



Brottsförebyggande polisarbete i ”hot spots”

*Resultat och erfarenheter från två projekt
mot personrån och misshandel*

Brottsförebyggande polisarbete i ”hot spots”

Resultat och erfarenheter från två
projekt mot personrån och misshandel

Rapport 2014:5

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

ISSN 1100-6676
ISBN 978-91-87335-21-1
URN:NBN:SE:BRA-541

© Brottsförebyggande rådet 2014
Författare: Fredrik Marklund och Sara Merenius
Omslag: Anna Björnström
Produktion: Ordförandet AB
Tryck: Lenanders Grafiska AB 2014

Brottsförebyggande rådet, Box 1386, 111 93 Stockholm
Telefon 08-401 87 00, e-post info@bra.se, www.bra.se

Denna rapport kan beställas hos bokhandeln eller hos Fritzes Kundservice, 106 47 Stockholm
Telefon 08-598 191 90, fax 08-598 191 91, e-post order.fritzes@nj.se

Innehåll

Förord	5
Sammanfattning	6
Summary	11
Brås bedömning	16
Inledning	20
Vad fungerar inom brottsförebyggande polisarbete?.....	21
Problemorienterat arbete och situationell brottsprevention.....	22
Projektens upplägg och mål.....	23
Om studierna	27
Material.....	27
Metod.....	28
Stockholm	30
Från initiativ till projektstart.....	30
Beskrivning av personrånen i Stockholm.....	32
Insatser.....	35
Resultatuppföljning.....	40
Utvecklingen av anmälda personrån.....	43
Utveckling av slutredovisade ärenden.....	48
Framtiden.....	49

Eskilstuna	50
Från initiativ till projektstart.....	50
Anmälda fall av misshandel i Eskilstuna	51
Insatser	54
Resultatuppföljning.....	58
Utvecklingen av det anmälda våldet	61
Framtiden	64
Referenser	65
Bilagor	67
1. Anmälda personrån.....	67
2. Anmälda fall av misshandel utomhus och våld mot tjänsteman.....	71

Förord

Under ett års tid har polisen i Stockholm och Eskilstuna genomfört två projekt med brottsförebyggande inriktning i samverkan med Brottsförebyggande rådet (Brå). I Stockholm har projektet rört personrån och i Eskilstuna misshandel utomhus. Brå har bistått polisen med att analysera brottsligheten och agerat kunskapsstöd vid val av arbetsmetoder och frågor rörande genomförandet av arbetet. Målet med projekten var att minska den aktuella brottsligheten i de två städerna genom ett polisiärt arbete som är förankrat i aktuell forskning om vad som fungerar när det gäller brottsförebyggande polisarbete. Från Brås sida har ytterligare ett syfte varit att stimulera sådant vetenskapligt förankrat arbete och förhoppningen är att denna rapport bidrar till detta.

Rapportens författare är Fredrik Marklund och Sara Merenius, bägge utredare på Brå. Lektor Rolf Granér har vetenskapligt granskat rapporten och lämnat värdefulla synpunkter. Andra värdefulla synpunkter har lämnats av doktor Jan Andersson vid Rikspolisstyrelsen, Didier Sandström, Daniel Horner och Göran Garpensved vid polisen i Stockholm samt Staffan Grenehammar vid polisen i Eskilstuna.

Ett stort tack riktas till de engagerade poliser i Stockholm och Eskilstuna som deltagit i projekten!

Stockholm i januari 2014

Erik Wennerström
Generaldirektör

Stina Holmberg
Enhetschef

Sammanfattning

Denna rapport redovisar två projekt som polisen i Stockholm och Södermanland genomfört i samarbete med Brottsförebyggande rådet (Brå). Projekten gäller i första hand brottsförebyggande arbete mot personrån i Stockholm och misshandel utomhus i Eskilstuna. Utgångspunkten var att det i de bägge städerna visat sig finnas en potential att koncentrera brottsförebyggande insatser på specifika platser, så kallade ”hot spots”, för de aktuella brotten. Brås roll i sammanhanget har varit att ge metodstöd – i betydelsen att bistå polismyndigheterna vid valet av insatser och arbetssätt med förankring i tillgänglig forskning – samt att utvärdera resultaten av projekten. Det är polisen som organisatoriskt utformat projekten, tagit fram insatser och stått för genomförandet av dem. I bägge fallen har projekttiden uppgått till ett år.

Syftet med projekten har varit att minska den aktuella brottsligheten i de två städerna. I ett större perspektiv är det också Brås förhoppning att rapporten kan bidra till att stimulera polisen till att satsa på brottsförebyggande arbete med tydligare vetenskaplig förankring.

Projekten har förankrats i aktuell forskning

Den forskning som finns om brottsförebyggande polisarbete säger i korthet att arbete som har potential att vara effektivt är sådant som utgår från underliggande problem och inriktas mot riskfaktorer. Det bör också vara brottsspecifikt och proaktivt. Forskningsläget är inte sådant att det därifrån enkelt går att ta fram och applicera standardlösningar, men den kan fungera som vägledning vid val av metoder som tänkas fungera utifrån den aktuella situationen. Mot bakgrund av det har Brå inom ramen för projekten valt att rikta in metodstödet på att hjälpa polisen att ta fram insatser som riktar sig mot befintliga problem och har en tydlig brottsförebyggande idé. Arbetet har utgått från den så kallade SARA-modellen¹ och två olika verktyg har använts för att tydlig-

¹ SARA är en förkortning för *scanning, analysis, response* och *assessment*, som står för de olika stegen i denna modell för ett problemorienterat arbetssätt. Själva modellen förklaras mer ingående i rapporten (avsnittet Projektens upplägg och mål).

göra kopplingen mellan insats och avsedd förebyggande påverkan, nämligen den så kallade brottstriangeln och en sammanställning av tekniker för situationell brottsprevention.

Problembeskrivningar

Underlaget som använts till att ta fram insatser bygger på en analys av den anmälda brottsligheten av de nämnda slagen i de två städerna under en treårsperiod. Utgångspunkten är en analys av de brott som sker i identifierade så kallade hotspot-områden, där en relativt stor del av den anmälda brottsligheten sker. I Stockholm rör det sig om sju områden där omkring en fjärdedel av de anmälda personrånen sker. I Eskilstuna handlar det om tre områden där omkring en tredjedel av de anmälda fallen av misshandel utomhus sker. Varje område har en radie på omkring 90 meter från dess mittpunkt.

I Stockholm sker personrånen oftast under sena kvällar och nätter. Gärningspersonerna agerar oftast i grupp och det är nästan uteslutande män som utför rånen. En mycket hög andel av gärningspersonerna är unga, hälften bedöms vara under 22 år gamla. Även offret är oftast en ung man, men till skillnad från gärningspersonerna är offret oftast ensam vid gärningstillfället. Det vanligaste tillvägagångssättet är att gärningspersonerna tar kontakt med offret och verbalt uttrycker sina önskemål. Våld är relativt vanligt och förekommer i ungefär 60 procent av ärendena. Det är mindre vanligt att offren utsätts för vapenhot; det sker i ungefär en tredjedel av ärendena. Oftast handlar det då om att offret hotas med kniv eller annat stickvapen. Det vanligaste bytet från ett personrån är en mobiltelefon.

I Eskilstuna sker våldet oftast under sena kvällar och tidiga nätter under tre av veckans dagar: onsdagar, fredagar och lördagar. Det allra vanligaste är att våldet sker i anslutning till krogar och nattklubbar och en stor majoritet har en koppling till alkoholkonsumtion. Både gärningspersoner och brottsoffer är oftast unga män. Det är också vanligast, åtminstone när det gäller unga personer, att både gärningsperson och brottsoffer är tillsammans med vänner vid misshandelstillfället. I en fjärdedel av anmälningarna känner brottsoffer och gärningsperson till varandra sedan tidigare. Det våld det rör sig om är oftast knytnävsslag, och det är mycket ovanligt att det förekommer några vapen.

Polisens insatser i de två städerna

I Stockholm inrättades en särskild personrånskommission för att utföra insatser mot personrånen. Kommissionen har bestått av en utredningsgrupp och en grupp i yttre tjänst. I perspektivet att förebygga brott har insatserna uteslutande varit inriktade mot gärningspersoner, och har haft som övergripande syfte att försvåra

möjligheterna att begå brott och öka den upplevda upptäcktsrisken. Den huvudsakliga arbetsinsatsen har utgjorts av riktad patrullering i hotspot-områden under brottsutsatta dagar och tider. Andra insatser har varit att identifiera seriebrottslighet och spana mot fokuspersoner.² Förändringarna när det gäller utredningsarbetet har bestått i att skapa rutiner för att säkerställa alla relevanta insatser. Det gäller både för att identifiera gärningspersoner i ärenden där man saknar en misstänkt, och för att utreda misstänkta personers delaktighet. Främst har man oftare beställt in kameramaterial och mer ingående analyserat detta. Man har dock även arbetat med nya sätt att spåra mobiltelefoner och med att löpande analysera inkomna brott, i syfte att tidigt upptäcka seriebrottslighet.

I Eskilstuna har projektet till stor del drivits av en projektledare som haft i uppgift att se till att insatserna blivit utförda inom ramen för den befintliga verksamheten. Polisen i Eskilstuna har i det brottsförebyggande perspektivet främst arbetat med insatser som riktar sig mot de platser där våldet sker. Arbetet har varit inriktat dels mot krogarna och de personer som verkar där: krogägare, ordningsvakter och serveringspersonal, dels mot miljöerna utanför krogarna, där man samverkat med kommunen för att påverka upplevda problem. Det polisiära arbetet som riktats mot krogarna har haft i huvudsakligt syfte att minska överservering av alkohol. Man har bland annat arbetat med detta genom dolda krogkontroller och genom utökad handledning av ordningsvakter i det praktiska arbetet.

Inledningsvis fanns avsikten att projektet i Eskilstuna också skulle omfatta att utreda de anmälda brotten om våld utomhus. Den delen föll dock bort när projektet inleddes.

Implementering

På det stora hela har många av de planerade insatserna i både Stockholm och Eskilstuna genomförts på det sätt som det var tänkt. Den insats som har varit svårast att genomföra för poliserna är den riktade patrulleringen i Stockholm. Svårigheten har konkret varit att få till en tillräckligt hög dos av patrullering under de dagar och tidpunkter då personrånen är vanligast förekommande, det vill säga på kvällar och nätter, fredagar och lördagar.

Under projekttiden har den yttre gruppen, som bestått av sex poliser, arbetat omkring 40 procent av alla helgnätter, det vill säga mellan tre och fyra helgnätter per månad. Att antalet arbetade helgpas inte varit fler beror främst på en kombination av två faktorer. Den ena är att man valt att arbeta i helgrupp, eftersom man upplever att man kan genomföra ett bättre arbete när man är fler

² Fokuspersoner behöver inte vara misstänkta för brott, men är sedan tidigare kända av polisen för att ha begått personrån eller liknande brott.

till antalet. Den andra faktorn är att citypolisernas arbetstidsavtal endast kräver arbete fyra helgnätter under en sexveckorsperiod.

Det har även visat sig inte helt oproblematisk att genomföra strategin med många korta besök per hotspot-område och arbetspass. Antalet besök per pass med riktad patrullering har varierat mellan ett och femton, med ett genomsnitt på sex besök per pass. Den genomsnittliga tiden per besök har uppgått till omkring 25 minuter. Sammantaget ger det att omkring två och en halv timme per arbetspass tillbringats på plats i hotspot-områden. Även det är en starkt bidragande orsak att de flesta arbetspassen har genomförts som hel grupp. Utöver detta finns dock även andra orsaker. Man anger exempelvis att en del praktiska problem tillkommit till följd av bristande intern förankring av projektet. Det handlar bland annat om att man inte på förhand har haft tillgång till utrustning och funktioner som varit viktiga för arbetet, såsom fordon, bärbara datorer och en egen radiokanal, utan flera gånger behövt ordna detta själva i början av passet. Vid flera arbetspass uppger gruppen att det tagit uppemot en timme i anspråk att ordna med fordon. Därutöver går en del av tiden även åt till att registrera information i olika register, till exempel vid gripanden eller när man tar något i beslag.

Resultaten är försiktigt positiva

Resultaten av det brottsförebyggande arbetet i både Stockholm och Eskilstuna bedöms av Brå som försiktigt positiva. I bägge fallen sammanfaller en minskning av den anmälda brottsligheten med att projekten genomförs. Det finns dock både tecken på och tecken emot att de genomförda insatserna har påverkat brottsligheten. Det som främst talar emot är att ett minskat antal anmälda brott av de slag som studeras verkar ha varit en generell trend i hela landet under den aktuella perioden. Det som talar för är att de anmälda brotten tycks ha minskat på ett sätt som ligger i linje med vad som var förväntat utifrån insatsernas utformning.

I Stockholm handlar det om att

- personrånen minskade mer i de utpekade hotspot-områdena än i staden i övrigt
- minskningen ser ut att ha skett bland unga personer
- minskningen bland unga personer inblandade i personrån tycks vara större i Stockholm än i övriga storstadsområden.

Dessutom har det inte tidigare funnits något starkt samband i hur antalet anmälda personrån utvecklats över tid mellan Stockholm och landet i övrigt.

I Eskilstuna handlar det om att

- misshandelsfallen minskade i hotspot-områden, men inte i övriga staden
- minskningen skedde uteslutande under de tider då våldet kan kopplas till nöjeslivet

- ordningsvakternas svar på en enkät visar på samband mellan minskad överservering, minskade berusningsnivåer och minskat våld.

Dessutom minskar våldet i Eskilstuna enligt ett annat mönster än det gör i landet som helhet.

Summary

This report looks at two projects carried out by the police in Stockholm and Södermanland in collaboration with the Swedish National Council for Crime Prevention (Brå). The project primarily concerns crime prevention initiatives targeting muggings in Stockholm and open-air assault in Eskilstuna. The point of departure was the potential in both cities to concentrate crime prevention initiatives to specific locations, known as hot spots, for the offence in question. Brå's role in this context was to provide methodological support – in the sense of assisting the various police authorities in the choice of initiatives and working methods based on available research – and to evaluate the outcomes of the projects. The police was responsible for designing the project's organisational framework, developing initiatives and implementing these. In both cases the project duration was one year.

The purpose of the projects was to reduce the crime rate in the two cities. In a larger perspective, it is also Brå's hope that the report will contribute to stimulating the police to invest in crime prevention initiatives with a clearer scientific basis.

The projects were based on current research

The available research on police crime prevention essentially indicates that potentially effective initiatives are those that are based on underlying problems and which target risk factors. They should also focus on specific offences and be proactive in nature. The current state of research is not such that it is easy to develop and implement standard solutions from it, but it may be used for guidance when selecting possible methods based on the present situation. In light of this, Brå has decided to focus its methodological support, in the context of these projects, on helping the police to develop initiatives that target existing problems and which have a clear notion of crime prevention. The work was carried out based on the SARA model³ and two different tools have been used to

³ SARA is an acronym for scanning, analysis, response and assessment, which are the different stages of this model for problem-oriented working methods. The model itself is explained in greater detail in the report.

clarify the link between initiative and intended impact in terms of crime prevention: the problem analysis triangle or “crime triangle”, and a group of techniques for situational crime prevention.

Description of the problem

The data used to develop initiatives is based on an analysis of reported offences of the aforementioned types in the two cities over a period of three years. The starting point is an analysis of the offences committed in identified hot spots – locations which account for a relatively large proportion of the reported offences – in the two cities. In Stockholm, there are seven such locations where around a quarter of the reported muggings take place. In Eskilstuna there are three, where around a third of the reported cases of open-air assault occur. Each location has a radius of around 90 metres.

In Stockholm, muggings are most common in the late evening and at night. The perpetrators often work in groups and the offence is almost exclusively committed by men. A very high proportion the perpetrators are young; half are estimated to be under the age of 22. In most cases, the victim is also a young man but, unlike the perpetrators, is most often alone when the offence is committed. The usual scenario is that the perpetrator makes contact with the victim and verbally expresses their wishes. Violence is relatively common and occurs in around 60 per cent of cases. It is less common for the victim to be threatened with a weapon; this happens in about a third of cases. In such cases, the victim is usually threatened with a knife or other pointed weapon. The most common spoils of muggings are mobile phones.

In Eskilstuna, the assaults normally take place on late evenings and at night on three days of the week: Wednesday, Friday and Saturday. The most usual case by far is that the assault takes place outside a pub or night club and is linked to the consumption of alcohol. Both perpetrator and victim are in most cases young men. Furthermore, in most cases, at least where young person are involved, both the perpetrator and the victim are together with friends at the time of the assault. In a quarter of reported cases, the victim and perpetrator are previously acquainted. If physical violence is involved, it is a matter of blows in most cases, and it is very uncommon for weapons to be used.

Police initiatives in the two cities

In Stockholm, a special committee for muggings, a *personrånskommission*, was established to carry out initiatives targeting muggings. The committee consists of an investigative group and a group on patrol duty. In the crime prevention perspective, the initiatives have exclusively targeted perpetrators, with the over-

all goal of hampering the possibility to commit an offence and increasing the perceived risk of detection. The main work has consisted of targeted patrolling in hot spots during the days and times when these offences are most commonly committed. Other initiatives have involved identifying serial crime and searching for key persons. Where investigative initiatives are concerned, there have been changes in approach in terms of creating procedures to ensure that relevant investigative initiatives are carried out. This is intended both to identify perpetrators in cases where there are no suspects and to inquire into suspects' involvement. In the majority of cases, photographic evidence has been requested and more in-depth analyses of this have been carried out. New methods of tracking mobile telephones and facilitating continuous analysis of reported offences have also been used, with the purpose of detecting serial crime at an early stage.

In Eskilstuna, the project has largely been run by a project manager tasked with ensuring the initiatives being carried out within the scope of the existing activities. In the crime prevention perspective, the police in Eskilstuna have primarily worked with initiatives targeting the locations where the assaults take place. The work has been focused on pubs and the persons working there: owners, security guards and serving staff, as well as the environment outside of the pubs, where there has been a good deal of collaboration with the municipality in order to rectify perceived problems. The police work targeted at the pubs has been primarily intended to reduce the incidence of over-serving alcohol. This has included undercover pub monitoring and increased supervision for security guards in their practical work.

Initially, the intention was also for the project in Eskilstuna to involve an investigation of the reported incidences of open-air assault, but this element was dropped when the project commenced.

Implementation

On the whole, many of the planned initiatives in both Stockholm and Eskilstuna have been carried out as intended. The initiative that the police found most difficult to carry out was the targeted patrols in Stockholm. The greatest difficulty by far was establishing a sufficient level of patrolling on the days and at the times when muggings are most frequent, i.e., evenings and nights, Fridays and Saturdays.

During the course of the project, the patrol group, which consisted of six police officers, worked around 40 per cent of all weekend nights, i.e., between three and four per month. It is primarily a combination of two different factors that has contributed to the number of weekend shifts worked not being any higher. One is the decision to work in full groups. This is due to the belief that a bet-

ter job can be done with greater numbers. The other factor is that the working-hour agreement of the City police only requires an individual to work four weekend nights within a six-week period.

It has also proven to be somewhat problematic to implement the strategy with many short visits per hotspot and shift. The number of targeted patrols per shift has varied between one and fifteen, with an average of six per shift. The average time per visit was around 25 minutes. This meant a total of around two and a half hours per shift were spent at the hot spots. It is also a strong contributing factor that most shifts have been carried out as a whole group, though there are other causes. There have for example been a number of practical problems as a result of inadequate internal establishment of the project. This is a result of not having access to certain important resources beforehand, such as vehicles, laptops and a specific radio channel; on many occasions the officers had to arrange this themselves at the start of the shift. The group states that for a number of shifts it has taken almost one hour to arrange for a vehicle. In addition, part of the time is spent registering information in various registers, such as when making arrests or confiscating objects.

Cautious optimism about the results

Brå is cautiously optimistic about the results of the crime prevention work in both Stockholm and Eskilstuna. Both projects have coincided with a reduction in reported offences. There are, however, both indications supporting and indications disproving the notion that the initiatives have affected the crime rate. What mostly seems to disprove the claim is that the reduced number of offences of the studied types seems to have been a general trend across the country during that period. What supports the claim is that the number reported offences, as far as can be seen, have fallen in line with what was expected based on the formulation of the initiatives.

In Stockholm, the number of

- muggings has fallen more in the indicated hot spots than elsewhere in the city
- the reduction apparently occurring among young people
- the decrease of young persons involved in muggings appears to be more extensive in Stockholm than in other metropolitan areas.

Furthermore, there has not previously been a strong connection between Stockholm and the rest of the country in terms of the development of reported muggings over time.

In Eskilstuna,

- the incidence of assaults decreased in hot spots, but not elsewhere in the city

- the reduction occurred exclusively during times when the incidences of violence can be linked to nightlife
- the security guards' responses to a survey indicate a connection between a reduction in over-serving, lower levels of drunkenness and a decrease in the amount of violence.

In addition, the violence in Eskilstuna is decreasing in accordance with a pattern that differs from that of the country as a whole.

Brås bedömning

Sammantaget uppfattar Brå att erfarenheterna från de två projekten om problemorienterat hotspot-arbete på flera sätt är goda. Det visar att det går att arbeta brottsförebyggande med tydligare planering och starkare koppling till erfarenheter från tillgänglig forskning än tidigare (se exempelvis Riksrevisionens tidigare kritik (Riksrevisionen, 2010)). Därtill kommer att de inblandade poliserna uppfattat försöken som stimulerande och fruktbara, vilket är särskilt viktigt för att ett brottsförebyggande arbete ska kunna genomföras i praktiken. Resultaten när det gäller brottsligheten får bedömas som försiktigt positiva. De anmälda brotten har minskat i försöksområdena, men det är svårt att bestämma exakt hur mycket av det förändrade arbetssättet som har bidragit till detta.

De inblandade har uppfattat arbetet som meningsfullt

Det framgår tydligt av utvärderingen att de inblandade poliserna har varit nöjda med innehållet i projekten. Till stor del beror det på att projekten haft starkt fokus på ett specifikt brottsproblem. Detta, tillsammans med en löpande återkoppling, har skapat en bra känsla, stark motivation och ett lärande klimat. Särskilt inom projektet i Stockholm har arbetsglädjen varit påtaglig. Resultatet talar för att detta arbetssätt, ett problembaserat arbete med tydliga mål och tydlig uppföljning, inte bara ökar förutsättningarna för goda resultat. Det kan också bidra till ökad motivation och arbetsglädje.

Hur undvika problemet med för låga doser insatser?

Att planerade insatser utförs i den omfattning som planerats är mycket viktigt när man ska utvärdera den här typen av projekt. Annars finns en risk att man bedömer en insats som ineffektiv, när det i själva verket handlar om att den inte genomförts på det sätt som var tänkt. Det tydligaste exemplet i denna studie gäller den riktade patrulleringen i Stockholm, men även när det gäller andra insatser är det oklart om insatserna utförts i tillräcklig omfattning.

Ett sätt att motverka sådana problem är att internt skapa en bättre och tydligare projektledning, vilket de inblandade poliserna själva diskuterade. Det som särskilt lyfts fram är att det skulle ha behövts en projektledare som hade fredad tid till att arbeta med projektet, och mandat att bestämma över resurserna.

I detta sammanhang finns också skäl att lyfta fram vikten av att projekt av detta slag är väl förankrade inom hela organisationen. Flera av de problem som uppstod i de två projekten hade kunnat minska om så hade varit fallet. Det gäller till exempel de löpande problemen för gruppen i Stockholm att få tillgång till fordon, bärbara datorer och en egen radiokanal.

Även i Eskilstuna hade projektet troligen vunnit på en bättre förankring i organisationen, så att roller, tidsåtgång och ansvar för olika insatser hade fördelats på ett tydligare sätt.

Förändringar bortom projektets kontroll försvårar möjligheten att dra slutsatser om dess effekter

En särskild svårighet när man ska utvärdera polisens insatser i hot spot-områden är att man inte har kontroll över förändringar på plats som kan påverka förutsättningarna för insatserna och försvåra analysen av resultaten. Två sådana förändringar bortom projektets kontroll framträder i vår studie.

Den första förändringen avser den grupp som begår personrån på de aktuella platserna i Stockholm. Under den studerade treårsperioden före projekts start var hälften av de misstänkta ungdomar under 22 år, och de flesta inledde rånet genom att verbalt uttrycka sin krav. Under projekttiden ökade antalet rån där de misstänkta var något äldre personer som inte var bosatta i Sverige och som använde våld direkt i stället för att tilltala personen. Eftersom problembilden därmed förändrats, påverkades också chansen att de insatser som man satsat på skulle fungera. Det går alltså inte att utesluta att resultaten varit ännu bättre om brottens karaktär hade varit oförändrad under projekttiden.

Den andra förändringen, som också utgör den största svårigheten när man ska analysera resultaten av de två projekten, är att både anmälda fall av misshandel utomhus och personrån har minskat i riket totalt sett. Risker finns alltså att projektens positiva resultat är en följd av den allmänna trenden och inte av insatserna i projekten. Brås övergripande bedömning är dock att projekten har bidragit till att antalet anmälningar minskat i de aktuella hotspot-områdena. Exakt hur stort bidraget är i förhållande till de generella trenderna är dock omöjligt att avgöra.

Hade en randomiserad studie varit möjlig?

Ett sätt att komma runt problem som försvårar möjligheterna att dra säkra slutsatser är randomiserade studier. Skulle då en rando-

miserad studie ha varit möjlig i detta fall, och hade de ovan nämnda problemen då minskat? Svaret är att det kanske hade kunnat ge något säkrare resultat, men att en sådan studie inte var möjlig inom de givna ramarna – det vill säga att driva projekt som var koncentrade till Stockholm och Eskilstuna. Båda städerna är för små för att man ska kunna jämföra slumpmässigt valda grupper av platser med respektive utan insatser. I Stockholm finns i och för sig fler hotspot-områden än i Eskilstuna, men några av dem ligger så pass nära varandra att ”risken” finns att en insats i ett område skulle ha en inverkan även på ett ”kontrollområde”, det vill säga ett område där insatser inte gjorts.

Om man låter fler städer ingå i ett projekt ökar dock möjligheterna att lägga upp en randomiserad studie. Då ökar nämligen antalet hotspot-områden som man har tillgång till, och därmed underlaget att dra slutsatser från. I en sådan studie skulle man kunna genomföra en särskild insats mot en specifik brottstyp på slumpmässigt valda områden i flera olika städer, och också skapa slumpmässigt valda kontrollområden i samma städer. De resultat man då skulle uppnå skulle dock gälla samtliga experimentområden jämfört med samtliga kontrollområden. Det skulle inte gå att dra några säkra slutsatser om effekterna i varje enskild stad. En sådan studie skulle till exempel kunna fungera när det gäller våld i krogmiljöer, vilket är så pass vanligt i samtliga svenska städer. Även här bör man dock ha i åtanke att det är mycket svårt att ha kontroll över alla faktorer, såsom att insatserna måste genomföras på samma sätt på alla platser, eller att inget annat inträffar lokalt som har en påverkan på den studerade brottsligheten.

Sammantaget är Brås bedömning att randomiserade studier bör eftersträvas om det finns möjlighet, och myndigheten deltar gärna i ett sådant projekt om det finns ett intresse för det inom polismyndigheterna. Brås generella hållning är dock att det perfekta inte får bli det godas fiende: det viktigaste är att insatser utvärderas så bra som möjligt utifrån gällande förutsättningar.

Vad händer när projekttiden är slut?

Ett kritiskt skede i allt utvecklingsarbete i projektform är tidpunkten då projektet avslutas. Projektformen har fördelar genom att den ger ett tydligt fokus på det som ska förändras och kan öka engagemanget för frågan. Dessutom ökar chanserna att särskilda medel avsätts för att sätta det nya arbetssättet, eftersom det handlar om en tidsbegränsad satsning. Nackdelen är att det kan vara svårt att få verksamheten att överleva när projekttiden är slut.

Om man ser till Stockholm och Eskilstuna, finns det en del skillnader när det gäller hur projekten organiserats. I Stockholm skapades en särskild grupp för arbetet, medan man i Eskilstuna införlivade projektet inom den befintliga verksamheten. I Eskilstuna

har de förändringar som genomförts inte inneburit några omfattande förändringar i polisens arbetssätt, utöver de dolda kontrollerna, som dock inte varit så många. Projektet i Stockholm har inneburit ett större åtagande, särskilt för poliserna i yttre tjänst. Även om distriktet inte fick några nya medel för projektet, krävdes ändå omprioriteringar för att kunna skapa en speciell grupp som enbart skulle arbeta med personrån.

Dessa skillnader kan vara förklaringen till att arbetet i Eskilstuna kommer att fortsätta bedrivas efter projekttiden, men att det läggs ner i Stockholm, trots att resultaten även i Stockholm är lovande och långt ifrån negativa. Det är beklagligt att det inte bedöms som möjligt att fortsätta och ytterligare utveckla det arbete som personrånskommissionen påbörjat.

Enligt Brås mening är det viktigt när man organiserar ett projekt att ha ett långsiktigt perspektiv, som sträcker sig förbi den begränsade projekttiden. Man bör redan i inledningsskedet ställa sig frågan hur eventuella goda resultat ska kunna permanentas efter att projektet avslutats. Annars riskerar initiativ att bli korta dagsländor som blomstrar en period men sedan dör ut.

Fortsatt arbete med utvärderingar

Brås erfarenhet av att samarbeta med polisen, för att ge metodstöd för ett mer problembaserat arbete och ge hjälp med utvärdering, är i många avseenden positiv. Att samarbeta så pass ingående som i dessa två projekt är dock mycket resurskrävande, och det är inte möjligt för myndigheten att delta i flera sådana projekt samtidigt. Brås förutsättningar att planera för de resurser som projekten krävde har också försvårats av långa startsträckor och en viss grad av obeslutsamhet för projektet i Stockholm. En tydligare förberedelse och bättre förankring från polismyndigheternas sida skulle vara önskvärt för framtida projekt i samarbete med Brå. Med detta sagt kommer Brå även i fortsättningen att stå till förfogande med råd och stöd i syfte att skapa möjligheter för enskilda polismyndigheter, eller områden, att bättre formulera och följa upp brottsförebyggande insatser.

Inledning

År 2010 publicerade Riksrevisionen en rapport med namnet Polisens brottsförebyggande arbete – har ambitionerna uppnåtts? (Riksrevisionen 2010). I rapporten kritiserades polisens brottsförebyggande arbete på en rad punkter, däribland att en stor del av det planerade arbetet inte blir utfört och att man inte arbetar tillräckligt problemorienterat och kunskapsbaserat. Även Brå kritiserades i rapporten för att inte ha försett polisen med kunskap som är lättillgänglig och praktiskt användbar.

Brå har tagit till sig av kritiken och satt ett större fokus på polisverksamheten och på att fungera som metodstöd. Detta har bland annat skett genom ett utökat arbete för att stimulera samverkan mellan polis och kommun och genom projekt med fokus på att identifiera bra rutiner för arbete med ekonomisk, organiserad brottslighet. Ytterligare en del av detta är de två projekt som redovisas i denna rapport. Eftersom Brå tidigare inte har utfört något projekt av det här slaget utgör projekten ett första försök att ge praktiskt metodstöd till polisen.

I september 2011 tog Brå kontakt med polisen i Stockholm och Eskilstuna och presenterade två förslag på platsbaserade brottsförebyggande projekt. I Stockholm föreslog Brå ett projekt riktat mot personrån och i Eskilstuna ett mot våld i offentlig miljö. Bakgrunden till förslagen var Brås studie Hot spots för brott i sex svenska städer (Brå 2011). I studien framkom att det för vissa typer av brott och i vissa städer finns potential för polisen att koncentrera sitt brottsförebyggande arbete till ett mindre antal högt brottsbelastade platser, så kallade hotspot-områden. Enligt det upplägg som Brå föreslog, och som polisen i de båda städerna antog, skulle Brå först sammanställa ett empiriskt underlag som i möjligaste mån beskrev den aktuella brottsligheten. Mot bakgrund av det skulle Brå tillsammans med polisens diskutera fram förslag på insatser som är förankrade i aktuell forskning om polisiärt brottsförebyggande arbete. I upplägget ingick även att ta fram insatser för att förbättra möjligheterna att utreda brotten och därigenom öka personuppleringen. Sedan skulle insatserna genomföras under ett år och utvärderas av Brå.

Vad fungerar inom brottsförebyggande polisarbete?

Frågan om vad som fungerar inom brottsförebyggande polisarbete försökte Lawrence Sherman besvara i en ofta citerad rapport till den amerikanska kongressen (Sherman m.fl. 1997). Sherman belyste frågan genom att undersöka åtta frågor om polisarbete och brottslighet.⁴ En kortversion av hans svar på frågorna lyder (fritt översatt):

Kopplingen mellan polisarbete och riskfaktorer är den viktigaste slutsatsen från tre decenniers forskning. Att ha fler poliser för att kunna rycka ut snabbt vid larm, ofokuserad slumpmässig patrullering och gripanden av lagöverträdare generellt förebygger inte allvarlig brottslighet. Insatser för att skapa bättre kontakt mellan polis och allmänhet utan ett tydligt fokus på riskfaktorer för brott ger generellt sett ingen effekt på brottsligheten. Men det finns tydliga belägg för att riktad patrullering, gripanden av högaktiva lagöverträdare och polisarbete vid högt brottsbelastade "hot spots" har brottsförebyggande effekt. Polisen kan förebygga rån, ordningsstörningar, våld med skjutvapen och våld i nära relation, men enbart genom att använda vissa metoder under vissa förhållanden.

Sherman har även i en senare artikel (Sherman 2013) gjort en sammanställning över olika brottsförebyggande polismetoder som har utvärderats utifrån vissa vetenskapliga principer. Vad han beskriver är hur metoderna genomförs generellt, liksom vad som talar för om de fungerar eller inte. Endast ett fåtal "nya" metoder har tillkommit i genomgången i förhållande till den från 1997, och den övergripande slutsatsen är till synes densamma som tidigare. Sherman lyfter dock fram en slutsats från den senare genomgången som är av särskild vikt när det gäller förståelsen av vad begreppet evidensbas för brottsförebyggande polisarbete innebär i dagsläget. Sherman menar att den tillgängliga forskningen på området inte kan användas som ett uppslagsverk för vilken metod som fungerar för ett visst brottsproblem, utan endast som vägledning om vilken typ av metoder som kan tänkas fungera. Han menar vidare att de bästa bevisen för effekterna av polisarbete inom överskådlig tid kommer att uppstå genom att polisen experimentellt testar metoder och utvärderar resultaten.

⁴ 1) Leder fler poliser till färre brott? 2) Leder snabbare respons till färre brott? 3) Leder slumpmässig patrullering till färre brott? 4) Leder riktad patrullering till färre brott? 5) Leder fler gripanden av lagöverträdare generellt till färre brott? 6) Leder fler gripanden av högaktiva lagöverträdare till färre brott? 7) Leder bättre kontakt mellan polis och allmänhet till färre brott? 8) Leder identifiering av och påverkan på underliggande orsaker till brott till färre brott?

I ett projekt som kallas The Evidence-Based Policing Matrix⁵ har man kartlagt 117 studier av brottsförebyggande polisarbete, utförda mellan 1970 och 2011. Studierna belyses där överskådligt, utifrån resultat, i tre dimensioner: vilken typ av mål som arbetet riktas mot, om arbetet är generellt eller fokuserat och om arbetet är proaktivt eller reaktivt. Totalt sett visar 54 procent av studierna på signifikanta brottsförebyggande resultat till följd av polisarbetet. När studierna granskas utifrån de tre dimensionerna, framkommer att platsbaserade insatser har bättre resultat än individbaserade, fokuserade insatser bättre än generella och proaktiva bättre än reaktiva (Lum, Koper & Telep, 2011).

Inom ramen för Campbell Collaboration har tre olika forskningsöversikter gjorts om strategier för brottsförebyggande polisarbete. Dessa tre översikter undersöker hotspot-inriktat arbete (Braga m.fl. 2012), problemorienterat polisarbete (Weisburd m.fl. 2008) och en strategi kallad ”pulling levers” (Braga & Weisburd 2012) som kan sägas vara en variant av problemorienterat arbete. Samtliga översikter når slutsatsen att de studerade strategierna minskar brottsligheten, om än i varierande grad.

Gemensamt för Shermans genomgångar, den evidensbaserade matrisen och Campbell-översikterna är att ett stort antal studier (till viss del samma) har lagts samman som underlag för bedömningarna. De ursprungliga studierna undersöker ett stort antal metoder som tillämpats under en mängd olika förhållanden. Det som kan sägas generellt om dessa metoder är att majoriteten är av situationell karaktär, dvs. att de syftar till att minska tillfällena att begå brott. Dessa studier utgör dock inte ett tillräckligt stort underlag för att man ska kunna uttala sig om vilka specifika metoder som fungerar under vilka specifika förhållanden. Den kunskap som finns är av mer generell karaktär, och säger att polisarbete som syftar till att minska brottslighet bör utgå från underliggande problem och vara koncentrerad på riskfaktorer, både när det gäller platser och människor. Vidare bör det fokusera på specifika brott och vara proaktivt. De övergripande bedömningarna av brottsförebyggande polisarbete i ovan nämnda studier är således att det arbete som har bäst förutsättningar att lyckas är det som genomförs på ett sätt som i allt väsentligt liknar det problemorienterade arbetssättet.

Problemorienterat arbete och situationell brottsprevention

Problemorienterat polisarbete är ett polisiärt arbetssätt som i huvudsak går ut på att förändra de förhållanden som ligger till grund för återkommande brottsproblem (Goldstein 1990). För att kunna

⁵ <http://cebcp.org/evidence-based-policing/the-matrix/>

genomföra lämpliga insatser för att förändra förhållandena måste brottsproblemen nogt analyseras. När insatser sedan genomförs ska de utvärderas i syfte att bedöma effektiviteten. Inom problemorienterat polisarbete läggs stor vikt vid förebyggande insatser och man uppmanar starkt att polisen samarbetar med andra aktörer i samhället för att förebygga brott.

Situationell brottsprevention står för brottsförebyggande strategier som syftar till att minska tillfällena till att begå brott (Clarke 1992). Två exempel på situationell brottsprevention är rattlås för att minska bilstölder och grannsamverkan för att minska bostadsinbrott. En mycket stor del av det brottsförebyggande arbete som polisen har möjlighet att utföra eller stimulera handlar om situationell brottsprevention.

För att beskriva begreppen problemorienterat polisarbete och situationell brottsprevention i förhållande till varandra skulle man kunna säga att situationell brottsprevention är insatser, det man gör, medan problemorienterat arbete är ett ramverk för hur man tar fram och utför insatser.⁶

Projektens upplägg och mål

Det huvudsakliga målet med de två projekten i Stockholm och Eskilstuna har varit att undersöka om ett arbetssätt som är förankrat i forskning inom området leder till minskad brottslighet. Det har skett genom att Brå har bidragit med kunskapsstöd och stimulerat ett platsbaserat, situationellt brottsförebyggande och problemorienterat arbetssätt riktat mot de specifika brottstyperna. Särskild vikt har lagts vid att vägleda polisen i att göra den svåra men eftersträvansvärda kopplingen mellan brottsproblemens karaktär och insatsernas avsedda inverkan på dessa problem.

SARA-modellen

Arbetet har genomförts utifrån en modell som kallas SARA-modellen och som kan sägas vara kärnan i det problemorienterade arbetssättet (Clarke & Eck 2005). Strukturmässigt passar SARA-modellen mycket bra ihop med polisens underrättelsesmodell PUM. SARA är en förkortning för *scanning*, *analysis*, *response* och *assessment*. Nedan beskrivs de olika stegen i modellen och på vilket sätt Brå och polisensheterna har arbetat utifrån den.

Scanning

Modellens första steg, *scanning*, går ut på att identifiera återkommande brottsproblem som polisen kan arbeta med, och sedan prioritera de problem som polisen bör arbeta med dem, exempelvis

⁶ Med detta dock inte sagt att de två begreppen alltid behöver vara ihopkopplade, om än de i praktiken är det när det kommer till brottsförebyggande polisarbete.

för att de har särskilt allvarliga konsekvenser eller för att samhället uppfattar dem som särskilt viktiga att påverka. De brottstyper som valts ut för de aktuella projekten har prioriterats utifrån bedömningen att det finns särskilt god potential att förebygga brott som är koncentrerade till vissa platser.

Analysis

Modellens nästa steg, *analysis*, går ut på att beskriva och analysera de brottsproblem som har identifierats för att i möjligaste mån finna underliggande orsaker och samband, och utveckla en hypotes om problemens uppkomst. I detta fall har Brå för respektive projekt utifrån brottsanmälningar identifierat hotspot-områden och i en promemoria beskrivit den aktuella brottsligheten i dessa områden, utifrån tidsmässiga aspekter, tillvägagångssätt och vad som är känt om gärningspersonerna och om dem som drabbats av brottsligheten.

Response

Modellens tredje steg, *response*, handlar om att både ta fram och genomföra åtgärder mot brottsproblemen som anknyter till analysen. I projekten har Brås promemoria utgjort underlag för diskussioner mellan polisen och Brå om lämpliga insatser. En mycket viktig del av arbetet med att ta fram insatser har varit att tydliggöra kopplingen mellan vad insatsen riktas mot och vad den syftar till att påverka. Två hjälpmedel har använts i detta sammanhang: brottstriangeln och en systematisk sammanställning av tekniker för situationell brottsprevention. Dessa två hjälpmedel presenteras närmare i nästa stycke. Man har valt att endast arbeta vidare med insatser som tydligt kopplar till analysen, tydligt riktar sig mot en eller flera delar av brottstriangeln och tydligt har en brottsförebyggande teknik. Polisen har också uppmuntrats att löpande utveckla arbetet enligt dessa principer.

Assessment

Modellens fjärde steg, *assessment*, handlar om att undersöka i vilken mån de beslutade åtgärderna utförts och i vilken mån man nått den eftersträlvade effekten. Det är Brå som står för utvärderingen av projekten. Detta har skett dels genom att arbetet följts löpande för att beskriva vad som blir utfört och i vilken omfattning, dels genom en effektutvärdering som främst undersöker i vilken mån åtgärderna har lett till att den anmälda brottsligheten har minskat.

Modellens steg presenteras mer ingående längre fram i rapporten, genom att de utgör strukturen för hur delprojekten redovisas: analys – insatser – utvärdering.

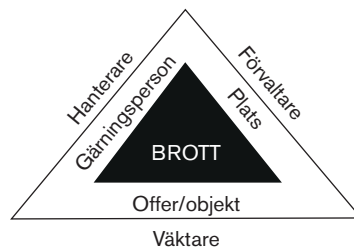
Brottstriangeln och tekniker för situationell brottsprevention

För att på ett bra sätt kunna göra den svåra men enligt forskningen viktiga kopplingen mellan insatser och eftersträvd effekt har alltså två verktyg använts. Det ena är den så kallade brottstriangeln och det andra är ett schema över tekniker för situationell brottsprevention. I brottsförebyggande sammanhang är brottstriangeln ett verktyg för att hålla isär och tydliggöra de olika delarna i en brotts handling. Triangeln kan sägas vara härledd ur Cohens och Felsons rutinaktivitetsteori (Cohen & Felson, 1979). Utgångspunkten är att förutsättningen för att ett brott ska ske är att 1) en motiverad gärningsperson kommer i kontakt med 2) ett lämpligt offer eller 3) ett lämpligt objekt i tid och rum. Dessa tre enheter utgör triangelns sidor. För att förebygga brott kan man påverka en eller flera av triangelns sidor. Polisens brottsförebyggande arbete kan rikta sig direkt mot gärningspersoner, offer eller platser, men det kan också ske indirekt genom samverkan med aktörer som kontrollerar någon av de tre enheterna. Det kan exempelvis röra sig om en nattklubsägare som förvaltar en plats eller kriminalvården som hanterar dömda gärningspersoner. I bild 1 nedan visualiseras koncepten.

I projektet har triangeln använts för att tydliggöra vilka eller vad en insats riktar sig mot.

Bild 1. Brottstriangeln.

Den inre triangelns sidor utgörs av de enheter som brottsförebyggande arbete kan påverka och den yttre triangelns sidor av möjliga samverkansaktörer.



Det andra verktyget, schemat över tekniker för situationell brottsprevention, är en kategorisering av brottsförebyggande insatser i fem huvudkategorier (Clarke & Eck 2005). Kategoriseringen utgår från på vilket sätt insatserna förväntas ha brottsförebyggande effekt. De fem kategorierna är att

- öka svårigheterna att begå brott
- öka den upplevda upptäcktsrisken
- minska vinsterna av brott
- minska provokationer eller frustration
- ta bort ursäkter eller incitament att begå brott.

I projektet har schemat använts för att tydliggöra hur framtagna insatser är tänkta att fungera. Sammantaget används alltså brottstriangeln och de situationella teknikerna för brottsprevention för att tydliggöra vem eller vad en insats riktar sig mot, och hur den är tänkt att fungera.

Polisen har tagit fram arbetssätten, Brå har lämnat metodstöd

Utgångspunkten för projekten var att det var berörda poliser inom de två myndigheterna som själva skulle ta fram och genomföra insatserna med stöd från Brå. En central tanke var att involvera poliser på olika nivåer, från beslutsfattare till utförare i form av poliser i yttre tjänst. Detta för att arbetssätten skulle uppfattas som både legitima och relevanta, vilket ökar sannolikheten för att arbetet ska utföras i den omfattning som krävs. Till det uppmuntrades poliserna även löpande att komma med förslag på hur arbetet kunde utvecklas. Förslagen skulle tydligt motiveras utifrån brottsriangeln och teknikerna för situationell brottsprevention. Brå och polisen kom även överens om att inga nya arbetssätt skulle införas utan att beslut tagits i arbetsgruppen.

Om studierna

För bägge projekten har data samlats in med två syften. Det ena är att beskriva projektens implementering, det vill säga vilka insatser som har genomförts och hur de har genomförts. Det andra är att beskriva och bedöma eventuella effekter av insatserna.

Material

Stockholm

I Stockholm har data om implementeringen samlats in i form av

- intervjuer med de poliser som varit inblandade i projektet
- anteckningar från månatliga uppföljningsmöten
- protokoll över genomförda arbetspass.

Protokollen, som fyllts i av poliserna efter varje avslutat arbetspass, innehåller information om vilken typ av arbete som genomförts, vilken typ av åtgärder som vidtagits, samt inte minst information om var poliserna utfört arbetet. Brås utredare har även vid tre tillfällen följt med under arbetspass och observerat arbetet.

Uppgifter till grund för att beskriva och bedöma eventuella effekter härrör från anmälningar om personrån i Stockholms innerstad. Dessa uppgifter har hämtats från polisens geografiska system Hobit och innehåller, utöver uppgifter om anmälda brott, även uppgifter om tidpunkter och geografisk information. Därutöver har även information om resultat av brottsutredningar hämtats in.

Eskilstuna

I Eskilstuna har data om implementeringen samlats in i form av

- intervjuer med polisens projektledare och med två krögare som har krogar inom hotspot-områden
- protokoll från utsättningarna med ordningsvakter och från de dolda krogkontrollerna
- enkäter till ordningsvakter
- underlag från kommunstyrelsen i form av beslut och ändringar av ordningsföreskrifter

- anteckningar från veckovisa telefonsamtal mellan Brås utredare och polisens projektledare.

Brås utredare har även vid två tillfällen följt med under arbetspass och observerat arbetet.

För att beskriva och bedöma eventuella effekter av projektet har relevanta uppgifter hämtats från polisens geografiska system Hobit. Detta omfattar, utöver uppgifter om anmälda brott, även uppgifter om tidpunkter och geografisk information. Som komplement till denna information har även ordningsvakterna, genom den tidigare nämnda enkäten, tillfrågats om hur de uppfattar våldsutvecklingen i Eskilstuna.

Metod

I en utvärdering som denna är förhoppningen alltid att den ska kunna påvisa orsakssamband, det vill säga att en viss insats är det som orsakar en viss effekt. I praktiken är det här mycket svårt när det handlar om polisiära insatser och effekter på brottslighet, inte minst för att det är omöjligt att kontrollera alla faktorer som kan inverka på den anmälda brottsligheten. Det som står till buds är att använda sig av utvärderingsmetoder som på bästa sätt belyser sannolikheten att en viss insats, eller en uppsättning insatser, har effekt på brottsligheten. I detta sammanhang betraktas randomiserade studier som den allra starkaste utvärderingsdesignen. I sådana projekt väljer man ut ett stort antal områden och skapar sedan på slumpmässiga grunder en grupp områden där insatser görs, medan övriga områden lämnas "obehandlade", och får fungera som kontrollgrupp. Slumpmässigheten i valet av försöks- och jämförelseområden minskar risken att eventuella iakttagna effekter i försöksområden, jämfört med kontrollområden, beror på annat än de insatser som studeras.

Inom forskningen om problemorienterat polisarbete förespråkar man dock ofta enkla utvärderingsdesigner, såsom före- och eftermätningar, framför mer robusta, såsom randomiserade kontrollstudier (Eck 2002, Knutsson 2009). Framförallt är man inom denna tradition kritisk mot så kallade systematiska översikter och metaanalyser. Man menar att nyttan med den typen av studier är att finna universella fakta, i praktiken en metod som fungerar under alla möjliga förhållanden, och att det står i kontrast mot själva idén med problemorienterat arbete, som är att genomföra skraddarsydda metoder, gärna flera i kombination, som anpassats efter specifika förhållanden. I stället för randomiserade studier förespråkar man alltså användandet av flera olika metoder i kombination med enkel före- och eftermätning. Exempel på metoder som förespråkas är att analysera kvalitativa data och studera tidsserier.

De metoder som används i rapporten ligger huvudsakligen i linje med de metoder som förespråkas i stycket ovan. Det huvud-

sakliga tillvägagångssättet i både Stockholm och Eskilstuna är en före- och eftermätning, där resultatet för projektperioderna jämförs med resultatet för samma perioder föregående år. Dessutom studeras tidsserier, för att sätta in resultaten i en längre tidsmässig kontext, vilket gör det möjligt att belysa trender och utgör en grund för bedömning av om förändringar sammanfaller med att projekten inleds. Dessutom jämförs brottsutvecklingen i hotspot-områden med brottsutvecklingen i staden i övrigt, och i vissa fall mer övergripande med riket som helhet eller med andra relevanta indelningar, såsom län eller liknande städer. På så sätt kan resultaten sättas in i olika kontexter, vilket förbättrar möjligheterna att värdera resultaten.

Valet av metod har gjorts utifrån en sammanvägning av dels den vägledning som finns i relevant litteratur om problemorienterat polisarbete och situationell brottsprevention, dels vad som är praktiskt genomförbart under rådande förhållanden. Det är exempelvis inte möjligt att genomföra en randomiserad studie av polisarbete mot personrån i hotspot-områden i Stockholms innerstad, bland annat för att dessa områden är för få till antalet och att de ligger för nära varandra. Ett annat skäl till valet av upplägg är att rapporten är tänkt att ska stimulera andra polismyndigheter att genomföra liknande projekt. Det är då är en fördel om utvärderingsdesignen är lättbegriplig och lätt att genomföra inom myndigheterna.

Statistisk metod

Vid de före- och eftermätningar som genomförts har data analyserats på vecko- eller dagsnivå, för att möjliggöra en signifikansprövning av resultaten. Det som prövats är exempelvis om det genomsnittliga antalet anmälda brott per vecka skiljer sig åt mellan två definierade tidsperioder. Signifikansprövningen har gjorts med t-test. Resultatet redovisas i form av p-värden, där p-värdet anger sannolikheten att en iakttagen skillnad beror på slumpen. Ett p-värde på 0,1 ska tolkas som att det är tio procents sannolikhet att den iakttagna skillnaden beror på slumpen. P-värdet är således ett sätt att bedöma giltigheten i iakttagna skillnader, och används på det viset i rapporten.

Stockholm

Från initiativ till projektstart

I september 2011 tog Brå en första kontakt med polisen i Stockholm och presenterade ett förslag till ett platsbaserat brottsförebyggande projekt mot personrån. Det konkreta arbetet började med att Brå i slutet av februari 2012 lämnade över en empirisk beskrivning av de personrån som skett i Stockholms city under en treårsperiod, november 2007–oktober 2010. Polisen satte sedan samman en grupp med representanter från olika delar av verksamheten som på olika sätt arbetar med personrån. Representanterna försågs med de platsbaserade beskrivningarna och en guide om problemorienterat polisarbete mot personrån. De ombads att med sina kollegor ta fram förslag på insatser för olika hotspotområden och resonera om hur insatserna skulle kunna minska brottsligheten, utifrån brottstriangeln och Tilley's fem huvudtekniker för situationell brottsprevention. De som fullföljde denna uppgift och skickade in förslag på insatser till Brå var kriminalunderrättelsetjänsten och ungdomsroteln i city. Brå sammanställde de inkomna förslagen och dessa diskuterades mer ingående vid ett möte i mitten av april 2012. På mötet behandlades även frågan om vad som skulle kunna bidra till att öka antalet personuppklarade personrånssärenden. Vid denna tidpunkt hade polisen även utsett en projektledare med uppgift att administrera projektet från Polismyndighetens sida.

Med utgångspunkt i de förslag som framkom vid mötet i april satte projektledaren tillsammans med Brå ihop ett förslag på hur polisen organisatoriskt skulle kunna utföra de insatser som diskuterats. Förslaget innebar att en särskild rånkommision skulle upprättas, bestående av en yttre grupp med fokus på brottsförebyggande arbete och en inre grupp med fokus på utredningsarbete, samt en samordnare med uppgift att koordinera arbetet mellan den inre och den yttre gruppen. Sedan dröjde det till i oktober 2012 innan förslaget genomfördes, försenat främst på grund av prioriteringar, rekryteringsfrågor och sommaresemestrar.

Ett projekt av detta slag kräver en del resurser. Hur resurserna inom City polismästardistrikt ska fördelas beslutas övergripande av den operativa ledningsgruppen (OLG), som omfattar den operativa chefen, samtliga enhetschefer, kriminalunderrättelsetjänsten och en controller. Föga förvånande har dessa företrädare i vissa fall olika perspektiv på hur resurserna ska användas, vilket också var fallet när det gällde införandet av en särskild personrånskommission. Detta bidrog till att frågan bordlades vid ett par möten i OLG. En ytterligare orsak var också rotationen på centrala chefsposter inom polisen i Stockholm, vilket gjorde att de personer som initialt fattade beslut om genomförandet sedan bytte befattning.

Rekryteringen av personal till rånskommissionen påbörjades genom att en intresseanmälan för tjänstgöring utlystes i juli 2012. Vid den tidpunkten hade en chef för vardera gruppen utsetts. Utlysningen riktade sig till tillsvidareanställd personal i City polismästardistrikt. Intresset för tjänsterna i kommissionen var till en början tämligen svalt. Enligt den polisiära projektledarens bedömning hade detta att göra dels med sommarsemestrar, dels med konkurrens från utlysningar av andra tjänster, såsom tjänster vid piketen som alltid drar till sig stort intresse. Det rådde även vissa tveksamheter om vad arbetet skulle innebära i praktiken, delvis till följd av att Brås inblandning i projektet nämndes i utlysningen. Det uttrycktes bland annat farhågor om att Brå skulle komma och berätta hur arbetet skulle bedrivas.

I augusti hade emellertid tillräckligt många anmält intresse för att de planerade tjänsterna skulle kunna bemannas. Ungefär samtidigt med detta tog OLG det slutliga beslutet om att genomföra insatsen och kommissionen under ett år. Utifrån gällande övergångsregler mellan tjänster, vilka innebär att personal släpps från en tjänstgöring till en annan först efter en ”frimånad”, som inträder vid inestående månads utgång, kunde kommissionen formellt inrättas den 1 oktober. Det innebar att projektet startade ungefär ett år efter att den första kontakten togs.

Introduktion till arbetet

Under den första veckan i oktober introducerades de två grupperna i respektive arbetsområde, och presenterades för varandra. Brå höll under en dag en introduktionsutbildning i problemorienterat polisarbete. Introduktionen behandlade bakgrunden till arbetssättet, SARA-modellen, brottstriangeln, teknikerna för situationell brottsprevention och ett par praktiska exempel. Dagen avslutades med att kommissionen fick i uppgift att använda sig av de koncept som utbildningen tagit upp för att analysera det tidigare nämnda empiriska underlaget för hotspot-områden.

Utöver introduktionen till problemorienterat polisarbete fick kommissionen under introduktionsveckan även vidareutbildning

om lagen om unga lagöverträdare, förhör, socialtjänstens roll och det arbete som stödcentrum för unga brottsoffer bedriver.

Månadsmöten och löpande uppföljning

Under hela projektet har Brås utredare träffat personrånskommissionen en gång i månaden, för att gå igenom den senaste månadens händelser och diskutera problem och utvecklingsarbete. Grupperna har genom dessa möten löpande fått sammanställd information om utvecklingen av antalet personrån, var personrånen sker och vid vilka tidpunkter. Ett annat syfte med dessa möten har, som tidigare nämnts, varit att löpande samla utvärderingsinformation till Brå.

Beskrivning av personrånen i Stockholm

Analyserna av när och var personrånen sker grundar sig på samtliga anmälningar om personrån i Stockholms innerstad mellan den 1 november 2007 och den 30 oktober 2010, vilket innebär totalt 2 149 brott. Det var alltså utifrån detta underlag som de sju hotspot-områdena identifierades.⁷ Det var ungefär en fjärdedel av rånen som skedde på dessa platser. Utöver koncentrationen till vissa platser är även koncentrationen i tid tämligen stark. Hälften av rånen sker mellan 23:00 och 05:00. Den veckodag som förekommer allra mest är fredagar, då omkring en fjärdedel av rånen anmäls.

För att brottsligheten skulle kunna beskrivas ytterligare, kompletterades datamaterialet med information från fritexterna i brottsanmälningarna för de brott som anmäls i hotspot-områdena.

Bild 2. Hotspot-karta över anmälda personrån i Stockholms innerstad under perioden 1 november 2007 till 30 oktober 2010.



Gärningspersonerna är nästan alltid unga män

De som begår personrån är nästan uteslutande män. Endast fem procent är kvinnor av de rånare som förekommer i de studerade ärendena där det går att utläsa kön. Utifrån uppgifter från vittnen och offer varierar gärningspersonernas ålder från 12 till 49 år. Hälften av gärningspersonerna beskrivs vara högst 22 år gamla.

Den vanligaste situationen vid personrånen är att minst två gärningspersoner samverkar vid genomförandet, vilket är fallet i två tredjedelar av ärendena. Det finns inte helt oväntat ett starkt samband mellan ålder hos gärningspersonerna och antalet gärningspersoner som samverkar. Bland gärningspersonerna i ålderskategorin 30–49 år agerar drygt 40 procent ensamma, medan de gärningspersoner som var under 20 år nästan alltid agerar i grupp (86 procent).

Offret oftast en yngre man, som är ensam vid råntillfället

Även som offer för personrån dominerar männen kraftigt, om än inte i riktigt samma utsträckning som när det gäller gärningspersoner. Av dem som anmält personrån på de sju studerade platserna är 8 av 10 män. Offrens ålder varierar från 13 till 69 år, och hälften är högst 24 år gamla. Det allra vanligaste, i nio fall av tio, är att offren är ensamma när de rånas. Offren är oftast i ungefär samma ålder som gärningspersonerna.

Mobiltelefoner det vanligaste stöldgodset

Vad som stjäls vid ett personrån är beroende av dels vad gärningspersonen vill ha, dels vad offret bär på sig. Det allra vanligaste stöldgodset är mobiltelefoner; i ungefär en tredjedel av ärendena har en mobiltelefon tagits. Att mobiltelefoner dominerar förklaras troligen av att de flesta rånoffer har en sådan – och att det är det mest värdefulla de bär på sig – samtidigt som mobiltelefoner är eftertraktade stöldobjekt för gärningspersonerna. Efter mobiltelefoner är kontanter och plånböcker vanligast.

Tillvägagångssätt

De olika tillvägagångssätten vid personrån kan lite förenklat delas in i fyra kategorier, som tidigare använts i ett par studier (se exempelvis Smith 2003). Indelningen utgår från det sätt på vilket gärningspersonerna inleder själva rånet. Kategorierna benämns med de engelska termerna *blitz*, *confrontation*, *cons* och *snatch*. Nedan ges en kort förklaring till dessa rånkategorier och hur vanligt förekommande de är under den undersökta perioden.

Tabell 1. Tillvägagångssätt vid personrån i Stockholms city under perioden 1 november 2007 till 30 oktober 2010.

Kategori	Förklaring	Andel, %
Blitz	Våld används initialt för att överrumpla och försätta offret i vanmakt. Ingen kommunikation mellan gärningsperson och offer.	22
Confrontation	Gärningspersonen uttrycker sina krav omedelbart.	45
Cons	Gärningspersonen tar kontakt med offret genom en avledande fråga, till exempel "vad är klockan?".	18
Snatch	Händelsen inleds genom att gärningspersonen rycker ägodel av offret.	9

Det vanligaste tillvägagångssättet vid personrån på de studerade platserna är det som benämns *confrontation*, det vill säga att gärningspersonerna omedelbart uttrycker att de är ute efter deras ägodelar. Så går det till i nära hälften av fallen. Näst vanligast är det tillvägagångssätt som benämns *blitz*, det vill säga att gärningspersonerna initialt använder våld för att oskadliggöra offret. Det sker i ungefär vart femte fall. Nästan lika vanligt, det vill säga i vart femte ärende, är det tillvägagångssätt som kallas *cons*, det vill säga att gärningspersonerna inleder rånet genom avledande frågor, såsom om offret vet vad klockan är eller om offret har cigaretter. Ovanligast är så kallade *snatches*, det vill säga att gärningspersonerna direkt rycker ägodelar av offren. Detta sker i knappt tio procent av ärendena. I omkring sju procent av ärendena går det inte att klassificera tillvägagångssättet i någon av de nämnda kategorierna, ibland till följd av att information saknas, ibland för att det är målsägaren som initialt tagit kontakt med gärningspersonen.

Synligt stickvapen i en tredjedel av fallen

Det är relativt ovanligt att offren utsätts för vapenhot på ett sådant sätt att offret faktiskt ser ett vapen. Detta har skett i en tredjedel av alla ärenden. I de fall där ett vapen används rör det sig nästan uteslutande om knivar eller andra stickvapen. Skjutvapen förekommer endast i cirka två procent av ärendena. Andra vapen som förekommer är exempelvis batong, slagträ, flaska och tårgasspray. Att vapen förekommer vid ett rån kan vara ett tecken på att rånet är planerat en längre tid i förväg, eftersom gärningspersonen tagit med sig ett vapen till platsen.

Våld i 60 procent av ärendena

Det är vanligare att offren utsätts för våld än att de inte gör det, om man räknar med alla grader av våld. Våld av något slag förekommer i ungefär 60 procent av ärendena. Grovt våld, såsom sparkar mot liggande person, är dock ganska ovanligt förekommande, och utgör 18 procent av de ärenden där våld förekommer.

Majoriteten av dem som utsätts för våld (56 procent) får enstaka slag eller sparkar när de står upp. En fjärdedel utsätts endast för knuffar eller slag med öppen hand.

En del ärenden med samma gärningspersoner

Genomgången av ärenden tyder på att en del gärningspersoner förekommer i fler än ett ärende. I vissa fall är kopplingen tydlig och uppenbar, medan man i andra fall bara kan misstänka det. Data har dock inte samlats in på ett sådant sätt att det är möjligt att ange hur vanligt det är att gärningspersoner återkommer i flera ärenden.

Skillnader mellan hotspot-områdena

Ärendena analyserades också med utgångspunkt i de enskilda hotspot-områdena, i syfte att hitta relevanta skillnader mellan dem att beakta i ett problemorienterat perspektiv. Den övergripande slutsatsen är att de skillnader som finns inte är tillräckligt stora för att motivera differentierade insatser mot olika hotspot-områden. Med andra ord är de personrån som sker vid de olika platserna i huvudsak mer lika än olika varandra. Några av de skillnader som observerades har dock diskuterats, såsom att det vid en plats var signifikant fler ärenden med ensamagerande och äldre gärningspersoner och att rånerna vid en annan plats i högre utsträckning skedde på eftermiddagar.

Insatser

Insatser i den yttre gruppen

Det yttre arbetet riktades främst in på insatser mot potentiella gärningspersoner, i första hand grupper av unga män som uppehåller sig vid hotspot-områden under sena kvällar och tidiga nätter.

Den yttre gruppen har under projekttiden bestått av totalt sex poliser, inklusive en gruppchef. Samtliga rekryterades från yttre tjänstgöring, fem av dem från närpolisverksamhet och en från utryckningsverksamhet.

Riktad patrullering

Det huvudsakliga arbetssättet för den yttre gruppen består i att fotpatrullera i hotspot-områden, framförallt på kvällar och nätter under torsdagar till lördagar, då personrånerna oftast inträffar. Under projekttiden har gruppen arbetat ungefär hälften av alla fredagar och lördagar. Upplägget för patrulleringen är att poliserna ska befinna sig i ett specifikt hotspot-område i omkring 15 minuter, så länge inget sker som kräver längre närvaro. Denna riktlinje utgår dels från strävan att under ett arbetspass få in så många besök som

möjligt per hotspot-område, dels från den så kallade Koper Curve, en bedömning av den optimala tiden för polisiär närvaro i syfte att påverka brottsliga eller andra ordningsstörande beteenden (Koper, 1995).

Själva arbetssättet på plats är att söka kontakt med potentiella gärningspersoner och brottsoffer, och samtala med dem. Potentiella gärningspersoner identifieras främst utifrån att de sedan tidigare är kända av polisen på grund av brottslighet. I praktiken handlar det i stor utsträckning om unga män. Även personer som umgås med de individer som sedan tidigare är kända av polisen ägnas extra uppmärksamhet, liksom personer som på olika sätt uppvisar avvikande beteenden. Kontakten med dessa personer kan ta sig olika uttryck. Grunden är att polisen berättar vad de arbetar med och varför de har tagit kontakt med personen. Därefter ställer polisen frågor om vad som händer under kvällen och varför personen uppehåller sig på platsen. I många fall slutar kontakten där. I andra fall fattar polisen misstanke om något och går då vidare, i de fall det finns lagligt stöd för det, med åtgärder som visitation eller identifiering. Det sker främst enligt polislagen (1984:387) 19 § eller 12–14 §§. Gruppen har per arbetspass i genomsnitt utfört 1–2 kontroller enligt polislagen 19 §. Under projekttiden har gruppen beslagtagit sex knivar och två luftpistoler.

Den grundläggande brottsförebyggande idén bakom den riktade patrulleringen är att polisen ska ta kontakt med potentiella gärningspersoner i syfte att öka den upplevda upptäcktsrisken. En tanke är att dessa personer ska känna att risken är hög att polisen kan koppla dem till brottet om de utför personrån vid platserna. En annan tanke är att en återkommande kontakt med polisen vid dessa platser ska minska benägenheten att bära kniv eller andra vapen. I ett längre perspektiv är förhoppningen att arbetet ska bidra till att göra platserna mindre attraktiva för personrån. Insatsen riktar sig således mot gärningspersoner och den brottsförebyggande tekniken är att öka den upplevda upptäcktsrisken.

Riktad spaning

Den riktade spaning som gruppen genomfört har varit kopplad till specifika personer eller specifika händelser. Spaningen har förekommit i varierande omfattning vid omkring hälften av arbetspassen. Den riktade spaningen har främst varit till för att förbättra utredningarna och för att så tidigt som möjligt avbryta serier av rån genom att ta fast och lagföra gärningspersoner.

Syftet med att spana mot specifika personer är oftast att få information om adresser och umgängeskretsar för personer som är av intresse i personrånssärenden. Sådan information är viktig för utredarna när det gäller att identifiera medgärningspersoner eller fatta beslut om husrannsakan. Polisen kan också bedriva spaning mot specifika individer för att den inre gruppen behöver hålla för-

hör med vissa personer som det är svårt att komma i kontakt med på annan väg. En positiv effekt av den riktade spaningen är att den yttre gruppen därigenom utvidgar sin personkännedom om förmodat brottsaktiva individer och deras bekantskaper.

Den riktade spaningen i samband med särskilda händelser har genomförts när det funnits skäl att anta flera rån begåtts av en och samma okända person eller grupp personer, exempelvis när det i flera anmälningar förekommit liknande signalement eller tillvägagångssätt. Ett exempel på detta var när det under en kort tidsperiod anmäldes ovanligt många personrån på Östermalm. Gruppen övervakade då området civilt under några pass, och spanade efter individer som matchade de signalement som fanns. Arbetet ledde inte till något gripande, men till en del underrättelseuppslag som kan visa sig vara värdefulla om liknande brott sker i området igen.

Arbete med stöldgods

Mobiltelefoner är, som tidigare nämnts, ett vanligt stöldgods vid personrån. Den yttre gruppen har därför bedrivit spaning mot butiker som köper och säljer begagnade mobiltelefoner. Syftet med spaningen är att identifiera butiker som kan tänkas handla med stulna telefoner. Genom att observera de personer som besöker dessa butiker kan polisen se om ”kända” personer förekommer som kunder. Vid ett par tillfällen och vid olika butiker har polisen fattat sådana misstankar och genomfört kontroller av butikerna i samarbete med andra poliser som arbetar med godsspaning. Ingen av kontrollerna har gett något i form av stulna mobiltelefoner, men en butik stängde igen kort efter tillslaget och i den andra butiken hittades annat gods som föranledde en hälerianmälan. Det brottsförebyggande syftet med tillslagen har varit att försvåra hanteringen av stulet gods, dels genom att stänga ner butiker som handlar med stulet gods (vilket alltså inte kunnat påvisas hittills), dels genom att öka den upplevda upptäcktsrisken för butiker som kan tänkas handla med stöld- och rångods. En sådan brottsförebyggande teknik minskar vinsterna av brottet.

Övrigt arbete

Utöver det planlagda arbetet har gruppen även kommit att arbeta en hel del med annat som varit polisiärt relevant, och som man kommit i kontakt med tack vare att man befunnit sig i hotspot-områden. De är ju inte bara hotspot-områden för personrån, utan även för en mängd annan brottslighet. Sådant som man återkommande kommit i kontakt med är fickstölder, narkotikabrott och efterlysta personer.

Insatser i den inre gruppen

Det inre arbetet skulle inriktas på att effektivisera utredningarna, genom att skapa rutiner för de åtgärder som ska vidtas vid varje

utredning. Ett annat fokus för den inre gruppen var också att förbättra möjligheterna att identifiera mönster i brottsligheten, främst i syfte att så tidigt som möjligt kunna avbryta serier av brott. Denna uppgift skulle främst åligga samordningsfunktionen.

Den inre gruppen har under projekttiden bestått av 6–7 utredare och en gruppchef. En av utredarna är civilanställd och övriga är poliser.

Helhetsgrepp om personrånsutredningar

Själva införandet av utredningsgruppen är i sig en ny strategi för att förbättra förutsättningarna att utreda personrån i Stockholms city. Innan gruppen infördes utreddes personrånsärenden dels av ungdomsroteln, dels av våldsgruppen på utredningsroteln i city. Vid vilken rotel en utredning hamnade avgjordes då av om offret beskrivit gärningspersonen som över eller under 18 år. Med det upplägget var det svårare att få ett helhetsgrepp om rånen, eftersom flera ärenden med samma förövare kunde utredas på olika ställen om olika målsägare bedömt gärningspersonens ålder olika. Genom att samla alla personrånsutredningar till en och samma grupp, ökar möjligheterna att finna likheter i ärenden och att identifiera mönster i brottsligheten.

Ärendeprioritering och checklista för utredningar

Den inre gruppen har tagit fram en rutin för hur de ska arbeta med ärendena, och gruppen upplever att den fungerar väl. Den går ut på att gruppchefen, som också är förundersökningsledare, initialt granskar alla ärenden och gör en grovsortering i två kategorier. Ärenden med förutsättningar att utredas hamnar i en kategori med högre prioritet, medan ärenden med sämre förutsättningar att utredas hamnar i en kategori med lägre prioritet. Utredarna arbetar därefter i första hand med de ärenden där det finns utredningsåtgärder att utföra. I de ärenden som lågprioriterats tar polisen kontakt med målsägaren för att säkerställa att det inte finns ytterligare information att arbeta med. Förhöret med målsägaren hålls utifrån ett formulär med sju frågor som ska besvaras och dokumenteras. Frågorna berör sådant som kan skapa möjligheter för fortsatt utredning. Framkommer sådan information prioriteras ärendet upp, annars läggs ärendet ner. För att hålla balanserna nere avsätter man med jämna mellanrum tid för att särskilt arbeta med de lågprioriterade ärendena. I de fall polisen väljer att avsluta en förundersökning lägger de också vikt vid att förklara för målsägaren varför ärendet läggs ner. De informerar även om möjligheterna till ersättning från försäkringsbolag och, om det är aktuellt, om möjligheterna till kontakt med stödcentrum för brottsoffer.

Ökad användning av kameramaterial

Under projektets gång har det blivit tydligt för den inre gruppen att det är nödvändigt att effektivisera användningen av kameramaterial för att öka personuppkläringen av personrån. Oftast finns det väldigt lite att gå på i enskilda ärenden när det gäller utredningsuppslag. Att gå igenom bilder från kameraövervakning (exempelvis vid bankomater eller i kollektivtrafik) är i stort sett det enda sätt som okända gärningspersoner har kunnat identifieras på. Samtliga ärenden som lett till åtal under projektet har byggts på övervakningsfilm av något slag. För att öka insamlandet av övervakningsfilm har polisen tagit fram en rutin där gruppchefen och samordnaren har ansvar för att inhämta sådant material. Enligt rutinen ska polisen också anlita Stockholmspolisens bildanalysgrupp⁸ i högre utsträckning då de lyckas hitta personer som stämmer överens med signalement. Gruppen kan till exempel söka bilder från olika platser för att undersöka hur den utpekade personen färdats. Det i sin tur kan förbättra möjligheterna att identifiera personen. Bilderna kan också ge annan information som kan jämföras med uppgifter från eventuella förhör.

Ett annat sätt att använda kameramaterial för att identifiera okända rånare har varit att samarbeta med tv-programmet Efterlyst. Vid två tillfällen har man med hjälp av Efterlyst gått ut till allmänheten med bilder på okända gärningspersoner, vilket i bägge fallen har lett till att man kunnat identifiera de aktuella gärningspersonerna. Utöver själva den hjälp med identifikation som polisen får genom programmet är detta också ett sätt att visa att polisen aktivt arbetar med kameramaterial i utredningssammanhang, vilket kan ha en brottsförebyggande effekt genom att öka den upplevda upptäcktsrisken.

Spårning av mobiltelefoner

En ny taktik som gruppen utarbetat för att få utredningsuppslag är att systematiskt fråga rånoffer om IMEI-numren på deras stulna mobiltelefoner, för att systematiskt kunna göra sökningar hos mobiltelefonoperatörer. Sökningarna går till på så sätt att gruppen kontaktar operatörerna för att se om ett SIM-kort med abonnemang hos dem satts i en telefon med eftersökt IMEI-nummer. Om så är fallet kan polisen under vissa omständigheter få ut personuppgifter på den som använder den tillgripna telefonen, vilket blir ett uppslag att arbeta med. Arbetssättet testades under en sexmånadersperiod, och gav under den perioden ett flertal träffar. Träffarna ledde till att ett personrånärende och ett häleribrott klarades upp. Utöver att detta arbete kan leda till förbättrad personuppkläring kan det också göra mobiltelefoner mindre attraktiva som stöldgods.

⁸ Detta är särskild grupp inom polisen som hämtar in och bearbetar bildmaterial från kameror till utredare.

Samordningsfunktionen

Samordnaren arbetar löpande med att analysera ärenden för att leta efter mönster i brottsligheten. Inte minst för att hitta ärenden med samma gärningsperson/-er eftersom det bedöms som särskilt viktigt att hitta och avbryta serier av personrån. Samordnaren har även i uppgift att fungera som en länk mellan den inre och den yttre gruppen och är ansvarig för spridning och inhämtning av information till/från övriga delar av organisationen, såsom andra enheter och kriminalunderrättelsetjänsten.

Totala brottsförebyggande insatser

I tabell 2 listas de brottsförebyggande insatser som genomförts inom ramen för personrånprojektet i Stockholm. Samtliga insatser riktar sig mot gärningspersoner, men skiljer sig åt vad gäller det sätt på vilket de är tänkta att fungera brottsförebyggande.

Tabell 2. Sammanställning över brottsförebyggande insatser, vad de riktas mot och hur de är tänkta att fungera.

Insats	Riktas mot ...	Brottsförebyggande teknik
1 Riktad fotpatrullering i hotspot-områden.	Gärningspersoner	Öka riskerna.
2 Riktad spaning mot fokuspersoner.	Gärningspersoner	Försvåra möjligheterna att begå brott.
3 Identifiering av seriebrott.	Gärningspersoner	Försvåra möjligheterna att begå brott.
4 Störa hälerimarknaden.	Gärningspersoner	Minska vinsterna.
5 Publicering av foto på rånare.	Gärningspersoner	Öka riskerna.
6 Förbättrad identifiering av rånare.	Gärningspersoner	Öka riskerna.

Resultatuppföljning

Implementering av arbetet

I det stora hela har arbetet i personrånkommissionen varit en positiv upplevelse för poliserna, i både den yttre gruppen och den inre gruppen. De är påtagligt nöjda med att tillhöra en specialiserad kommission; flera beskriver att det känns roligt och utvecklande att bli experter på en brottstyp. En polis uttryckte att ”Det är väldigt roligt att gå till jobbet. Det har det inte varit på flera år.” Den sammantagna bild som kommissionen ger är att det är ett stort engagemang och driv i arbetet. Man känner ett ansvar för brottskategorin och har löpande en god kännedom om ärenden och misstänkta gärningspersoner, mycket tack vare informationsutbytet mellan den inre och den yttre gruppen.

Samtidigt finns det vissa skillnader mellan den inre och den yttre gruppen. Att implementera arbetssätten har varit en större utmaning för den yttre gruppen, troligen för att förändringarna i arbetssätt varit mer omfattande för dem. Det främsta problemet för den yttre gruppen är att den är för liten för att kunna genomföra det jobb som är tänkt. En del logistiska problem och att resursen tas i anspråk till annat anses också ha påverkat det tänkta arbetet negativt.

Yttre gruppen

Det starka fokus som projektet haft på arbetsmetoder och resultat har gruppen upplevt som mycket positivt. Det poliserna uppskattar främst är att de vid varje arbetspass vet vad de ska göra och varför de gör det. De beskriver arbetet som aktivt och meningsfullt.

Svårt att få till tillräcklig dos av patrullering

I praktiken har det dock inte varit helt enkelt att följa den uppsatta strategin att få till hög närvaro i hotspot-områden vid brottsutsatta tidpunkter. Som rapporten tidigare visat (i kapitlet Beskrivning av personrånen i Stockholm) sker en mycket hög andel av personrånen under helgnätter. Under projekttiden har den yttre gruppen arbetat omkring 40 procent av alla helgnätter, det vill säga mellan tre och fyra helgnätter per månad. Att antalet arbetade helgpas inte varit fler beror främst på en kombination av två faktorer. Den ena är att man valt att arbeta i helgrupp, eftersom man upplever att man kan genomföra ett bättre arbete när man är fler till antalet. Den andra faktorn är att citypolisernas arbetstidsavtal endast kräver arbete under fyra helgnätter per sexveckorsperiod.

Det har heller inte varit helt oproblematiskt att genomföra strategin med många korta besök per hotspot-område och arbetspass. Antalet besök per pass med riktad patrullering har varierat mellan ett och femton, med ett genomsnitt på sex besök per pass. Den genomsnittliga tiden per besök har uppgått till omkring 25 minuter. Sammantaget ger det att omkring två och en halv timme per arbetspass tillbringats på plats i hotspot-områden. Även detta är en starkt bidragande orsak till att de flesta arbetspassen har genomförts i helgrupp. Men det finns även andra orsaker. Man anger exempelvis att det varit en del praktiska problem till följd av bristande intern förankring av projektet. Det handlar bland annat om att man inte på förhand har haft tillgång till utrustning och funktioner som varit viktiga för arbetet, såsom fordon, bärbara datorer och en egen radiokanal, så att man flera gånger tvingats ordna detta på egen hand i början av passet. Vid flera tillfällen uppger gruppen att det tagit uppemot en timme i anspråk att ordna med fordon.

Därutöver går även en del av tiden åt till att inregistrera information i olika register, till exempel vid gripanden eller när man tar något i beslag. Detta problem har varit särskilt påtagligt på grund av de stora problem som det nya ärendehanteringssystemet SiebelPUST dragits med (se exempelvis EY/Rikspolisstyrelsen 2013). Inom ramen för denna studie har data inte samlats in på ett sådant sätt att det går att uppskatta den exakta tid som läggs på inregistrering av information. En tidigare studie visar dock att ett genomsnittligt arbetspass för en polis upptas av inregistrering till 14 procent (Holgersson & Knutsson, 2012). Att förflytta sig mellan olika hotspot-områden tar också en hel del tid i anspråk. Poliserna uppskattar själva att det i genomsnitt tar 10–15 minuter, vilket innebär att omkring en timme per pass gått åt till sådana förflyttningar.

Andra enheter i city har börjat patrullera enligt 15minutersmodellen

För att hantera problemet att den riktade patrulleringen inte varit tillräckligt omfattande, har kommissionen aktivt informerat andra patruller i distriktet om 15-minutersmodellen, i syfte att öka dosen av sådan patrullering. Informationen har spridits dels genom att man deltagit i utsättningar, dels genom skriftligt material, däribland en affisch som tryckts upp och anslagits på samtliga polisstationer i city. Informationen har haft gott genomslag och flera andra delar av den yttre verksamheten i city har börjat patrullera hotspot-områden enligt 15-minutersmetoden.

Svårt att arbeta planlagt vid vissa platser och tider

Poliserna framhåller att det är betydligt svårare att arbeta planlagt på vissa platser än på andra, särskilt om arbetet utförs uniformerat, eftersom risken där är större att deras tid kommer att upptas av annat än det som planerats. Vid Sergels torg en sen helgkväll är det exempelvis stor risk för att polispatruller tvingas ta hand om överförfriskade personer eller personer som omhändertagits av ordningsvakter. Särskilt tidskrävande är detta om det finns personer som måste transporteras till sjukhus, eller omhändertas på annat sätt. En lösning är att i stället arbeta civilt, vilket gruppen gjort i tämligen stor utsträckning.

Inre gruppen

Utredarna i den inre gruppen har varit mycket nöjda med hur arbetet i gruppen bedrivits, främst för att man upplever ett gott samarbete och korta beslutsvägar inom gruppen. Man uppskattar även att det inom ramen för projektet uppstått en känsla av att man aktivt arbetar tillsammans med den yttre gruppen för att minska personrånen. Arbetsbelastningen beskrivs som relativt hög och varje utredare har arbetat med omkring 12–15 ärenden parallellt.

Rutiner och metodutveckling uppskattas

Även den inre gruppen har uppskattat projektets fokus på mål och resultat utifrån en specifik brottstyp. Man framhåller att utredningsarbetet tydligt effektiviserats genom att rutiner och metoder tagits fram, och att den effektiviseringen inte hade kommit till stånd om inte kommissionen inrättats.

Kameramaterial inhämtas mycket oftare

De nya rutinerna för beställning av kameramaterial i relevanta ärenden har tydligt gett effekt i form av ett ökat antal beställningar. Under perioden oktober 2012 till och med maj 2013 gjordes beställningar av bildmaterial i 104 personrånsärenden, vilket motsvarar drygt 20 procent av alla anmälningar. Detta var lite drygt en fördubbling jämfört med samma period åren innan, då bildmaterial beställdes i 50 ärenden, motsvarande 9 procent av alla anmälningar.

Bättre respons till målsägarna

Utredarna uppskattar även att de nya rutinerna leder till en tydligare kommunikation med målsägarna i den stora majoritet av ärenden som läggs ned. Tack vare checklistan kan utredarna försäkra sig om att alla relevanta utredningsuppslag beaktats, vilket gör det lättare att motivera för målsägaren att ärendet läggs ner.

Svårare ärenden att bearbeta (och förebygga)

Utredarna i den inre gruppen uppfattar att de personrånsärenden som de får in har ändrat karaktär under projektets gång. Det är färre ungdomsärenden och i stället fler ärenden med personer som vistas i Stockholm (och Sverige) temporärt. Detta baserar man på målsägarnas uppgifter om signalement och talat språk vid rånen. De sammanställningar över personrånen som samordnaren gjort, tyder också på att en större andel av rånen hör till kategorin *blitz*, det vill säga att rånen inleds med våld och sker utan kommunikation mellan gärningspersonerna och offren. Samordnaren bedömer att detta gäller närmare 40 procent av rånen under projekt-tiden, vilket är nästan dubbelt så hög andel som treårsperioden före projektet (se tabell 1). Den typ av rån som i stället minskat är sådana där gärningspersonerna verbalt uttrycker sina krav till offren (kategorin *confrontation*).

Utvecklingen av anmälda personrån

Enligt statistiken har antalet anmälda personrån minskat under försöksperioden, både i Stockholms innerstad som helhet och i undersökningens hotspot-områden. Det finns faktorer som talar för att projektet bidragit till minskningen, men även faktorer som talar emot.

