterligare ett skäl till att dokumentera problembilden är att nya medarbetare snabbt kan sätta sig in i problematiken inom polisområdet.

Resultaten av uppföljningen illustrerar de svårigheter som kan finnas när nya arbetsmetoder ska introduceras inom polisen. Inget område tillämpade modellen fullt ut – trots att de själva valt att delta i försöket. Men det går också att fokusera på det som faktiskt förändrades i arbetssättet i de tre områdena. Uppsala visade att det går att göra en systematisk probleminventering och grunda en arbetsplan på den. Det är en viktig lärdom för andra större kommuner, där sådana planer kan vara en särskilt viktig grund för arbetet. Örnköldsvik visade att man kan förstärka tillsynen på ett sätt som krögarna tydligt uppfattar och både Härnösand och Örnköldsvik visade att man kan ge kommunerna en uppskattad förbättring av deras kun-

skapsunderlag. Det är en substantiell förändring som teoretiskt sett också kan ha effekter i form av minskat krogrelaterat våld.

Den metod som de tre polisområdena har prövat skulle behöva testas i fler områden som är jämförbara och som alla implementerar hela arbets sättet. Polisen skulle också behöva arbeta med den utökade krog tillsynen under en längre tid innan den blir föremål för uppföljning.

Referenser

STAD (2009). *Ansvarsfull alkoholserving och liknande metoder -utbredning och metodefterlevnad*. Rapport nummer 38. Stockholm: STAD.

Wallin E. (2004). *Responsible beverage service. Effects of a community action project*. Stockholm: Karolinska Institutet.

Internetadresser

STAD – Stockholm förebygger alkohol och drogproblem: www.stad.org

Folkhälsoinstitutet: www.fhi.se

Ansvarsfull Alkoholserving: <http://www.fhi.se/sv/Metoder/Halsoframjande-och-forebyggande-metoder/Ansvarsfull-alkoholserving/>

Bilagor

Bilaga 1. Exempel på tillsynsprotokoll



Datum

KROGTILLSYNSDOKUMENT

Polismästardistrikt	
Genomförande enhet	
Dokumentationen upprättad av	

Serveringsställets namn	
Adress	
Datum för kontrollen	
Tidpunkt för kontrollen	Från: Till:

Serveringsansvarigs namn	
Personnr	
Id kontrollerad	Ja Nej
Serveringstillståndet kontrollerat	Ja Nej
Finns ansvarig med på tillståndet	Ja Nej
Observationen gjord av	

IAKTTAGELSER GJORDA VID KONTROLLEN

Berusningsnivå Finns märkbart berusade personer i lokalen? Beskriv enskilda gästers beteende och rörelsemönster så detaljerat som möjligt.	
Observationen gjord av	

Ordningsläget Bråk, kösituation, glaskross, dans på bord eller i möbler, uppkastningar m.m.
Observationen gjord av
Övrigt Vid gästantalsräkning ange metod för arbetet
Observationen gjord av
Nödutgångar/Brandsäkerhet Är nödutgångar blockerade av möbler eller annat? Finns andra brandsäkerhetsrisker?
Observationen gjord av
Personalkontroll Namn, personnummer, anställd av, anställd sedan, tjänar kr/tim, kr/mån
Observationen gjord av
Information lämnad till serveringsstället Vad poängterades från kontrollen, till vem lämnades informationen?
Informationen lämnad till
Informationen lämnad av
Eventuell anmälan upprättad K-
Dokumentet skickas till: