

Rapport 2016:20



# Insatser mot brott och otrygghet i socialt utsatta områden

*En kunskapsöversikt*



# Insatser mot brott och otrygghet i socialt utsatta områden

En kunskapsöversikt

Rapport 2016:20

## **Brå – kunskapscentrum för rättsväsendet**

Myndigheten Brå verkar för att brottsligheten minskar och tryggheten ökar i samhället. Det gör vi genom att ta fram fakta och sprida kunskap om brottslighet, brottsbekämpning och brottsförebyggande arbete, till i första hand regeringen och myndigheter inom rättsväsendet.

Publikationen finns som pdf på [www.bra.se](http://www.bra.se). På begäran kan Brå ta fram ett alternativt format. Frågor om alternativa format skickas till [tillgangligt@bra.se](mailto:tillgangligt@bra.se)

Vid citat eller användande av tabeller, figurer och diagram ska källan Brå anges. För att återge bilder, fotografier och illustrationer krävs upphovspersonens tillstånd.

ISSN 1100-6676  
ISBN 978-91-87335-73-0  
URN:NBN:SE:BRA-675

© Brottsförebyggande rådet 2016  
Författare: Stina Holmberg  
Produktion: Ordförrådet AB  
Omslag: Maria Westberg  
Omslagsfoto: Holger Ellgaard  
Tryck: Lenanders Grafiska AB

Brottsförebyggande rådet, Box 1386, 111 93 Stockholm  
Telefon 08-527 58 400, e-post [info@bra.se](mailto:info@bra.se), [www.bra.se](http://www.bra.se)

Denna rapport kan beställas hos bokhandeln eller hos Wolters Kluwer, 106 47 Stockholm  
Telefon 08-598 191 90, fax 08-598 191 91, e-post [kundservice@wolterskluwer.se](mailto:kundservice@wolterskluwer.se)

# Förord

Brottsligheten i Sverige är inte jämnt fördelad. I vissa bostadsområden är brottsligheten och otryggheten högre än i övriga landet. Det rör sig då ofta om områden som också utmärks av andra sociala problem som socioekonomisk segregation, hög arbetslöshet, låg utbildningsnivå och höga ohälsotal. Ofta är andelen invandrare hög och valdeltagandet lågt. Sådana socialt utsatta områden förekommer framför allt utanför och i stora städer men finns också på mindre orter runt om i landet.

Brottsligheten i dessa områden har kommit att uppmärksammas alltmer de senaste åren. Både Brå, polisen och massmedia har i olika sammanhang beskrivit bland annat hur en grov organiserad brottslighet vuxit fram som påverkar de boende på olika sätt.

Regeringen har därför gett Brå i uppdrag att kartlägga åtgärder för att förebygga och motverka brottslighet och öka tryggheten i socialt utsatta områden. Kartläggningen ska utgå från befintlig nationell och internationell forskning och beprövad erfarenhet. På grundval av detta ska Brå identifiera framgångsfaktorer och fungerande metoder och arbetssätt för socialt utsatta områden. Tanken är att rapporten ska kunna vara till nytta för både polisen och andra aktörer som arbetar med att förbättra förhållandena i områdena.

Rapporten är skriven av docent Stina Holmberg, forsknings- och utredningsråd på Brå. Fil. kand. Margareta Tham har bidragit med underlag till avsnittet om insatser för ungdomar i riskzon för våldsbejakande radikaliserings. Värdefulla synpunkter har lämnats av fil. kand. Manne Gerell, professor Per-Olof Hallin och professor Jerzy Sarnecki, som vetenskapligt granskat rapporten.

Stockholm i november 2016

*Erik Wennerström*  
Generaldirektör

*Stina Holmberg*  
Forsknings- och utredningsråd

# Innehåll

<b>Sammanfattning</b> .....	7
Att ingripa och klara upp brott .....	10
Problemorienterat polisarbete .....	11
Lokalt dialogbaserat arbete .....	12
Tidiga insatser för barn i riskzon.....	13
Insatser för unga som begår brott .....	13
Gängrelaterade insatser .....	14
<b>Inledning</b> .....	16
Brås uppdrag.....	16
<b>PROBLEMEN I DE UTSATTA OMRÅDENA</b> .....	19
<b>Problems karaktär</b> .....	20
Några sociala nyckeltal .....	20
Brottslighet och trygghet i URBAN 15-områden .....	22
Polisens bild av problemen i de utsatta områdena .....	26
Andra bilder: Relationen mellan polisen och de boende .....	29
<b>STUDIER OM INSATSER MOT PROBLEMEN</b> .....	33
<b>Hur vi sökt studier om insatser</b> .....	34
<b>Att ingripa och klara upp brott</b> .....	39
Förstärkta resurser, arbete inriktat mot hot spots samt anhållanden .....	39
”Pulling Levers” bedöms som lovande .....	42
Svenska erfarenheter .....	43

<b>Problemorienterat polisarbete – POP</b> .....	47
Kunskapskällor till POP.....	47
Svenska erfarenheter av POP.....	48
Situationell prevention i samverkan .....	50
Metaanalyser om situationell prevention .....	52
<b>Lokalt dialogbaserat polisarbete</b> .....	55
Tre centrala komponenter .....	56
Positiva effekter på förtroendet .....	58
Mer osäker effekt på brottsligheten.....	60
Skiljer resultaten från socialt utsatta områden ut sig?.....	62
Forskarna ser en potential till effekter på brottsligheten.....	62
Svenska erfarenheter .....	65
Att kombinera POP och COP .....	66
<b>Tidiga insatser för barn i riskzon</b> .....	71
Tidiga riskfaktorer .....	71
Effektiva tidiga insatser .....	72
Svenska erfarenheter av tidiga insatser .....	74
<b>Insatser för unga som begår brott</b> .....	76
Effektiva insatser för unga som begår brott.....	76
Negativa resultat av rättsliga åtgärder .....	78
Svenska erfarenheter: sociala insatsgrupper.....	80
Insatser för missbrukande ungdomar .....	82
<b>Gängrelaterade insatser</b> .....	84
Ganska nedslående resultat av breda lokala insatser i USA .....	84
Amerikansk skrift med rekommendationer om arbete med unga i gäng .....	86
Svenska erfarenheter .....	87
<b>Insatser för ungdomar i riskzon för våldsbejakande radikalisering</b> .....	88

<b>Tidigare satsningar i Sverige.....</b>	<b>91</b>
Insatserna i URBAN 15-områdena avsåg främst unga.....	91
Lokala poliskontor – problem med genomförandet.....	92
Fenix i Södra Järva i Stockholm .....	93
Bred satsning i Sofielund i Malmö .....	96
Andra erfarenheter från polisens sida .....	97
Åtgärdsförslag från forskare .....	98
<b>Slutdiskussion .....</b>	<b>100</b>
Vilka är de dominerande problemen?.....	101
Allmänna utgångspunkter när åtgärder ska värderas .....	102
Verksamma insatser mot problemen .....	102
<b>Referenser .....</b>	<b>109</b>
<b>Bilaga 1.....</b>	<b>118</b>



# Sammanfattning<sup>1</sup>

Brottligheten i Sverige är inte jämnt fördelad. I vissa bostadsområden är brottligheten och otryggheten högre än i övriga landet. Det rör sig då ofta om områden som också utmärks av andra sociala problem som låg socioekonomisk status, hög arbetslöshet, låg utbildningsnivå och höga ohälsotal. Ofta är andelen invandrare hög och valdeltagandet lågt. Sådana socialt utsatta områden förekommer framför allt utanför och i stora städer, men finns också på mindre orter runt om i landet.

Brottligheten i dessa områden har kommit att uppmärksammas alltmer. Mot denna bakgrund har Brå haft i uppdrag av regeringen att kartlägga kunskapen om åtgärder för att förebygga och motverka brottlighet och öka tryggheten i socialt utsatta områden. På grundval av detta ska Brå identifiera framgångsfaktorer och fungerande metoder och arbetssätt för att i socialt utsatta områden

- förebygga och beivra brottlighet
- öka tryggheten och
- stärka relationen mellan befolkningen och rättsväsendet, liksom mellan befolkningen och övriga myndigheter och aktörer som medverkar i det brottsförebyggande arbetet.

## Områden med stora sociala problem

Det finns ingen allmänt vedertagen definition av ”socialt utsatta områden”. Däremot har ett antal så kallade LUA-områden<sup>2</sup> identifierats som under åren 1999–2012 fick ta del av regeringens ekonomiska stöd till urbant utvecklingsarbete. För att en kommun skulle få ta del av stödet skulle den omfatta stadsdelar som präglades av låg förvärvsfrekvens, högt uttag av försörjningsstöd och låg behörighet till gymnasieskolan. Sedan 2012 har stödet

<sup>1</sup> En engelsk version av denna sammanfattning finns på Brås webbplats, [www.bra.se](http://www.bra.se). Klicka där på fliken *Publikationer*, och skriv sedan in rapportnumret i sökfältet.

<sup>2</sup> LUA är en förkortning för lokalt utvecklingsavtal, de vill säga de avtal som dessa områden slöt med staten.

omformats till ett kunskapsstöd som ges till 15 stadsdelar i nio kommuner som tillsammans brukar benämnas URBAN 15. Näringsdepartementet gjorde år 2013 en sammanställning av den sociala situationen i URBAN 15-områdena utifrån ett antal indikatorer (Näringsdepartementet 2013). Där framgår tydligt att det rör sig om områden med stora sociala problem.

Situationen år 2011	URBAN 15	Riket
Andel icke förvärvsarbetslösa män i befolkningen 20–64 år	50	20
Andel icke förvärvsarbetslösa kvinnor i befolkningen 20–64 år	60	25
Andel 20–64 år med långvarigt försörjningsstöd	8	1
Andel 20–25-åringar som varken förvärvsarbetar eller studerar	40	20
Andel elever som inte är behöriga till gymnasieskolan	40	10

URBAN 15-områdena utmärks också av att en mycket stor del av de boende har utländsk bakgrund.<sup>3</sup> I genomsnitt hade 80 procent av de boende i de 15 områdena år 2015 utländsk bakgrund.<sup>4</sup>

## Både ordningsstörningar och allvarligare brott

Resultat från Nationella trygghetsundersökningen, NTU, ger inte något direkt stöd för att det som främst skulle utmärka de socialt utsatta områdena är att de boende i gemen oftare än i andra delar av landet utsätts för våldsbrott och egendomsbrott. NTU tyder inte heller på en negativ utveckling när det gäller de boendes utsatthet för sådana brott. Trenden är nedåtgående på samma sätt som i landet i övrigt. Ett undantag tycks dock vara förekomsten av skjutningar. Den ökning av antalet polisanmälda skjutningar som ägt rum de senaste åren hänför sig i stort sett helt till socialt utsatta områden.

Det som enligt polisen och andra källor främst utmärker socialt utsatta områden är brottslighet av ett annat slag, som inte fångas i NTU. Det rör sig om ordningsstörningar som buskörningar med moped, nedskräpning och narkotikahandel på gatan som drabbar gemene man men också allvarligare brott som inte drabbar gemene man. Det kan också röra sig om brott inom kriminella nätverk, utpressning mot näringsidkare, våldsbejakande extremism och en svart ekonomi (Brå 2016a och Polisen 2015). Det torde vara denna typ av brott, som inte synliggörs i NTU, som

<sup>3</sup> Med utländsk bakgrund avses att man antingen är född utanför Sverige eller född i Sverige med två utrikes födda föräldrar.

<sup>4</sup> Andelen personer med utländsk bakgrund i landets befolkning som helhet var 22 procent år 2015.

bidrar till att en avsevärt högre andel än i övriga områden känner sig otrygga och har lågt förtroende för polisen.

De brottsliga beteenden som utmärker de socialt utsatta områdena är dels sådant som kan karaktäriseras som ”sociala ordningsstörningar”, dels allvarligare brottslighet som dock inte direkt involverar allmänheten. Det handlar då om öppen narkotikahandel med många ungdomar inblandade och kriminella gäng som skrämmer de boende, bland annat genom att de skjuter på varandra. Därtill finns problem som är allvarliga, inte för att de är vanligt förekommande, men för att de kan få särskilt allvarliga konsekvenser. Ett sådant problem är våldsbejakande religiös extremism som förekommer bland personer i några av områdena.

Flera av de problem som polisen lyfter fram i sin beskrivning av områdena är länkade till det låga förtroendet för polisen/rättsväsendet. Det gäller till exempel att:

- de boende inte vågar berätta för polisen om den brottslighet som de uppmärksammar och de brott de själva utsätts för
- ungdomar ibland attackerar polis och räddningstjänst med stenkastning när de gör ingripanden.

## **Polisen har identifierat 53 områden med stora brottsproblem och 15 med särskilt stora problem**

Polisen har i en rapport från december 2015 lyft fram ett antal socialt utsatta områden utifrån definitionen att området har låg socioekonomisk status och att kriminella har en inverkan på lokalsamhället. Enligt polisens bedömning finns det totalt 53 områden i Sverige som i större eller mindre utsträckning uppvisar problem av ovanstående slag.<sup>5</sup> Det rör sig i stor utsträckning om områden som byggts inom ramen för det som kallas miljonprogrammet. De flesta av dem, 42 stycken, ligger i eller runt Stockholm (21), Göteborg (13) och Malmö (8).<sup>6</sup>

Polisen bedömer också att det bland de utsatta områdena finns 15 som är särskilt utsatta. De flesta av dessa, sex stycken, ligger i Göteborg. Fyra av dem ligger i Stockholmsregionen, två ligger i Malmö och ett ligger i vardera Örebro, Linköping och Växjö.<sup>7</sup> En majoritet av dessa 15 områden är ett URBAN 15-område.<sup>8</sup>

<sup>5</sup> Bedömningen grundar sig på uppgifter inhämtade från underrättelsetjänsten i hela landet.

<sup>6</sup> I region Öst bedömer polisen att det finns sex områden, i region Bergslagen tre och i region Mitt två utsatta områden.

<sup>7</sup> Området i Linköping har senare tagits bort från listan som numera alltså består av 14 områden.

<sup>8</sup> I stort sett alla URBAN15-områden ingår i de 50 områden som polisen klassar som utsatta.

## Kunskap har inhämtats om sju kategorier av insatser

Brå har med olika metoder eftersökt studier om effekter av olika typer av insatser för att minska brottsligheten och öka tryggheten i socialt utsatta områden. Insatserna har delats in i sju olika kategorier. Nedan sammanfattas resultaten från internationella metaanalyser<sup>9</sup> och kunskapssammanställningar när det gäller dessa sju kategorier av insatser.<sup>10</sup>

Generellt sett har de studier om verksamma insatser som redovisas inte gjorts med särskilt fokus på socialt utsatta områden. I praktiken har dock många av projekten genomförts i mer socialt utsatta områden, särskilt de som rör insatser för barn och unga.

Man bör också hålla i minnet att det inte går att direkt överföra resultaten till Sverige. De utvärderade insatserna har tillämpats under andra samhällsförhållanden än i Sverige, vilket påverkar både problemen och insatsernas karaktär och effekter. Resultaten kan ge vägledning om vad som kan vara värdefullt att pröva, men måste följas upp av svenska utvärderingar för att ge säkrare kunskap.

Redovisningen i denna sammanfattning görs utan några litteraturreferenser.

## Att ingripa och klara upp brott

Polisens grundläggande uppgifter att ingripa mot brott och att utreda och klara upp anmälda brott är centrala när det gäller att bekämpa brottsligheten och öka tryggheten i socialt utsatta områden. Tyvärr finns relativt lite forskning om hur polisen kan bli så effektiv som möjligt i arbetet med att ingripa mot och utreda brott. Det finns också få studier som är direkt inriktade på hur detta arbete ska bedrivas i socialt utsatta områden. Det som i störst utsträckning tycks ha utvärderats är effekten av polisiära insatser mot ungdomar och ungdomsgäng.

Det finns dock en del metaanalyser och kunskapssammanställningar som kan ge viss vägledning kring vad som är mer eller mindre effektiva insatser och arbetssätt. Resultaten kan sammanfattas så här:

- Fler poliser tycks kunna bidra till ett lägre antal rån, inbrott och stölder. Antalet våldsbrott påverkas däremot inte av antalet poliser i ett område.
- Det är bra att koncentrera insatserna till platser och tider där mest brott begås (så kallade hot spots).

<sup>9</sup> En metaanalys är en metod att göra en samlad bedömning av flera enstaka utvärderingar genom att statistiskt sammanföra deras resultat. De studier som ingår anskaffas genom omfattande litteratursökning inom det valda området.

<sup>10</sup> I något fall kan det också röra sig om enstaka vetenskapligt välgjorda utvärderingar.

- Resultaten blir bättre när repressiva polisiära insatser kombineras med insatser av social karaktär.
- Det kan vara effektivt att fokusera på högaktiva kriminella och hårdbevaka dem.
- En kombination av ett sådant polisiärt fokus på högaktiva gängkriminella, som de berörda informeras om, och förstärkta sociala insatser för dessa individer, en modell kallas ”Pulling Levers”, har visat goda resultat.

## Problemorienterat polisarbete

Den mest tongivande modellen när det gäller polisens brottsförebyggande arbete är Problemorienterat polisarbete, (POP). Det är ett arbetssätt som bygger på att polisen, gärna i samverkan med andra, mycket noggrant kartlägger och analyserar de problem som ska hanteras. Förhoppningen är att denna analys ska ge uppslag till bättre och mer effektiva insatser. Det problemorienterade arbetssättet har en brottsförebyggande inriktning, där polisen samarbetar med andra aktörer för att hitta och genomföra så bra lösningar på problemen som möjligt. I POP-perspektivet ingår också att effekten av de vidtagna insatserna ska utvärderas noga.

Analysen av de aktuella problemen kan inrymma orsaker och åtgärder både på individ-, grupp- och områdesnivå. Men inte sällan är de insatser som aktualiseras sådana som avser en specifik typ av brott och är inriktade mot den omedelbara situationen. Det handlar då inte om att åtgärda individuella eller strukturella orsaker eller påverka grupper brottsbenägenhet, utan om att minska tillfällena till brott. Den typen av insatser brukar benämnas ”situationell prevention”. Dessa insatser är sådana som polisen sällan själv kan vidta, utan det är andra myndigheter som ansvarar för dem. Eftersom det rör sig om lösningar för att förebygga brottsproblem initieras de dock ofta av polisen.

### Analyser utifrån situationell prevention kan ge uppslag till insatser

I litteraturen om situationell prevention ges olika uppslag om hur man kan tänka när man analyserar möjliga insatser mot en typ av brott. Metoderna som används vid situationell brottsprevention brukar till exempel delas in i följande olika kategorier:

- försvåra genomförandet av brott
- öka upptäcktsrisken
- minska vinsten av brott
- försvåra bortförklaringar
- reducera provokationer som kan leda till våld.

## Exempel på insatser som visat effekter

Det finns metaanalyser om en del insatser som utgår från ansatsen situationell prevention. De metaanalyser som visar positiva resultat är följande:

- Kameraövervakning har visat positiva resultat för att förebygga bilrelaterade stölder på parkeringsplatser. Däremot har sådan övervakning inte visat någon effekt när det gäller brott mot person på offentliga platser.
- Effekterna av att förbättra gatubelysningen i ett område med mycket brott och otrygghet är lovande.
- Positiva resultat från studier om grannsamverkan mot inbrott.

## Lokalt dialogbaserat arbete

I flera metaanalyser dras slutsatsen att polisens arbete i socialt utsatta områden bör grunda sig på en lokal förankring, där polisen känner till områdets förutsättningar och problem och bygger upp kontakter med de boende. Därmed ökar förutsättningarna för polisen att skapa förtroende bland medborgarna, vilket i sin tur kan öka de boendes motivation att tillsammans med polisen hitta vägar för att förebygga problem med brott och otrygghet.

Den internationellt sett mest vedertagna modellen för lokalt dialogbaserat polisarbete är Community Policing (COP). Det som brukar anges som det centrala i modellen är att polisen

- har kontakter med de boende för andra syften än att direkt upprätthålla lag och ordning
- fattar beslut om prioriteringar och beslut om insatser i samråd med de boende
- har ett formaliserat samarbete med lokala myndigheter och organisationer.

De studier som finns visar tydligt att COP kan ha positiva effekter på de boendes förtroende för polisen. Stödet för att arbetssättet även leder till ökad trygghet bland de boende är mer osäkert, och man har i stort sett inte sett några effekter när det gäller att minska brottsligheten.

Mot den bakgrunden har flera forskare betonat behovet av att kombinera COP och POP. COP kan vara ett sätt att skapa förtroende bland de boende i ett område, men när det gäller vilka konkreta insatser som behöver vidtas för att lösa brottsproblemen behövs även POP-baserade analyser.

## Tidiga insatser för barn i riskzon

En stor del av den brottslighet som förekommer i socialt utsatta områden begås av ungdomar. Ungdomar som begår brott är också rekryteringsbasen för dem som fastnar i kriminalitet. För att långsiktigt kunna minska brottsligheten är därför åtgärder riktade mot barn och unga av stor vikt. Det handlar då om insatser på flera olika nivåer. Det rör sig dels om generella insatser inom till exempel förskolan och skolan, dels om insatser som är direkt riktade mot barn och unga som är i riskzonen för att hamna och fastna i kriminalitet och dels om insatser för de unga som ägnar sig åt brott.

Det finns relativt mycket internationell forskning om vilken typ av tidiga insatser som är mest effektiva. Här bör dock betonas att när en insats beskrivs som ”effektiv” behöver det inte röra sig om några omvälvande effekter. Oftast rör det sig om att insatsen reducerar förekomsten av de aktuella problembeteendena med 5–10 procentenheter. De metoder som lyfts fram som effektiva är främst:

- Så kallade hembesöksprogram, där riskföräldrar får regelbundna besök under barnets första år, kan ha en långvarig positiv effekt på ungdomsvåld och kriminalitet.
- Positiva effekter har visats av program som tränar intellektuella och sociala färdigheter hos förskolebarn som antingen själva har beteendestörningar eller lever under problematiska förhållanden.
- Förskolebarn med beteendestörningar kan bli hjälpta av att föräldrarna får gå program som hjälper dem att hantera problemen.
- KBT-baserade program i skolan kan vara effektiva.

## Insatser för unga som begår brott

Socialstyrelsen har i en rapport från 2008 sammanfattat huvudresultaten av forskningen rörande insatser för unga som begår brott. Allmänt kan sägas att när man talar om positiva effekter handlar det vanligen, på samma sätt som i redovisningen ovan om tidiga insatser, om att risken för återfall minskar med runt 5–10 procentenheter för en grupp med 50 procents risk för återfall. De allra flesta utvärderingar som finns har gjorts i Nordamerika. Huvudresultaten är ganska allmänt hållna och summeras så här:

- Insatser med en behandlande grundidé som syftar till att förändra beteende och tänkesätt är generellt sett mer effektiva än påföljder och insatser utan en sådan idé, som övervakning och avskräckande insatser.

- Insatserna ger mer effekt om de ges utifrån hur de ungas riskbild ser ut, vilka behov hen har och vilka förutsättningar hen har att ta emot insatserna.
- Effekterna blir bättre om personalen får lämplig utbildning och följer de anvisningar och instruktioner som finns för hur insatsen ska ges.
- De insatser som mest konsekvent visat positiva effekter är KBT-behandling och familjebaserade insatser som primärt fokuserar på att bygga upp föräldrarnas förmåga att ”ta hand om”/hantera de unga. KBT-behandlingen innebär att ungdomarna tränas i att se konsekvenserna av sitt beteende, att förstå egna motiv och att utveckla nya sätt att kontrollera sina beteenden.

## Negativa resultat av rättsliga åtgärder

De senaste åren har det kommit allt fler utvärderingar som visar att rättsliga åtgärder för unga inte gett några positiva återfallsförebyggande resultat, utan till och med riskerar att ge negativa effekter. Studierna tyder på att sociala insatser ger bättre effekter än en rättslig process. Resultaten gäller både att åka fast för polisen för brottslighet i unga år<sup>11</sup> och att bli föremål för en rättslig process. I en av studierna (McAra och McVie 2010) drar forskarna slutsatsen att ”tidig upptäckt och tidiga insatser för barn och ungdomar som begår brott inte är någon exakt vetenskap utan riskerar att leda till stämpling och stigmatisering”.

## Gängrelaterade insatser

När ungdomar begår brott sker det i stor utsträckning med och under påverkan av en grupp. Särskilt i socialt utsatta områden kan gängen ha en avgörande betydelse för ungas identitet och livsstil. Den mest kända typen av insats när det gäller gängrelaterad brottslighet är en metod som kallas Spergelmetoden (CCWA). Metoden inrymmer vittomfattande insatser av olika slag. Den genomgång av ett antal utvärderingar av metoden som Socialstyrelsen gjort, liksom en engelsk metaanalys, visar dock på att det vetenskapliga stödet för arbetssättets effektivitet är svagt.

National Gang Center (NGC)<sup>12</sup> har mer allmänt sammanställt tillgänglig kunskap om vad man bör tänka på när man arbetar med att försöka få enskilda individer att lämna den kriminella grupperingen. Deras rekommendationer kan sammanfattas på följande sätt:

<sup>11</sup> Barnen i studierna har oftast varit i åldern 12–15 år.

<sup>12</sup> NGC, National Gang Center, är ett forum för samverkan mellan flera myndigheter inom rättsväsendet i USA som arbetar med att utveckla insatser för ungdomar som begår brott.



- Möjligheten att lyckas få gängmedlemmarna att hoppa av ökar om man fångar upp dem vid ett vändpunktstillfälle, till exempel att de just anhållits för brott och står inför risken för en allvarlig påföljd.
- Man bör ha kunskap om lokala gäng och deras dynamik.
- Man bör coacha avhopparna kring hur de ska förhålla sig till gänget för att minska säkerhetsrisker.
- Man bör samarbeta med rättsväsendet om säkerhetsfrågor.
- Man bör samarbeta med andra myndigheter och organisationer när det gäller de ungas utbildning, arbete, missbruk, familje-problem, ta bort tatueringar och andra hjälpbehov.
- Att lämna ett gäng är en långvarig process som inrymmer förändringar i identitet, beteende och mål.
- Man behöver ha en plan som löpande revideras utifrån individens behov.
- Verksamheten bör ta kontakt med föräldrar, andra familjemedlemmar och andra stödjande professionella för att uppmuntra och stödja klientens arbete med att hoppa av.

# Inledning

Brottsligheten i Sverige är inte jämnt fördelad. I vissa bostadsområden är brottsligheten och otryggheten högre än i övriga landet. Det rör sig då ofta om områden som också utmärks av andra sociala problem som socioekonomisk segregation, hög arbetslöshet, låg utbildningsnivå och höga ohälsotal. Ofta är andelen invandrare hög och valdeltagandet lågt. Sådana socialt utsatta områden förekommer framför allt utanför och i stora städer men finns också på mindre orter runt om i landet.

Brottsligheten i dessa områden har kommit att uppmärksammas alltmer de senaste åren. Både Brå och polisen har i olika rapporter beskrivit bland annat hur en grov organiserad brottslighet vuxit fram och som påverkar de boende på olika sätt. En rad initiativ har också tagits för att bekämpa och förebygga denna brottslighet.

## Brås uppdrag

Regeringen ser det som angeläget att vidta åtgärder som kan bidra till att förändra situationen i socialt utsatta områden så att brottsligheten kan förebyggas och tryggheten kan öka. Redan tidigare har regeringen uppmärksammat behovet av att förstärka det brottsförebyggande arbetet *generellt*. Regeringen har således tagit flera initiativ till att förbättra den nationella samordningen och det nationella stödet, bland annat genom att hösten 2015 besluta om att inrätta en Nationell samordnare för det brottsförebyggande arbetet i landet och förstärka resurserna till Brå (prop. 2015/16:1). Förbättrad samverkan mellan myndigheter, kommuner och organisationer och förstärkt stöd på nationell nivå ses som nyckelfaktorer för att nå större framgång i detta sammanhang. Ökad kunskap om åtgärder mot brottslighet och otrygghet i socialt utsatta områden är en viktig del av detta utvecklingsarbete.

För att ytterligare förstärka arbetet i just socialt utsatta områden, har regeringen gett Brå i uppdrag att kartlägga åtgärder för att

förebygga och motverka brottslighet och öka tryggheten i sådana områden. Brå ska i uppdraget utgå från befintlig nationell och internationell forskning och beprövad erfarenhet. På grundval av detta ska Brå identifiera framgångsfaktorer och fungerande metoder och arbetssätt för att i socialt utsatta områden

- förebygga och beivra brottslighet
- öka tryggheten
- stärka relationen mellan befolkningen och rättsväsendet, liksom mellan befolkningen och övriga myndigheter och aktörer som medverkar i det brottsförebyggande arbetet.

Slutligen anges att undersökningen bör omfatta insatser på både lokal och nationell nivå och såväl rättsväsendespecifika åtgärder som åtgärder som bedrivs av andra aktörer.

## Disposition

I den första delen av rapporten ges en bild av de socialt utsatta områdena i Sverige i dag utifrån olika indikatorer. I del två redovisas vad forskningen och beprövad erfarenhet säger om framgångsrika åtgärder när det gäller brott, trygghet och förtroende för polisen.

I rapportens tredje del summeras och diskuteras forskningen om insatser i relation till problembilden i de socialt utsatta områdena i Sverige.



# Problemen i de utsatta områdena

## Problemens karaktär

Det finns inga exakta kriterier för vad som ska anses som ett socialt utsatt område. En gruppering som brukar användas när man talar om utsatta områden är de kommuner/stadsdelar som från och med 1999 fick ta del av regeringens ekonomiska stöd till urbant utvecklingsarbete. För att en kommun skulle kunna få ta del av stödet skulle den omfatta stadsdelar som präglades av låg förvärvsfrekvens, högt uttag av försörjningsstöd och låg behörighet till gymnasieskolan. Det var 38 så kallade LUA-områden som fick stöd. Sedan 2012 har stödet omformats till ett kunskapsstöd som ges till 15 stadsdelar i nio kommuner som tillsammans brukar benämnas URBAN 15. Nedan presenteras först några socioekonomiska mått för de områden som ingår i URBAN 15. Därefter redovisas uppgifter om utsatthet för brott, otrygghet och förtroende för polisen.

Efter det beskrivs det urval av bostadsområden som polisen år 2015 klassificerade som särskilt utsatta för brott och otrygghet (Polismyndigheten 2015). I det sammanhanget redogjorde polisen också för vad som från en polisiär utgångspunkt uppfattas som de typiska problemen i dessa områden.

Slutligen tar vi upp ett par andra bilder av problemen i socialt utsatta områden som redovisats i olika studier.

### Några sociala nyckeltal

Näringsdepartementet gjorde år 2013 en sammanställning av den sociala situationen i URBAN 15-områdena utifrån ett antal indikatorer (Näringsdepartementet 2013). Sammanställningen avser situationen år 2011. För att ge en snabb bild av problemen när det gäller arbete, försörjning och utbildning sammanfattas huvudresultaten i tabell 1.

URBAN 15-områdena utmärks också av att en mycket stor del av de boende har utländsk bakgrund.<sup>13</sup> I genomsnitt hade 80

---

<sup>13</sup> Med utländsk bakgrund avses att man antingen är född utanför Sverige eller född i Sverige med två utrikes födda föräldrar.

**Tabell 1. Andel boende i URBAN 15-områdena som hade arbete respektive försörjning samt andel elever som inte var behöriga till gymnasieskolan år 2011, procent.**

	URBAN 15	Riket
Andel icke förvärsarbetande män i befolkningen 20–64 år	50	20
Andel icke förvärsarbetande kvinnor i befolkningen 20–64 år	60	25
Andel 20–64 år med långvarigt försörjningsstöd	8	1
Andel 20–25-åringar som varken förvärsarbetar eller studerar	40	20
Andel elever som inte är behöriga till gymnasieskolan	40	10

procent av de boende i de 15 områdena år 2015 utländsk bakgrund.<sup>14</sup>

## Har antalet socialt utsatta områden ökat de senaste åren?

Ovanstående nyckeltal ger en snabb bild av de sociala problem som finns i URBAN 15-områdena, men säger ingenting om i vilken mån antalet områden med problem av detta slag har ökat. Tino Sanandaji (2014) har för stiftelsen *Den nya välfärden* belyst frågan. Han har följt upp en rapport från 2004 av Mauricio Rojas kallad *Utanförskapets karta* (Folkpartiet 2004). Där kartlades hur många ”utanförskapsområden som fanns i Sverige från 1990 fram till år 2002. Sanandaji jämför det antalet med antalet år 2012.

Kriterierna i studierna för att definieras som utanförskapsområde var

- att färre än 60 procent av de boende i arbetsför ålder förvärsarbetade
- att den andel skolelever som gått ut grundskolan med fullständiga betyg låg under 70 procent eller att andelen röstande i senaste kommunalval låg under 70 procent (eller båda).

Indelningen i bostadsområden baserades på två geografiska enheter som Statistiska centralbyrån (SCB) använder. I Stockholm, Göteborg och Malmö användes så kallade grannskapsområden för att dela upp bostadsområden. I övriga landet användes valdistrikt. Det totala antalet grannskapsområden och valdistrikt i Sverige var ungefär 4 800 för de studerade åren 2002, 2006 och 2012.

Enligt Rojas studie fanns det endast tre sådana områden år 1990.

<sup>14</sup> Andelen personer med utländsk bakgrund i landets befolkning som helhet var 22 procent år 2015.

Sanandajis studie visar att det år 2002 fanns 128 sådana områden. År 2006 var antalet 156, och 2012 hade antalet stigit till 186.

Den fråga man kan ställa sig är varför antalet problemområden av detta slag vuxit fram i Sverige under de senaste 25 åren. Frågan ligger utanför ramen för denna studie, men är central för en diskussion om vilka bredare, mer långsiktiga insatser som krävs för att förbättra förhållandena. Per Olof Hallin, professor vid Malmö högskola, som gjort en rad studier om socialt utsatta områden, gör följande korta reflektion kring orsakerna:<sup>15</sup>

”Det kan exempelvis vara så att Sverige i likhet med andra länder genomgår en global strukturomvandling med starkt förändrad näringslivsstruktur som leder till utflyttning eller nedläggning av vissa typer av tillverkningsindustri, och att därmed också många arbetstillfällen med relativt kort utbildningsbehov försvinner. Detta i kombination med stora migrations- och flyktingströmmar leder till att ekonomiskt resurssvaga hushåll ofta med annan etnisk bakgrund än svensk koncentreras till vissa bostadsområden där det tidigare fanns många tomma lägenheter. Det har växt fram enklaver som både är genomgångsområden för dem som hittar arbete eller utbildning, men också platser med låg social rörlighet där många med låg utbildning och arbetslöshet bor.”

## Brottslighet och trygghet i URBAN 15-områden

Sedan år 2012 har Brå årligen sammanställt uppgifter om utsatthet för brott, otrygghet och förtroende för polisen i URBAN 15-områdena. Uppgifterna avser situationen sedan mitten av 2000-talet och bygger dels på Brås Nationella Trygghetsundersökning (NTU), dels på anmälda brott. När det gäller anmälningsstatistiken redovisas årsvisa siffror. För redovisningen av resultaten i NTU har däremot flera års undersökningar slagits samman. Bakgrunden till detta är att antalet svarande från URBAN 15-områdena är litet (totalt ett 100-tal) så för att få ett tillräckligt stort material för att kunna lita på resultaten måste man slå ihop flera år. Det betyder att de två datakällorna har olika för- och nackdelar.

Offerundersökningar som NTU är den säkraste källan för att få kunskap om utsatthet för brott i befolkningen – men påverkas av att det är en urvalsundersökning,<sup>16</sup> liksom av bortfallsproblema-

<sup>15</sup> | e-post till Stina Holmberg 2016-06-28.

<sup>16</sup> Trots att NTU är en mycket stor nationell undersökning som år 2015 besvarades av 12 400 personer, blir antalet svarande i begränsade områden, som URBAN 15-områdena, inte tillräckligt stort för att man ska kunna uttala sig om brottsutvecklingen år från år.



tik. Anmälningssstatistiken grundar sig inte på något urval utan rör alla anmälda brott. I motsats till NTU fångar den också upp brott som inte riktar sig direkt mot enskilda personer. Å andra sidan är anmälningssstatistiken ett osäkert mått på den faktiska brottsligheten, eftersom den påverkas av anmälningssbenägenheten och polisens arbetssätt. Sammantaget väger NTU överlag tyngre som kunskapskälla om utsatthet för brott.

Sammanfattningsvis kan sägas att båda datakällorna visar att fler utsätts för brott i dessa områden, och fler känner sig otrygga än i landet som helhet. Förtroendet för polisen är också lägre. Däremot visar ingen av källorna någon *ökning* av brottsligheten i områdena.

### **Något högre utsatthet för brott i URBAN 15-områden än i övriga landet**

De typer av brott som det ställs frågor om i NTU är dels ett antal brott mot person (misshandel, hot, sexualbrott, personrån, bedrägeri och trakasserier) dels egendomsbrott som riktar sig mot hushåll. Resultaten från NTU för den sammanslagna perioden 2006–2014 visar att boende i URBAN 15-områden är något mer utsatta för både brott mot person och egendomsbrott. Under perioden 2006–2014 var andelen som utsattes för brott mot enskild person i genomsnitt 15 procent per år jämfört med 12 procent i landet som helhet. Andelen som utsattes för egendomsbrott mot hushåll var i genomsnitt 15 procent årligen för URBAN 15-områdena och 11 procent för hela landet. Om man studerar treårsmedelvärden är en försiktig slutsats att både brotten mot person och egendomsbrotten tycks minska något.

Man bör emellertid vara försiktig när man analyserar hur utsattheten i URBAN 15-områdena utvecklats under perioden, eftersom antalet svarande är så litet. Det är dessutom inte orimligt att anta att det bortfall som finns består av personer som löper större risk att utsättas för brott än andra och att denna bortfallsproblematik är särskilt stor i socialt utsatta områden.

### **Vilken utsatthet fångas inte i NTU?**

När polisen och de boende beskriver brottsproblemen i socialt utsatta områden handlar det i stor utsträckning om buskörningar med moped, nedskräpning och narkotikahandel på gatan som drabbar gemene man och om allvarligare brott som inte drabbar gemene man. Det kan också röra sig om brott inom kriminella nätverk, utpressning mot näringsidkare, våldsbejakande extremism och en svart ekonomi (Polismyndigheten 2015 och Brå 2016a). Denna typ av brott fångas dock inte upp i NTU, som endast avser utsatthet för brott mot enskild person och egen-

domsbrott.<sup>17</sup> Det bör man ha i minnet när man tolkar det faktum att NTU inte visar några stora skillnader i utsatthet för våldsbrott, hot och egendomsbrott i URBAN 15-områdena jämfört med landet i övrigt. Däremot kan förekomsten av de brott som inte synliggörs i NTU påverka andelen svarande som känner sig otrygga och har lågt förtroende för polisen.

## **Fler känner otrygghet och är oroliga för brott**

I linje med vad som tas upp ovan, är det avsevärt vanligare att de som bor i URBAN 15-områden uppger att de känner sig otrygga när de går ut ensamma sent på kvällen jämfört med landet i övrigt. Andelen som känner otrygghet var i genomsnitt 42 procent i URBAN 15-områdena under åren 2007–2015, vilket är närmare tre gånger så många som i landet som helhet (16 procent). Det är också något fler som känner oro för brott, och det är vanligare att otryggheten är så stor att man upplever att den påverkar livskvaliteten. För perioden 2007–2015 uppgav i genomsnitt 21 procent i URBAN 15-områdena att otryggheten har haft stor påverkan på livskvaliteten, jämfört med 9 procent i landet i övrigt.

Sett till treårsmedelvärden har trenden varit något nedåtgående fram till 2014, men ökade något 2015.

## **Förtroendet för polisen är lägre**

Det är en mindre andel av dem som bor i URBAN 15-områdena som har stort förtroende för polisen än i de län och kommuner där dessa områden ingår, liksom jämfört med landet i övrigt. I URBAN 15-områdena hade ungefär hälften mycket eller ganska stort förtroende för polisens sätt att bedriva sitt arbete under perioden 2007–2015, jämfört med 61 procent i landet som helhet.

Förtroendet för polisen i URBAN 15-områdena tycks enligt NTU inte ha minskat under perioden.

## **Anmälningstatistiken kompletterar bilden**

Som nämnts ovan påverkas anmälningstatistiken av anmälningsbenägenheten, vilket gör den till en osäker källa när det gäller brottslighetens nivå och utvecklingen. Med detta i åtanke kan ändå sägas att antalet anmälda brott per 100 000 invånare totalt sett är högre i URBAN 15-områdena än i landet i övrigt. År 2015 anmäldes i genomsnitt 14 600 brott per 100 000 invånare i de områdena jämfört med 12 500 brott i landet som helhet. Men anmälningarna har minskat de senaste åren – och minskningarna

<sup>17</sup> Därtill kommer att de som tillhör kriminella grupperingar inte torde ingå bland de svarande i NTU.

är större än i landet som helhet. För URBAN 15-områdena har antalet anmälda brott per 100 000 invånare minskat med 12 procent sedan 2011, medan motsvarande nedgång för hela landet var 3 procent. Det innebär att skillnaden i antalet anmälda brott per 100 000 invånare i relation till övriga landet var större för några år sedan.

### **Anmälda brott mot person: högre nivå men viss minskning**

Liksom när det gäller anmälda brott totalt sett anmäls fler brott mot person i URBAN 15-områdena än i övriga landet. Det är ett resultat som ligger i linje med vad som framkommer i NTU om utsattheten för brott mot person. År 2015 anmäldes i genomsnitt 3 650 brott mot person per 100 000 invånare i URBAN 15-områdena, jämfört med 2 240 i landet som helhet.

Men liksom när det gäller övriga brott har anmälningarna minskat, och minskningen är större än i landet som helhet. Sedan 2011 har antalet anmälda brott mot person per 100 000 invånare i URBAN 15-områdena minskat med 14 procent. Det kan jämföras med hela landet där antalet anmälda brott mot person har minskat med 1 procent (-101 brott). Att den anmälda brottsligheten går ner ligger i linje med den försiktiga slutsatsen från NTU, att brottsligheten tycks minska något.

Områdena är inte homogena när det gäller anmälningsnivån. I Centrum och Öster i Landskrona samt i Hovsjö i Södertälje anmäldes nästan dubbelt så många personbrott per 100 000 invånare än i landet som helhet, medan Ronna i Södertälje inte hade fler anmälningar än landet som helhet.

### **Färre anmälningar om tillgreppsbrott än i landet som helhet – och en kraftigare minskning**

I URBAN 15-områdena anmäldes 3 980 stöldbrott per 100 000 invånare år 2015. Det är 18 procent färre än i övriga landet, där det i genomsnitt anmäldes 4 850 stöldbrott per 100 000 invånare. Vid en jämförelse med året dessförinnan var det en minskning med 9 procent i URBAN 15-områdena, medan minskningen för hela landet var 3 procent. Sedan 2011 har antalet anmälda stöldbrott per 100 000 invånare minskat med 1 110 brott (-22 %) i URBAN 15-områdena, jämfört med 10 procent i landet som helhet.

Man bör vara försiktig när man tolkar minskningen i den anmälda brottsligheten i URBAN15-områdena. I vilken utsträckning det rör sig om en minskad anmälningsbenägenhet eller en reell brottsminskning går inte att säga. Det skulle kunna vara en konsekvens av ett minskat förtroende för polisen – vilket dock inte stöds av NTU – eller att färre har försäkringar som kräver en polisanmälan för att ersättning ska ges.

Men det kan också antyda att stöldbrottsligheten inte *är* högre år 2014 än i övriga landet i till exempel Ronna, där man gjort stora insatser för att minska bland annat ungdomsbrottsligheten.

## Ökningen av skjutningar har skett i socialt utsatta områden

Den bild som framträder i massmedia är att skjutningar förekommer i särskilt stor utsträckning i socialt utsatta områden – en bild som också delas av polisen. En studie som Brå publicerat bekräftar detta. Studien är en kartläggning av antalet skjutningar i landet år 2006 och 2014 för att se om antalet ökat (Brå 2015a). Kartläggningen visade att så var fallet; antalet skjutningar i landet hade ökat från 306 år 2006 till 365 år 2014. I stort sett hela ökningen hänförde sig till LUA-områdena och URBAN 15-områdena. I URBAN 15-områden hade antalet skjutningar ökat från 11 till 22 från 2006 till 2014, i de 38 så kallade LUA-områdena hade antalet ökat från 8 till 34.

## Polisens bild av problemen i de utsatta områdena

Problemen med brott och otrygghet i socialt utsatta områden har, som beskrevs i inledningen, uppmärksammats alltmer de senaste åren. Man talar i allt större utsträckning om att det i dessa områden finns en organiserad brottslighet som påverkar de boende och försvårar polisens möjligheter att arbeta med problemen.

I december 2015 publicerade polisen en rapport där man försöker definiera dessa problem närmare och bedöma hur många områden i Sverige som kan ses som utsatta respektive ”särskilt utsatta” (Polismyndigheten 2015).

I rapporten definieras ett socialt utsatt område som ett område som har låg socioekonomisk status och där de kriminella har en inverkan på lokalsamhället. Inverkan kan utgöras av *direkta* påtryckningar, till exempel hot och utpressning, eller *indirekta* som

- offentliga våldsyttningar som riskerar att skada tredje man, såsom skottlossningar, sprängningar och social oro
- narkotikahandel som bedrivs öppet
- ett utåtagerande missnöje med samhället.

Enligt rapporten blir effekten av detta att de boende i området känner sig otrygga. Det leder i sin tur till en minskad benägenhet att anmäla brott och medverka i rättsprocessen.

## 53 utsatta områden och 15 särskilt utsatta områden

Enligt polisens bedömning finns det totalt 53 områden i Sverige som i större eller mindre utsträckning uppvisar problem av ovanstående slag.<sup>18</sup> Det rör sig i stor utsträckning om områden som byggts inom ramen för det så kallade miljonprogrammet. De flesta av områdena, 42 stycken, ligger i eller runt Stockholm (21), Göteborg (13) och Malmö (8).<sup>19</sup>

Polisen bedömer också att det bland de utsatta områdena finns 15 som är särskilt utsatta. De flesta av dem, sex stycken, ligger i Göteborg. Fyra ligger i Stockholmsregionen, två i Malmö och ett i vardera Örebro, Linköping och Växjö. En majoritet av dessa 15 områden är ett URBAN 15-område.<sup>20</sup> Samtliga polisens 15 områden kännetecknas av att de boende upplever att det finns en *potentiell hotbild från de kriminella i området*. Det kan även förekomma systematiska hot och våldshandlingar mot vittnen, målsägare och anmälare. I alla dessa områden anses det också vara *svårt eller näst intill omöjligt för polisen att fullfölja sitt uppdrag*.

De områden som klassats som särskilt utsatta har därutöver ytterligare problem som kan variera något från område till område.<sup>21</sup> Dessa problem kan vara att det finns

- parallella samhällsstrukturer
- extremism och personer som reser i väg för att delta i strid i konfliktområden
- en hög koncentration av kriminella.

## Problemens karaktär

I en senare del av sin rapport utvecklar polisen vad som utmärker brottsligheten i de utsatta områdena. Det som framkommer är följande.

### Offentligt våld skapar rädsla bland de boende

Det finns enligt polisen inget som tyder på att våldsbrottsligheten utomhus har ökat i de utsatta områdena, men polisens bild är att den blivit mer hänsynslös, med ökade risker för tredje man.

<sup>18</sup> Bedömningen grundar sig på uppgifter inhämtade från underrättelsetjänsten i hela landet.

<sup>19</sup> I region Öst bedömer polisen att det finns sex områden, i region Bergslagen tre och i region Mitt två utsatta områden.

<sup>20</sup> I stort sett alla URBAN 15-områden ingår i de 50 områden som polisen klassar som utsatta.

<sup>21</sup> Polisens redogörelse för hur urvalet från 53 till just 15 områden har gjorts och vad som skiljer de 15 från de övriga 53 är inte helt glasklar. Representanter för polisen i ett par av områdena har också vänt sig mot att just dessa områden pekats ut som särskilt utsatta.

Våldet sker främst mellan kriminella och är ofta narkotikarelaterat. Ett särskilt oroande fenomen är de skjutningar i offentliga miljöer som förekommit de senaste åren. I områdena förekommer också sprängningar i områdena nattetid, som en form av vedergällning för att skrämmas.

En annan typ av offentliga våldsyttningar är de uttryck för social oro, i form av till exempel upplopp, som förekommer i alla de särskilt utsatta områdena. Många gånger uppstår upploppen som en reaktion mot ett myndighetsbeslut eller ett polisiärt ingripande.

### **Narkotikahandeln domineras av ungdomar**

I samtliga utsatta områden pågår en omfattande och förhållandevis öppen narkotikahandel. Vilka som deltar i handeln tycks vara känt både av polisen och av de boende. Det är främst cannabis som säljs. Kunderna består av ungdomar som tillhör samma kretsar som säljarna. Ungdomarna finansierar sitt missbruk genom att själva sälja narkotika eller genom stöldbrott. I rapporten framhålls att ungdomarnas narkotikabruk blir en inkörsport till annan kriminalitet.

### **Våldsbejakande religiös extremism**

I rapporten anges att det förekommer våldsbejakande religiös extremism i en tredjedel av områdena. Det kan, enligt polisen, handla om allt ifrån att det finns personer som sympatiserar med våldsbejakande extremism och lokaler där våldsbejakande budskap förmedlas, till att personer faktiskt deltagit eller deltar i strid för framförallt Islamiska statens (IS) räkning i Mellanöstern.

### **Våldet och en parallell samhällsstruktur bidrar till brist på förtroende för polisen – och en tysthetskultur**

I flera av områdena finns, enligt polisens rapport, inslag av en parallell samhällsstruktur vid sidan av det demokratiska systemet. Det kan gälla såväl normbildning som ekonomi och rättskipning. En del av detta är begränsat till vissa grupper, men den svarta, informella ekonomi som hör till systemet, påverkar även boende i gemen i form av lägre priser. Därigenom minskar incitamentet bland de boende att helt ta avstånd från de illegala systemen.

Många boende avstår också från att anmäla brott och delta i en rättsprocess på grund av å ena sidan rädsla för repressalier, å andra sidan en brist på tilltro till polisens förmåga att skydda dem. Denna rädsla och brist på förtroende för polisen leder, enligt polisen, till en tysthetskultur bland de boende, i synnerhet i de särskilt utsatta områdena.

## Svårt för polisen att fullfölja sitt uppdrag

Sammantaget uppfattas dessa problem leda till att det är mycket svårt för polisen att fullgöra sitt uppdrag i de utsatta områdena, och allra helst i de särskilt utsatta områdena. Där är det svårt för dem som ska spana, de som ska patrullera och de som ska genomföra någon särskild kontroll, till exempel fordonskontroll. Vid spaning blir de civilklädda poliserna oftast mycket snabbt identifierade av ungdomar i området. Patrullerande bilar kan utsättas för skadegörelse och polisingripanden kan leda till stenkastning och bilbränder.

## Andra bilder: Relationen mellan polisen och de boende

Ett problem som tas upp i polisens rapport och som återkommande lyfts fram i media är att polisen (och räddningstjänsten) utsätts för stenkastning när de gör ingripanden i socialt utsatta områden. Därutöver förekommer händelser med större konflikter mellan de boende, och då särskilt ungdomar, och polisen. Två sådana är de händelser med stenkastning som ägde rum i området Herrgården år 2008 och 2009 samt Husbykravallerna i Stockholmsförorten Husby år 2013. Båda dessa händelser har studerats närmare av forskare, som också försökt göra en lite djupare analys av bakgrunden till konflikterna.

Studien rörande Herrgården – *Det är inte stenarna som gör ont. Röster från Herrgården, Rosengård – om konflikter och erkännande.*

(Hallin m.fl. 2010) försöker förstå varför räddningstjänst och polis blev utsatta för stenkastning och andra attacker.<sup>22</sup> Forskarna betonar bland annat följande förhållanden som de ser som centrala för att förstå konflikternas ursprung:

- levnadsvillkor som begränsar människors ekonomiska och sociala förutsättningar
- social och territoriell stigmatisering som fungerar utpekande mot vissa befolkningsgrupper och bostadsområden
- befolkningsammansättning där stora grupper av tonårspojkar och unga män känner starkt främlingskap till samhället.

Intervjuer med de ungdomar som kastat sten visar att det starkaste motivet ofta är ett hat mot polisen, och hatet har sin grund i en bild av att polisen uppträder aggressivt mot dem. Ett annat vanligt motiv som nämns är sysslolöshet och sökande efter spänning.

<sup>22</sup> Nedanstående beskrivning är hämtad från en populärvetenskaplig skrift *Varför kastar de sten? Om konflikter och erkännande* med samma författare, som bygger på den studien (Hallin m.fl. 2011).

Intervjuerna tyder på att många ungdomar i området känner en misstro mot polisen. Samtidigt framgår också att ungdomarnas syn på polisen är ganska komplex. Man skiljer mellan bra och dåliga poliser, där ungdomarna upplever att de bra är sådana som behandlar dem på ett korrekt och erkännande sätt och som är rättvisa även när man gjort något fel.

## Kravallerna i Husby

Bakgrunden till kravallerna i Husby i maj 2013 var att en äldre man sköts ihjäl av polisen vid ett ingripande. Det ledde under de följande dagarna till att ett 100-tal ungdomar satte bilar i brand, och mer än 100 bilar brandskadades. Även Husby centrum vandaliserades och ett garage eldhärjades vilket framtvängde evakuering av närboende. Polis och brandkår som tillkallades möttes av stenkastning, och ett tiotal poliser skadades.

Sju forskare från olika discipliner (kriminologi, statsvetenskap och ekonomisk historia) intervjuade i augusti 2013 ett 30-tal boende, som befann sig på gatan under de aktuella händelserna i Husby (De los Reyes m.fl. 2014). Enligt forskarna var det vissa teman som återkom i berättelserna. Tre av dessa beskrivs på följande sätt (ibid. s. 77–78):

1. *Demokratiskt underskott.* Aktiva försök att påverka området från de boendes sida upplevs ständigt bli ignorerade av politiker och andra beslutsfattare som genomför förändringar utan att lyssna.
2. *Plats, gemenskap och motstånd.* En stark känsla av gemenskap har formats genom en alltmer krympande välfärd och upplevelsen av att vara utestängd från det omgivande samhället.
3. *Polisens roll.* Polisens agerande före och under händelserna ses som uttryck för vardagsrasism och för ett bristfälligt bemötande från det etablerade samhället.

## Polisens arbete med unga i områdena: kontroll och kontakt

Studierna om händelserna i Herrgården och Husby kan ge intrycket av att de boende i områdena, och då särskilt de unga, har en klart negativ bild av polisen och upplever den som aggressiv och rasistisk. Dessa studier har emellertid fokus på väldigt speciella konfliktfyllda händelser, och det är osäkert hur väl de speglar ”vardagsrelationerna” mellan polis och ungdomar i socialt utsatta områden. En något mer varierad bild av relationerna ges i en studie från 2012 av kriminologen Tove Pettersson. Under 2009 och 2010 följde hon närpoliserna i åtta olika närpolisområden i Stockholms län under 52 arbetspass under 450 timmar.



Urvalet av områden bestod dels av sådana med en högre andel sociala problem och sådana med en lägre andel sådana problem. Nästan varannan timme under passen träffade polisen ungdomar. Den bild Pettersson får av mötena är ”att de är fyllda av så väl trevligt samspel med mycket humor och nära till skratt som mer konfliktfyllda möten med, från ungdomarnas sida, upplevelser av både trakasserier och rasism” (Pettersson 2012 s. 137).



# Studier om insatser mot problemen

# Hur vi sökt studier om insatser

Brå har använt flera olika tillvägagångssätt för att hämta kunskap om fungerande metoder och insatser för att förebygga brott i utsatta områden. Inledningsvis kan sägas att det inte varit möjligt att göra en fullskalig litteratursökning inom ramen för den tid som uppdraget skulle genomföras.<sup>23</sup> När det gäller internationell forskning har vi i stället främst letat efter befintliga kunskapssammanställningar och metaanalyser<sup>24</sup> inom vedertagna kategorier av åtgärder mot brottslighet. Dessa genomgångar har sedan använts som utgångspunkt för en mer fördjupad läsning av undersökningar med relevans för uppdraget. Vi har också genom kontakt med svenska forskare och myndighetspersoner som arbetar inom området sökt efter svenska utvärderingar av insatser.

För att få ytterligare hjälp i kunskapssökandet har Brå slutligen vänt sig till ett urval ledande forskare inom kriminologi som arbetar med utvärdering och bett dem ge förslag på centrala studier.<sup>25</sup>

## Sju åtgärds-kategorier vid sökningen av internationella utvärderingar

I sökandet efter kunskap från internationell forskning om effektiva insatser för att förebygga och bekämpa brott och otrygg-

---

<sup>23</sup> Den tid som stått till förfogande för själva undersökningen har varit ett drygt halvår.

<sup>24</sup> Metaanalys är en studie av vetenskapliga publikationer med syfte att dra slutsatser om den samlade vetenskapliga litteraturens gemensamma slutsats. En metaanalys är alltså ett sätt att statistiskt bearbeta resultaten från en mängd utvärderingar så att man får ett samlat resultat av en methods effekter.

<sup>25</sup> Vi har kontaktat sex forskare som alla, med undantag för Larry Sherman, fått the Stockholm Criminology Prize för forskning de bedrivit inom områden som länkar till uppdraget. De forskare vi vänt oss till är: Professor David Farrington, Professor Friedrich Lösel, Mrs Patricia Mayhew, OBE, Professor Robert Sampson, Professor Lawrence Sherman och Professor David Weisburd. Vi har bett forskarna föreslå studier/rapporter/artiklar som de anser som centrala på området.

het, har vi utgått från några dominerande förklaringsområden inom kriminologin (Sarnecki 2014) och skapat åtgärds kategorier med detta som grund. Det handlar om psykiatriska/psykologiska förklaringar till brott, liksom förklaringar som ser på brottslighet som ett inlärt beteende, om socialekologiska förklaringar, förklaringar som fokuserar på subkulturer/gängtillhörighet och på stämpling och förklaringar som rör kontroll och tillfällesstruktur.<sup>26</sup> Med dessa förklaringar som grund har vi gjort en bedömning av vilka kategorier av insatser som kan vara av särskilt intresse med hänsyn till de problem som förekommer i de utsatta områdena.

Det har lett till ett urval av sju kategorier av insatser. De tre första har polisen som central aktör. Den första typen av insatser avser polisens kärnverksamhet – att ingripa mot och utreda brott. De två andra typerna av polisiära insatser kan snarare ses som förhållningssätt eller strategier än som renodlade insatser: problembaserat polisärt arbete och lokalt dialogbaserat arbete. De övriga fyra typerna av insatser genomförs av en bredare grupp av aktörer, där polisen antingen är en aktör bland flera möjliga, eller inte har någon direkt roll alls, som vid förebyggande insatser för förskolebarn. Det som också utmärker den andra gruppen av insatser är att insatserna främst är inriktade mot barn och unga.

De sju insatsområden som valts är således följande:

#### **Insatser med polisen som central aktör**

- polisens arbete med att ingripa, utreda och klara upp brott<sup>27</sup>
- problembaserat polisarbete – oftast i samverkan med andra aktörer
- lokalt dialogbaserat polisarbete.

#### **Individeriktade insatser med andra än polisen som centrala aktörer**

- tidiga insatser för att förebygga att barn och unga begår brott/fastnar i en kriminell livsstil
- insatser för att förebygga att unga kriminella återfaller i brott och missbruk
- insatser för att underlätta avhopp från kriminella gäng
- insatser för ungdomar i riskzon för våldsbejakande radikalisering.

En nackdel med det sätt att kategorisera insatserna som Brå har valt, är att man inte tydligt kan utläsa vilken av de tre problem-

<sup>26</sup> För en närmare beskrivning hänvisas till Sarneckis bok *Introduktion till kriminologi* (Sarnecki 2014).

<sup>27</sup> I detta arbete deltar även åklagarväsendet, men här fokuseras främst på polisen.

kategorierna i uppdraget<sup>28</sup> som insatserna syftar till att minska. Om i stället problemen hade valts som grund för att kategorisera insatserna hade emellertid nackdelen varit att åtgärderna fått redovisas flera gånger, eftersom många av insatserna syftar till förbättringar när det gäller flera av problemen. Allmänt kan sägas att insatserna med polisen som central aktör ofta primärt både syftar till att minska brottsligheten och att öka tryggheten, men som sekundärt syfte också har att öka förtroendet för polisen. De insatser som har andra aktörer än polisen syftar oftast primärt till att minska brottsligheten, men det sekundära syftet kan också vara att därmed öka tryggheten.

## Metaanalyser, enstaka utvärderingar och systematiska redovisningar av erfarenheter

Den bästa källan till kunskap om vad som är framgångsrikt i socialt utsatta områden är så kallade metaanalyser eller andra genomgångar av ett större antal utvärderingar av insatser i sådana områden. Tyvärr finns det inte särskilt många metaanalyser när det gäller insatser mot brott och otrygghet. Brås ambition har dock varit att redovisa de metaanalyser och kunskapssammanställningar av relevans som finns.

Redovisningen inskränker sig dock inte till metaanalyser och kunskapssammanställningar. Även enstaka utvärderingar av hög kvalitet har tagits med, men då i huvudsak i de fall där det finns flera utvärderingar som pekar i samma riktning.

Beskrivningen av svenska erfarenheter skulle emellertid bli nästan obefintlig om endast kunskap som hämtats från effektutvärderingar skulle ingå. I avsnitten om svenska erfarenheter ingår därför en del beskrivningar av arbetsätt som inte effektutvärderats, men som bedömts som lovande utifrån de erfarenheter som finns.

## Fokus både på att förebygga och bekämpa brott

I uppdraget anges att redovisningen när det gäller åtgärder mot brott inte bara ska avse framgångsrika *brottsförebyggande* metoder utan även framgångsrika *brottsbekämpande* metoder. Det är i praktiken inte alltid helt lätt att tydligt urskilja vilka polisiära insatser som är brottsbekämpande respektive brottsförebyggande. Det som har den tydligaste brottsbekämpande karaktären torde vara polisens arbete med att ingripa mot brott och rättsväsendets arbete med att utreda och lagföra brotten. Tyngdpunkten i de studier som redovisas nedan ligger dock oftast på att *förebygga* brott. Men även effekter av mer direkt repressiva åtgärder från

<sup>28</sup> De problem som regeringen nämner är brottslighet, otrygghet och bristande förtroende för rättsväsendet och andra berörda myndigheter.

rättsväsendet belyses, främst i avsnittet om polisens arbete med att ingripa mot och klara upp brott, men också i redovisningen av problemorienterat polisarbete.

I de studier vi gått igenom talar man oftast om effekter på brott, trygghet och förtroende för polisen, utan att ha någon tydlig indelning i om insatsernas syfte var att bekämpa eller förebygga problemen. Vi kommer därför inte att göra någon särskild indelning av studierna utifrån om de avser brottsbekämpande eller brottsförebyggande åtgärder.

## Främst sekundär- och tertiärpreventiva insatser

En vanlig indelningsgrund när preventiva insatser mot brottslighet och andra sociala problem diskuteras är primär, sekundär och tertiär prevention. *Primär brottsprevention* är generella insatser som riktar sig mot hela befolkningen genom att påverka individer och speciella platser med målsättningen att minska möjliga kriminogena situationer. De primära insatserna sätts in för att förebygga att problem utvecklas i framtiden. *Sekundär brottsprevention* är individanpassade insatser som riktar sig mot en särskild riskgrupp eller riskindivid som bedöms ha en hög sannolikhet för kriminell aktivitet. En sekundär insats kan till exempel vara specifika program som riktar sig mot individer, grupper eller områden som i framtiden antas riskera att utveckla brottsproblem. *Tertiär brottsprevention* är insatser som riktar sig mot redan ”utsatta”. De tertiära åtgärderna riktar sig mot redan synliga problem och mot individer som redan orsakat problem. Åtgärderna syftar till att minska risken för återfall i brott (recidiven) hos enskilda individer.

Allmänt kan sägas att tyngdpunkten i genomgången ligger på insatser inom området sekundär och tertiär prevention. Det gäller för polisens ingripande insatser och för de flesta brottsförebyggande individinriktade insatser, liksom för olika typer av behandlingsprogram. De insatser i genomgången som har en mer primärpreventiv ansats är de som syftar till att mer generellt försvåra tillfällena till brott (situationell prevention). Sådana insatser berör inte enbart dem som har en särskilt stor risk att begå brott. Genomgången inrymmer även insatser i förskola och skola som riktar sig till alla barn, inte bara de som befinner sig i riskzonen för en problematisk utveckling.

## Kan de utvärderingar som gjorts generaliseras till socialt utsatta områden?

Det finns slutligen skäl att lyfta fram att de utvärderingar av brottsförebyggande insatser som finns, inte i något fall har genomförts i just socialt utsatta områden i Sverige. Man måste

därmed vara uppmärksam på att de resultat och den kunskap som redovisas inte är inhämtade i den kontext som råder i dessa områden. En hel del av de utvärderingar som redovisas är således gjorda i områden där de sociala problemen totalt sett är mindre omfattande. Det kan tänkas att den ansamling av problem som utmärker utsatta områden förändrar förutsättningarna för att nå framgång med insatserna.

Detta utesluter dock inte att det finns en del studier i genomgången där resultaten särredovisas utifrån olika typer av bostadsområden. Det finns också insatser i redovisningen som utvecklats just för målgrupper i socialt svaga områden, som tidiga insatser för barn i riskzon och insatser mot gängbrottslighet.

Ett ytterligare problem när det gäller att dra säkra slutsatser för Sverige från de redovisade utvärderingarna är att de allra flesta av dem är gjorda i Nordamerika – och i några fall i Storbritannien. När det rör sig om experimentella studier är de i princip uteslutande gjorda i Nordamerika. Det hänger bland annat samman med att där finns en utvärderingstradition, med kunskap och resurser för sådana studier. Nackdelen är att det amerikanska samhället, brottslighetens karaktär och polisens traditionella sätt att arbeta i stora delar skiljer sig från hur det ser ut i Sverige. Detta medför att man måste vara försiktig när man drar slutsatser från utvärderingarna.



# Att ingripa och klara upp brott

Polisens grundläggande uppgifter att ingripa mot brott och att utreda och klara upp anmälda brott är centrala när det gäller att bekämpa brottsligheten och öka tryggheten i socialt utsatta områden. Tyvärr finns relativt lite forskning om hur polisen kan bli så effektiv som möjligt i arbetet med att ingripa mot och utreda de brott som människor utsätts för i vardagen. Det finns också få studier som är direkt inriktade på hur detta arbete ska bedrivas i socialt utsatta områden. Det som i störst utsträckning tycks ha utvärderats är effekten av polisiära insatser mot ungdomar och ungdomsgång.

Nedan sammanfattas först en amerikansk sammanställning av Jerry Ratcliffe om forskning kring hur polisen kan påverka brottsligheten genom vissa former av brottsbekämpande arbete (Ratcliffe 2008). Därefter redovisas ett antal utvärderingar som fokuserar på polisiära ingripanden mot unga lagöverträdare. Slutligen redovisas en del svenska utvärderingar och andra studier om polisiärt arbete med anknytning till problemen i socialt utsatta områden.

## Förstärkta resurser, arbete inriktat mot hot spots samt anhållanden

I sin genomgång tar Ratcliffe i huvudsak upp vad forskningen säger om effekter av tre olika polisiära ”åtgärder” för att bekämpa brottslighet. Genomgången har inget direkt fokus på socialt utsatta områden, men torde vara relevant för arbetet i sådana områden. Åtgärderna är

- fler poliser
- arbete inriktat mot hot spots
- satsningar på att i större utsträckning anhålla de mest kriminellt aktiva.

## Fler poliser tycks inte i sig ha effekter på våldsbrott

Som en följd av de ökande problemen med bland annat skjutningar och otrygghet i socialt utsatta områden i Sverige har polisens resurser i flera sådana områden förstärkts, och det talas om ytterligare förstärkningar. Vad säger forskningen om effekten av sådana förstärkningar? Resultaten pekar enligt Ratcliffe i lite olika riktningar. När det gäller våldsbrott är resultaten negativa. Eck och Maguire sammanfattar i sin metaanalys resultaten på följande sätt: ”Att anställa fler poliser spelade inte någon självständig och konsistent roll för att minska antalet våldsbrott i USA.” (Eck och Maguire 2000 s. 217). Antalet poliser tycks inte vara den enda viktiga faktorn, utan poliserna måste också användas på ett medvetet sätt, skriver forskarna.

När det gäller stöldbrott är resultaten mer varierande. Sherman och Eck drar i en forskningsgenomgång från 2002 slutsatsen att det inte finns något tydligt stöd för att fler poliser leder till minskad brottslighet (Sherman och Eck 2002), varken när det gäller våldsbrott eller stöldbrott.<sup>29</sup> Den engelske forskaren Ben Bradford har dock tio år senare gått igenom 13 senare studier på området och får då en mer positiv bild<sup>30</sup> (Bradford 2011).

## Stöldbrottslighet verkar påverkas

Bradfords genomgång visar att de flesta av de 13 senare studierna finner ett samband mellan antalet poliser och ett lägre antal anmälda rån, inbrott och bilbrott. Han framhåller dock att de flesta av de enskilda studierna har metodologiska svagheter. Därtill kommer att merparten av de 13 studierna inte tar hänsyn till vad polisen faktiskt gör och hur det kan variera över tid och från plats till plats.

Ett ytterligare problem enligt Bradford är att många av studierna grundar sig på en ganska renodlad ”rational choice”-modell för att förklara brottslighet. Studierna utgår från att de som begår brott aktivt beaktar risken för att åka fast vägt mot den potentiella vinsten av brottet. Om man inte accepterar den utgångspunkten saknar de flesta av studierna rimliga förklaringar till de iakttagna sambanden.

Det som, enligt Bradford, ändå talar för att fler poliser kan leda till färre tillgreppsbrott är att de positiva resultaten endast avser tillgreppsbrott. Sådana brott begås i större utsträckning av individer som medvetet väger riskerna mot vinsterna, och i de fallen kan upptäcktsrisken spela in.

---

<sup>29</sup> Femton av studierna visade ett samband mellan fler poliser och högre brottslighet. Tio av studierna visade ett samband mellan fler poliser och lägre brottslighet.

<sup>30</sup> Nio av studierna är gjorda i USA.

## Hot spots – bra att koncentrera arbetet till platser och tider där flest brott begås

Ett polisiärt problemorienterat arbetssätt som har starkt vetenskapligt stöd är det hot spots-inriktade arbetet. Ett flertal experimentella och kvasiexperimentella studier har visat att polisen i samarbete med andra kan åstadkomma en positiv och statistiskt signifikant effekt på förekomsten av brott och ordningsproblem genom att fokusera på små geografiska områden med hög brottslighet. Huvuddragen i denna forskning och de viktigaste resultaten presenteras i en rapport från Brå (Brå 2010a) skriven av David Weisburd, Cody W. Telep och Anthony Braga.

Utgångspunkten för modellen är att brottsligheten oftast koncentrerar sig till vissa platser och att koncentrationen till de platserna ofta står sig över tid. Orsakerna till att brott begås på vissa platser och inte på andra kan variera. Till exempel kan en ansamling av våldsbrott eller bilinbrott på en viss plats kopplas samman med en närliggande bar eller en dåligt belyst parkeringsplats eller till att det är en mötesplats för ungdomar på glid. Att analysera orsakerna till att det begås mycket brott på en viss plats är viktigt för att kunna vidta rätt åtgärder. I det först nämnda exemplet med den dåligt upplysta parkeringen kan eventuellt bilstölderna minskas genom att området förses med bättre belysning eller kameraövervakning. Det kan också handla om att ha planlagd polispatrullering på de platserna vid de tider då det begås flest brott.

En farhåga som riktats mot arbetssättet är att brottsligheten bara flyttar till en annan plats. De utvärderingar som finns ger dock inget stöd för att så skulle vara fallet.

## Satsningar på att fokusera på högaktiva kriminella kan vara effektiva

En annan strategi som Ratcliffe diskuterar är att i större utsträckning inrikta det brottsbekämpande arbetet mot den lilla grupp som är mest brottsintensiv eller begår de mest allvarliga brotten. Avsikten kan då vara både att avskräcka dem från att fortsätta att begå brott och att förhindra dem från att begå brott genom att göra det omöjligt för dem att begå brott genom frihetsberövanden, inklusive genom fängelsestraff. Även här pekar forskningsresultaten i lite olika riktningar. Enligt Ratcliffe kan det ge positiva effekter på vissa typer av brott, som inbrott och bilbrott, om man fokuserar på högaktiva brottslingar och ser till att de hamnar i fängelse.

## När repressiva polisiära insatser kombineras med annat blir resultaten bättre

I en del utvärderingsprojekt har forskarna studerat om resultatet av polisens ingripanden blir bättre om de kombineras med insatser från andra aktörer. Den bild som framträder är att polisens insatser blir mer effektiva om de kompletteras med andra insatser, främst av mer social karaktär. Det kan till exempel gälla vid ingripanden mot unga kriminella eller mot missbrukare som säljer narkotika. En närmare beskrivning av sådana forskningsresultat ges i det kommande kapitlet om problemorienterat polisarbete.

## ”Pulling Levers” bedöms som lovande

En arbetsmodell, som bygger på att polisen hårdbevakar de mest brottsaktiva är ”Pulling Levers”. Modellen har växt fram i USA för att minska gängskjutningar och annat grovt gängvåld på offentliga platser. Eftersom just skjutningar mellan individer i kriminella grupperingar är något som utmärker de socialt utsatta områdena i Sverige<sup>31</sup> kan det vara av intresse att här beskriva modellen och dess resultat närmare. Modellen har analyserats i en metaanalys av Anthony Braga m.fl. (2015), och de drar slutsatsen att det är en mycket lovande metod, men att det behövs fler välgjorda utvärderingar för att kunna dra säkrare slutsatser.

Grundtanken i Pulling Levers, som beskrivs som en ”fokuserad brottsavskräckande strategi” är att polisen ska avskräcka gängmedlemmar som begår många våldsbrott genom att hårdbevaka dem, primärt på de platser där gänget vanligen håller till (Kenny 2006 s. 156–157). Valet av vilka personer som ska hårdbevakas ska grundas på en noggrann analys av personernas kriminella historia och riskprofil. Denna bevakning ska kombineras med stödjande insatser från andra samhällsaktörer, som socialtjänst och skola. Den delen av modellen tycks ha likheter med sociala insatsgrupper.

Slutligen ska även lokalsamhället involveras i arbetet med att få de utvalda individerna att upphöra med våld och andra brott. Det kan till exempel ske vid möten där de boende informeras om satsningen och där, om möjligt, de valda individerna är närvarande.<sup>32</sup>

I metaanalysen ingick tio studier från åren 2001–2010. Samtliga avsåg städer i USA. Sex av dem avsåg grov våldsbrottslighet, som mord, bland personer i gatugäng. Två avsåg narkotikahandel på gatan och två hade en annan inriktning. Gemensamt för samtliga

<sup>31</sup> År 2014 skedde 22 skjutningar i URBAN 15-områdena, och i de 38 LUA-områdena var antalet skjutningar 22 (Brå 2015a).

<sup>32</sup> I artikeln ges som exempel att om personen är under övervakning kan hen beordras att gå på mötet.

tio studier var att polisen, ofta i samråd med åklagare och kriminalvård, valde ut vilka individer de skulle koncentrera sig på. Därutöver varierade det vilka insatser som ingick.

Nio av de tio studierna visade tydligt positiva resultat. Braga m.fl. (2015) understryker dock att det rör sig om få studier och att en del av dem hade en ganska svag utvärderingsdesign, vilket tenderar att leda till att resultaten överskattas. De diskuterar även svårigheten att säkert uttala sig om vad som varit verksamt i de lyckade projekten, eftersom flera olika komponenter ingick och dessa varierade lite från projekt till projekt.

## Kan modellen minska antalet skjutningar i Sverige?

Hälften av studierna som ingick i metaanalysen rörde projekt med syfte att minska mord och skjutningar av kriminella gäng. Eftersom gängskjutningar ökat i oroande omfattning i socialt utsatta områden i Sverige kan det finnas skäl att ha modellen i åtanke när man här överväger förstärkta insatser mot denna typ av brott. Det man dock måste komma ihåg är även om antalet skjutningar ökat i oroande omfattning, så är det fortfarande mycket mer ovanligt än i USA. År 2014 inträffade i genomsnitt drygt en skjutning per URBAN 15-område. När det rör sig om så sällsynta händelser kan det vara svårare att välja ut vilka som ska hårdbevakas utifrån deras risk att i framtiden skjuta någon. Sannolikheten att de som bevakas och får extra stöd annars skulle skjutas är ju statistiskt sett liten.

Ovanstående utesluter dock inte att den kombination av kontrollerande och stödjande insatser som utmärker Pulling Levers kan ha positiva effekter även när det gäller annan brottslighet bland de livsstilskriminella i socialt utsatta områden. Det saknas dock ännu tillräcklig forskning för att kunna bekräfta det.

## Svenska erfarenheter

Det finns inga tidigare svenska effektutvärderingar som rör specifika arbetsmetoder för att ingripa och utreda brott i socialt utsatta områden. Brå kommer dock i november 2016 att presentera en utvärdering av en större resursmässig polissatsning, Fenix, i Norra Järva i Stockholmsregionen (Brå 2016a). Den har bland annat inneburit att en speciell utredningsgrupp satsat på att ingripa mot, utreda och lagföra de mest brottsintensiva personerna i området. Efter ett års arbete i utredningsgruppen hade anmälningarna om inbrott och rån minskat i området. Utvärderingen redovisas närmare i ett senare avsnitt om "Svenska satsningar".

Brå har också utvärderat polisiärt hot spots-arbete, även om utvärderingen inte var direkt inriktad på socialt utsatta områden

utan avsåg polisarbete i Stockholms City och i Eskilstuna (Brå 2014). Brå har även utvärderat en ny modell för utredning av ingripandebrott vid Norrmalmspolisen i Stockholm, kallad Brå-Lean (Brå 2015b), se s. 45.

## **Goda resultat från hot spots-arbete vid misshandel i krogmiljö – men inte vid rån**

Huvudresultatet från hot spots-projektet var att det arbete som bedrevs i Eskilstuna för att minska våldet utanför krogarna i Eskilstuna gav positiva effekter, medan hot spots-arbetet på platser med hög frekvens av rån i Stockholms innerstad inte ledde till att anmälningarna om rån minskade. I rapporten diskuteras om de mindre goda resultaten när det gällde rån delvis kunde förklaras av att polisen inte fullt ut arbetade enligt den hot spots-modell, med regelbundet återkommande besök på platserna, som det var tänkt.<sup>33</sup>

## **En del positiva erfarenheter av att hårdbevaka de mest brottsaktiva**

Även om inte Pulling Levers prövats fullt ut – och inte direkt som en åtgärd mot skjutningar – finns ändå vissa positiva erfarenheter av metoden att hårdbevaka de mest brottsaktiva i kombination med stödinsatser. Brå har i idéskriften *Topplistor* (Idéskrift nr 17) beskrivit olika erfarenheter av att arbeta ”gärningsmannainriktat” inom polisen i Sverige. I praktiken har det oftast handlat om att polisen satt samman listor över särskilt brottsaktiva personer och koncentrerat sina insatser mot dem. I en del fall har polisens insatser även kompletterats med stödjande insatser från andra myndigheter. Resultaten har varierat, men i flera fall tycker polisen att resultaten av arbetssättet var positivt.

Polisen i Sverige har också arbetat en del med så kallade targetlistor utan att kombinera det med förstärkta sociala insatser, så som är grundtanken i Pulling Levers. Ett exempel på en så kallad targetlista när det gäller organiserad brottslighet är den så kallade Alcatrazlistan. Det är en förteckning över dem som polisen hösten 2006 bedömde vara landets 100 mest aktiva personer inom organiserad och systemhotande brottslighet. Listan togs fram av Rikskriminalpolisen i en process där man samarbetade med kriminalunderrättelsetjänsten i samtliga polismyndigheter.

I en redovisning av projektet (Brå 2008a) framkommer att de flesta intervjuade inom polisen såg det som positivt att man kun-

---

<sup>33</sup> En återkommande erfarenhet när specifika polisiära arbetssätt ska utvärderas i Sverige, är att arbetssättet inte genomförs fullt ut som det var tänkt – på grund av resurs- eller motivationsproblem. Även vid utvärderingen av den så kallade Kronobergsmodellen uppstod problem av detta slag (Brå 2009).

de enas om en sådan lista och att den var en bra utgångspunkt för prioriteringar på lokal nivå. Andra var mer skeptiska och menade att det inte kunde uteslutas att de aktuella personerna skulle ha blivit lagförda även om de inte stått på någon lista. Det framfördes också farhågor om att unga på väg in i kriminalitet kunde uppfatta det som en statussymbol att förekomma på en sådan lista.

Sommaren 2011 gav regeringen i uppdrag åt Rikspolisstyrelsen (RPS) att ”säkerställa att åtgärder vidtas mot de livsstilskriminella vars upprepade brottslighet drabbar många i vardagen”. RPS presenterade år 2014 en studie som utvärderade hur satsningen fungerat (Polisen 2014). Där framkom bland annat att polisen i olika delar av landet hade mycket olika definitioner på vilka som skulle anses tillhöra målgruppen, och deras redovisningar av antalet livsstilskriminella skilde sig inledningsvis drastiskt åt i antal. Den slutsats som ändå dras i rapporten är att de som definierades som livsstilskriminella i större utsträckning än tidigare hade blivit misstänkta för brott.

I målen för satsningen ingick även att polisen skulle genomföra motiverande samtal med dem som blev misstänkta för brott. I vilken utsträckning så skett var inte möjligt att studera i undersökningen och inte heller i vilken omfattning poliser i det vardagliga mötet med livsstilskriminella agerar för att slussa dem vidare till vård och behandling.

## Brå-Lean förbättrade utredningsresultaten

En viktig aspekt i polisens arbete i socialt utsatta områden är att de brott som anmäls klaras upp och leder till att gärningspersonen blir lagförd. Generellt sett är det emellertid en liten andel av brotten som klaras upp, både i socialt utsatta områden och i landet totalt. Den allmänna bilden är att det finns en viss potential att förbättra resultaten, bland annat genom bättre styrning och ledning av utredningsarbetet. Mot den bakgrunden har Brå, i samarbete med Norrmalmspolisen i Stockholm, prövat och utvärderat ett nytt sätt att utreda ingripandebrott som snatterier, misshandel och skadegörelse (Brå 2015b). Arbetsmodellen har fått namnet ”Brå-Lean”.

Fokus i modellen ligger på att få till stånd tidiga utredningsinsatser, en aktiv förundersökningsledning (FU-ledning) och rutiner för återkoppling.<sup>34</sup> Förutsättningar för detta skapas genom att personal från olika sektioner bildar team som arbetar på samma tider som FU-ledare genom hela processen. FU-ledaren har kontakt med patrullerna på brottsplatsen och vägleder dem i arbetet.

<sup>34</sup> Modellen bygger till stor del på polisens eget nationella utredningskoncept, PNU.

Ärendena överlämnas till en och samma åklagare, och resultaten återkopplas till poliserna i teamet.

Projektet visade positiva resultat – personuppkläringen ökade med 7–8 procentenheter under de närmare fem månader som försöket pågick.

### **Samverkan mot organiserad brottslighet**

Utöver dessa effektutvärderingar av polisiär kärnverksamhet, finns flera svenska studier om arbete mot organiserad brottslighet, både generellt och i socialt utsatta områden, som bygger på mer erfarenhetsbaserad kunskap. Gemensamt för dessa skrifter är att de lyfter fram ett problemorienterat arbetssätt, där polisen bara är en aktör av flera som måste samverka för att man ska resultat. Polisen behöver ingå som en av aktörerna, men de avgörande besluten och insatserna ligger oftast hos andra aktörer som skattemyndigheten, kronofogdemyndigheten, länsstyrelsen m.fl. Mot denna bakgrund tas dessa skrifter upp först senare i rapporten, i kapitlet som handlar om polisens problemorienterade arbete.



# Problemorienterat polisarbete – POP

Den mest tongivande modellen när det gäller polisens brottsförebyggande arbete är Problemorienterat polisarbete, POP. POP är ett arbetssätt som bygger på att polisen, gärna i samverkan med andra, mycket noggrant kartlägger och analyserar de problem som de ska hantera. Förhoppningen är att denna analys ska ge uppslag till bättre och mer effektiva insatser. Det problemorienterade arbetssättet har en *brottsförebyggande* inriktning, där polisen samarbetar med andra aktörer för att hitta och genomföra så bra lösningar på problemen som möjligt.<sup>35</sup> I POP-perspektivet ingår också att effekten av de vidtagna insatserna ska utvärderas på ett noggrant sätt och att resultaten ska spridas till andra polismyndigheter. På så sätt ska en bättre kunskapsbas för polisens arbete byggas upp (Goldstein 1979 och 1990).

Nedan redovisas först ett antal tillgängliga kunskapskällor för den som vill veta mer om POP och de utvärderingar som finns om sådant polisarbete. Därefter fokuserar vi på en typ av insatser som oftast spelar en central roll i problembaserat brottsförebyggande arbete, nämligen situationellt inriktade insatser från polisen i samverkan med andra aktörer. Kapitlet avslutas med en kort redovisning av svenska studier och handböcker som tar upp olika former av problembaserat arbete som polisen bedriver i samverkan med andra aktörer.

## Kunskapskällor till POP

En lättillgänglig beskrivning av den problembaserade arbetsmetoden finner man i den handbok som polisen, Brå och SKL

<sup>35</sup> Det är inte alltid helt enkelt att bedöma om ett polisärt arbetssätt, som utvärderats, bygger på POP eller inte i det enskilda fallet. Det torde avgöras av hur noggrann analys som gjorts innan man beslutade sig för att använda metoden för det aktuella problemet. Det innebär att en del av de arbetsmetoder som redovisas under avsnittet "Att ingripa och klara upp brott" kan ha tillämpats som en del av POP.

sammanställt. Den heter *Samverkan i lokalt brottsförebyggande arbete* och utkom i en ny, reviderad upplaga under våren 2016 (Brå 2016b).

En annan kunskapskälla när det gäller problemorienterat polisarbete är the Center for Problem-Oriented Policing. Det är en amerikansk icke-vinstdriven organisation som poliser, forskare och universitet är anslutna till. Dess syfte är att på olika sätt bidra till att utveckla polisens problemorienterade arbetssätt. Organisationen har en hemsida ([www.popcenter.org](http://www.popcenter.org)) med länkar till bland annat olika handböcker och pågående forskarstödda POP-projekt och ordnar årliga konferenser.

Ytterligare en sådan kunskapskälla är International Center for Prevention of Crime, ICPC ([www.crime-prevention-intl.org](http://www.crime-prevention-intl.org)). På båda hemsidorna finns länkar till handböcker om hur man kan arbeta problemorienterat med specifika typer av brott och förteckningar med hundratals avslutade och pågående projekt som utgår från POP. Bristen med dessa listor som kunskapskälla är att det rör sig om enstaka lokala projekt från olika delar av världen som dessutom, när det gäller ICPC, inte alltid är utvärderade av oberoende forskare. Det är svårt att säga så mycket om hur effektiv metoden i varje enskilt projekt skulle vara om den skulle appliceras i ett socialt utsatt område i Sverige.

Slutligen kan nämnas den amerikanska hemsidan [www.crimelutions.gov](http://www.crimelutions.gov) som utifrån tillgänglig forskning värderar hur effektiva olika program som länkar till rättsväsendet är utifrån indelningen: vad fungerar, vad fungerar inte och vad är lovande. Den vänder sig till praktiker och beslutsfattare på området.

Dessa sidor kan ge värdefull övergripande kunskap om hur man kan bedriva problembaserat polisarbete. Men för att få säkrare kunskap om vilka konkreta insatser som kan vara mest effektiva för det problem man identifierar genom POP, behövs kunskaps-sammanställningar eller metaanalyser som bygger på ett större antal utvärderingar av en typ av insats. Här bör dock betonas att det i stor utsträckning saknas sådana kunskapssammanställningar/metaanalyser kring konkreta "situationella" polismetoder (se mer nedan). Den förhoppning som Goldstein uttrycker 1979 om att POP ska leda till en kunskapsuppbyggnad om verksamma insatser på grundval av en mängd lokala projekt kan således inte sägas ha infriats fullt ut.

## Svenska erfarenheter av POP

Polisen i Sverige arbetar ofta problembaserat, och behovet av ett sådant arbetssätt har också lyfts fram av polisen i Sverige under många år. Detsamma gäller behovet av att polisen måste sam-

verka med andra för att nå bästa möjliga resultat. Problembaserat polisiärt arbete i samverkan med andra förekommer också i socialt utsatta områden.

## Kunskapsstöd i brottsförebyggande arbete mot traditionell brottslighet

Brå har bidragit med olika typer av kunskapsstöd i form av empiriska studier och handböcker för att utveckla det problem-baserade brottsförebyggande arbetet. När det gäller traditionella brott har Brå bland annat tagit fram idéskrifter med exempel och rekommendationer om arbetssätt både till polisen och till andra aktörer. Många av dessa har relevans även för arbetet i socialt utsatta områden. Rekommendationer om hur polis och kommun ska samverka i det brottsförebyggande arbetet presenteras i den samverkanshandbok som Brå tagit fram tillsammans med Sveriges kommuner och landsting (SKL) och polisen: *Samverkan i lokalt brottsförebyggande arbete* (Brå 2016b). I den senaste versionen ingår även avsnitt om hur medborgardialoger kan integreras i det samverkansbaserade brottsförebyggande arbetet.

## Åtgärder mot organiserad brottslighet kräver samverkan

Brå har också i olika rapporter studerat och lämnat rekommendationer om åtgärder mot den mer organiserade brottslighet som förekommer i socialt utsatta områden. Det gäller åtgärder mot till exempel organiserat svartarbete, utpressning, otillåten påverkan, narkotikahandel och kriminella gäng. År 2010 kom Brå tillsammans med SKL ut med en handbok om åtgärder mot lokal organiserad brottslighet: *Lokal organiserad brottslighet, en handbok om motåtgärder* (Brå 2010b). Den ger exempel på olika typer av åtgärder, hämtade från lokala projekt i Sverige. Den tar också upp frågor om samverkan och sekretess. Det som särskilt betonas i handboken är att organiserad brottslighet inte bara är en fråga för polisen och övriga delar av rättsväsendet. Polisen måste samverka med många andra instanser kring brottslighet – kommunen, näringslivet, statliga myndigheter och föreningslivet – för att minska denna.

Här kan också nämnas två senare rapporter om insatser mot organiserad brottslighet som Brå har gett ut. Den ena handlar om tillgångsinriktad brottsbekämpning (Brå 2014b) med titeln *Gå på pengarna*, och den tar bland annat upp hur en rad myndigheter har viktiga roller vid en sådan brottsbekämpning.<sup>36</sup> Den andra

<sup>36</sup> Bland de myndigheter som tillhör den så kallade brottsutbyteskedjan nämns Försäkringskassan, polisen, Skatteverket, Tullverket, Ekobrottsmyndigheten, Åklagarmyndigheten, domstolarna och Kronofogdemyndigheten.

belyser hur olika myndigheter kan bidra i kampen mot ekonomisk och organiserad brottslighet genom olika typer av administrativa åtgärder (Brå 2015f).

## **Polisens metodstöd mot organiserad brottslighet i utsatta områden**

I maj 2016 publicerade polisen (Utvecklingscentrum Väst) ett ”metodstöd mot organiserad brottslighet i lokalsamhället och i utsatta områden” (Polisen 2016). Metodstödet är uppbyggt enligt principerna för POP, där arbetet delas in i fem steg: initiera samverkan, egna förberedelser, gemensamma förberedelser, genomförande och effektuppföljning. I en bilaga presenteras en ”åtgärdssamling”, som är tänkt som en verktygslåda med exempel på beprövade metoder. Där redovisas bland annat åtgärder som gransamverkan, riktad patrullering (hot spots), kameraövervakning, återtågande av brottsvinster samt insatser för att förhindra att unga involveras i kriminella nätverk och organiserad brottslighet.

## **Situationell prevention i samverkan**

Analysen av de aktuella problemen kan inrymma orsaker och åtgärder både på individ-, grupp- och områdesnivå. Men inte sällan är de insatser som aktualiseras sådana som avser en specifik typ av brott och är inriktade mot den omedelbara situationen. Det handlar då inte om att åtgärda individuella eller strukturella orsaker eller påverka grupper brottsbenägenhet utan om att minska tillfällena till brott. Den typen av insatser brukar benämnas ”situationell prevention”.

Termen situational crime prevention introducerades i början av 1980 av den engelske forskaren Ronald Clarke (1980).

Att vidta förebyggande insatser som riktar sig mot den omedelbara situationen kan alltså vara en fruktbar ansats för polisen när de arbetar problemorienterat. Men denna ansats avser inte bara renodlat polisiära insatser, utan har ett mycket bredare fokus och berör många andra myndigheter och aktörer. Dessa åtgärder är oftast sådana som polisen sällan själva kan vidta, utan det är andra myndigheter som ansvarar för dem. Eftersom det rör sig om lösningar för att förebygga brottsproblem initieras de dock ofta av polisen. I detta avsnitt tar vi upp åtgärder som är inriktade på situationell prevention och som inte enbart avser polisiära insatser.

Metoderna som används vid situationell brottsprevention brukar delas in i följande olika kategorier:

- försvåra genomförandet av brott
- öka upptäcktsrisken
- minska vinsten av brott
- försvåra bortförklaringar
- reducera provokationer som kan leda till våld.

Varje sådan insatskategori kan sedan delas in i olika undergrupper. Clarke identifierade 12 underkategorier i sin bok *Situational Crime Prevention* (Clarke 1980), vilket sedan utvecklats till 24 kategorier (POP-center 2016). Nedan redovisas de 24 kategorierna. För varje kategori ger Clarke också exempel på hur möjliga typer av insats kan se ut.

<b>Öka risken</b>	<b>Reducera provokationer</b>	<b>Ta bort ursäkter</b>
<i>Öka bevakningen</i> Främja rutinmässiga försiktighetsåtgärder som att människor bär med sig en mobiltelefon och promenerar i grupp på kvällen Grannsamverkan	<i>Minska frustration och stress</i> Ordna effektiva köer och erbjud hövlig service Öka antalet sittplatser Inför lugnande musik och dämpad belysning	<i>Inför regler</i> Hyresavtal Uppförandekoder Hotellregistrering
<i>Förbättra gatubelysningen</i> Starta grannsamverkan och ha direktnummer för informationslämnare	<i>Undvik konflikter</i> Inför separata avdelningar för rivaliserande fotbollsupportrar Minska trängseln på krogar Inför fasta taxiavgifter	<i>Informera om regler</i> "Parkering förbjuden" "Privat egendom" "Glöm inte att släcka lägerelden"
<i>Inför ID-kort för taxichaufförer</i> Inför "Hur kör jag?"-skyltar	<i>Minska den emotionella upphetsningen</i> Inför kontroll av pornografi med våldsinslag Uppmuntra bra beteende på fotbollsplanen	<i>Tala till samvetet</i> Hastighetsdisplayer vid vägen Underskrift på tulldeklarationer "Snatteri är stöld"
<i>Utnyttja platsansvariga</i> Ha två expediter i närbutiker Utbilda anställda i att förebygga brott Belöna vaksamhet	<i>Neutralisera grupppryck</i> "Enbart idioter dricker och kör" "Det är OK att säga Nej" Fördela bråkmakare i olika klasser i skolan	<i>Förenkla regelefterlevnaden</i> Förenklad utlåning i bibliotek Offentliga toaletter Papperskorgar
<i>Förstärk den formella övervakningen</i> Sätt upp övervakningskameror i stadskärnor Inbrottslarm Säkerhetsvakter	<i>Motarbeta imitation</i> Reparera skadegörelse snabbt Sätt in data-chips i TV-apparater Undvik "kopieringsbrott" genom att inte ge detaljer om brottsmetoder	<i>Kontrollera droger och alkohol</i> Alkotester på krogar Utbildning av serveringspersonal i ansvarsfull alkoholservice Alkoholfria evenemang



<b>Öka ansträngningen</b>	<b>Minska belöningen</b>
<i>Gör brottsobjekt mer svåråtkomliga</i> Rattlås och elektroniska startlås Skyddande skärmar för taxichaufförer	<i>Dölj brottsobjekt</i> Parkera bilar som är attraktiva för nöjesåkare på säkrare plats än gator
<i>Kontrollera tillgången till byggnader</i> Porttelefoner i bostadshus Elektroniska kort för tillgång till garage och kontor Inhägnad av bakgårdar och begränsad tillgång till gränder	<i>Ta bort brottsobjekt</i> Använd löstagbara bilradioapparater Inrätta kvinnojourer
<i>Ha kontroller vid utgångar</i> Biljett måste uppvisas vid avslutad resa Elektronisk märkning i affärer och bibliotek	<i>Märk egendom</i> Registrera fordon och märk bildelar Märk boskap
<i>Avled brottslingar</i> Avstängning av gator Separata toaletter för kvinnor Spridning av krogar från stadskärnor	<i>Förstör marknaden</i> Kontrollera pantbanker Kontrollera annonsering av varor
<i>Kontrollera verktyg/vapen</i> Härdade öglas Begränsad försäljning av sprayburkar till ungdomar	<i>Ta bort fördelar</i> Sätt på bläckfyllda stöldskyddsbrickor på kläder Ta bort graffiti Inaktivera stulna mobiltelefoner

Huvuddelen av det problembaserade polisarbetet leder till åtgärder som faller inom ramen för situationell prevention. Som framgår av avsnittet om POP generellt finns det också ett otal lokala utvärderingar av insatser som inriktar sig på att på något sätt försvåra förutsättningarna att begå någon typ av brott. Däremot saknas alltså i stor utsträckning metaanalyser rörande en specifik insats eller någon annan typ av sammanställning av resultaten från flera olika utvärderingar av en insats.

## Metaanalyser om situationell prevention

För att sammanställa och tillgängliggöra något av den kunskap som finns, har Brå låtit professor David Farrington ta fram kunskapsöversikter/metaanalyser rörande olika brottsförebyggande insatser. Brå har låtit översätta några rapporter som finns tillgängliga på myndighetens hemsida ([www.bra.se](http://www.bra.se)). De rör effekter av kameraövervakning, förbättrad gatubelysning, arbete med polisiärt hot spots-arbete, grannsamverkan. Ingen av dem har dock något särskilt fokus på insatsens effekt i socialt utsatta områden.

## Kameraövervakning – effekt på parkeringsplatser

Kameraövervakning är en möjlig insats för att upptäcka och åtgärda (och som en konsekvens även förebygga) flera av de problem som finns i de socialt utsatta områdena, som buskörning på moped, skadegörelse och öppen narkotikahandel. Den meta-analys som Farrington gjorde gav dock inget stöd för att kameraövervakning skulle vara effektivt mot dessa problem (Brå 2007a). Studien, som byggde på 44 utvärderingar visade att kameraövervakning främst visat sig effektiv på parkeringsplatser för att minska bilrelaterade brott. På andra platser och vid andra typer av brott fann man inga signifikanta effekter på antalet brott.

Kameraövervakning skulle också kunna diskuteras som en insats för att minska otryggheten i områdena. Farringtons studie tar dock inte upp effekter på otrygghet. Det gör däremot den utvärdering av kameraövervakning på Medborgarplatsen och Stureplan i Stockholm som Brå gjort (Brå 2015c). Den ger inget stöd för att kamerorna ökat tryggheten bland dem som besöker områdena eller bor respektive arbetar där. Studien från Stockholm visar också att material från kamerorna inte använts i någon större utsträckning vid utredning av brott begångna på platsen och att det beställda materialet från kameraövervakningen sällan ledde till att utredningen ledde till åtal för brott.<sup>37</sup>

## Förbättrad gatubelysning – lovande resultat

Metaanalysen om förbättrad gatubelysning bygger på 13 studier: åtta amerikanska och fem brittiska (Brå 2007b). De amerikanska utvärderingarna gav varierande resultat. Fyra av dem visade att förbättrad utomhusbelysning var effektivt när det gällde att minska brottsligheten, medan de övriga fyra inte visade någon effekt alls. En metaanalys av resultaten från samtliga åtta studier visade ingen signifikant minskning av brottsligheten i experimentområdena jämfört med de jämförbara kontrollområdena.

Samtliga utom en av de amerikanska utvärderingarna är dock minst 40 år gamla (från 1970-talet). Fem brittiska utvärderingar är gjorda mer nyligen och visar mer lovande resultat. Brottsligheten minskade totalt sett med 29 procent mer i experimentområdena jämfört med i de jämförbara kontrollområdena – en signifikant minskning. Brottsligheten minskade inte mer under natttid än under dagtid. I rapporten diskuteras möjliga förklaringar till detta. En skulle kunna vara att den förbättrade utomhusbelysningen är en förbättring av miljön som ökar de boendes stolthet över sitt område och därmed den informella sociala kontrollen.

<sup>37</sup> Under de närmare två år av satsningen som studerades, anmäldes cirka 1 200 brott. Film begärdes in i 200 utredningar rörande dessa brott. Av dessa utredningar ledde 21 till åtal, och i endast 8 av dessa hade kameramaterialet en tydlig betydelse för utgången.

Rapportens slutsats är att insatser för att förbättra utomhusbelysningen kan vara ett användbart, billigt och effektivt sätt att minska antalet brott, särskilt om det sker i ett område med hög brottslighet.

## **Grannsamverkan mot inbrott – positiva resultat**

Den tredje metaanalysen som Brå låtit översätta rör grannsamverkan mot inbrott (Brå 2008b). Den bygger på 12 utvärderingar som omfattar 18 enskilda studier.

Utgångspunkt för försöken med grannsamverkan är hypotesen att den kan öka övervakningen, minska tillfällena till brott eller förbättra den informella sociala kontrollen och därmed leda till minskad brottslighet. Metaanalysen visade positiva resultat. Inbrotten minskade med i genomsnitt 16 procent i de studerade områdena med grannsamverkan.<sup>38</sup> Studierna gav dock inget svar på vilka faktorer det var som bidrog till att inbrotten minskade. Det framkom inga tydliga skillnader i resultat beroende på hur verksamheterna var utformade.

### **Goda erfarenheter från grannsamverkan i socialt utsatta områden i Sverige**

Det framgår inte av metaanalysen om projekten avsåg villor eller flerfamiljshus, eller om något av försöken bedrevs i ett socialt utsatt område. Traditionellt sett har dock intresset för att starta grannsamverkan varit störst i villa- och radhusområden. Förutsättningarna för grannsamverkan är också annorlunda i socialt utsatta områden. De har en högre in- och utflyttning, och en majoritet av bostäderna hyrs, i stället för att ägas, av de boende. På flera ställen i Sverige bedrivs i dag försök med grannsamverkan i flerfamiljshus. Utöver boende, polisen och försäkringsbolagen, har privata fastighetsägare, kommunala bostadsbolag och lokala brottsförebyggande råd varit pådrivande i utvecklingen. Det finns få effektutvärderingar i Sverige, men Högskolan i Halmstad har utvärderat ett projekt med grannsamverkan i två socialt utsatta områden i Halland – Sörse och Andersberg (Olander m. fl. 2012).

Utvärderingen visade att brottsligheten minskade med 37 respektive 23 procent i områdena sedan grannsamverkan infördes (från 2006, året innan grannsamverkan inleddes, till år 2010).

Främst var det tillgreppsbrott, som inbrott i lägenheter, källare och vindsförråd som minskade, men även skadegörelsen minskade. Jämförelser gjordes med omkringliggande områden, och där ökade inbrotten under motsvarande period. De flesta trappupp-gångar i de båda områdena var fortfarande drygt fem år efter att projektet initierades, involverade i grannsamverkan.

<sup>38</sup> Alla studier utom en hade förekomsten av inbrott som utfallsmått när de mätte effekterna av samverkan.



# Lokalt dialogbaserat polisarbete

Som nämnts har Brå i arbetet med denna rapport vänt sig till en rad internationellt framstående forskare inom kriminologi, som forskat kring insatser mot brottslighet. De flesta av dem har nämnt ett viktigt förhållningssätt för att öka förtroendet för polisen och tryggheten i socialt utsatta områden: ett lokalt baserat polisiärt arbete som bygger på dialog med de boende.

Deras hållning stöds av flera olika metaanalyser, som drar slutsatsen att polisens arbete i socialt utsatta områden bör grunda sig på en lokal förankring där polisen känner till områdets förutsättningar och problem och bygger upp kontakter med de boende (Gill m. fl. 2014, Myhill 2012). Därmed ökar förutsättningarna för polisen att skapa förtroende bland medborgarna, vilket i sin tur kan öka de boendes motivation att tillsammans med polisen hitta vägar för att förebygga problem med brott och otrygghet.

Den internationellt sett mest vedertagna modellen för lokalt dialogbaserat polisarbete är Community Policing. I Storbritannien har man även använt benämningarna Reassurance policing<sup>39</sup> och Neighbourhood policing, men grundtankarna tycks vara desamma som i Community Policing. Community Policing (nedan förkortat COP) är en arbetsmodell som växte fram under 1990-talet i Storbritannien och USA. I Chicago växte till exempel en arbetsmodell fram som en reaktion mot polisens traditionella ”reaktiva” sätt att arbeta med brott och oordning. Modellen blev snabbt mycket populär och i slutet av 1990-talet hävdade 85 procent av alla polismyndigheter i USA att de infört eller planerade att införa COP (Gill m. fl. 2014). Grunden för modellen är att polisen ska arbeta närmare medborgarna och använda sig av den kunskap om de lokala brottsproblemen som de boende ofta har. Viktigt är också att den dialog med medborgarna som polisen förväntas upprätta ska präglas av respekt och värdighet.

<sup>39</sup> Reassurance policing var namnet på ett specifikt projekt medan Neighbourhood policing är ett mer vedertaget begrepp.

Modellen ses som fruktbar i alla typer av områden, men uppfattas kunna få särskild betydelse i socialt utsatta områden.

Modellen bygger på grundtanken att polisen ska engagera lokalsamhället och tillsammans med de boende formulera vilka brottsproblem som finns i området, vilka av dem som polisen ska prioritera och hur man ska åtgärda dem. För detta krävs att polisorganisationen förändras så att en större del av besluten kring arbetet får fattas av de poliser som arbetar ute i lokalsamhället. Syftet är alltså inte bara att förbättra relationen mellan polisen och medborgarna i lokalsamhället. COP är även en arbetsprocess för att lösa lokala problem genom att utnyttja den expertkunskap som de boende har när det gäller att se och förstå de sociala aspekter som bidrar till brott, oordning och rädsla för brott.

## Tre centrala komponenter

I praktiken är det arbetssätt som tillämpas inom ramen för satsningar/program som benämns COP ganska varierande. Idealiskt sett är det dock tre komponenter som enligt forskare bör ingå för att man ska tala om att polisarbetet i ett område följer COP (Gill m. fl. 2014). Det innebär att arbetet bedrivs i ett formaliserat samarbete med lokalsamhället, att polisens organisation anpassas till modellen och att konkreta åtgärder vidtas för att lösa de problem med brott och oordning som uppmärksammas. Nedan beskrivs de tre komponenterna närmare.<sup>40</sup>

### Samarbete med lokalsamhället

Den första komponenten i modellen – samarbete med lokalsamhället – inrymmer i sig flera olika delar som i sin tur kan variera. Följande delar brukar uppfattas som centrala:

- kontakter med de boende för andra syften än att direkt upprätthålla lag och ordning
- beslut om prioriteringar och beslut om insatser i samråd med de boende
- formaliserat samarbete med lokala myndigheter och organisationer.

Kontakterna med de boende varierar i de utvärderingar som finns. En vanlig modell är att polisen, ibland tillsammans med kommunen, bjuder in de boende till regelbundna möten. I Chicago, där man arbetat med modellen sedan mitten av 1990-talet,

<sup>40</sup> Genomgången bygger främst på Charlottes Gill med fleras metaanalys och ett antal av de studier som den analysen bygger på, främst Skogans och Steiners studie om COP i Chicago (2004) och utvärderingar av den engelska satsningen på COP under början av år 2000 (Quinton, P och Morris, J. 2008 och Tuffin 2006).

är den centrala komponenten att polisen håller områdesbaserade möten för de boende en gång i månaden. Andra metoder för polisen att få kontakt är att knacka dörr i området, att patrullera i området och i det sammanhanget småprata med de boende eller att skicka ut regelbundna informationsblad. I flera av de COP-satsningar som gjorts har också ökade resurser lagts på att polisen ska patrullera i områdena till fots eller på cykel – för att kontaktytorna ska öka.

Ett viktigt syfte med dessa samtal är att polisen får reda på vilka problem med brott och oordning det är som främst oroar de boende. Därigenom får polisen en bättre grund för att bestämma vilka problem man vill prioritera i sitt arbete. Denna del av COP tycks vara den som polisen i störst utsträckning lyckas realisera på de ställen där modellen har införts. Det finns dock inga beskrivningar av hur mötena går till som är så konkreta att det framgår i vilken utsträckning det främst handlar om informationsutbyte mellan polisen och de boende eller om det också förekommer att man vid mötena planerar strategier och insatser där de boende är delaktiga.

Nästa steg, att i samarbete med de boende och berörda lokala myndigheter och organisationer besluta om insatser för att åtgärda problemen, tycks generellt sett vara svårare att genomföra. Liksom när det gäller beskrivningar av vad som sker vid mötena med boende, saknas närmare beskrivningar av hur polisens samarbete med andra aktörer är utformat och hur det integreras med synpunkterna från de boende. I Skogans och Steiners stora utvärdering av arbetet i Chicago (2004) bedöms det nära samarbetet med kommunen som en avgörande framgångsfaktor. I det samarbetet ses båda parter som lika viktiga och lika delaktiga i arbetet med att minska brottsligheten och öka tryggheten.

## **Anpassning av polisens organisation**

För att grundtankarna i COP ska kunna realiseras fullt ut krävs någon form av organisatorisk eller beslutsmässig anpassning inom polisen. Det handlar om att poliserna som arbetar nära de boende ute i områdena måste ha tillräckliga beslutsmandat för att kunna anpassa sina prioriteringar och insatser till de boendes önskemål. Annars blir arbetssättet mer en utvecklad form av informationsinhämtning från medborgarna på lokal nivå, än en dialog där de boende och de lokala poliserna också har ett gemensamt inflytande över prioriteringar när det gäller problemområden och val av åtgärder.

Hur polisen anpassar sin organisation när de inför COP varierar. Det vanligaste tycks vara att vissa poliser inom ett polisområde/en polismyndighet (policedepartment) väljs ut att arbeta enligt

COP. Eftersom den delen av polisverksamheten får en relativt stor frihet har man i Chicago inrättat en särskild tillsynsavdelning för enbart den delen av polismyndighetens arbete. Inte sällan uppstår dock problem i relationen mellan de poliser som är utvalda att arbeta enligt COP och övriga poliser, som inte alltid sympatiserar med arbetssättet eller som anser att det stjälar personalresurser från andra uppgifter som de ser som viktigare.

### **Vilka konkreta brottsförebyggande åtgärder som vidtagits redovisas oftast inte**

Det moment i COP som mest sällan redovisas i de internationella utvärderingarna av modellen, är vilka konkreta åtgärder som vidtas av polisen och deras samarbetspartner på grundval av dialogen med de boende. Som nämndes ovan framkommer det heller inte hur delaktiga medborgarna varit vid valet av insatser. I utvärderingen av arbetet med COP under tio år i Chicago (Skogan och Steiner 2004), nämns dock ett anti-klotteriprogram i kommunens regi som ett exempel på kommunens viktiga roll i arbetet.

Att sådana beskrivningar saknas tyder på att det COP-arbete som hittills bedrivits främst haft fokus på att få till stånd en positiv dialog med medborgarna om vilka problem som de boende identifierar och därmed få vägledning till vilka typer av brott och oordning som ska prioriteras. Ansträngningar tycks också ibland läggas på att informera om hur man kan skydda sig mot brott, vad polisen gjort och hur problemen utvecklats. Detta torde inte innebära att polisen blivit mer passiv än vanligt när det gäller att vidta åtgärder mot brott – men det arbetet tycks inte skilja sig så mycket från det polisen traditionellt gör.

### **Positiva effekter på förtroendet**

Den metaanalys som finns som har direkt fokus på effekterna av COP är gjord av Charlotte Gill m.fl. (2014). Deras analys bygger på samtliga välgjorda utvärderingar som de fann på området. Totalt rör det sig om 25 rapporter/artiklar som innehåller 65 separata analyser, där ett område med COP jämförs med ett jämförbart område där COP inte tillämpas.<sup>41</sup>

Den stora majoriteten av studierna var nordamerikanska, några var från England och två från Australien. Den samlade bilden från analysen är att modellen bidrar till att öka de boendes förtroende för polisen och få fler att uppfatta polisen som rättvis. I en majoritet av utvärderingarna har de boende också uppfattat att ordningsstörningarna i området minskat efter att COP införts.

<sup>41</sup> Jämförelserna gjordes antingen med andra, ofta närliggande, områden eller genom för- och eftermätningar eller genom en kombination av dessa metoder.

## Metaanalys om förtroende för polisen stöder resultaten

Det finns ytterligare en metaanalys som är av central betydelse när kunskapen om COP:s effekter ska summeras. Det är en genomgång där grundfrågan inte är om COP fungerar, utan vilka polismetoder som bidrar till att medborgarna får förtroende för polisen (Mazerolle m.fl. 2013). Forskarna sökte efter utvärderingar av insatser där det uttalade syftet var att öka polisens legitimitet. De fann 30 metodologiskt välgjorda studier.<sup>42</sup>

De flesta av studierna visade sig handla om insatser av COP-karaktär: främst att man inrättade speciella polisenheter som arbetade enligt COP och som fick särskild utbildning för detta.

Forskarnas resultat ligger i linje med Gills med fleras metaanalys om COP. De fann ett starkt statistiskt stöd för att de studerade COP-insatserna hade positiva effekter på medborgarnas nöjdhet med och förtroende för polisen. Insatserna ökade också medborgarnas vilja att samarbeta med polisen och ledde till att fler uppfattade polisen som respektfull och rättvis. Detta var också huvudresultatet i den utvärdering som gjordes av ett stort projekt i England i början av 2000-talet, där så kallad Reassurance Policing (NRPP) prövades i ett antal bostadsområden under åren 2003–2005 (Tuffin m. fl. 2006, Quinton och Morris 2008).

I diskussionen om resultaten lyfter forskarna fram att det inte tycks vara exakt vilka insatser som polisen vidtar som är det betydelsefulla utan hur de genomför dem. Deras slutsats är att det är grunddragen av respekt och rättvisa som är det centrala: att polisen för en dialog med medborgarna och lägger ned möda på att i sina möten med människor vara neutrala när de fattar beslut, att de behandlar människor med värdighet och respekt och att de förmedlar att deras avsikter är legitima.

*That is, a little bit of being nice during police-citizen interactions goes a long way. (Mazerolle m. fl. 2013 s. 76)*

## Resultaten i relation till svenska förhållanden

För att kunna relatera ovanstående resultat till svenska förhållanden är det av intresse att veta lite mer om de konkreta resultaten i projekten med dialogbaserat lokalt polisarbete. Hur positiva resultat som kan uppnås torde påverkas av hur utgångsläget ser ut. Därför redovisas här lite närmare uppgifter från utvärderingen av det stora projekt med Reassurance Policing (NRPP) som ägde rum i England under åren 2003–2005 (Quinton och Morris 2008). Utvärderingen avser den första delen av projektet som pågick i sex områden med mellan cirka 6 000 och 21 000 invånare.

<sup>42</sup> Dessa studier innehöll analyser av 41 separata insatser.

Områdenas karaktär varierade mellan storstadsområden och landsort, och områdena hade olika grad av sociala problem.

När det gäller det konkreta polisarbetet såg man förändringar i det att andelen av de boende i experimentområdena som angav att de såg fotpatrullerande poliser i sitt område en gång i veckan eller mer ökat med 15 procentenheter efter det att projektet varit i gång ett år (från 14 till 29 procent). En dryg fjärdedel kände någon polis i området till namn eller utseende. Det var ett klart bättre resultat än i kontrollområdena. Efter ett år kände 40 procent till att polisen höll möten, och 22 procent hade deltagit i något möte.

När det gäller förtroendet för polisen var det efter ett år 15 procentenheter fler som tyckte att polisen i området gjorde ett bra jobb (från 41 till 56 procent) jämfört med en ökning från 44 till 47 procent i kontrollområdena. Detta kan jämföras med NTU 2015 då 65 procent av de svarande i landet som helhet hade ganska eller stort förtroende för polisens sätt att arbeta. I URBAN 15-områdena var andelen runt 50 procent.<sup>43</sup> I den engelska studien var ingångsvärdena när det gäller förtroendet för polisen något lägre än vad de är i URBAN 15-områdena i Sverige.

Andelen i den engelska studien som kände sig trygga när de gick ut ensamma i området efter mörkrets inbrott var i princip oförändrad efter ett år (51 kände sig mycket eller ganska trygga).<sup>44</sup> Den andelen är lägre än i NTU. I Sverige svarar 85 procent i landet som helhet att de känner sig trygga vid en utevistelse en sen kväll i det egna området, medan andelen som anger att de känner sig trygga i URBAN 15-områdena är drygt 60 procent.<sup>45</sup>

Andelen som angav att de utsatts för brott det senaste året (inte bara i det egna området) i NRPP-områdena minskade från 42 till 32 procent, men den minskade också i kontrollområdena,<sup>46</sup> och skillnaden mellan områdena var inte signifikant.

Sammantaget tycks de boendes otrygghet och förtroende för polisen i de engelska projektområdena ha legat på liknande nivåer som i URBAN 15-områdena i Sverige – eller på något lägre nivåer – när projektet startade. När projektet varit i gång ett år hade förtroendet ökat påtagligt.

## Mer osäker effekt på brottsligheten

De studier som finns talar alltså för att ett COP-orienterat arbete har positiva effekter när det gäller förtroende för polisen. Där-

<sup>43</sup> Siffrorna i URBAN 15 är en sammanslagning av flera år.

<sup>44</sup> I kontrollområdena minskade den andelen från 57 till 54 procent.

<sup>45</sup> Det är tveksamt om man därav kan dra slutsatsen att 85 procent i Sverige skulle svara att de känner sig trygga när de går ut om man vände på frågan.

<sup>46</sup> Från 38 och 32 procent.

emot finns inte samma vetenskapliga stöd för att arbetssättet leder till att brottsligheten minskar. I Gills med fleras metaanalys framkom således inte några bevis för att modellen skulle leda till att brottsligheten minskar. Metaanalysen gav heller inget starkt stöd för att de boendes rädsla för brott avtar. I artikeln av Gill med flera från 2014 summeras huvudresultaten av genomgången bland annat på följande sätt:<sup>47</sup>

**Tabell 2. Effekter av COP-orienterat arbete i jämförelse med effekter av polisarbete i jämförelseområden. Andelar inom parentes. (Brås översättning).**

Utfall	n (antal studier)	Bättre resultat än i kontroll- område n (%)	Ingen skillnad i jämförelse med kontroll- områden (%)	Sämre resultat än i kontroll- område <sup>48</sup> n (%)	Okligt resultat n (%)
Medborgares nöjdhet med polisens arbete	23	18 (78,3)	3 (13,0)	2 (8,7)	0 (0)
Polisens legitimitet	10	6 (60,0)	2 (20,0)	2 (20,0)	0 (0)
Medborgarnas upplevelse av ordningsläget i området	16	8 (50,0)	5 (31,3)	3 (18,8)	0 (0)
Medborgarnas rädsla för brott	18	8 (44,4)	6 (33,3)	4 (22,2)	0 (0)
Registrerad brottsnivå/ utsatthet enligt offerstudier	47	17 (36,2)	9 (19,1)	17 (36,2)	4 (8,5)

Tabell hämtad från Gill med flera 2014 (s. 413).

I Gills med fleras metaanalys diskuteras varför man totalt sett inte finner något stöd för att COP har effekter på brottsligheten och på rädslan för brott.

Den tänkbara förklaring som främst tas upp är att polisen inte genomfört arbetssättet COP på det sätt som var tänkt. Det i sin tur anses bero på organisatoriska brister, brist på tid och resurser, bristande utbildning och negativa attityder till arbetssättet från både dem som ska arbeta enligt COP och deras kollegor med andra arbetsuppgifter.

Som angavs ovan tycks det vara särskilt svårt för polisen att verkligen få i gång ett aktivt samarbete med de boende.<sup>49</sup> Det handlar om svårigheter dels i att engagera boende med olika social situation att delta i de möten som polisen ordnar, dels att aktivera dem som resurs i arbetet med insatser. Både i Chicago och i den engelska satsningen i början av 2000-talet, var det också svårt att få en representativ sammansättning av deltagare

<sup>47</sup> I just denna tabell har inte någon statistisk bearbetning gjorts av resultaten i de olika studierna. Vi har valt ut tabellen för att den på ett mer lättfattligt sätt summerar kunskapsläget.

<sup>48</sup> Det kan till exempel innebära att man såg en positiv utveckling i kontrollområdet men inte i experimentområdet.

<sup>49</sup> Det lyfts till exempel fram i utvärderingen av den stora satsningen på COP i England som gjordes i början av 2000-talet (Myhill and Quinton 2011).

på de möten som polisen ordnade. Vita, lite äldre personer från medelklassen var överrepresenterade.

I metaanalysen av Charlotte Gill med flera (2014) diskuteras också hur de brottsförebyggande effekterna av COP kan förbättras genom att arbetsmodellen kombineras med ett problemorienterat arbetssätt (POP). Ett par studier som belyser effekten av sådana kombinationer redovisas i slutet av detta kapitel.

## Skiljer resultaten från socialt utsatta områden ut sig?

Det finns ingen metaanalys eller kunskapssammanställning som riktar in sig specifikt på hur framgångsrikt ett dialogbaserat arbete är i socialt utsatta områden. I de stora utvärderingarna från Chicago och England tas dock dessa aspekter upp (Skogan och Steiner 2004 och Tuffin m.fl. 2006).

I Chicago framkom också att i de områden med störst sociala problem – där behovet av insatser för att minska brottsligheten och öka tryggheten var störst – var svårigheterna att nå framgång i arbetet som störst. Det gällde de områden som beboddes av nyanlända personer från Mexico som inte talade engelska. Områdena växte snabbt och utmärktes av hög fattigdom, hög omsättning av boende och hög brottslighet. I dessa områden lyckades polisen inte få med sig de boende, och förtroendet för polisen ökade inte. Dessa svårigheter tyder på att det finns gränser för vilka möjligheter polisen har att arbeta framgångsrikt i områden där de strukturella problemen överstiger en viss nivå.

## Forskarna ser en potential till effekter på brottsligheten

Även om metaanalyserna inte visat att arbetssättet har övertygande brottsförebyggande effekter menar flera forskare att det har en *potential* att kunna ge sådana effekter. De lyfter då främst fram att ett respektfullt dialogbaserat arbetssätt ökar förutsättningarna för att allmänheten vill samarbeta med polisen, och att ett sådant samarbete ökar möjligheten att både klara upp och förebygga brott (Myhill and Quinton 2011). Gill m.fl. (2014) menar att i utsatta områden kan ett ökat förtroende för polisen och ökad trygghet vara ett första steg som på sikt också kan ge effekter på brottsligheten. När de boende som känner sig trygga i området och ser polisen som en samarbetspartner uppmuntras att ta ansvar för att vidta åtgärder mot brott, kan det ge en varaktig självreglering som gör området mindre sårbart för både förändringar inom polisen, till exempel personalomsättning, och in- och utflyttningar av boende.



De boendes kollektiva förmåga att ta ansvar för sitt område tycks vara länkat till deras trivsel och stolthet över området ("sense of community"). Flera olika forskare har funnit att brottsnivån i ett område är lägre om de boende har "a sense of community" oberoende av områdets socioekonomiska karaktär (Wedlock 2006, Sampson och Groves 1989, Sampson och Raudenbush 1999, Hirschfield och Bowers 1997 och Lee 2000). Dessa resultat stärker argumentet att COP även kan ha positiva effekter på brottsligheten i de socialt utsatta områdena.

## Forskarnas råd

Flera av utvärderingarna avslutas med rekommendationer från forskarna, och det engelska projektet finns också sammanfattat i rapporter från både polisen och Home Office<sup>50</sup> med rekommendationer. Så har till exempel Andy Myhill vid NPIA (National Policing Improvement Agency) i England i en rapport gått igenom forskningen om COP och drar från den genomgången slutsatsen att följande torde krävas för att COP ska fungera effektivt (Myhill 2012):

- Polisorganisationen måste vara engagerad och beslutsam i att arbetssättet ska införas.
- Arbetssättet bör vara en integrerad del av det reguljära arbetet, och inte enbart bedrivs av specialister eller särskilda program.
- Kommunerna och dess medborgare måste delta i planeringen av arbetet och känna att de är jämbördiga parter i processen.
- Det måste finnas flexibilitet och anpassning till förutsättningarna i det enskilda lokalsamhället.
- Arbetet måste synliggöras internt genom indikatorer som belönar effektivt arbete ihop med lokalsamhället.
- Både polisen och kommunen måste ha tydliga roller i arbetet och få utbildning och resurser för att genomföra arbetet.
- Samarbetet mellan lokalsamhället och polisen måste involvera tvåvägskommunikation och feedback. Polisen måste värdesätta input från kommunen och de boende.

Myhill betonar att det tar tid att införa ett arbetssätt som bygger på effektivt lokalt engagemang. För att det ska kunna införas måste det, enligt Myhill, finnas politisk vilja och engagemang och polisens och kommunens organisation måste anpassas till arbetssättet. Det måste också finnas ett starkt ledarskap och tydliga, mätbara prestationsmål inom polisen.

<sup>50</sup> Home Office är inrikesdepartementet i England, som polisen lyder under.

## COP som en del av arbetet mot våldsbejakande extremism<sup>51</sup>

COP kan också vara en värdefull utgångspunkt i polisens arbete med att förebygga och bekämpa våldsbejakande extremism. Den bedömningen gör OSSE (Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa), en internationell organisation som arbetar med konflikthantering, riskhantering och återuppbyggnad i Europa. De publicerade i mars 2014 en rapport som förespråkar att polisen använder sig av principerna för COP när de ska försöka förebygga och bekämpa våldsbejakande extremism (OSCE<sup>52</sup> 2014). Enligt deras uppfattning kan COP innebära ett påtagligt och varaktigt bidrag i polisens arbete med att bekämpa våldsbejakande extremism. Det framhålls dock att förväntningarna på vad COP-insatserna kan ge måste vara realistiska – de måste alltid förenas med bredare strategiska samhällliga insatser.

Det som bedöms som fördelen med COP är dess betoning på medinflytande och mänskliga rättigheter. Om polisen i sitt vardagliga COP-baserade arbete kan skapa förtroende och samarbete med allmänheten, kan det också ge positiva bidrag till specifika insatser mot våldsbejakande extremism.

I det sammanhanget lyfter OSSE även fram risker i arbetet som är viktiga att undvika. Ett par av dem anges vara

- att å ena sidan vissa grupper stigmatiseras genom ett selektivt engagemang från polisens sida, och att en bild förmedlas om att man stödjer vissa grupper mer än andra
- att använda COP som ett sätt att spionera på grupper.

I rapporten framhålls att COP-insatser för att förebygga och åtgärda våldsbejakande extremism måste planeras och förberedas noga för att inte riskera att komma i konflikt med de grundläggande principerna för COP. Det som bland annat tas upp som viktigt är

- att alltid grunda insatserna på internationella regler om mänskliga rättigheter och att alltid arbeta så transparent som möjligt för att undvika överträdelser mot mänskliga rättigheter, till exempel diskriminerande profilering
- att vara medveten om riskerna med arbets sättet
- att ge lokalpolis utbildning i deras roll när det gäller arbete mot våldsbejakande extremism
- att utveckla regelbunden, proaktiv tvåvägskommunikation med allmänheten i området om på vilket sätt terrorism utgör ett hot

<sup>51</sup> Ytterligare kunskap om insatser mot våldsbejakande extremism presenteras sist i avsnittet om unga som begår brott.

<sup>52</sup> På engelska förkortas organisationens namn OSCE.

– och då varken överdriva eller förminska hotet – och vilka roller polisen och allmänheten har i arbetet mot våldsbejakande extremism och terrorism

- att utvärdera COP-insatserna.

## Svenska erfarenheter

Grundtanken att arbeta nära lokalsamhället är inget nytt för den svenska polisen. På 1970-talet satsade polisen på kvarterspolisverksamhet – en förändring som dock aldrig slog igenom på allvar. En större satsning var närpolisreformen som inleddes under 1990-talet.

Närpolisreformen kan sammanfattas som en satsning på en lokalt förankrad polis som skulle arbeta nära medborgarna. En viktig beståndsdel i närpolisreformen var att poliserna skulle fungera som *allpoliser*. Med andra ord var de ansvariga för *all* polisverksamhet i det egna området (Brå 2001a).

Närpolisreformens intentioner har sammanfattats på ett sätt som visar stora likheter med COP:

- ”Verksamheten ska bedrivas problemorienterat i nära samverkan med dem som bor och verkar inom området.
- Verksamheten ska organisatoriskt bedrivas inom ett geografiskt avgränsat område.
- Varje polis ska arbeta mot brotts- och trygghetsskapande mål.
- Varje polis bör tilldelas ett personligt ansvarsområde.
- Arbetet ska inriktas mot vardagsbrottslighet, ungdomsbrottslighet och ordningsproblem.
- Inom ramen för det problemorienterade arbetssättet ska poliserna i stor utsträckning planera sin arbetstid själva.” (Furuhagen 2009.)

Parallellt med reformen växte ambitionen fram att arbeta problemorienterat inom svensk polis (POP), och båda arbetssätten refererades till som närpolisverksamhet.

Närpolisreformen sammanföll dock med den finanskris som drabbade Sverige under 1990-talet. Polisen tvingades till stora besparingar och reformen tappade fart (Furuhagen 2009). En utvärdering från Brå konstaterade att ”Poliser som tidigare benämndes ordningspoliser och kriminalpoliser, benämns i dag närpoliser, utan att någon egentlig förändring i deras arbetssätt har skett” (Brå 2001a, s.7).

## Samverkansavtal mellan polis och kommun

De senaste åren har ett arbetssätt växt fram som tar fasta på en av grundtankarna i COP, nämligen ett nära, strukturerat samarbete mellan polisen och kommunen eller stadsdelsledningen. Arbetssättet innebär att polisen sluter lokala brottsförebyggande avtal med kommunen/stadsdelsledningen. I dag finns sådana avtal i de flesta av landets kommuner. I dessa avtal ger polisen och kommunen en gemensam bild av brottsproblemen i området och anger vilka problem och åtgärder som ska prioriteras under avtalsperioden.

Avtalen har inte utvärderats när det gäller deras effekter på brottslighet och trygghet. Däremot finns en utvärdering från Brå som beskriver hur samarbetet uppfattas av parterna (Brå 2013). Där framkommer att både kommunerna och polisen överlag ser positivt på samarbetet. Men båda parter anser att det ofta saknas tillräckligt med tid och resurser för arbetet.

## Medborgardialoger och medborgarlöften

I samband med arbetet med omorganisationen av polisen har ambitionen att arbeta nära medborgarna stärkts, i linje med grundtankarna i COP. Därför har man introducerat en modell för medborgardialoger och medborgarlöften. Tanken är att systemet ska vara infört i alla polisområden vid årsskiftet 2016/2017. Kortfattat kan sägas att polisen (och kommunen) genom medborgardialogerna ska få reda på vilka problem rörande brottslighet och trygghet som de boende ser som mest angelägna att åtgärda. Dessa synpunkter ska, tillsammans med sådana andra underlag som ingår i ett kunskapsbaserat polisarbete, vara ett centralt underlag när polisen i området tillsammans med kommunen arbetar fram åtgärdsplaner för att komma till rätta med problemen. En annan viktig del i modellen är att polisen ska bli bättre på att kommunicera sitt arbete och resultatet av det till de boende (Polisen 2016).

När denna rapport skrivs finns ännu inga systematiska erfarenheter av hur polisområdena närmare har tolkat och implementerat modellen. Det innebär att man inte heller vet i vilken utsträckning och på vilket sätt polisen i socialt utsatta områden realiserat modellen och intentionerna om att arbeta närmare medborgarna.

## Att kombinera POP och COP

I Gills med fleras metaanalys av COP (Gills m.fl. 2014 s. 420) diskuteras varför man inte får stöd för att ett polisarbete som bygger på dialog och samverkan med de boende gett effekter när det gäller att förebygga brott. Förutom den möjliga förklaringen att modellen i praktiken inte prövats fullt ut såsom varit tänkt, tar de också upp att modellen troligen behöver kombineras med

ett problembaserat arbetssätt (POP) för att kunna leda till minskad brottslighet. Ett systematiskt arbete enligt POP saknades i flera av de projekt som Gill med flera studerade.

Att COP och POP behöver förenas är också en av grundtankarna i den svenska modellen med medborgardialoger och medborgarlöften. I samband med implementeringen av modellen har Brå dock lyft fram att det ibland kan vara svårt att förena modellerna. Det kan till exempel uppstå svårigheter att i praktiken förena de boendes problembild med den problembild som ”hårddata” förmedlar. De boendes önskemål om insatser kan också skilja sig från vad forskningen säger om verksamma insatser.

Att det trots de problem som kan uppstå inte torde vara omöjligt att förena modellerna, framgår av det faktum att så *sker* på många ställen i både England och USA i dag. Det framgår bland annat av två metaanalyser om olika typer av polisinsatser mot öppen narkotikahandel och ordningsstörningar.

## **POP ihop med COP mest effektivt mot droghandel på gatan och ordningsstörningar**

Eftersom just öppen droghandel på gatan är ett vanligt problem i socialt utsatta områden i Sverige, kan det vara av särskilt intresse att lyfta fram den kunskap som finns om vilka insatser som är effektiva för att få bukt med detta. Brå har funnit två metaanalyser som belyser frågan. Båda analyserna kommer till slutsatsen att ett polisarbete som bygger på POP eller COP eller en kombination av dessa modeller är mer effektivt än ett mer slentrianmässigt, traditionellt polisarbete riktat mot de brottsintensiva platserna.<sup>53</sup>

## **Metaanalys om insatser mot droghandel på gatan**

Den ena metaanalysen har gjorts av forskaren Lorraine Mazerolle med flera (2007). Huvudfrågan i den metaanalysen är vilken typ av polisarbete som är mest effektivt för att minska narkotikahandel på gatan. Forskarna hittade 14 studier som uppfyllde deras kriterier för att få ingå i analysen, nämligen att

- det rörde sig om insatser mot gatuhandel av narkotika
- att insatserna leddes av polisen
- att effekterna av insatserna mättes efter en uppföljningstid, oftast några månader.<sup>54</sup>

<sup>53</sup> Som framgår av genomgången rör det sig dock inte om några starka effekter i de studier som gjorts.

<sup>54</sup> Forskarna lyfter fram betydelsen av att mäta effekterna i form av till exempel förändringar i antalet anmälda narkotikabrott först en tid efter att de specifika insatserna avslutats eftersom det under själva satsningen kan vara ett mål i sig att öka antalet anmälda brott. Det som då mättes var både anmälningar/gripanden och telefonsamtal från allmänheten om att polisen ska komma och ingripa mot droghandel.

Av de 14 studierna avsåg fem sådana där insatserna klassades som problemorienterat polisarbete. De utmärktes av att polisen inledningsvis hade analyserat brottsproblemet och dess negativa effekter, och i samtliga fall inriktades insatserna mot särskilt brottsintensiva platser (hot spots). Slutligen utmärktes dessa projekt av att polisen samarbetade med andra aktörer, som andra myndigheter, näringsidkare och boende och att man tillsammans med dessa satsade på flera olika typer av insatser. De andra myndighetsaktörerna var till exempel hälsovårdsinspektörer, så kallade truant officers (personer anställda av skolor som utreder förekomsten av skollock) och byggnadsinspektörer.

Fem av studierna avsåg insatser utifrån ansatsen ”lokalt dialogbaserat arbete” (dvs. COP). Liksom i POP-projekten innebar dessa projekt att polisen samarbetade med de boende och andra strategiska aktörer och riktade in sig på flera olika typer av insatser. De skilde sig från POP-projekten genom att de inte inskränkte sitt fokus till särskilda hot spots, utan insatserna avsåg hela lokalområdet.

Den sista gruppen, bestående av fyra studier, avsåg traditionellt polisarbete på hot spots för att minska narkotikahandeln. Det handlade främst om aktiv och synlig polisenärvaro och gripanden vid upptäckta brott.

### **Resultat: POP och COP bättre än ett traditionellt polisiärt hot spots-arbete**

Analysen visade att de projekt som enbart inrymde polisinsatser på de brottsintensiva platserna, gav minst effekt. Båda de andra ansatserna – POP och COP – gav bättre resultat. Forskarna summerar sina resultat på bland annat följande sätt: ”Vår metaanalys tyder på att polisinsatser som är inriktade på hela lokalområdet och som bygger dels på samarbete med olika insatser från även andra aktörer, dels på ett förbättra relationerna med de boende, är ett bättre arbetssätt för att bekämpa drogproblem i ett område, än enbart traditionellt polisarbete på hot spots.”

### **Metaanalys om polisinsatser mot ordningsstörningar**

Den andra metaanalysen är från år 2015 och gjord av Anthony Braga med flera. Syftet var att sammanställa resultatet av studier som utvärderade effekter av polisiära insatser mot ordningsstörningar (disorder). Begreppet ”disorder” avser här både individer som på olika sätt stör ordningen och platser som har börjat förfalla och blivit arenor för missbruk, bråk och stök. En form av disorder som inrymdes var öppen narkotikahandel, men problemen kunde också handla om platser med mycket våld, brottslighet eller andra ordningsstörningar.

Forskarna sökte efter studier som rörde effekter av polisinsatser mot ”disorder”, oavsett om insatserna hade fokus på enbart specifika platser eller ett större lokalområde. Ett krav var också att effekterna hade mätts på samma sätt som i den förra meta-analysen, det vill säga genom eftermätningar av anmälda brott, gripanden och telefonsamtal till polisen från allmänheten där man ber polisen gripa in mot ordningsstörningarna.

Man fann 28 studier, med 30 tester, som uppfyllde kriterierna. Alla utom två var gjorda i USA, två var engelska. Hälften av testerna avsåg insatser på hot spots, övriga avsåg insatser riktade till större geografiska områden.

I princip såg forskarna två typer av polisstrategier för att åtgärda ordningsstörningarna. Det ena var strategier med inslag av COP och POP. I de fallen försökte polisen vanligen engagera boende, lokala handlare och andra för att identifiera problemen och besluta om och genomföra lämpliga åtgärder. Ofta valdes flera olika typer av åtgärder. Två tredjedelar av utvärderingarna avsåg projekt med ett sådant arbetssätt. Den andra typen av strategi var primärt inriktad på mer ”aggressiva” typer av polisinsatser, som gripanden och andra rättsliga åtgärder mot ”stökiga” individer.

### **Resultat: Effekter av POP och COP i kombination, men inte av ensidigt repressiva insatser**

Resultaten liknar i stor utsträckning dem som redovisas i studien av Mazerolles med flera (2007). Analysen visade totalt sett ingen signifikant minskning av den anmälda brottsligheten i de projekt som satsade på ”konfrontativa” polisiära strategier. De övriga projekten uppnådde däremot signifikanta positiva resultat. Effekterna var dock små. Som exempel ges att om ett område före insatserna hade 50 ordningsstörningar i månaden, så hade detta antal minskat till 48 per månad efter det att satsningen avslutats. Forskarnas slutsats blir att satsningar på ”noll-tolerans” med fokus på att med polisingripanden få bort personer som är berusade eller drogpåverkade eller stökiga ungdomar från gatan inte är någon effektiv väg. De förordar att man hellre satsar på metoder som bygger på lokal dialog och samverkan och på det problemorienterade förhållningssättet.

### **Diskussion och synpunkter**

Forskningen ger sammantaget ett starkt stöd för att ett dialogbaserat lokalt förankrat polisarbete kan öka förtroendet för polisen. Denna arbetsmodell kan sägas inrymma dels en strukturerad strategi för att få till stånd en dialog med de boende med brottsförebyggande målsättning, dels en betoning

på värdet i sig av att polisen i alla sina kontakter med människor behandlar dem med respekt och empati. Det handlar alltså inte bara om kontakterna vid särskilt anordnade möten utan också om kontakter med brottsoffer, interaktion vid ingripanden mot brott och ordningsstörningar och samtal med allmänheten vid patrullering.

Att polisen arbetar dialogbaserat tycks dock inte i sig ha effekter på brottsligheten i ett område. Däremot finns det forskning som ger stöd för att det går att uppnå positiva effekter på narkotikahandel och ordningsstörningar om ett problembaserat polisarbete kombineras med dialogbaserat arbetssätt där flera aktörer samverkar.

Man bör emellertid komma ihåg att de analyser av effekterna som gjorts uteslutande bygger på utländska studier, främst från USA. Det går inte att rakt av överföra resultaten till Sverige. Den bild som framträder är att ett dialogbaserat arbetssätt borde vara särskilt viktigt att tillämpa i socialt utsatta områden – men också att svårigheterna att realisera det är som störst i dessa områden. Ett allmänt lågt förtroende för myndigheterna, låga förväntningar på att myndigheter vill en väl utifrån de begränsade livschanser man upplever generellt sett torde påverka bilden av polisen. Det innebär att det finns en potential till förbättringar, men även att utmaningarna är stora.



# Tidiga insatser för barn i riskzon

I det förra kapitlet redovisades insatser på områdesnivå, med särskilt fokus på polisinsatser. I detta och nästa avsnitt ligger fokus på insatser på individ- och gruppnivå, nämligen insatser för barn och unga. Bakgrunden till att vi fokuserar på sådana insatser är att en stor del av den brottslighet som förekommer i socialt utsatta områden begås av ungdomar. Ungdomar som begår brott är också rekryteringsbasen för dem som fastnar i kriminalitet. För att långsiktigt kunna minska brottsligheten är därför åtgärder riktade mot barn och unga av stor vikt. Det handlar då om insatser på flera olika nivåer. Det rör sig dels om generella insatser inom till exempel förskolan och skolan, dels om insatser som är direkt riktade mot barn och unga som är i riskzonen för att hamna och fastna i kriminalitet och dels om insatser för de unga som ägnar sig åt brott. Tyngdpunkten i genomgången av kunskapsläget i detta kapitel ligger på de två senare områdena. Generella insatser för att öka barns och ungas livschanser i utsatta områden, genom till exempel utbildningssatsningar, torde i och för sig vara av central betydelse för att minska risken för att unga dras till en asocial livsstil.<sup>55</sup> Enligt Brås bedömning faller en sådan genomgång dock utanför ramen för denna rapport.

I detta kapitel går vi igenom forskning av erfarenhet när det gäller tidiga insatser. I nästa tar vi upp insatser för ungdomar som begår brott.

## Tidiga riskfaktorer

Det finns faktorer som man vet ökar risken för att barnet ska hamna i kriminalitet (Brå 2001b, Farrington och Welsh 2007). Det handlar om barn som redan tidigt har allvarliga uppförandestörningar, uppmärksamhetsstörningar eller svårigheter i den kognitiva eller emotionella utvecklingen. Särskilt stor är risken

---

<sup>55</sup> Se till exempel Sarnecki 2016.

för barn som har svårigheter på flera olika områden samtidigt och då problemen är av mera varaktig natur.

Om dessa barn dessutom befinner sig i en miljö som har svårt att möta deras problem, ökar risken för en negativ utveckling ytterligare. Särskilt central är föräldrarnas förmåga att hantera barnets beteendestörningar. Om föräldrarna har egna problem som minskar deras möjligheter att utveckla en nära relation till barnet och bemöta det på rätt sätt, ökar risken för att barnet tidigt ska få allvarliga psykosociala problem som i sin tur ökar risken för en kriminell utveckling senare. Familjer i socialt utsatta områden är ofta mer belastade av olika typer av sociala problem än familjer i mer väletablerade områden. Det kan därmed finnas särskilda skäl att tillhandahålla samhälls- eller familjehjälp i form av tidiga insatser för barn i dessa områden.

Här bör dock betonas att man inte med någon större säkerhet i det enskilda fallet kan prognosticera om ett barn kommer att hamna i kriminalitet eller inte (Tham 2013). Barn kan utveckla en kriminell livsstil utan att det fanns tecken på det i förskolan, och barn med många riskfaktorer kan utvecklas till laglydiga ungdomar. Det är därför viktigt att de insatser som ges är positiva för barnet, oavsett om den bakomliggande riskbedömningen var riktig eller inte.

## Effektiva tidiga insatser

Nedan beskrivs först erfarenheter av projekt där man gett stöd till kvinnor under graviditeten och sedan till familjen under barnets två första år, i syfte att förbättra föräldrarnas förutsättningar att klara av föräldrarollen både på kort och lång sikt.

Därefter redovisas kunskapsläget när det gäller effektiva förebyggande insatser för förskole- och skolbarn och deras föräldrar. Genomgången bygger på forskarna David Farringtons och Brandon Welshs standardverk *Saving children from a life of crime. Early risk factors and effective interventions* (2007). Det kan dock finnas skäl att erinra om att när Farrington och Welsh anger att en insats är ”effektiv” behöver det inte röra sig om några omvälvande effekter. De metoder som beskrivs i boken har reducerat förekomsten av de problembeteenden som står i fokus med 5–10 procentenheter.

Nedan beskriver vi först insatser som riktar sig mot barn i förskoleåldern. Därefter tar vi upp insatser för skolbarn.

## Framgångsrika hembesöksprogram

Det finns forskning som visar att så kallade hembesöksprogram kan ha en långvarig positiv effekt på ungdomsvåld och krimina-

litet (Olds m.fl. 1986). Programmen innebär vanligen att kvinnor som tillhör olika riskgrupper först får löpande hembesök av en sjuksköterska under graviditeten och att familjen sedan får regelbundna besök av denna sjuksköterska under barnets första år. Programmen har visat både färre fall av barnmisshandel och att barnen på längre sikt uppvisade mindre problembeteenden i jämförelse med barnen i jämförelsegrupper.

## **Program som tränar intellektuella och sociala färdigheter**

Enligt Farrington och Welsh (2007) pekar de metaanalyser och andra systematiska kunskapssammanställningar som finns rörande tidiga insatser på att det främst är två typer av program som kan vara effektiva för barn i förskoleåldern som själva har beteendestörningar och/eller lever under problematiska förhållanden. Den ena typen av program riktar sig till barn som inte får tillräcklig stimulans i sin hemmiljö. Syftet är att ge barn från socioekonomiskt svaga familjer upplevelser som stimulerar dem kognitivt och emotionellt på ett sätt som deras föräldrar inte förmår. Målet är att förbereda barnen för skolstarten genom att utveckla deras kognitiva, sociala och känslomässiga förmåga.

Den andra typen av framgångsrika program är sådana som har ett mer direkt fokus på barn med beteendeproblem som hyperaktivitet, koncentrationssvårigheter och trotsighet. Programmen tränar barnens sociala förmåga genom olika övningar och riktar sig till både förskolebarn och skolbarn. Effekterna har varit störst i program som riktat sig till något äldre barn (13 år och äldre).

## **Föräldraträning**

En annan insats som studerats är program för att hjälpa föräldrar att uppfostra barn med beteendeproblem. Allmänt visar forskningen positiva resultat av sådana program, det vill säga att barnens beteende förbättras. Programmen ges typmässigt till föräldrar med förskolebarn.<sup>56</sup> Det är dock få av de utvärderingar som gjorts som följer upp barnen under längre tid för att studera effekter på eventuell framtida brottslighet.

## **Skolbaserade program**

Farrington och Welsh genomgång av olika metaanalyser visar också att program som bedrivs i skolan med syfte att förebygga kriminalitet kan vara effektiva. Flera olika typer av program har visat goda effekter: både sådana som riktar sig till alla elever och sådana som vänder sig enbart till barn som visat beteendestör-

<sup>56</sup> De exempel som Farrington och Welsh ger rör barn i åldern 1–8 år.

ningar. Störst effekt har programmen fått för de elever som har störst risk att hamna i kriminalitet.

## Svenska erfarenheter av tidiga insatser

Den svenska välfärdsmodellen inrymmer många verksamheter för föräldrar, barn och unga, som ligger i linje med vad internationell forskning lyfter fram som viktigt för att förebygga asocialitet och brottslighet. Våra mödravårdscentraler och barnavårdscentraler syftar till att fånga upp föräldrar och barn som kan behöva extra stöd. I detta ingår att göra hembesök till nyblivna föräldrar. Den allmänna förskolan har också som ambition att ge alla barn det stöd att utvecklas emotionellt och kognitivt som de behöver och sätta in extra resurser för de barn som behöver särskilt stöd.

I vilken utsträckning svenska barn som är i riskzon för framtida kriminalitet verkligen får insatser av det slag, och med den intensitet, som internationellt sett visat sig framgångsrika är dock en mer öppen fråga. Det finns inga löpande nationella uppföljningar av detta. Möjligheterna att tillgodose behoven torde också variera mellan kommunerna beroende på resurser och kompetens. Generellt sett brukar förskolorna och skolorna i utsatta områden få mer resurser per barn i sin budget än andra områden. Men i vilken utsträckning denna prioritering är tillräcklig i relation till hur mycket större behoven är, är mer osäkert.

### **Föräldrastödsprogram – effektiva men när ofta inte marginaliserade familjer**

Utöver de reguljära insatser som kommunerna ger barn i riskzon för kriminalitet inom förskola och skola, finns även i Sverige särskilda program med fokus på dessa barn och deras föräldrar. Socialstyrelsen har låtit utvärdera fyra olika sådana föräldrastödsprogram som används i Sverige – Cope, Komet, Connect och De otroliga åren (Socialstyrelsen 2014). Programmen riktar sig till föräldrar med barn i 3–12-årsåldern, som har problem i föräldraskapet eller som tillhör en grupp där risken för sådana problem är stor.

Studien visar att beteendeproblemen bland barnen som deltagit i programmen minskade och att föräldrarna uppfattade att de haft glädje av programmen. Förbättringarna skedde främst under de första fyra till fem månaderna efter att programmen påbörjats, men kvarstod både ett och två år senare. Förbättringarna gällde alla de fyra studerade programmen, trots att de har olika teoretiska utgångspunkter. Förbättringarna var också desamma oavsett om programmen getts inom socialtjänst, skola eller barn- och ungdomspsykiatri.

Nordens välfärdscenter, en institution under Nordiska ministerrådet inom social- och hälsosektorn, har sammanställt rapporten *Early intervention for children and families* (Marklund m.fl. 2012). Den bygger på ett nordiskt projekt med syfte att sprida kunskap om forskningsresultat på området och goda exempel. Deras slutsatser liknar de ovan nämnda: De ser behov av insatser på tre nivåer – erbjudande om föräldrautbildning till alla föräldrar, program som riktar sig till grupper av föräldrar som har problem i sin föräldraroll, till exempel KOMET, samt individuellt stöd till föräldrar som har barn med uttalade beteendeproblem. De lyfter också fram ett danskt program som bereder barn inför skolstarten – Hiphopp – som lovande.<sup>57</sup> Programmet vänder sig bland annat till barn som har språksvårigheter och med en icke-dansk bakgrund.

Deras slutsats är att program med fokus på tidiga insatser i dag finns i många kommuner, men att man ofta missar eller inte lyckas nå marginaliserade familjer.

---

<sup>57</sup> Originalprogrammet, Hippy, har utvärderats i USA med goda resultat.

# Insatser för unga som begår brott

Allmänt kan sägas att när ungdomar väl börjat begå brott, är det lättare att avgränsa vilka som behöver få insatser, jämfört med när det handlar om tidiga insatser för barn med mer allmänna beteendeproblem. Å andra sidan kan det då vara svårare att påverka beteendet, i synnerhet om de unga begått upprepade brott. Nedan redovisas först vad forskningen säger om effektiva insatser för ungdomar som begår brott, följt av ett avsnitt om svenska erfarenheter. Därefter följer ett kortare avsnitt om insatser för missbrukande ungdomar.

## Effektiva insatser för unga som begår brott

Socialstyrelsen presenterade år 2008 rapporten *Insatser för unga lagöverträdare* – en systematisk sammanställning av översikter om effekter på återfall i kriminalitet (Söderholm m.fl. 2008). Nedan redovisas rapportens sammanfattning av huvudresultaten. Allmänt kan sägas att när man talar om positiva effekter handlar det, på samma sätt som i redovisningen ovan om tidiga insatser, vanligen om att risken för återfall minskar med runt 5–10 procentenheter för en grupp med 50 procents risk för återfall. De allra flesta utvärderingar som finns har gjorts i Nordamerika.<sup>58</sup>

### Sammanfattning generellt:

- Insatser med en behandlande grundidé som syftar till att förändra beteende och tänkesätt är generellt sett mer effektiva än påföljder och insatser utan en sådan idé, som övervakning och avskräckande insatser.
- Insatserna ger mer effekt om de ges utifrån hur de ungas riskbild ser ut, vilka behov hen har och vilka förutsättningar hen har att ta emot insatserna.

<sup>58</sup> Det finns endast en handfull svenska studier och dessa har inte alltid bekräftat de positiva resultaten i de amerikanska studierna.

- Effekterna blir bättre om personalen får lämplig utbildning och följer de anvisningar och instruktioner som finns för hur insatsen ska ges.
- Det finns inget generellt stöd för att insatsernas effekter påverkas av om de ges i frihet eller på institution. Längre behandling ger inte generellt sett bättre effekt än kortare.
- Gruppsammansättningen kan ha betydelse för om behandlingen ger effekt. Om en behandlingsgrupp består av en stor del ungdomar med hög risk för återfall, minskar chansen för positiva effekter.
- Varken kön eller etnicitet tycks påverka utfallet av en insats.

#### **Sammanfattning rörande specifika insatser:**

- De insatser som mest konsekvent visat positiva effekter är KBT-behandling och familjebaserade insatser som primärt fokuserar på att bygga upp föräldrarnas förmåga att ”ta hand om”/hantera den unge. KBT-behandlingen innebär att ungdomarna tränas i att se konsekvenserna av sitt beteende, att förstå sina egna motiv och utveckla nya sätt att kontrollera sina beteenden.
- Så kallade Boot Camps, som varit populära i USA, är inte effektiva. Boot Camps innebär att de unga deltar i lägerverksamhet med militär disciplin.
- Program som syftar till att avskräcka ungdomar från att begå brott (s.k. Scared straight) genom studiebesök på kriminalvårdsanstalt och dylikt har visat sig öka risken för fortsatt kriminalitet. Program med sådana inslag var inte ovanliga som en del av påföljden ungdomsvård i Sverige för ett tiotal år sedan.

#### **Resultat i relation till insatser som är vanliga inom svensk socialtjänst som åtgärder vid ungdomsbrott**

- *Ungdomstjänst:* Det finns inga internationella utvärderingar som ger underlag för att bedöma om ungdomstjänst är en effektiv insats för att förebygga återfall i brott.
- *Program, i grupp eller individuellt, som del av påföljden ungdomsvård:* Dessa program kan se olika ut och deras effekter beror på vilket innehåll de har. Om de till exempel bygger på KBT och har en väl avvägd gruppsammansättning kan de ha effekt. Om de bygger på avskräckande studiebesök riskerar de enligt den internationella forskningen att snarare ge negativ effekt.
- *Kvalificerad kontaktperson:* Den internationellt utvärderade insats som mest liknar kvalificerad kontaktperson är mentorsprogram. Nordamerikanska studier ger ett visst stöd för att de kan minska återfall i brott, men stödet är starkare för att de kan vara effektiva som en tidig insats för att förebygga att unga utvecklar ett antisocialt beteende.

## Negativa resultat av rättsliga åtgärder

Efter att Socialstyrelsens kunskapssammanställning publicerats har det kommit dels en metaanalys, dels ett antal utvärderingar med speciellt fokus på effekterna av *rättsliga* åtgärder mot unga som begår brott. Sammanställningarna kan ses som en del av en ökad oro bland forskare för att åtgärder av detta slag kan ha en negativ inverkan genom till exempel stämpling eller utvecklandet av en negativ självbild. Nedan redovisas först en metaanalys som har fokus på effekterna av att unga blir föremål för en rättslig process efter att de åkt fast för brott. Därefter tar vi upp ett par utvärderingar som rör effekterna för de unga lagöverträdarna av själva polisingripandet.

### Metaanalys visar att rättsprocessen oftast hade negativa effekter på återfall

Metaanalysen har genomförts av Anthony Petrosino med flera (2010) inom ramen för Campbell Collaboration. Frågan i studien var vilka brottsförebyggande effekter den rättsliga processen har för unga lagöverträdare. Petrosino med flera fann 29 metodologiskt välgjorda utvärderingar som belyste den frågan. Alla utom två var gjorda i USA.<sup>59</sup>

I de studerade utvärderingarna slumpades ungdomarna på olika typer av åtgärder efter att de åkt fast för polisen.<sup>60</sup> ”Experimentgruppen” genomgick en rättslig process.<sup>61</sup> I hälften av studierna fick kontrollgruppen någon form av social insats, medan de i övriga fall frigavs utan någon insats. Ungdomarna i studien var i genomsnitt 14–15 år.

Den samlade analysen av studierna visade att den rättsliga processen inte hade några positiva effekter på de ungas fortsatta brottslighet i jämförelse med insatserna för kontrollgrupperna. De som varit föremål för en rättslig process återföll oftare och begick också grövre brott. Särskilt stor var skillnaden mellan dem som genomgick en rättslig process jämfört med dem som i stället fick någon form av social insats.

### Även polisingripandet i sig kan ha negativa effekter

Det har också kommit allt fler studier de senaste åren som studerar effekterna av rättsväsendets ingripanden tidigare i kedjan, det vill säga effekterna av polisingripanden mot ungdomar som

<sup>59</sup> De övriga två var gjorda i Australien.

<sup>60</sup> Det förekom en del variation kring när i processen ungdomarna slumpades ut på olika åtgärder och hur den slumpmässiga fördelningen gick till.

<sup>61</sup> Exakt hur denna process gick till kunde variera. De flesta studier beskrev detta som att de anhölls, dömdes eller ställdes inför domstol.



begått brott. Flera av dem kommer också in på effekterna för de ungdomar som står i fokus i denna rapport – ungdomar i socialt utsatta områden. Det finns således en amerikansk studie som visar att 13–14-åringar som varit föremål för ett polisingripande något oftare begick brott i 20-årsåldern än jämnåriga som begått samma typ av brott som 13–14-åringar, men som inte gripits av polisen (Bernburg och Krohn 2003). Den ”mellanliggande” faktor som forskarna menar har betydelse för den negativa utvecklingen är att de pojkar som i unga år greps av polisen för brott, i mindre utsträckning fullföljde high school än övriga, lika brottsbenägna pojkar. Dessa samlade effekter var särskilt starka för pojkar i socialt utsatta områden.

Det finns också en amerikansk longitudinell studie, där man följde upp två grupper av 12–15-åringar under fem år (Lieberman, Kirk och Kim 2014). Den visade liknande resultat.<sup>62</sup>

Det tredje är också en amerikansk studie där ett urval pojkar intervjuades var sjätte månad från det de var 13 tills de fyllde 17 år med frågor bland annat om i fall de begått våldsbrott (Ward J., Krohn, M. och Gibson C. 2014) Även i den studien återföll den grupp som i tidig ålder åkte fast för polisen oftare än de som begått samma typ av brott men inte gripits av polisen. Forskarna sammanfattar resultaten för denna grupp på följande sätt: ”Polisen har en mycket svår uppgift i dessa fall. Genom att ingripa mot dessa barns brott kan de göra brottsproblemen värre på kort sikt.”

## Skotsk studie ger liknande resultat

I stort sett alla de ovan nämnda studierna avser projekt som bedrivits i USA. Ingen av studierna är genomförda i något europeiskt land. Det skulle kunna vara så att de unga lagöverträdarna i studierna har en något annan profil/brottslighet än i Sverige eller att polisens sätt att ingripa mot dem skiljer sig från hur polisen i Sverige arbetar. Utan kunskap om sådana eventuella skillnader går det inte att säga säkert i vilken utsträckning resultaten kan överföras till svenska förhållanden. Det finns dock en skotsk studie från 2007 som visar liknande resultat (McAra och McVie 2010). Det är en skotsk longitudinell studie av en årskull med omkring 4 300 ungdomar i Edinburgh, som följdes under tio år. Forskarnas slutsats är att ”tidig upptäckt och tidiga insatser för barn och ungdomar som begår brott inte är någon exakt vetenskap utan riskerar att leda till stämpling och stigmatisering”. De som i 14-årsåldern hade gripits av polisen som misstänkta för brott, återföll inte i mindre utsträckning i allvarlig brottslighet

<sup>62</sup> Brå har tidigare redovisat dessa två studier i rapporten *Brott begångna av barn* (Brå-rapport 2014c) inom ramen för en diskussion om brottsförebyggande effekter av polisförhör med barn under 15 år som begått brott.

inom ett år än kontrollgruppen, som hade samma sociala problem och begått samma typer av brott men som inte åkt fast. Ju mer ingripande insatser samhället vidtog med anledning av brottet när barnet var 14 år, desto sämre gick det.

## Svenska erfarenheter: sociala insatsgrupper

Den övergripande bilden när det gäller insatser i Sverige för unga som begår brott, är att det i stort sett saknas svenska utvärderingar av insatsernas effekter. Det beror främst på att det, liksom i de flesta europeiska länder, saknas en utvärderingstradition när det gäller socialt arbete. Men det spelar också in att ansvaret för insatserna ligger på kommunnivå, och de allra flesta av dem är för små för att ha underlag för projekt som utvärderar effekter av olika typer av insatser.

Den arbetsmodell som fått störst uppmärksamhet i Sverige de senaste åren är sociala insatsgrupper. Modellen har sitt ursprung i ett förslag som gavs i betänkandet *Kriminella grupperingar – motverka rekrytering och underlätta avhopp* (SOU 2010:15). Utredningens grundtanke var att tidiga, tydliga och koordinerade insatser ökar chanserna att skapa bättre framtidsutsikter för ungdomar i sådana grupper. Med den utgångspunkten föreslogs att samverkansgrupper – så kallade sociala insatsgrupper – bestående av i första hand socialtjänst, polis och skola skulle bildas på lokal nivå. Regeringen gav sedan under våren 2011 i uppdrag till Rikspolisstyrelsen (RPS) att initiera försöksverksamheter för sociala insatsgrupper i tolv stadsdelar eller kommuner i landet. Fyra av pilotområdena valdes utifrån regeringens direktiv (Ju2011/1906/KRIM) att områden med utbredd utanförskap i Malmö, Göteborg, Stockholm och Uppsala skulle ingå i verksamheten. Dessa områden var Hyllie i Malmö stad, Västra Hisingen i Göteborg stad, Spånga-Tensta i Stockholm stad samt Gottsunda i Uppsala kommun.<sup>63, 64</sup>

## RPS utvärdering av försökets implementering

RPS utvärdering visar att de flesta områdena under försöksperioden valde att fokusera på yngre ungdomar – i åldern upp till 17 år – som var mer i riskzonen för att fastna i kriminalitet än de som faktiskt befann sig där. Det var heller inte de ungdomar

<sup>63</sup> Sköndal högskola, har utvärderat hur försöksverksamheten genomförts (Wolter m.fl. 2013). Socialstyrelsen kom i början av 2016 med en rapport som beskriver hur samverkansformen sociala insatsgrupper bedrivs i Sverige i dag (Socialstyrelsen 2016a).

<sup>64</sup> Socialstyrelsens studie är en delrapport inom ramen för ett regeringsuppdrag att utvärdera sociala insatsgrupper. En slutrapport ska lämnas i september 2017. Den kommer att fokusera på det praktiska arbetet med ungdomarna och hur ungdomarna har upplevt insatserna de fått.

som bedömdes ha störst risk som valdes ut att delta, utan de som själva var motiverade och som ansågs möjliga att hjälpa till med insatser inom projektet. De flesta områdena uppfattade att de vid en given tidpunkt hade kapacitet att ta emot fem–sex ungdomar i projektet.

Arbetet innebar i alla områden någon form av ett förstärkt samarbete mellan polisen och kommunen. I några områden deltog även skolan i samarbetet. De vanligaste övriga samarbetsparterna i de sociala insatsgrupperna var Barn- och ungdomspsykiatri, Arbetsförmedlingen och Kriminalvården, men de deltog i färre av projekten.

Socialtjänsten var huvudansvarig i alla områden, och de konkreta insatserna hade vanligen givits i form av bistånd enligt socialtjänstlagen.<sup>65</sup> Polisen hade deltagit i diskussioner om vilka ungdomar som borde väljas ut för insatser, följt upp dessa ungdomars brottslighet och informerat socialtjänsten.<sup>66</sup> I vissa områden hade projektet också inneburit att särskilda så kallade ”lotsar” tillskapats. Dessa var en form av kvalificerade kontaktpersoner eller ”ryggsäckar” för de aktuella ungdomarna.

## Socialstyrelsens redovisning av läget 2015

När det gäller förekomsten av sociala insatsgrupper har Socialstyrelsen lämnat en redovisning av läget i landet 2015 (Socialstyrelsen 2016a). Studien bygger bland annat på en enkät till kommunerna som gick ut hösten 2015. Av den framgår att 53 kommuner/stadsdelar uppger att de erbjuder stöd åt ungdom inom ramen för sociala insatsgrupper.

Bland annat följande resultat redovisas i rapportens sammanfattning (ibid s. 8):

- Kommunerna/stadsdelarna har i högre utsträckning arbetat med att utveckla lokala samarbetsformer avseende insatser för unga i riskzon att utveckla en kriminell livsstil och i mindre utsträckning med att öka möjligheten att identifiera de ungdomar som riskerar att utveckla en kriminell livsstil eller vill lämna en kriminell livsstil.
- Vanligast är att målgruppen (ungdomar i åldern 15–25) utvidgas till att inkludera ungdomar yngre än 15 år. Genom sitt praktiska arbete ger kommunerna och stadsdelarna uttryck för

<sup>65</sup> I vissa kommuner har insatserna dock givits som serviceinsatser, utan en biståndsbedömning.

<sup>66</sup> En viktig aspekt i det sammanhanget har varit att hantera de sekretessregler som finns. I varje enskilt ärende har det krävts ett samtycke från barnets föräldrar till att polisen och eventuella andra samarbetspartner får ta del av socialtjänstens information om barnet.

att gränsdragningar kring målgruppen för sociala insatsgrupper behöver ses över.

- Det är inte vanligt med uppföljning av hur ungdomar som har fått stöd i en social insatsgrupp har uppfattat gruppens insatser.

## Vägledande rapport

Enligt en vägledande rapport från Socialstyrelsen (Socialstyrelsen 2016b) kan sociala insatsgrupper vara en möjlig insats för två typer av ungdomsgrupper. Det är ungdomar som

- riskerar att rekryteras till kriminella nätverk eller utveckla en kriminell livsstil eller
- behöver stöd för att lämna ett kriminellt nätverk eller en kriminell livsstil.

Det handlar, enligt Socialstyrelsen, om unga som uppvisar många riskfaktorer när det gäller eget beteende och har förhållandevis få skyddsfaktorer, har begått flera brott, ibland allvarliga, eller har anknytning till kriminella grupperingar.

## Insatser för missbrukande ungdomar

I kapitlet om vad polisen ser som de största problemen i de socialt utsatta områdena, tas den öppna narkotikahandeln upp. En stor del av dem som är inblandade i denna handel på gator och torg av främst cannabis, är ungdomar. Ofta är både köpare och säljare missbrukare, där försäljning blir ett sätt att finansiera det egna missbruket. Mot denna bakgrund är det av intresse att studera vad som enligt forskningen kan vara framgångsrika insatser för ungdomar som missbrukar droger.

## Socialstyrelsens riktlinjer rekommenderar främst motiverande samtal kombinerat med KBT

På grundval av forskning och beprövad erfarenhet har Socialstyrelsen utarbetat riktlinjer för vård och stöd vid missbruk. Den senaste reviderade versionen kom ut våren 2015 (Socialstyrelsen 2015).

I riktlinjerna betonas att insatserna i varje enskilt fall alltid bör inledas med en säker identifiering av att det föreligger ett missbruk. I nästa steg handlar det om att diagnosticera missbruket närmare. Det tredje steget är att bedöma hjälpbehovet och välja insats. För vart och ett av dessa steg finns rekommendationer om bedömningsinstrument/manualer för att underlätta arbetet och säkerställa kvaliteten.

De insatser som Socialstyrelsen främst rekommenderar att hälso- och sjukvården samt socialtjänsten använder för ungdomar som

missbrukar cannabis, är en kort intervention på 1–2 samtal, som bygger på motiverande samtal eller andra samtalsmetoder (MET), i kombination med KBT. Ett annat alternativ som rekommenderas är ACRA eller ACC, en metod där man kombinerar insatser riktade mot cannabismissbruket med insatser som handlar om boende, arbete, fritid och sociala insatser.

En svagare rekommendation ges i fråga om ”Haschavvänjningsprogrammet” (HAP), eftersom det inte är tillräckligt vetenskapligt utvärderat.<sup>67</sup> Programmet riktar sig till personer som är minst 18 år och pågår 6–8 veckor. Det innehåller bland annat moment som syftar till att öka motivationen att sluta röka cannabis.

### **Måttliga förväntade effekter**

I riktlinjerna har Socialstyrelsen också gjort en värdering av hur stark/säker effekt insatserna kan tänkas få utifrån tillgängligt kunskapsunderlag. När det gäller insatser för ungdomar som missbrukar cannabis anges att det vetenskapliga underlaget för att bedöma effekterna är begränsat, och de utvärderingar som finns visar på relativt måttliga effekter.

---

<sup>67</sup> Däremot får åtgärden stöd i beprövad erfarenhet enligt ett systematiskt så kallat konsensusförfarande.

## Gängrelaterade insatser

I det förra avsnittet anlades ett individperspektiv på insatser för att förhindra att unga begår brott. Men brottsligheten är i stor utsträckning något som begås med och under påverkan av en grupp. Särskilt i socialt utsatta områden kan gängen ha en avgörande betydelse för ungas identitet och livsstil. I detta avsnitt vidgas därför perspektivet till insatser mot brottsliga gäng. Ett sådant perspektiv kan ge ytterligare infallsvinklar på vilka insatser för att förebygga och åtgärda brottsligheten som kan vara effektiva.

I detta avsnitt tittar vi vidare på insatser mot gängbrottslighet. Först redovisas två genomgångar som gjorts av utvärderingar rörande en amerikansk metod att arbeta brett på lokal nivå mot gängbrottslighet. Den ena är en sammanställning av Socialstyrelsen och den andra är en engelsk metaanalys. Därefter redovisas en amerikansk skrift som, på grundval av den forskning som finns, ger rekommendationer om hur man bör arbeta med unga i gäng. Slutligen summeras en studie från Brå om insatser för personer som vill hoppa av från tunga kriminella grupperingar.

### Ganska nedslående resultat av breda lokala insatser i USA

Ett inte ovanligt angreppssätt i arbetet med gäng i USA är att arbeta med breda lokala insatser. Den mest utvärderade modellen av det slaget är *Comprehensive Community-Wide Gang Program* (CCWA), också kallad Spergelmodellen (Socialstyrelsen 2012). CCWA utvecklades ursprungligen i Chicago i USA och har varit i bruk sedan början av 1990-talet. Programmet har testats i olika varianter på flera platser i USA och även i Storbritannien. Modellen innebär en kombination av olika insatser och utgår från ett helhetstänkande i förhållande till lokalsamhället som i de fall där modellen prövats ofta är mycket segregerat och socialt utsatt. Insatserna kännetecknas av att

- fokus riktas mot ungdomar som är medlemmar i gäng eller riskerar att bli det
- arbetet sker både riktat till enskilda individer och grupper som rör sig i ett avgränsat geografiskt område
- man utgår från en kartläggning av områdets specifika problem
- uppsökande arbete utgör en central del av insatsen
- man kombinerar prevention (t.ex. förhindra involvering i gäng), intervention (t.ex. hjälpa ungdomar till sysselsättning) och bekämpning (t.ex. informell övervakning och att omhänderta individer som är centrala i styret av brottsligheten)
- inslag av situationella preventionsåtgärder som hög polisnärvaro kan ingå
- de sociala myndigheterna, polisen och rättsväsendet samt frivilligorganisationer är typiska aktörer
- ungdomarna får hjälp med utbildning, sysselsättning, missbruksproblem och att få en strukturerad fritid.

Socialstyrelsen har gjort en genomgång av resultaten från tio utvärderingar av arbets sättet, och de ger sammantaget inte något starkt stöd för att arbets sättet ger bättre resultat än traditionella sätt att arbeta (Socialstyrelsen 2012). Det var bara tre av de tio studierna som visade att återfallen minskade bland dem som fått del av interventionen. I sju studier har man dessutom jämfört förändringen av brottsligheten på områdesnivå med ett kontrollområde. I tre av områdena minskade brottsligheten mer i området med breda insatser enligt CCWA än i kontrollområdet. Socialstyrelsens samlade bedömning är att det bara finns svagt stöd för att breda lokala satsningar mot ungdomsbrottslighet och särskilt mot gäng fungerar bättre än ordinarie insatser eller inga insatser alls och då också bara under förutsättningen att programmen är väl genomförda.

### Engelsk metaanalys visar liknande resultat

En engelsk metaanalys av nio utvärderingar från USA av försök med ”vittomfattande insatser” för att minska gängrelaterad brottslighet formulerar sina resultat på liknande sätt. Analysen visade totalt sett små positiva effekter, men de var inte signifikanta.<sup>68</sup> Forskarna betonar att det krävs mer forskning eftersom det fanns få välgjorda studier och inga som var gjorda utanför USA. Mot bakgrund av kunskapsläget anser forskarna inte att det finns grund för att ge några rekommendationer när det gäller om vittomfattande insatser ska ges eller inte (Hodgkinson m.fl. 2009).

<sup>68</sup> De resultat som redovisades i de enskilda studierna byggde antingen på jämförelser av de ungas brottsligheter före och efter insatserna eller på jämförelser mellan områden där sådana insatser gavs och kontrollområden.

## ”Keep problem kids apart”

Ett flertal forskare avråder från att samla ihop ”problemungdomar” i gemensamma program inom öppenvård. I vissa fall kan sådana program vara kontraproduktiva och leda till att ungdomarnas kriminalitet ökar (”Keep problem kids apart”). Insatserna bör i stället vara individbaserade och gängtillhörigheten endast användas som en markör (Sherman m.fl. 2001 och Thornberry m.fl. 2004).

## Amerikansk skrift med rekommendationer om arbete med unga i gäng

NGC (National Gang Center) är ett forum för samverkan mellan flera myndigheter inom rättsväsendet i USA som arbetar med att utveckla insatser för ungdomar som begår brott.<sup>69</sup> De gav år 2013 ut en skrift riktad till praktiker som arbetar med ungdomar som ingår i kriminella gäng: *Getting Out of Gangs, Staying Out of Gangs: Gang intervention and Desistence Strategies*. (Young och Gonzalez 2013). Skriften beskriver vad man bör tänka på i det arbetet, utifrån tillgänglig forskning på området.

I skriften beskrivs de olika faser som den som vill lämna gänget går igenom och vilka olika behov av hjälp som de unga kan ha. Avslutningsvis gör författarna följande summering av vad man bör tänka på i arbetet med att få unga att lämna kriminella gäng.

- Möjligheten att lyckas få gängmedlemmarna att hoppa av ökar om man fångar upp dem vid vändpunktstillfällena, till exempel då de just anhållits för brott och står inför risken för en allvarlig påföljd.
- Man bör ha kunskap om lokala gäng och deras dynamik.
- Man bör coacha avhopparna kring hur de ska förhålla sig till gänget för att minska säkerhetsrisker.
- Man bör samarbeta med rättsväsendet kring säkerhetsfrågor.
- Man bör samarbeta med andra myndigheter och organisationer när det gäller utbildning, ta bort tatueringar, arbete, missbruk, familjeproblem och andra hjälpbehov.
- Att lämna ett gäng är en långvarig process som inrymmer förändringar i identitet, beteende och mål.
- Man behöver ha en plan för individen som löpande revideras utifrån behoven.

---

<sup>69</sup> Syftet med NGC beskrivs på följande sätt: "This partnership works to provide professionals in the field of gangs with tools that can be used in a comprehensive range of strategies to respond to street gangs, from prevention and intervention to criminal justice strategies such as suppression, prosecution, and reentry" (NGC 2013).



- Verksamheten bör ta kontakt med föräldrar, andra familjemedlemmar och andra stödande professionella för att uppmuntra och stödja klientens arbete med att hoppa av.

## Svenska erfarenheter

Brå avrapporterade i maj 2016 ett uppdrag från regeringen att belysa vilket stöd som finns tillgängligt för personer som vill hoppa av från kriminella grupperingar (Brå 2016d). Uppdraget har en något snävare målgrupp än ungdomar i kriminella gäng generellt. Fokus ligger på dem som är starkt knutna till en tung kriminell gruppering och som ofta riskerar att utsättas för hot om våld om de lämnar gruppen. Av studien framgår att det finns nio särskilda avhopparverksamheter för målgruppen, varav fyra drivs av myndigheter. Tre av de myndighetsdrivna verksamheterna ligger i de tre storstäderna och en ligger i Bergslagen. De övriga verksamheterna är mer utspridda över landet.

Det som utmärker de särskilda verksamheterna är att de har erfarenhet av och kunskaper om målgruppen och en strukturerad samverkan med flera olika myndigheter, främst Socialtjänsten, Kriminalvården och Arbetsförmedlingen. De insatser som ges har ofta sitt främsta fokus på att ge avhopparen dels skydd, dels stöd för att motverka den ensamhet som avhoppet för med sig. Men även mer generella återfallsförebyggande insatser ingår, som hjälp med sysselsättning, ekonomi och missbruksproblem.

Det finns inga effektutvärderingar av verksamheterna, vilket gör det svårt att uttala sig om hur positiva resultat de uppnår. Verksamheterna lyfter själva fram det täta personliga stödet i form av en kontaktperson som en avgörande faktor för att avhopparen ska klara sig från att återfalla i en kriminell livsstil.

# Insatser för ungdomar i riskzon för våldsbejakande radikaliserings

När polisen beskriver problemen i de områden som är särskilt socialt utsatta, nämns förekomsten av våldsbejakande religiös extremism. De bedömer att det finns personer som sympatiserar med våldsbejakande extremism i en tredjedel av de 15 områdena. Därutöver torde det finns andra ungdomar i områdena som kan vara i riskzonen för att radikaliserats. Mot ovanstående bakgrund ges nedan en kort sammanfattning av två nyligen utkomna rapporter om orsaker och åtgärder mot våldsbejakande radikaliserings. Den ena studien har gjorts av det brottsförebyggande centret Centre International pour la prévention de la criminalité (CIPC) i Montréal. De har gjort en sammanställning av befintlig kunskap när det gäller orsaker till och åtgärder mot våldsbejakande radikaliserings (ICPC 2015). Den bygger på en systematisk litteratursökning utifrån ett antal nyckelord, från vilken rapportförfattarna valde ut 483 dokument. Dokumenten utgörs av vetenskapliga studier, nationella och internationella regler och lagar samt beskrivningar av lovande program och projekt på området. Rapporten publicerades i december 2015.

Den andra är en studie från Socialstyrelsen. De publicerade i maj 2016 en rapport om hur socialtjänsten kan arbeta med barn och unga vuxna som riskerar att involveras eller redan är involverade i våldsbejakande extremism (Socialstyrelsen 2016c). Den bygger också på en genomgång av forskning, men även på inhämtade erfarenheter från myndigheter och andra aktörer.

## **Känslan av utanförskap kan bidra till våldsbejakande extremism**

I rapporten från CIPC betonas att det är viktigt att ta hänsyn till faktorer på flera olika nivåer för att förstå ett fenomen som radikaliserings, det vill säga den process som kan leda in i vålds-

bejakande extremism. Det handlar för det första om faktorer på samhällsnivå, som tillgången till utbildning och arbetsmarknad för olika grupper i samhället. Det handlar även om faktorer på kulturell och strukturell nivå, till exempel grad av social integration och den sociala konstruktionen av kön. Slutligen spelar faktorer på grupp- och individnivå in, till exempel förekomsten av isolerade grupper och den enskilde individens relation till familjen och det sociala nätverket i skolan, på fritiden et cetera.

Både risk- och skyddsfaktorer finns på alla nivåer – struktur, samhälle, grupp och individ. Genom att reducera riskfaktorerna och förstärka skyddsfaktorerna kan risken för en oönskad utveckling minskas.

Gemensamt för många som söker sig till våldsbejakande extremistiska miljöer är upplevelsen av utanförskap – att inte passa in i skolan, i arbetslivet, i sin lokala omgivning och i samhället generellt. Personerna kan ha svårt att knyta relationer med omgivningen. Flera har på olika sätt upplevt kränkningar i livet – mobbning, misshandel, destruktiva familjeförhållanden med missbruk och våld, svag ekonomi och arbetslöshet. En del upplever sig också ha blivit kränkta av samhället – marginaliserade och diskriminerade som individer eller som grupp. I extremistmiljöer kan personerna få bekräftelse och stöd för sina tankar och känslor. Individen presenteras enkla svar på de upplevda kränkningarna och kan då känna en stark tillhörighet och skydd. De kan också uppleva status och makt när deras grupptillhörighet skrämmer andra. I detta ligger också möjligheten till revansch och hämnd.

## **Insatser på olika nivåer – men nästan inget är utvärderat**

De två rapporterna grupperar de insatser som tas upp på lite olika sätt. I Socialstyrelsens rapport är insatserna indelade i generellt förebyggande insatser, insatser till grupper och insatser till individer. I den kanadensiska rapporten talar man om åtgärder riktade mot individen, mot det sociala nätverket och mot lokalsamhället samt åtgärder i ”storsamhället”. Flera olika mer eller mindre konkreta insatser beskrivs i rapporterna utifrån den indelningen.<sup>70</sup> Det som dock lyfts fram i båda rapporterna är att det i stort sett helt saknas *utvärderingar* av insatser på detta område. Mot den bakgrunden avstår Socialstyrelsen från att ge några rekommendationer om specifika metoder som bör användas i arbetet, utan tar mer upp exempel på hur man kan arbeta.

<sup>70</sup> För en mer utförlig redovisning av de olika typerna av åtgärder hänvisas till de två rapporterna.

## Exempel på typer av insatser på individ- och gruppnivå

En viktig komponent i arbetet är att tidigt upptäcka när en ung människa är på väg mot extrem radikaliserings. Det är viktigt att lärare, socialarbetare och religiösa ledare får utbildning som gör dem medvetna om tecken på radikaliserings och vad de kan göra när de ser sådana tecken.

När det gäller unga som är i riskzon för extrem radikaliserings lyfter man i den kanadensiska rapporten också fram vikten av att skapa fora, både i lokalsamhället och på internet, där unga kan diskutera samhällsfrågor och uppmuntras att tänka kritiskt kring de budskap som förmedlas till dem i olika sammanhang. Ett exempel på ett sådant projekt på internet är ”Digital Disruption” i Storbritannien, där man lär sig att identifiera och bryta ner propaganda på nätet. I Belgien och Kanada bedrivs sådant arbete också i skolorna.

Andra vanliga insatser i flera länder är att ge unga i riskzon en kontaktperson eller mentor och att erbjuda föräldrarna coaching. Det kan vara svårt att få kontakt med dessa ungdomar, men erfarenheter visar att det går att åstadkomma förändring om en kontakt väl har etablerats.

Det finns också goda erfarenheter av att skapa mötesplatser för föräldrar som är oroliga för att deras barn håller på att radikaliserats. Sådana har skapats bland annat i Slootenvart i Holland (Counter Extremism 2014).

För en fylligare redovisning av vilka olika åtgärder som används för att förebygga och förhindra våldsbejakande radikaliserings hänvisas till de två rapporterna.

# Tidigare satsningar i Sverige

I tidigare kapitel har olika kategorier av insatser beskrivits i tur och ordning, främst på grundval av internationella metaanalyser och andra kunskapssammanställningar, men även utifrån svenska erfarenheter. I detta sista kapitel före slutdiskussionen redovisas ett antal lite bredare satsningar som gjorts mot brott och otrygghet i socialt utsatta områden i Sverige. Engagemanget för att försöka minska brottslighet och otrygghet i dessa områden är nämligen inget nytt. Alltsedan problemen med miljonprogramområdena uppmärksammades, har också satsningar gjorts för att komma till rätta med dem. I detta kapitel går vi därför igenom vilka erfarenheter det finns av sådana satsningar från de senaste 15 åren. Vi redovisar också mer allmänna erfarenheter som polisen har av vilka insatser som kan vara framgångsrika.

## Insatserna i URBAN 15-områdena avsåg främst unga

Som redovisats tidigare i rapporten (se avsnittet om problemen i de utsatta områdena) har regeringen under lång tid gett extra resurser till de så kallade URBAN 15-områdena. Stödet härstammar från den så kallade Storstadssatsningen, som inleddes för snart 20 år sedan.<sup>71</sup> Syftet med satsningen var att genomföra en nationell storstadspolitik i de tre storstadsregionerna i Sverige. Ambitionen var bland annat att verka för jämlika och jämställda levnadsvillkor för storstädernas invånare. Inom ramen för storstadspolitiken slöt staten lokala utvecklingsavtal med 24 av de mest utsatta stadsdelarna i sju kommuner. Ett delmål i avtalen var att alla stadsdelar i storstäderna skulle uppfattas som attraktiva och trygga av sina invånare samt utgöra goda och hälsosamma livsmiljöer. Ett av medlen för detta var att förstärka det brottsförebyggande arbetet. År 2002 fick Brå i uppdrag att

---

<sup>71</sup> Den beslutades 1998.

kartlägga vilka brottsförebyggande insatser som gjorts inom ramen för satsningen.<sup>72</sup>

Kartläggningen visade att man i de flesta områden prioriterat insatser som rörde ungdomar (Brå 2003). Det gällde främst generella insatser för ungdomar och insatser för ungdomar som riskerade att utveckla ett kriminellt beteende. Ungdomsinsatser i form av särskilda verksamheter för unga var den klart dominerande typen av åtgärd. I en del kommuner hade man också satsat på att förbättra den yttre fysiska miljön. De förbättringarna syftade dels till att göra miljön trevligare (och därmed öka motivationen att värna den), dels till att öka tryggheten.

### **Brå bedömde vad som varit framgångsfaktorer**

Brås genomgång av de brottsförebyggande åtgärder som vidtagits inrymde ingen utvärdering av effekter. Rapporten avslutas ändå med en samlad bedömning av vad myndigheten såg som de viktigaste framgångsfaktorerna för ett väl fungerande, framgångsrikt och långsiktigt brottsförebyggande arbete i utsatta områden. Generellt kan sägas att det är samma faktorer som Brå ser som grunden för det brottsförebyggande arbetet än i dag – oavsett om det bedrivs i socialt utsatta områden eller i andra delar av landet.

De framgångsfaktorer som angavs var att

- det finns ett väl sammansatt lokalt brottsförebyggande råd eller en liknande samverkansorganisation med personer i beslutsfattande position för sin verksamhet
- de olika brottsförebyggande aktörerna och nätverken samordnas och att de arbetar mot samma mål
- man har kartlagt och analyserat den lokala problembilden innan insatser beslutats
- man skapar en strategi och handlingsplan för arbetet utifrån problembilden.

### **Lokala poliskontor – problem med genomförandet**

En särskild satsning inom polisen, som bland annat rörde socialt utsatta områden, var det försök med lokala poliskontor som Polisen i Stockholm inledde i mitten av 2000-talet. Syftet var att realisera tanken med en lokalt förankrad polis. Hösten 2011 fanns det 27 lokala poliskontor i Stockholms län med fyra till åtta poliser på varje kontor. Kontoren var placerade både i områden med sociala problem och i socialt välfungerande områden. Poliserna

---

<sup>72</sup> Kartläggningen avsåg vilka insatser som vidtagits under år 2002.

som var knutna till kontoren hade en relativt stor frihet att själva planera och genomföra sitt arbete. Vid sidan av att ingripa mot brott och ordningsstörningar skulle de också arbeta proaktivt för att förebygga och nå långsiktiga lösningar på områdets problem.

Brå fick i uppdrag att utvärdera satsningen. Utvärderingen visade att det fanns en hel del problem i realiserandet av grundtankarna i arbetssättet (Brå 2011). Dels var det svårt att få de boende att besöka kontoren så som var tänkt, dels var det få boende som kom till de möten som polisen ordnade. Det varierade också hur väl samarbetet fungerade med kommunen när det gällde att åtgärda sådana problem som polisen inte själv kunde göra något åt, som nedskräpning och klotter. Bland de poliser som arbetade på kontoren varierade också motivationen för de nya typerna av arbetsuppgifter.

De frågeundersökningar bland boende i områdena som gjordes år 2006 och 2010 kunde inte visa att satsningen påverkat de boendes kontakt med eller förtroende för polisen. Dock upplevde de boende att problemen med ordningsstörningar hade blivit mindre, och den anmälda brottsligheten hade också minskat. Det var dock osäkert på vilket sätt satsningen på lokala poliskontor bidragit till detta.

## Fenix i Södra Järva i Stockholm

Södra Järva i Stockholms kommun består av flera bostadsområden som både ingår i URBAN 15 och som polisen pekat ut som särskilt utsatta, som Husby, Rinkeby och Tensta. Våren 2014 inledde polisen där en satsning kallad ”Fenix”. Projektets målsättning formulerades i fem punkter:

- Förtroendet för polisen och övriga rättsväsendet skulle öka så att fler anmäler brott och ställer upp som vittnen i rättsprocesser.
- Brottsligt tongivande personer skulle lagföras för sin brottslighet och mängdbrott som kopplas till ungdomar skulle klaras upp i syfte att bryta ungdomarnas kriminella utveckling.
- Antalet brott skulle minska genom att narkotikabrottsligheten angrips.
- Kriminalitet som kopplas till näringsidkare skulle särskilt angripas för att skapa en situation där det råder lika villkor.
- Arbetsmiljön för poliser i yttre tjänst skulle förbättras.

För att genomföra satsningen fick områdena en förstärkning på totalt 50 nya poliser. 29 av de nya poliserna gick till att bilda en särskild utredningsgrupp med huvuduppgift att arbeta för att individer som är tongivande inom den kriminella världen i områdena skulle lagföras för sin brottslighet. Övriga 21 tjänster gick till att

generellt förstärka lokalpoliserna i området. Genom ett samarbetsprojekt med polisen har Brå utvärderat satsningen och i november 2016 presenterades en utvärderingsrapport (Brå 2016a).

### Vilka insatser vidtogs inom ramen för satsningen?

När det gällde det *brottsförebyggande arbetet* uppfattade de poliser som Brå intervjuade under utvärderingen att det ökade antalet lokalpoliser gjort det möjligt att förstärka det brottsförebyggande arbetet något. I första hand tycks arbetet med att beslagta bilar som ägs av "bilmålvakter"<sup>73</sup> ha ökat kraftigt. Under det studerade året gjordes 500 sådana beslag. Enligt polisen används dessa bilar till allt från förvaring och transport av narkotika och vapen till buskörning. Genom att bilarna omhändertas bedömer polisen att förutsättningarna för att begå dessa brott har försvårats.

Det *ordningshållande arbetet* har med hjälp av de ökade resurserna kunnat förstärkas en del genom ökad närvaro av uniformerad personal i områdena, särskilt kring centrumanläggningarna. De intervjuade poliserna upplevde att detta, i kombination med utredningsgruppens insatser mot narkotikahandeln, har förbättrat ordningsläget och gjort området tryggare.

Det ursprungliga målet var att *utredningsgruppens arbete* skulle inriktas på att lagföra brottsligt tongivande personer. Brås utvärdering tyder på att så inte riktigt blev fallet. Under år 2015 utredde gruppen 156 individer. Ungefär hälften av dem hade koppling till en kriminell gruppering, varav sex bedömdes som "huvudpersoner", medan de flesta tillhörde svansen i gruppen. Utredningsgruppens definition på vilka som kunde kallas huvudpersoner var dock vidare än underrättsjäns definition av dem som kallades "tongivande" i deras rapport inför satsningen. Inom gruppen var 26 personer högaktivt kriminella, men inte inom ramen för en gruppering, och 52 tillhörde varken någon kriminell gruppering eller var högaktivt kriminella. En stor del av ingripandena och utredningarna avsåg narkotikahandel, men utredningarna avsåg även andra brott som vapenhandel, våldtäkt med mera.

### Marginella resultat

Brå följde upp resultatet av insatserna på flera sätt. Utvecklingen av antalet anmälda brott analyserades. Enkäter skickades ut till boende<sup>74</sup> och poliser i områdena, dels före satsningen som

<sup>73</sup> Bilmålvakter är personer som utnyttjas för att vara registrerade som ägare till bilar som används för kriminella ändamål.

<sup>74</sup> Bortfallet i enkätundersökningen var mycket stort, vilket gör att resultaten måste tolkas försiktigt. Brås bedömning är ändå att svaren kan ge en viss bild av *utvecklingen* i området, eftersom bortfallets karaktär rimligen inte skiljer sig så mycket mellan de två undersökningstillfällena.



inleddes våren 2014, dels i juni 2015 efter drygt ett år, dels efter drygt två år, alltså i juni 2016, och intervjuer gjordes med chefer och medarbetare inom polisen i områdena. Sammantaget tycks satsningen inte ha gett några större effekter. Vid sidan av att de förstärkta utredningsinsatserna ledde till att fler personer blev lagförda, var den enda positiva förändring som kunde iakttas att antalet anmälningar om lägenhetsinbrott och rån minskat. Det kan inte uteslutas att minskningen hängde samman med de gripanden som utredningsgruppen gjort under satsningen. I övrigt var resultaten från enkäterna till de boende:

- Andelen som angav att de var otrygga var oförändrat hög.
- Förtroendet för polisen var oförändrat lågt. Andelen som uppfattade att det var stora problem med olika typer av ordningsstörningar var oförändrat hög. Det gällde till exempel buskörning med moped eller bil, skadegörelse, nedskräpning, berusade och drogpåverkade personer och stenkastning mot polis.
- Andelen som uppfattade att narkotikahandeln i området var oförändrat hög (trots att polisen på flera sätt inriktat sig mot narkotikahandeln under satsningen).
- Andelen lokal- och ingripandepoliser som tyckte att deras arbetsmiljö var dålig, hade ökat. Här bör dock erinras om att polisens omorganisation pågick när frågorna ställdes och torde ha påverkat svaren.

## Brås slutsatser

Bårs övergripande slutsats i utvärderingen är att resultaten illustrerar att det inte är någon lätt uppgift för polisen att minska problemen med brottslighet, otrygghet och lågt förtroende för polisen i socialt utsatta områden. Ett exempel på svårigheterna är att de boende som besvarade enkäten inte uppfattade att problemen med narkotikahandeln minskat, trots den tydliga satsning på detta som gjorts i Fenix. Det tycks som att de handlare som grips av polisen snabbt ersätts av andra. Det aktualiserar, enligt Brås bedömning i rapporten, behovet av att polisen samarbetar med andra aktörer som har verktyg att angripa problemen från andra utgångspunkter, till exempel gällande de involverade ungdomarnas skolgång eller arbete samt insatser för de missbrukare som köper narkotikan. I Fenix har sådana samarbeten inte haft någon framträdande roll.

Sammantaget visar utvärderingen att enbart resursförstärkningar i form av fler poliser inte automatiskt leder till mindre brott, lägre otrygghet och ökat förtroende för polisen. Inte heller tycks det räcka med grundliga beskrivningar av problemens karaktär. Däremot går det inte att uttala sig om i fall resultaten blivit bättre om det funnits en tydligare ledning för det totala arbetet

under satsningen och ett tätare samarbete både mellan olika delar i satsningen och med andra, externa aktörer.

## Bred satsning i Sofielund i Malmö

Ett av de områden som polisen beskriver som särskilt utsatt är Södra Sofielund i Malmö. Där inledde lokala fastighetsägare hösten 2014 en satsning tillsammans med Malmö kommun för att i första hand öka tryggheten men även minska brottsligheten i området. Projektet kallas BID-Sofielund (BID = Boende, Integration och Delaktighet). I projektplanen till Brå beskrivs att det rör sig om flera olika typer av insatser som ska vidtas i området (Brå 2015d). Arbetet inrymmer enligt planen bland annat följande:

- koncentrera fastighetsägandeskapet till ett mindre antal fastighetsägare
- fastighetsägargemensam klottersanering och städpatrull
- kameraövervakning, ökad trygghet för postutdelning, entreprenörer med flera
- förändring av olika gatustråk för att öka tryggheten
- utveckling av grönområden och nya fysiska mötesplatser
- utarbetande av sociala klausuler kring anställning inom området
- boendedialoger kring nyproduktion
- trygghetsvandringar
- samverkan mellan myndigheter kring mindre företag i området, miljöproblematik, bygglov, bokföring m.m.
- kvartersnära återvinningscentraler.
- fortsatt arbete för boende- och miljöparkering
- klimateffektivisering, alternativ energi, cykel- och bilpool
- medpartner i skapande av arbetsintegrerade sociala företag.

Projektet kommer att effektutvärderas med ekonomiskt stöd från Brå.<sup>75</sup>

## Satsning mot ungdomsbrottslighet i Ronna

Ronna i Södertälje kommun är ett av de 15 områden i Sverige som polisen bedömer som särskilt utsatta. Trots att det alltså i dag finns en rad problem med Ronna utmärker sig dock området genom att den anmälda brottsligheten sjunkit markant de senaste åren. I Brås skrift *”Börja med en kartläggning”* (Brå 2015e) beskrivs hur polisens allt större satsning för att stoppa den mafialiknande verksamhet som under flera år påverkat lokalsamhäl-

<sup>75</sup> En slutrapport från utvärderingen är planerad till början av 2017.

let, den påföljande ”Södertäljerättegången” i kombination med kommunens stora satsning på att förebygga ungdomsbrottslighet, bidragit till att färre unga är kriminellt aktiva än för ett par år sedan. Insatserna för ungdomarna har varit av flera olika slag där polisen och socialtjänsten haft en nära samverkan. Man har bland annat arbetat med sociala insatsgrupper, och inom ramen för dem använt så kallade lotsar, som har ansvar för enskilda ungdomar som behöver insatser från samhället.<sup>76</sup>

## Andra erfarenheter från polisens sida

I polisens rapport om socialt utsatta områden (Polisen 2015) finns ett kort avsnitt om erfarenheter från tidigare och pågående polisiära insatser i sådana områden. Redovisningen bygger främst på uppgifter från polisområdena.

Det som i första hand lyfts fram av dem som deltagit i tidigare insatser är behovet av uthållighet och kontinuitet i insatserna, liksom samverkan med andra samhällsaktörer. Annat som nämnts är sociala insatsgrupper, hög polisiär närvaro och ett samarbete mellan utredning, underrättelsearbete och uppföljning i riktade insatser mot kriminella strategiska personer i området. Samtidigt upplevs att läget i vissa områden har försämrats när polisen har ökat sin närvaro. Detta kan antas hänga ihop med att förtroendet för polisen inte har hunnit byggas upp i området, och därför ses polisen som ett hot.

En erfarenhet från vissa polisområden är också att insatser som enbart riktat sig mot strategiska personer endast har gett tillfälliga resultat, eftersom de tongivande personerna återvänt efter avtjänat straff och läget återgått till detsamma som det var före insatsen. Det har även visat sig att det finns andra som är villiga att överta den position en strategisk person haft om denne på ett eller annat sätt lämnar området.

Vissa områden beskriver att ökad närvaro på särskilda platser där otrygghet och brottsutsatthet är extra hög, så kallad ”hot spot-patrullering” är en framgångsfaktor. I detta arbete försöker polisen känna av läget på dessa platser med hjälp av en checklista.

Det förekommer även så kallade ”home parties” i några av de utsatta områdena. Då träffar kvinnor från området kvinnliga företrädare från polisen, räddningstjänsten och från olika kommunala verksamheter i syfte att kvinnorna ska informeras om vilken service och vilka möjligheter samhället kan erbjuda. Samtidigt får samhällsaktörerna kunskap om hur de boende uppfattar problematiken i området.

<sup>76</sup> Här bör dock betonas att det inte finns någon regelrätt utvärdering som visar hur de olika typerna av insatser inverkat på nedgången i brottslighet.

I vissa områden har man hållit medborgarmöten med syfte att skapa en framtidstro för främst de unga i området. Flera områden nämner engagerad personal från fritidsgårdar, ”eldsjälar”, som en viktig part i samverkan. Eftersom personalen träffar de flesta ungdomarna i området har de en god personkännedom och kan därför försöka skapa en meningsfull fritid för dem.

## Åtgärdsförslag från forskare

Det finns inga förslag från forskare i Sverige om brottsförebyggande och trygghetsskapande insatser i socialt utsatta områden, som grundar sig på någon egen effektutvärdering av insatserna. Däremot har flera forskare reflekterat kring frågan i andra typer av studier. I rapporten *Varför kastar de sten? Om konflikter och erkännande* från Myndigheten för samhällsskydd och beredskap skriven av Hallin med flera (2011) lyfter författarna fram ett antal utvecklingsområden som de ser som viktiga att diskutera för att minska problemen med konflikter och stenkastning mot polisen och räddningstjänsten. De punkter de tar upp är:

- bekämpa marginalisering
- bekämpa stigmatisering
- satsa på barn och ungdomar
- utveckla den kollektiva förmågan
- förbättra relationen mellan myndigheter och befolkning,<sup>77</sup> särskilt mellan yngre män och polisen.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap har också finansierat ett treårigt forskningsprojekt om *Sociala risker, civilsamhällets omvandling och strategisk riskhantering – för en beredskap inför 2000-talets kriser*. Projektet bedrevs vid Malmö högskola och slutredovisades år 2014. I ett av rapportens kapitel summerar forskarna Manne Gerell och Per-Olof Hallin vilka fem aktörsgupper som de ser som mest centrala för att ett område ska kunna utvecklas i positiv riktning. Dessa grupper är

- de boende
- fastighetsägare
- myndigheter, som driver förskolor, skolor, vårdcentral och mödravård, samt socialtjänst, räddningstjänst, polis, skattemyndigheter och andra statliga myndigheter
- civilsamhällets organisationer
- näringsidkare och företagare.

---

<sup>77</sup> I rapporten är formuleringen "Utveckla fungerande erkännandeordningar" (s. 27). Det anges att "det saknas fungerande erkännandeordningar där relationer bygger på ömsesidig respekt".

Med dessa grupper som utgångspunkt presenterar de en idékatalog för att bland annat öka de boendes inflytande och kollektiva förmåga, förbättra tryggheten och minska ungdomsarbetslösheten i socialt utsatta områden. Idékatalogen biläggs (bilaga 1).

Professor Jerzy Sarnecki (2016) har för tankesmedjan Fores sammanställt den kunskap som finns om bakgrunden till högre brottslighet i utsatta områden. I rapporten förklaras brottsligheten i dessa områden utifrån olika kriminologiska teorier, som den så kallade Chicagoskolan.<sup>78</sup> När det kommer till åtgärder betonas vikten av det långsiktiga arbetet mot att minska socioekonomiska klyftor, men på kortare sikt behöver exempelvis polisen anpassa sitt arbetssätt till förhållandena i utsatta områden. Som en problematisk omständighet lyfter Sarnecki i det sammanhanget fram att personalomsättningen är hög inom polisen i socialt utsatta områden – samtidigt som det finns klarlagt att poliser som har kunskap om och förankring i området är ett vinnande koncept.

---

<sup>78</sup> Chicagoskolan är en term som används för att beskriva den sociologiska teorbildning som kan knytas till en grupp forskare vid Chicagouniversitetet under 1920-talet, med Robert E Park som grundare. Det är där som bl.a. idéerna om humanekologi och subkulturer har sina rötter.

## Slutdiskussion

Vilka slutsatser kan dras från den ovan redovisade internationella forskningen och tidigare erfarenheter från Sverige när det gäller vilka insatser som kan tänkas fungera i utsatta områden i Sverige? Det diskuteras i detta avslutande kapitel. Diskussionen kommer, liksom den tidigare genomgången, att fokusera på brottsförebyggande insatser i relativt snäv bemärkelse – främst sådana insatser som antingen berör rättsväsendet eller vidtas av andra med fokus på barn och unga i riskzon för brott eller ungdomar som börjat begå brott. Här finns inledningsvis skäl att lyfta fram att dessa typer av insatser är betydelsefulla och kan ge effekter på brottslighet och trygghet i områdena – men att effekterna typmässigt är relativt begränsade och att varaktigheten varierar. För att uppnå mer långtgående och varaktiga effekter torde det också krävas mer grundläggande och vidare samhällliga insatser i utsatta områden. Kriminologen Jerzy Sarnecki tar upp detta i rapporten *”Brottslighet och motåtgärder i socioekonomiskt svaga områden”* (Sarnecki 2016). Han skriver bland annat att ”för att få bort själva roten till de problem som finns i dessa områden är det (...) nödvändigt att förändra de boendes levnadsförhållanden. Utbildning och arbete är de radikala åtgärder som måste genomföras här.” Han hänvisar i det sammanhanget också till Lord Scarman, som ledde en kommission, som skulle undersöka orsakerna till de så kallade Brixtonkravallerna i England 1981. Även Scarman lyfte fram att socioekonomiska insatser var nödvändiga, med utbildning och arbete som det mest centrala, för att förhindra framtida upplopp i Brixton och andra socialt utsatta områden (Scarman 1981:36).

Ovanstående är viktigt att ha som en fond när man diskuterar vilka insatser som är framgångsrika i socialt utsatta områden. Kortfattat innebär detta att de insatser som tagits upp i denna rapport behöver kompletteras med bredare samhällliga insatser för att förbättra förhållandena i de socialt utsatta områdena – en diskussion som ligger utanför ramen för Brås uppdrag.

Detta innebär dock inte att rättsväsendets agerande skulle vara betydelselöst. Sarnecki citerar även i den frågan Scarman, som lyfter fram att ett dåligt polisarbete kan förvärra situationen i områdena, medan ett bra arbete kan bidra till att motsättningar och ordningsproblem minskar:

*”The police do not create social deprivation, though unimaginative, inflexible policing can make the tensions which deprivation engenders greatly worse. Conversely, while good policing can help diminish tension and avoid disorder, it cannot remove the causes of social stress where these are to be found, as those in Brixton and elsewhere are, deeply embedded in fundamental economic and social conditions. Any attempt to resolve the circumstances from which the disorders of this year sprang cannot therefore be limited to recommendations about policing but must embrace the wider social context in which policing is carried out. [...]” (Scarman 1981 986:253)*

## Vilka är de dominerande problemen?

Resultat från NTU ger inte något direkt stöd för att det som främst skulle utmärka de socialt utsatta områdena är att de boende i gemen oftare utsätts för våldsbrott och egendomsbrott än i andra områden. Skillnaderna i andel svarande som säger att de utsatts är ganska små jämfört med landet i övrigt. Här bör man dock vara medveten om problemet med litet urval och att det bortfall som finns i dessa områden i särskilt hög utsträckning kan bestå av personer med överrisk för att utsättas för brott.

NTU ger heller inget stöd för att utvecklingen när det gäller utsatthet för våldsbrott och egendomsbrott går i negativ riktning i de socialt utsatta områdena. Trenden är nedåtgående på samma sätt som i landet i övrigt, och den slutsatsen kan man troligen dra med större säkerhet än slutsatser om brottsnivån. Ett undantag tycks dock vara förekomsten av skjutningar. Den ökning av antalet skjutningar som ägt rum de senaste åren hänför sig i stort sett helt till socialt utsatta områden.

Det som enligt polisen och andra ”mjukare” källor främst utmärker de socialt utsatta områdena är brottslighet av ett annat slag, som inte fångas i NTU. Det rör sig om ordningsstörningar som buskörningar med moped, nedskräpning och narkotikahandel på gatan som drabbar gemene man och om allvarligare brott som inte drabbar gemene man. Det kan också röra sig om brott inom kriminella nätverk, utpressning mot näringsidkare, våldsbejakande extremism och en svart ekonomi (Brå 2016a och Polisen 2015). Det torde vara denna typ av brott, som inte synliggörs i NTU, som bidrar till att en avsevärt högre andel än i övriga områden känner sig otrygga och har lågt förtroende för polisen.

De brottsliga beteenden som utmärker de socialt utsatta områdena tycks alltså vara dels sådant som kan karaktäriseras som ”sociala ordningsstörningar”, dels allvarigare brottslighet som dock inte direkt involverar gemene man. Det handlar då om

- Öppen narkotikahandel med många ungdomar inblandade.
- Kriminella gäng som skrämmer de boende, bland annat genom att gängen skjuter på varandra.
- Därtill finns problem som är allvarliga, inte för att de är vanligt förekommande, men för att de kan få särskilt allvarliga konsekvenser. Ett sådant problem är våldsbejakande religiös extremism som förekommer bland personer i några av områdena.

Flera av de problem som polisen lyfter fram i sin beskrivning av områdena är länkade till det låga förtroendet för polisen/rättsväsendet. Det gäller till exempel att

- de boende inte vågar berätta för polisen om den brottslighet som de uppmärksammar och de brott de själva utsätts för
- ungdomar ibland attackerar polis och räddningstjänst med stenkastning när dessa gör ingripanden.

## Allmänna utgångspunkter när åtgärder ska värderas

Det finns fortfarande stora luckor i kunskapen om vilka insatser som fungerar brottsförebyggande och trygghetsskapande i utsatta områden i Sverige och vilka som inte gör det. Det finns därtill skäl att betona att när man talar om att en typ av insats rörande brott och trygghet ”fungerar” utifrån vetenskapligt utvärderade resultat, rör det sig sällan om några stora effekter. Typmässigt innebär positiva resultat att den negativa företeelsen minskat med 5–10 procentenheter i jämförelse med en kontrollgrupp eller ett kontrollområde. Något större effekter har uppnåtts när det gäller insatser för att förbättra förtroendet för polisen.

Det finns också skäl att ha i minnet att icke framgångsrika resultat inte bara kan innebära att den vidtagna insatsen är verkningslös utan även att den har direkt negativa effekter, det vill säga ökar förekomsten av icke önskade företeelser eller attityder.

## Verksamma insatser mot problemen

De forskningsresultat som är mest lovande när det gäller insatser mot problemen i socialt utsatta områden, är de som handlar om att förbättra förtroendet för polisen. Det råder enighet inom forskningen om att det är möjligt att öka förtroendet för polisen om det finns en lokalpolis som arbetar utifrån principer om



respekt och rättvisa och som med kontinuerlig, hög närvaro försöker upprätthålla en dialog med de boende. Med hjälp av denna dialog kan de boende få inflytande över polisens arbete. Detta arbetssätt går internationellt under namnet Community Policing (COP). Att i allt större utsträckning försöka arbeta utifrån principerna för COP i socialt utsatta områden är en angelägen uppgift för polisen – även om det kan innebära stora utmaningar. Det beror på att det som gör det särskilt angeläget att öka förtroendet för polisen samtidigt är sådant som avsevärt försvårar uppgiften, till exempel att polisen utsätts för stenkastning när de arbetar med ingripanden ute i områdena.

Polisen har också svårt att etablera en kontinuitet i dialogen med medborgarna i området. Omsättningen bland poliser är stor då de snabbt rekryteras till andra tjänster. Det innebär att poliserna ofta är unga och oerfarna. De långvariga relationerna mellan ungdomar och polis som skulle kunna verka för förbättrade relationer, tenderar att vara få i dag (Gerell m.fl. 2014).

Den nya modellen med medborgardialoger och medborgarlöften är ett positivt steg i riktning mot COP. Det är viktigt att införandet av arbetssättet präglas av en struktur som är tydlig och begriplig för polisen, men också kan anpassas till situationen i det enskilda området. Polisen bör också samla in erfarenheterna från implementeringen på ett systematiskt sätt, så att förutsättningarna för ett gemensamt kunskapsbyggande blir så goda som möjligt.

## Att kombinera COP med ett problemorienterat arbetssätt

Det som forskningen också säger är att det sällan enbart räcker med ett respektfullt, dialogbaserat arbete från polisens sida för att påverka konkreta brottsproblem. I de socialt utsatta områdena handlar det till exempel om en öppen narkotikahandel, våldsbrott inom kriminella gäng och störande moped- och bilkörning. För det behöver COP förenas med ett systematiskt problemorienterat arbetssätt. Det innebär att insatserna mot ett problem väljs ut först efter en noggrann, kunskapsbaserad analys av situationen och kunskap om vilka insatser som enligt utvärderingar visat sig kunna fungera.

Det räcker inte att bara tillsätta mer resurser till polisen eller andra aktörer – man måste använda dem på ett strategiskt sätt. Innan man bestämmer vilka insatser man ska satsa på – och i vilken ordning de ska genomföras – behöver problemen analyseras noga på grundval av både hårda och mjuka data.

Ett problemorienterat arbetssätt i socialt utsatta områden bör innebära att man analyserar behovet av insatser på flera olika nivåer: på kort respektive lång sikt och utifrån både situationellt inriktade insatser och insatser riktade mot individer och grupper.

## **Att polisen samverkar med andra aktörer är oftast en förutsättning för att uppnå bra resultat**

Både när det gäller COP och POP lyfter forskare och personer med praktisk erfarenhet ofta fram att polisen måste samverka med andra samhälleliga aktörer för att lyckas i sitt arbete. Många av de insatser mot brott som aktualiseras när polisen arbetar utifrån COP och POP är ju sådana som polisen inte själv kan genomföra. Särskilt betonas samarbetet mellan polis och kommun. För att samarbetet ska ge mervärde är det viktigt att alla parter har tydliga roller, stöd från sin ledning och tillräckliga resurser för arbetet. Polisens, socialtjänstens och andra myndigheters egna erfarenheter är att man når bättre resultat om man kan enas om en gemensam bild av problemen i ett område och samverka kring insatserna.

## **Viktigt med uthållighet**

Något som betonas både av forskare och av poliser som ansvarar för insatserna i socialt utsatta områden, är att det krävs uthållighet för att uppnå resultat. När problemen känns akuta kan det vara lockande att försöka göra blixainsatser med temporära projekt med förstärkta resurser. De erfarenheter som finns talar dock för att sådana kortsiktiga satsningar inte är den bästa lösningen. Det är bättre med en mer långsiktig planering där det finns en medvetenhet om att förändringar kan ta tid att uppnå. Långsiktighet i arbetet, i kombination med flexibilitet inför nya problem, skapar bättre förutsättningar för att arbetet ska ge resultat. I detta behov av långsiktighet och uthållighet ingår också att fördelningen av resurser för arbetet inte bör ske med alltför stor ryckighet.

Vid denna långsiktiga planering kan det också finnas skäl att analysera i vilken ordning man bäst angriper de problem som områdena brottas med.<sup>79</sup> Vissa insatser kan vara viktiga att vidta direkt, till exempel sådana som bidrar till att förbättra de boendes förtroende för polisen och andra myndigheter. Andra insatser kanske kan bli effektiva först när förtroendet för polisen har förbättrats i området.

---

<sup>79</sup> Detta är också grundtanken i den så kallade fasmodell som Brå håller på att utveckla.

## Vilka konkreta arbetsmetoder är bäst?

Det går inte att direkt överföra resultaten från utvärderingar i USA och andra länder till Sverige. De har andra samhällsförhållanden som påverkar både problemen och insatsernas karaktär och effekter. Resultaten kan ge vägledning, men måste följas upp av svenska utvärderingar för att ge säkrare kunskap. Därför har Brå inte bedömt det som meningsfullt att i denna rapport översätta listor från utländska (oftast amerikanska) forskare över vilka insatser som fungerar och vilka som är lovande. Detta eftersom det i de allra flesta fall saknas svenska studier som bekräftar de positiva resultaten från utländska studier.

Även om man alltså inte kan överföra resultaten från utländska studier rakt av till Sverige och med säkerhet veta att det som har fungerat i USA även fungerar här, kan det ändå vara motiverat att lyfta fram vilka arbetsmetoder som får ett starkt stöd i de studier som gjorts. Nedan summeras därför vilka av de arbetsmetoder som tagits upp tidigare i rapporten som visat goda resultat. Vanligen har de utvärderingar som gjorts inte varit direkt fokuserade på effekterna i socialt utsatta områden. Men sådana områden ingår vanligen i åtminstone någon av studierna när effekterna av typ av insats värderats i metaanalyser eller andra kunskapsammansättningar.

### Arbetsmetoder som lyfts fram som effektiva

- Det kan vara bra att koncentrera polisens ingripande arbete till platser och tider där mest brott begås (hot spots-arbete).
- Det finns studier som talar för att det kan vara bra för polisen att i sitt ingripande och utredande arbete fokusera på högaktiva kriminella.
- Goda resultat har visats från projekt där polisen intensivbevakat unga högaktivt kriminella som deltagit i skjutningar eller droghandel, samtidigt som de unga har erbjudits hjälp och stöd från sociala myndigheter (Pulling Levers). I modellen ingår också att de unga kallas till möten där alla involverade aktörer deltar – även representanter för lokalsamhället deltar.
- Grannsamverkan mot inbrott har visat goda resultat. Resultaten tycks gälla inte bara för mer socialt fungerande områden med enfamiljshus utan även i socialt utsatta områden med lägenheter.

- Kameraövervakning har gett goda resultat mot stölder av och ur bil i parkeringshus.
- De insatser för kriminella ungdomar som mest konsekvent visat positiva effekter är KBT-behandling och familjebaserade insatser som primärt fokuserar på att bygga upp föräldrarnas förmåga att ”ta hand om”/hantera sitt barn. KBT-behandlingen innebär att ungdomarna tränas i att se konsekvenserna av sitt beteende, att förstå egna motiv och utveckla nya sätt att kontrollera sina beteenden.
- Olika kognitiva program för förskolebarn och skolbarn i riskzon för brottslighet har visat positiva effekter.

## Tidiga insatser för barn och unga

Ett arbete som syftar till att på lite längre sikt förebygga brottsligheten i socialt utsatta områden kommer inte förbi insatser för barn.

Vid sidan av föräldrarna är förskola och skola centrala för att ge barn i socialt utsatta områden en bra start som gör dem så motståndskraftiga som möjligt mot att hamna i kriminalitet och missbruk. I det sammanhanget kan sägas att den traditionella svenska modellen med väl utbyggd generell standard inom förskola och skola har många fördelar ur ett brottsförebyggande perspektiv. Detta eftersom det finns svagheter i alla modeller som bygger på att identifiera vilka individuella barn som är i riskzonen och behöver särskilt stöd. Med hög generell stödnivå är risken med att inte tidigt kunna hitta riskbarnen inte lika stor. Detta utesluter dock inte att det finns skäl att vidta särskilda insatser för barn som typmässigt har en ökad risk för att hamna i svårigheter, till exempel utagerande barn med uppmärksamhetsstörningar.

Ser man till insatser för unga som inte enbart riktar sig till dem som börjat begå brott och använda droger, utan till ungdomsgruppen som helhet, torde det råda allmän enighet om skolans betydelse. Närmare hälften av eleverna i årskurs nio i URBAN 15-områdena år 2011 var inte behöriga till gymnasieskolan (40 procent). Därtill kommer problemet att en lika stor andel av 20–25-åringarna varken förvärvsarbetar eller studerar. Det illustrerar tydligt vikten av att satsa på insatser för att få de unga att gå i skolan och att fullfölja sin utbildning.

Det har inte varit möjligt att inom ramen för denna rapport studera hur goda resurser förskolan och skolan har i socialt utsatta områden, och i vilken utsträckning man arbetar enligt de metoder som visat goda resultat generellt. De problem med bristande

skolgång som finns i områdena visar dock att detta är ett angeläget utvecklingsområde.

## **Insatser för barn och unga som begår brott**

De problem med ungdomsanknytning, som särskilt lyfts fram av polisen, är dels den öppna narkotikahandeln, dels sociala ordningsproblem, som buskörning på mopeder. Men även andra brott som förekommer i områdena, som tillgrepps- och våldsbrott, begås ofta av ungdomar. Ungdomar är därmed en viktig målgrupp i det brottsförebyggande och trygghetsskapande arbetet i socialt utsatta områden. Den forskning som finns om direkta brottsförebyggande insatser för ungdomar, betonar att behandlingsorienterade insatser generellt sett ger bättre effekter än sådana som enbart är inriktade på att övervaka och avskräcka. Sådana insatser kan, som nämnts ovan, i stället ge negativa effekter. Insatser för ungdomarna själva i form av KBT-behandling, liksom familjebaserade insatser, har visat sig kunna ge positiva resultat. En erfarenhet som en del forskare lyfter fram är att det finns risker med att ge insatserna till ungdomar i grupp – ungdomarna kan ha negativ inverkan på varandra. Program som ges individuellt skulle därmed vara att föredra.

## **Utvärderingar behövs för att öka kunskapen om vad som fungerar**

Med hänsyn till hur vanligt det är att det finns problem med brottslighet, otrygghet och lågt förtroende för polisen i socialt utsatta områden, är den uppbyggda kunskapen om vilka specifika insatser som kan minska problemen, förhållandevis låg. Bristen på utvärderingar gäller inte bara Sverige utan även övriga delar av västvärlden. Brå har alltså inte funnit något väldigt stort underlag för den sammanställning som redovisats här. Undantaget är utvärderingar av individuella insatser för barn och unga som riskerar att begå eller har begått brott. Där finns en jämförelsevis stor mängd forskning. Antalet utvärderingar av COP har också börjat bli tillräckligt stort för att det ska växa fram kunskapsammansättningar/metaanalyser om effekter av den arbetsmodellen. Men när det kommer till mer specifika metoder för att minska brottsligheten och öka tryggheten, är kunskapsunderlaget för att bedöma vad som är framgångsrikt överlag tunnare. Det är inte ovanligt att metoder som verkar mycket lovande vid inledande utvärderingar, inte visar några positiva resultat när de ska replikeras på andra ställen eller i andra länder. Mot den bakgrunden blir en viktig slutsats av vår genomgång att en större del av det arbete som bedrivs av polisen och andra i socialt utsatta områden måste utvärderas och helst genom upprepade studier på olika ställen. Idealiskt sett bör sådana utvärderingar

inrymma kontrollgrupper eller kontrollområden. Utan sådana utvärderingar är det svårt att bygga upp en säkrare kunskap om vilka insatser som är framgångsrika när det gäller att minska brottsligheten samt öka tryggheten och förtroendet för polisen i socialt utsatta områden.

### **Hur svårt är det att effektutvärdera?**

En invändning mot att försöka effektutvärdera insatser mot brott och otrygghet i socialt utsatta områden är att det är för svårt. Ett argument är då till exempel att det är svårt att lägga upp försök som inrymmer kontrollområden, så som forskningen kräver.

Ett annat motargument är att det är svårt att nå ut till boende i socialt utsatta områden och få deras bild av hur problemen utvecklats. Därför, anför det, är det bättre att inrikta sig på att göra processutvärderingar, det vill säga att studera hur insatserna planerades, om de verkligen blev genomförda på det sätt som var tänkt och vilka svårigheter som uppstod i den processen.

Enligt Brås mening är det viktigt att belysa även arbetsprocessen när man utvärderar. Annars är det svårt att tolka de resultat som uppnås. Men frågor om effekter måste också ställas – även om de är svårare att besvara. Vilka källor som kan användas för att studera effekter av insatser varierar beroende på vilka problemområden som står i fokus. Det kan vara kriminalstatistik, kriminalunderrättelsematerial, enkäter till berörda och intervjuer. Tillsammans kan de skapa en bild av hur de aktuella problemen såg ut före respektive efter det att insatserna vidtogs. I analysen måste också ingå att ställa frågan om eventuella förbättringar av problemen beror på insatserna eller kan bero på andra samhällsliga faktorer. För den analysen kan man, om möjligt, behöva göra jämförelser med andra områden med samma typ av problem, där man inte vidtagit samma åtgärder.

Enligt Brås bedömning kan man bygga kunskap även med ganska enkla utvärderingar av effekter. Men det kräver att man är öppen för både bra och dåliga resultat. Det är oundgängligt med ett förutsättningslöst och kritiskt förhållningssätt när man tolkar sina resultat.

# Referenser

Bernburg, J. G. och Krohn M. D. (2003). "Labeling, life chances, and adult crime: The direct and indirect effects of official intervention in adolescence on crime in early adulthood". *Criminology*, 41, s. 1287–1318.

Birgersson, L. och Jofjord, L. (2006). *Lokal samverkan för ökad trygghet och säkerhet. En beskrivning av och reflektion över fem års trygghetsarbete i stadsdelen Kortedala i Göteborg*. SDF Kortedala. Göteborg.

Bradford, B. (juli 2011) Paper. *Police numbers and crime rates – a rapid evidence review*.

Braga, A., Welsh, B. och Schnell, C. (2015). "Can Policing Disorder Reduce crime? A Systematic Review and Metaanalysis". *Journal of Research in Crime and Delinquency*, 52 (4), s. 567–588.

Brottsförebyggande rådet, Brå (2001:a). *Hur – var – närpolis*. Rapport 2001:5. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

Brottsförebyggande rådet, Brå (2001:b). *Kriminell utveckling*. Rapport 2001:15. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

Brottsförebyggande rådet, Brå (2003). *Brottsförebyggande insatser i utsatta områden. En studie av storstadsarbetet*. Brå-rapport om Urban 15. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

Brottsförebyggande rådet, Brå (2007a). *Kameraövervakning och brottsprevention*. Rapport 2007:29. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

Brottsförebyggande rådet, Brå (2007b). *Förbättrad utombus-belysning och brottsprevention*. Rapport 2007:28. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

Brottsförebyggande rådet, Brå (2008a). *14 projekt mot organiserad brottslighet. En analys av Polisens särskilda satsning*. Rapport 2008:22. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

Brottsförebyggande rådet, Brå (2008b). *Grannsamverkans effekter på brottsligheten*. Rapport 2008:9. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

Brottsförebyggande rådet, Brå (2009). *Utvärdering av Kronobergsmodellen*. Rapport 2009:5. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

Brottsförebyggande rådet, Brå (2010a) *Platsens betydelse för polisarbete*. Rapport 2010:11. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

Brottsförebyggande rådet, Brå (2010b). *Lokal organiserad brottslighet, en handbok om motåtgärder*. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

Brottsförebyggande rådet, Brå (2011). *Lokala poliser. Hinder och möjligheter med lokala poliskontor*. Rapport 2011:13. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

Brottsförebyggande rådet, Brå (2013). *Samverkan mellan polis och kommun*. Rapport 2013:5. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

Brottsförebyggande rådet, Brå (2014a). *Brottsförebyggande polisarbete i "hot spots"*. Rapport 2014:5. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

Brottsförebyggande rådet, Brå (2014b). *Gå på pengarna*. Rapport 2014:10. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

Brottsförebyggande rådet, Brå (2014c). *Brott begångna av barn*. Rapport 2014:20. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

Brottsförebyggande rådet, Brå (2015a). *Skjutningar 2006 och 2014*. Kortanalys 2015:7. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

Brottsförebyggande rådet, Brå (2015b). *Försöksprojekt för ökad uppkläring av mängdbrott*. Rapport 2015:9. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

Brottsförebyggande rådet, Brå (2015c). *Kameraövervakning på Stureplan och Medborgarplatsen. Slutrapport*. Rapport 2015:21. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

Brottsförebyggande rådet, Brå (2015d). *Projektplan till Brås projekt med namnet BID-Sofielund*.

Brottsförebyggande rådet, Brå (2015e). *Börja med en kartläggning*. Skrift från Brå. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

Brottsförebyggande rådet, Brå (2015f). *Administrativa åtgärder mot ekonomisk och organiserad brottslighet. Del 1: Tillstånd att bedriva verksamhet*. Rapport 2015:15. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.



- Brottsförebyggande rådet, Brå (2016a). *Insats Fenix*. Rapport 2016:24. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.
- Brottsförebyggande rådet, Brå (2016b). *Samverkan i lokalt brottsförebyggande arbete*. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.
- Brottsförebyggande rådet, Brå (2016c). *Synpunkter i samband med delning av dokument gällande metodstöd för införande av Medborgarlöften*. Brå PM (2016-02-24).
- Brottsförebyggande rådet, Brå (2016d). *Stöd till avhoppare från kriminella grupperingar*. Rapport 2016:6. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.
- Clarke, R. V. (1980). "Situational Crime Prevention: Theory and Practice". *The British Journal of Criminology*, 20(2), 136–147.
- De los Reyes, P., M. Hörnqvist, K. Boréus, F. Estrada, J. Flyghed, A.A. González, M. Lundgren & M. Lundström. (2014). *Bilen brinner, men problemen är kvar: Berättelser om Husbyhändelserna i maj 2013*. Stockholm: Stockholmia.
- Eck, J. and E. Maguire (2000). "Have Changes in Policing Reduced Violent Crime? An Assessment of the Evidence." In A. Blumstein and J. Wallman (Eds.), *The Crime Drop in America*. New York: Cambridge University Press.
- Ek, R., Gerell, M., Guldåker, N., Hallin, P-O., Herbert, M., Nieminen Kristofersson, T., Nilsson, A och Tykesson, M. (2014). "Att laga revor i samhällsväven". Institutionen för urbana studier: Malmö högskola. Tillgänglig på Malmö högskolas webbplats: <https://dspace.mah.se/handle/2043/18123>. (hämtad 2016-09-21).
- Farringtons, D. och Welsh, B. (2007). *Saving children from a life of crime. Early risk factors and effective interventions*. New York: Oxford University Press.
- Furuhagen, B. (2009). *Från fjärdingsman till närpolis – en kortfattad svensk polishistoria*. Växiö University Studies in Policing. Nr 0002–2009.
- Folkpartiet Liberalerna (2004). *Utanförskapets karta. En kartläggning över utanförskapet i Sverige*. Kan hämtas på följande webbplats: <http://www.temaasyl.se/Documents/Partipolitiskt/Utanf%C3%B6rskapets%20Karta.pdf> (hämtad 2016-09-21).
- Gill, C., Weisburd, D., Telep, C., Vitter, Z. & Bennett, T. (2014). "Community-oriented policing to reduce crime, disorder and fear and increase satisfaction and legitimacy among citizens: a systematic review". *Journal of Experimental Criminology*, 10, s. 399–428.

- Goldstein, H. (1979). "Improving policing: A problem-oriented approach". *Crime and Delinquency*, 25(2), s. 234–258.
- Goldstein, H. (1990). *Problem-Oriented Policing*. New York: Mc Graw Hill.
- Hallin, P.-O., Jashari, A., Listerborn, C., Popoola, M. (2010). "Det är inte stenarna som gör ont: Röster från Herrgården, Rosengård – om konflikter och erkännande". Institutionen för urbana studier: Malmö högskola. Tillgänglig på Malmö högskolas webbplats: <https://dspace.mah.se/handle/2043/10977>. (hämtad 2016-09-21).
- Hallin, P.-O., Jashari, A., Listerborn, C. och Popoola, M. (2011). "Varför kastar de sten? Om konflikter och erkännande". Tillgänglig på Myndigheten för Samhällsskydd och Beredskaps (MSB) webbplats: <https://www.msb.se/RibData/Filer/pdf/26061.pdf> (hämtad 2015-09-21).
- Hirschfield, A. och Bowers, K. J. (1997). "The Effect of Social Cohesion on Levels of Recorded Crime in Disadvantaged Areas". *Urban Studies*. 34, s. 1275–1295.
- Hodgkinson J., Marshall S., Berry G., Newman M., Reynolds P., Burton E., Dickson K., och Anderson J. (2009). "Reducing gang related crime: A systematic review of 'comprehensive' interventions. Technical report". I: *Research Evidence in Education Library*. London: EPPI-Centre, Social Science Research Unit, Institute of Education, University of London.
- International Centre for the Prevention of Crime (ICPC) (december 2015) *Preventing Radicalization: A Systematic Review*. [www.cipc-icpc.org](http://www.cipc-icpc.org)
- Ju2011/1906/KRIM
- Kennedy, D. (2006). "Old wine in new bottles: Policing and the lessons of pulling levers". *Police innovation: Contrasting perspectives*, 155, 165.
- Lee, M. R. (2000). "Community Cohesion and Violent Predatory Victimization: A Theoretical Extension and Cross-national Test of Opportunity Theory". *Social Forces* 79 (2), s. 683–688.
- Liberman, A. M., Kirk, D., Kideuk, K. (2014). "Labeling effects of first juvenile arrests secondary deviance and secondary sanctioning". *Criminology*, 52, s. 345–370.
- Maguire, M. (2004). "The Crime Reduction Programme in England and Wales: Reflections on the vision and the reality". *Criminal Justice*, 4 (3), s. 213–237.
- Marklund, K., Andershed, A-K., Andershed, H., Kalland, M., Kouvonen, P., Ogden, T., Hjort Oldrup, H., Sundell, K.,

- Simic, N., Söderström, E., Irgens, P., Källsmyr, K., Nergård, I., Warrar C., Schnohr m.fl. (2012). "Nordic children. Early intervention for children and families". Stockholm: Nordens Välfärdscenter. Kan laddas ned på Nordens Välfärdscenters webbplats: [http://www.nordicwelfare.org/PageFiles/415/Inspirationsh%c3%a4ften/5ENG\\_LR.pdf](http://www.nordicwelfare.org/PageFiles/415/Inspirationsh%c3%a4ften/5ENG_LR.pdf).
- Mayhew, P. *Situational crime prevention in socially deprived areas: request for evidence*. PM per mail till Brå 2016-03-22.
- Mazerolle, L., Soole, D. och Rambouts, S. (2007). "Street-Level Drug Law Enforcement: A Metaanalytic Review". *Campbell systematic reviews* 2007.2.
- Mazerolle, L., Bennett, S., Davis, J., Sargent, E., Manning, M. (2013). "Legitimacy in policing; a systematic review". *Campbell systematic reviews* 9.1.
- McAra L., och McVie. S. (2010). "Youth crime and justice: key messages from the Edinburgh study of youth transitions and crime". *Criminology and Criminal Justice*, 10(2), s. 179–209.
- Myhill, A. (2012) *Community engagement in policing – Lessons from the literature*. National Policing Improvement Agency (NPIA). Originally published by the Home Office.
- Myhill, A. och Quinton, P. (2011). "It's a fair cop? Police legitimacy, public cooperation, and crime reduction: An interpretative evidence commentary". London: National Policing Improvement Agency. Kan hämtas på What Works Centre:s webbplats: [http://whatworks.college.police.uk/Research/Documents/Fair\\_cop\\_Full\\_Report.pdf](http://whatworks.college.police.uk/Research/Documents/Fair_cop_Full_Report.pdf) (hämtad 2016-09-21).
- Myhill, A. (2012). "Community engagement in policing. Lessons from the literature". London: National policing improvement agency. Kan hämtas på What Works Centre:s webbplats: [http://whatworks.college.police.uk/Research/Documents/Community\\_engagement\\_lessons.pdf](http://whatworks.college.police.uk/Research/Documents/Community_engagement_lessons.pdf) (hämtad 2016-09-21).
- Newman, O. (1996). "Creating Defensible Space". U.S. Department of Housing and Urban Development. Kan hämtas på The U.S. Department of Housing and Urban Development's (HUD's) Office of Policy Development and Research (PD&R):s webbplats: <https://www.huduser.gov/publications/pdf/def.pdf>
- Näringslivsdepartementet. (2013). "Urbana utvecklingsområden 2013 - Statistisk uppföljning utifrån 7 indikatorer". Kan hämtas på den svenska regeringens webbplats: <http://www.regeringen.se/rapporter/2013/11/urbana-utvecklingsomraden-2013---statistisk-uppfoljning-utifran-7-indikatorer/> (hämtad 2016-09-21).
- Olander, A., Jansson, T., Svensson, O., Stakeberg, J., Svensson, H., Blomberg, H. (2012). "Grannsamverkan i flerfamiljshus –

effektiv och uthållig metod: Rapport från en utvärdering som genomförts som följeforskning”. DIVA, Högskolan Halmstad. Kan hämtas på följande webbplats: <http://swepub.kb.se/bib/swepub:oai:DiVA.org:hh-17034?tab2=abs> (hämtad 2016-09-21).

Olds, DL, Henderson, CR Jr, Chamberlin R, Tatelbaum R. (1986). ”Preventing child abuse and neglect: a randomized trial of nurse home visitation”. *Pediatrics*, (78), s. 65–78.

OSCE (Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa) (2014). ”Preventing Terrorism and Countering Violent Extremism and Radicalization that Lead to Terrorism: A Community-Policing Approach”. Vienna: OSCE. Kan hämtas på OSCE:s webbplats: <http://www.osce.org/atu/111438?download=true> (hämtad 2016-09-21).

Petrosino, A., Turpin-Petrosino, C., & Guckenburg, S. (2010). ”Formal system processing of juveniles: Effects on delinquency”. *Campbell Systematic reviews*, 2010:1.

Pettersson, T. (2012). *Att balansera mellan kontroll och kontakt. Lokala polisens arbete med ungdomar*. Lund: Studentlitteratur.

Polisen (2015). *Utsatta områden – sociala risker, kollektiv förmåga och oönskade händelser*. Stockholm: Polismyndigheten, operativa avdelningen. Kan hämtas på polisens webbplats: <https://polisen.se/Global/www%20och%20Intrapolis/%c3%96vriga%20rapporter/Utsatta-omraden-sociala-risker-kollektiv-formaga-o-oonskade-handelser.pdf> (hämtad 2016-09-21).

Polisen (2016). *Kunskapsbaserat arbete med medborgarlöften i samverkan. Metodstöd*. Diariennr. A086.967/2015.

Popcenter. (2016). Webbplats där det redogörs för 24 kategorier av Situational Crime Prevention. <http://www.popcenter.org/25techniques/>. Hämtad 2016-09-22.

Prop. 2015/16:1, *Budgetpropositionen för 2016*. Regeringens budgetproposition för 2016, Utgiftsområde 4 Rättsväsendet. Finns att ladda ner på regeringskansliets webbplats: <http://www.regeringen.se/rattsdokument/proposition/2015/09/prop.-2015161/> (hämtad 2016-09-21).

Quinton, P och Morris, J. (2008) *Neighbourhood policing: The impact of piloting and early national implementation*. Home Office Online Report 01/08. London: Home Office.

Ratcliffe, J. (2008). *Intelligence-Led Policing*. Willan Publishing.

Sampson, R. J. and Groves, W. B. (1989). ”Community Structure and Crime: Testing Social Disorganization Theory”. *American Journal of Sociology* 94: 774–802.

Sampson, R. J. and Raudenbush, S. (1999). "Systematic Social Observation of Public Spaces: A New Look at Disorder in Urban Neighbourhoods". *American Journal of Sociology* 105: 603–651.

Sanandaji, T. (2014). "Utanförskapetets karta – en uppföljning av Folkpartiets rapportserie". (Rapport skriven för tankesmedjan den nya välfärden). Stockholm: JustNu.

Sarnecki, J. (2014). *Introduktion till Kriminologi*. Lund: Studentlitteratur.

Sarnecki, J. (2016). "Kap 1: Brottslighet och motåtgärder i socio-ekonomiskt utsatta områden". *Hela staden – bryt segregationen*. Forum för reformer och entreprenörskap (Fores). Kan laddas ner på tankesmedjan Fores webbplats: <https://fores.se/hela-staden-bryt-segregationen-lansering-av-forsta-delrapporten-141/> (hämtad 2016-09-21).

Scarman, L. (1981). *The Scarman Report: The Brixton Disorders 10–12 April 1981*. Harmondsworth: Penguin.

Sherman, L.W., Gottfredson, D., MacKenzie, D., Eck, J., Reuter, P och Bushway, S. (2001). *Preventing Crime: What works, what doesn't, what's promising. A Report to the U S Congress*. Department of Criminology and Criminal Justice, University of Maryland.

Sherman, L. and J. Eck. (2002). "Policing for Prevention." In L. Sherman, D. Farrington, B. Welsh, and D. MacKenzie (eds.), *Evidence-Based Crime Prevention*. New York: Routledge.

Skogan, W. G. och Steiner, L. (2004). "Community policing in Chicago, year ten. An evaluation of Chicago's alternative policing strategy". *Illinois Criminal Justice Information Authority*. Kan laddas ner på Illinois Criminal Justice Information Authoritys webbplats <http://www.icjia.state.il.us>.

Socialstyrelsen (2012). *Kartläggning av samverkansinterventioner med syfte att motverka en kriminell livsstil bland unga*. Stockholm: Socialstyrelsen.

Socialstyrelsen (2014). *Effekter av föräldrastöd – redovisning av en nationell utvärdering på uppdrag av Socialstyrelsen*. Socialstyrelsen. Kan hämtas på socialstyrelsens webbplats: <http://www.socialstyrelsen.se/Lists/Artikelkatalog/Attachments/19594/2014-11-12.pdf> (hämtad 2016-09-21).

Socialstyrelsen (2015). *Nationella riktlinjer för vård och stöd vid missbruk och beroende. Stöd för styrning och ledning*. Socialstyrelsen. Kan hämtas på socialstyrelsens webbplats: <http://www.socialstyrelsen.se/Lists/Artikelkatalog/Attachments/19770/2015-4-2.pdf> (hämtad 2016-09-21).

Socialstyrelsen (2016a). *Utvärdering av samverkansformen sociala insatsgrupper – Delredovisning av ett regeringsuppdrag*. Socialstyrelsen. Kan hämtas på socialstyrelsens webbplats: <http://www.socialstyrelsen.se/Lists/Artikelkatalog/Attachments/20073/2016-2-17.pdf> (hämtad 2016-09-21).

Socialstyrelsen (2016b). *Sociala insatsgrupper. Lokal samverkan för att förhindra ungdomar från att begå brott*. Socialstyrelsen. Kan hämtas på socialstyrelsens webbplats: <http://www.socialstyrelsen.se/Lists/Artikelkatalog/Attachments/20067/2016-2-11.pdf> (hämtad 2016-09-21).

Socialstyrelsen (2016c). *Våldsbejakande extremism. Stöd för socialtjänstens arbete med barn och unga vuxna*. Stockholm: Socialstyrelsen.

SOU (Statens offentliga utredningar) (2010:15). *Kriminella grupperingar – motverka rekrytering och underlätta avhopp. Betänkande av Utredningen mot kriminella grupperingar*. Stockholm: Fritzes Offentliga Publikationer.

Söderholm Carpelan, K., Andershed, A-K., Andershed, H., Brännström, L., Nyström, M och Ahlgren, T. (2008). *Insatser för unga lagöverträdare. En systematisk sammanställning av översikter om effekter på återfall i kriminalitet*. Socialstyrelsen, november 2008. Kan hämtas på socialstyrelsens webbplats: [http://www.socialstyrelsen.se/Lists/Artikelkatalog/Attachments/8799/2008-126-58\\_200812658.pdf](http://www.socialstyrelsen.se/Lists/Artikelkatalog/Attachments/8799/2008-126-58_200812658.pdf) (hämtad 2016-09-21).

Tham, H. (2013). Tidiga ingripanden som kriminalpolitisk strategi. I: Estrada, F och Flyghed, J (red): *Den svenska ungdomsbrottsligheten*. Lund: Studentlitteratur.

Thornberry, T. P., Huizinga, D. och Loeber, R. (2004). "The causes and correlates studies: Findings and policy implications". *Juvenile Justice* 9(1), s. 3–19.

Tuffin, R., Morris, J., & Poole, A. (2006). "An evaluation of the impact of the National Reassurance Policing Programme (HORS 296)". London, UK: Home Office Research, Development and Statistics Directorate. Kan hämtas på följande webbplats: [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/115825/hors296.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/115825/hors296.pdf) (hämtad 2016-09-21).

USAID (Februari 2016). *What works in reducing community violence. A meta-review and field study for the northern triangle*. Prepared by Democracy International, Inc.

Ward, J. T., Krohn, M. D., Gibson, C. L. (2014). "The effects of police contact on trajectories of violence: a group-based, propensity score matching analysis". *Journal of interpersonal violence*, 29(3), s. 440–475.

Wedlock, E. (2006). *Crime and cohesive communities*. London: Home Office. Kan hämtas på följande webbplats: [http://bucks-daat.co.uk/attachments/093\\_crime\\_cohesive\\_communities.pdf](http://bucks-daat.co.uk/attachments/093_crime_cohesive_communities.pdf) (hämtad 2016-09-21).

Wollter, F., Kassman, A. och Oscarsson, L. (2013). *Utvärdering av sociala insatsgrupper. Individinriktad samverkan kring unga i riskzonen*. Rikspolisstyrelsens utvärderingsfunktion, Rapport 2013:1. Kan hämtas på följande webbplats: [https://polisen.se/Global/www%20och%20Intrapolis/Sociala%20insatsgrupper/Utvardering\\_av\\_sociala\\_insatsgrupper\\_webb.pdf](https://polisen.se/Global/www%20och%20Intrapolis/Sociala%20insatsgrupper/Utvardering_av_sociala_insatsgrupper_webb.pdf) (hämtad 2016-09-21).

Young, M. A., och Gonzalez. V. (2013). ”Getting Out of Gangs, Staying Out of Gangs: Gang intervention and Desistence Strategies”. *National Gang Center Bulletin* 8(4).

## Webbplatser:

### Kunskapskällor till POP

Webbplatsen till organisationen the Center for Problem-Oriented Policing (ICPC). [www.popcenter.org](http://www.popcenter.org).

Webbplatsen till det kanadensiska International Center for Prevention of Crime, ICPC. [www.crime-prevention-intl.org](http://www.crime-prevention-intl.org).

En webbplats till crimesolutions som utifrån tillgänglig forskning värderar hur effektiva olika program som länkar till rättsväsendet är utifrån indelningen vad fungerar, vad fungerar inte och vad är lovande. [www.crimesolutions.gov/](http://www.crimesolutions.gov/).

### Andra webbplatser:

Counter Extremism (2014). Information om på internetbase- rade projektet ”Digital Disruption” i Storbritannien. Hämtas på Counter Extremisms webbplats. <https://www.counterextremism.org/resources/details/id/508/slotevaart-action-plan-to-prevent-radicalisation> (hämtad 2016-09-21).

NGC (National Gang Center) (2013). Beskrivning av NGC. <https://www.nationalgangcenter.gov/Content/Documents/Getting-Out-Staying-Out.pdf> (hämtad 2016-09-21).

# Bilaga 1

Idékatalog för områdesutveckling hämtad från appendix till artikel av Manne Gerell och Per-Olof Hallin i Ek med flera. *Att laga revor i samhällsväven 2014.*

## Idékatalog för områdesutveckling

### Organisering, nätverk och civilsamhälle

1. Kommun, fastighetsägare eller båda måste ta en tydlig och synlig ledarroll i förhållande till de boende. Vara långsiktig och konsekvent i sitt agerande.
2. Genomför samråd med boende och civilsamhällets organisationer för att identifiera viktiga behov och önskemål för bostadsområdets utveckling.
3. Fördjupa demokrati och delaktighet i området genom att initiera någon form av råd eller forum med representanter från områdets samtliga aktörsgrupper. Inrätta boendepanel, boenderåd för att följa och diskutera områdets utveckling.
4. Utifrån samrådet initiera och kommunicera mobiliserande, strategiskt och symboliskt viktiga projekt och processer som visar att kommun och fastighetsägare satsar på området. Det kan vara allt från ombyggnadsprojekt till mer socialt inriktade åtgärder.
5. Vidareutveckla kontaktytor mellan fastighetsföretag och boende (trapp-, hus- eller gårdsombud), samt kontakter mellan boende.
6. Utveckla självförvaltning.
7. Utveckla en genomtänkt strategi för att stödja civilsamhället. Det gäller inte minst fördelning av föreningslokaler. Verksamheter som är gränsöverskridande och vänder sig mot (alla) boende är särskilt viktiga.

### Kommunikation

8. Utveckla en genomtänkt och samordnad kommunikationsstrategi från fastighetsägares och kommuns sida. Hur fung-



erar nuvarande kommunikationsformer? Snabb återkoppling när boende tillfrågas.

9. Starta informationskontor dit boende kan vända sig för information och rådgivning om det svenska samhället.

### **Förvaltning**

10. Undersök för- och nackdelar med att införa alternativa upplåtelseformer som kooperativ hyresrätt och andelsägarlägenheter i bostadsbeståndet för att skapa en ekonomisk intressegemenskap för de boende. Alternativt kan lokalt fastighetsföretag bildas där de boende har majoritet eller en stor andel styrelseledamöter.
11. Undersök möjligheterna att inrätta en områdesbaserad utvecklingsfond som byggs upp genom minskade kostnader för underhåll och skadegörelse och med inflytande för boende och ungdomar. Synliggör socialt orsakade kostnader i bostadsområdet och i samhället.

### **Normer och kollektiv förmåga**

12. Diskutera och tydliggör gemensam värdeplattform och boenderegler. Hur vill de boende att området skall fungera? Vem har ansvar för vad?
13. Utveckla en metod där myndigheter tillsammans med de boende träffas för att diskutera ett akut problem (på en gård eller gata exempelvis) och vilka åtgärder som kan vidtas.

### **Trygghet**

14. Genomför trygghetsbesiktning och certifiering inklusive systematiska trygghetsvandringar. Trygghetssamordnare kan organisera arbetet.
15. Utbilda och stöd nattvandrare.
16. Utveckla polisens sätt att arbeta i utsatta områden. Genomför och utvärdera försök med hög och kontinuerlig polisenärvaro i särskilt utsatta områden. Utveckla arbetet med ungdomar avseende relationsskapande och främjande syfte. Utveckla ett närmare samarbete med befintliga organisationer. Utveckla arbetssätt för att få ”fler ögon” – fler som vistas på eller besöker mikroplatser förutom polisen.
17. Utveckla strategier och åtgärder för att förbättra det sociala stödet till och skyddet för brottsoffer och potentiella vittnen.
18. Informera när risken för inbrott ökar. Som ett minimum borde det varnas när två inbrott har inträffat under en kort tid.
19. Genomför särskilda åtgärder mot ”killgäng” som säljer cannabis/droger. Utveckla en strategi för att få försäljningen att upphöra eller flytta.

20. Identifiera barn och ungdomar i riskmiljöer, risksituationer – samverkan för åtgärder.
21. Utveckla arbetssätt där mobila team av fältassistenter vid behov kan röra sig över stadsområdesgränser.
22. Fysisk ombyggnad och god belysning för att motverka otrygga platser. Sätta upp kameror om så behövs på lämpliga platser.

#### **Satsning mot ungdomsarbetslöshet**

23. Inventera olika verksamheter inom kommun, fastighetsföretag, civilsamhälle och näringsliv för att identifiera möjliga introduktionsarbeten för ungdomar.
24. Undersök om det finns möjligheter att använda färre underentreprenörer till förmån för fler fast anställda som ett sätt att stärka lokala sociala nätverk och anställa fler från området.
25. Undersöka möjligheterna till sociala klausuler för att anlita/anställa boende i området.
26. Starta aktiviteter för barn på gårds- och kvartersnivå – kvarters-/områdespedagoger, kvarters-/områdesträdgårdsmästare – rekryteras och utbildas bland de boende.
27. Pröva nya former för entreprenörskap som ”urban laboratory” eller ”makerspace”.



Brottsligheten i socialt utsatta områden har kommit alltmer i fokus. Det handlar om både grova brott som skjutningar och narkotikahandel, som vardagsbrott och ordningsstörningar. Problemen har bidragit till att en stor del av de boende känner sig otrygga och har ett svagt förtroende för polisen. Regeringen har därför bett Brå att sammanställa kunskap från forskning och erfarenhet om vilka åtgärder som kan vara verksamma för att komma till rätta med dessa problem.

I rapporten tas följande framgångsfaktorer upp:

- Polisen bör koncentrera sina insatser till platser och tider där mest brott begåtts, så kallade hot spots.
- Resultaten blir bättre när repressiva polisiära insatser kombineras med insatser av social karaktär.
- Det kan vara effektivt att fokusera på högaktiva kriminella och hårdbevaka dem i kombination med att de erbjuds sociala insatser.
- Så kallad situationell prevention kan minska tillfällena till brott.
- Lokalt dialogbaserat polisarbete, i samverkan med andra, kan öka de boendes förtroende för polisen.

Förhoppningen är att rapporten kan vara användbar både för polisen och andra aktörer på lokal nivå och för beslutsfattare på regional och nationell nivå.



**Brottsförebyggande rådet/National Council for Crime Prevention**

BOX 1386/TEGNÉRGATAN 23, SE-111 93 STOCKHOLM, SWEDEN

TELEFON +46 (0)8 527 58 400 • FAX +46 (0)8 411 90 75 • E-POST INFO@BRA.SE • WWW.BRA.SE