Det som talar för att projektet haft effekt är att minskningen av anmälda personrån är något större i hotspot-områden än i övriga innerstaden, och att den inleds samtidigt som projektet startar. Att minskningen av personrån kan hänföras till yngre personer, vilket var den grupp insatserna riktade sig mot, talar också till projektets fördel, liksom att det med tiden blev mindre vanligt att poliserna träffade på personer som är kända i personrånssammanhang vid hotspot-patrulleringen.

Det som talar mot är att minskningen inte varit större under de dagar som den yttre gruppen arbetat med riktad patrullering. Det är också en osäkerhetsfaktor att minskningen i innerstaden är mindre än i övriga distrikt i Stockholm och i landet som helhet. Dessutom verkar det vara en generell trend att färre unga personer är inblandade i personrån.

Det har dock tidigare inte varit något starkt samband mellan antalet anmälda personrån i Stockholms innerstad och i andra delar av staden eller i övriga storstadsregioner (se bilaga 1). Sammantaget går det alltså inte att utesluta att projektet som helhet lett till ett minskat antal personrån, men ovan nämnda faktorer ”stör” bilden, vilket försvårar möjligheterna att dra några säkra slutsatser.

De anmälda personrånen har minskat i Stockholms city

Under projekttiden, oktober 2012–september 2013, anmäldes totalt 820 personrån i Stockholms innerstad. Det var en minskning med 11 procent jämfört med samma period ett år tidigare, då 919 personrån anmäldes. Denna minskning är i statistisk mening relativt väl säkerställd. Minskningen av antalet anmälda personrån var något större i de utpekade hotspot-områdena än vad den var i staden i övrigt, 15 procent respektive 9 procent. Denna skillnad är i statistisk mening något mindre säker.

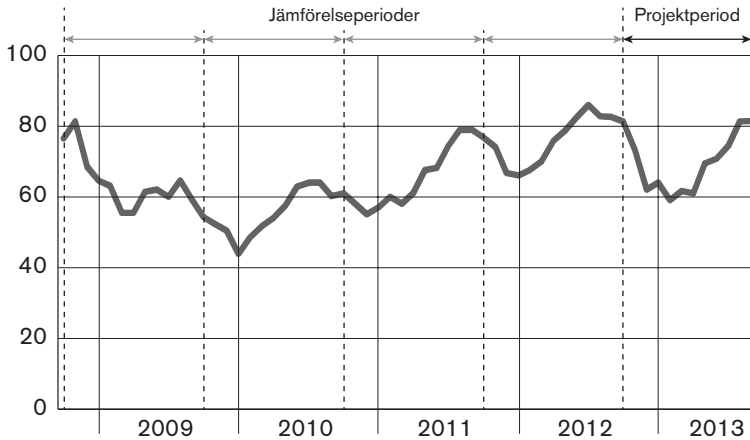
Tabell 3. Genomsnittligt antal anmälda personrån i Stockholms innerstad per vecka under perioderna oktober 2011–september 2012 respektive oktober 2012–september 2013, dels totalt, dels uppdelat på antal rån i respektive utanför hotspot-områden.

	Okt. 2011– sept. 2012	Okt. 2012– sept. 2013	Skillnad i antal	Skillnad i procent	P-värde
Personrån totalt	17,3	15,5	-1,8	-11 %	0,06
Därav					
i hotspot-områden	4,1	3,4	-0,7	-15 %	0,12
ej hot spot-områden	13,3	12,1	-1,2	-9 %	0,15

I ett längre perspektiv framstår minskningen av personrån under projekttiden som ännu mer betydande, eftersom utvecklingen under de tre senaste åren snarare tydde på att personrånen skulle ha ökat ytterligare under den aktuella tidsperioden. Tidsserien över

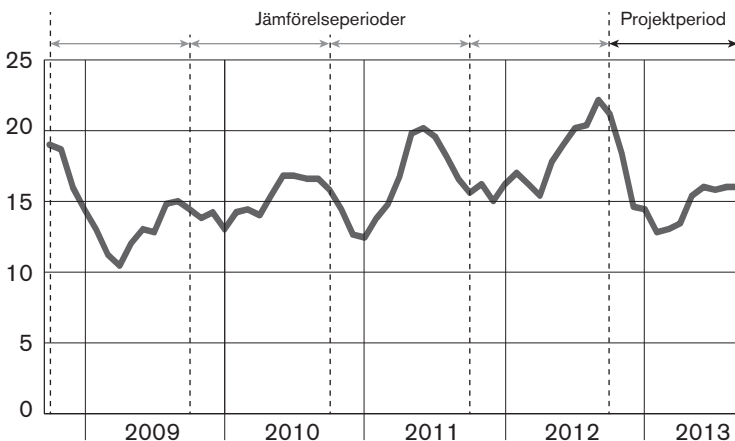
anmälda personrån i Stockholm visar att antalet anmälningar ökade med en ganska jämn takt och en viss periodicitet mellan åren 2010 och 2012. Mot slutet av 2012 ser ökningen ut att avta och det kan, som tidigare observerats, konstateras att antalet anmälda personrån minskar något. Det minskade antalet anmälda personrån sammanfaller således väl i tid med att projektet inleds.

Diagram 1. Antal anmälda personrån per månad i Stockholms innerstad under perioden oktober 2008–september 2013. Fem månaders glidande medelvärden.



När det gäller antalet anmälda personrån i hotspot-områden är utvecklingen liknande, även om ökningen mellan 2010 och 2012 inte var lika stark. Precis som när det gäller totalen i Stockholms innerstad, sammanfaller dock ett minskat antal anmälda personrån i hotspot-områden med att projektet inleds i slutet av 2012.

Diagram 2. Antal anmälda personrån per månad i sju hotspot-områden i Stockholms innerstad under perioden oktober 2008–september 2013. Fem månaders glidande medelvärden.



Personrånen minskade inte bara när polisen patrullerade

För att fördjupa analysen har vi studerat eventuella samband mellan minskningen av personrån i hotspot-områdena och polisens patrullering. En hypotes var att de potentiella rånarna blir avskräckta från att begå brott just när de ser poliser på platsen. Det skulle innebära minskningen var mest påtaglig de dagar då patrulleringen ägde rum. En annan hypotes var att potentiella rånare blev alltmer medvetna om att det ofta är poliser i hotspot-områdena, utan att säkert veta exakt vilka tider poliserna kan tänkas dyka upp. Det skulle innebära att de potentiella rånarna därmed i större utsträckning börjar undvika platsen helt och hållet. Ett syfte med patrulleringen – utöver att minska rånen vid de tider då den ägde rum – var just att bidra till att göra platserna mindre attraktiva överlag för personer som begår personrån. Det syftet kan alltså ha uppnåtts även om minskningen av antalet personrån inte kan kopplas till just de tider då polisen patrullerat.

Resultatet bekräftar inte den första hypotesen, men håller öppet för den andra. Analysen visar nämligen att det inte var färre anmälda personrån under de dagar som den yttre gruppen arbetade med riktad patrullering i hotspot-områden än övriga dagar (se tabell 4.) Både helger och vardagar, med eller utan riktad patrullering, har de anmälda personrånen minskat med mellan sju och elva procent under projekttiden jämfört med perioden före. Det finns således inget som tyder på att personrånen varit färre just de dagar som polisen arbetat med riktad patrullering i hotspot-områden.

Tabell 4. Genomsnittligt antal anmälda personrån per dag under perioderna oktober 2011–september 2012 respektive oktober 2012–september 2013, uppdelat på dagar med respektive utan riktad patrullering samt uppdelat på fredag–lördag respektive söndag–torsdag.

	Genomsnittligt antal anmälda personrån per dag				
	Okt. 2011–sept. 2012	Okt. 2012 – sept. 2013	Skillnad i antal	Skillnad i procent	P-värde
Med riktad patrullering (n = 78)					
fredag–lördag (n = 38)	4,2	3,9	-0,3	-7 %	0,57
söndag–torsdag (n = 40)	2,2	2,0	-0,2	-9 %	0,58
Utan riktad patrullering (n = 287)					
fredag–lördag (n = 66)	4,0	3,7	-0,3	-7 %	0,45
söndag–torsdag (n = 221)	1,8	1,6	-0,2	-11 %	0,09

Polisen mötte färre kända personer i slutet av projektet

Brå har även undersökt om poliserna kom i kontakt med färre kända personer allteftersom projektet pågick. För att besvara frågan studerades de protokoll som poliserna fyllt i efter varje arbetspass. Där finns uppgifter om huruvida man under arbetspasset stött på personer som är kända i personrånssammanhang. Rent logiskt borde polisen under projekttiden stöta på allt fler personer som de känner igen, eftersom deras kännedom ökar tack vare patrulleringen. Protokollen visar dock ett motsatt resultat. Det var i stället något vanligare under den första halvan av projektet att poliserna stötte på personer som tidigare förekommit i personrånssammanhang. Det skedde i 42 procent av passen under de första sex månaderna, jämfört med 27 procent under de resterande sex månaderna.

Minskningen av personrån har skett bland unga personer

Om man ser till åldern, hos såväl målsägarna som de misstänkta, är det tydligt att personrånen minskat mest bland unga personer. Under projekttiden var det 261 målsägare som var högst 20 år gamla, medan det under samma period åren innan var 383 målsägare. Det motsvarar en minskning på 32 procent. Bland de misstänkta var det under projekttiden 73 personer som var högst 20 år gamla, och under jämförelseperioden 101 personer. Det motsvarar en minskning på 28 procent.

Bland personer över 20 år är situationen annorlunda. Visserligen har antalet *målsägare* även här minskat något, men endast med sju procent. Antalet *misstänkta* över 20 år har ökat med 13 procent.

Färre unga är en generell trend, men minskningen är större i Stockholms innerstad

I bilaga 1 redovisas motsvarande siffror som ovan rörande antal misstänkta och målsägare i olika åldrar för Göteborg och Malmö. Utifrån den redovisningen framstår det som att antalet unga målsägare och misstänkta i personrånssärenden minskar i samtliga av landets tre största städer. För att kunna bedöma resultaten för Stockholm innerstad läggs därför informationen från Göteborg och Malmö ihop för att representera en generell trend som Stockholm kan jämföras med. Då framkommer att antalet misstänkta personer och målsägare som var högst 20 år gamla har minskat mer i Stockholms innerstad än generellt. De unga målsägarna har minskat med sex procentenheter mer och de unga misstänkta med 12 procentenheter. Omvänt gäller för målsägare och misstänkta över 20 år. I dessa grupper har antalet ökat i Stockholm i förhål-

lande till den generella trenden. För målsägarna är ökningen tre procentenheter större och för de misstänkta 38 procentenheter.

Utveckling av slutredovisade ärenden

När det gäller utredningarna kan man inte se några större effekter av projektet. Visserligen har man arbetat med ambitiöst med att analysera kameramaterial och antalet misstänkta personer har ökat något i förhållande till antalet ärenden i jämförelse med föregående år. Dock bedöms antalet ärenden som slutredovisats till åklagare vara oförändrat mellan de två jämförelseperioderna.

Något fler misstänkta i relation till antalet ärenden

En av de allra mest centrala delarna av brottsutredningar är naturligtvis att identifiera misstänkta personer. Under projekttiden var det totalt 217 personer som registrerats som misstänkta för personrån i Stockholms city. Under motsvarande period ett år tidigare var det totalt 229 personer, vilket innebär en minskning under projektperioden med 12 personer. Eftersom även antalet anmälda personrån minskat under denna period, motsvarar dock antalet misstänkta personer en ökning med sex procent.⁹ Man har således under försöksperioden lyckats få fram något fler misstänkta personer relativt sett, även om skillnaden är liten.

Utredningsresultatet har inte förbättrats

Utredningsresultaten under projektets sju första månader var inte nämnvärt bättre än under motsvarande period året innan.¹⁰ Under projektets sju första månader var det knappt åtta procent av ärendena som ledde till ett förundersökningsprotokoll, medan motsvarande siffra ett år tidigare var knappt nio procent. Drygt två procent av ärendena under projekttiden är dock i dagsläget fortfarande aktiva och kan leda till ett förundersökningsprotokoll.

Tabell 5. Antal inkomna ärenden samt andel redovisade och nedlagda ärenden under perioderna oktober 2011 – maj 2012 respektive oktober 2012 – maj 2013.

	Okt. 2011 – maj 2012	Okt. 2012 – maj 2013
Antal inkomna ärenden	464	424
Andel som resulterat i FUP	8,8	7,8
Andel nedlagda ärenden	90,9	89,9
Andel aktiva ärenden	0,2	2,4

⁹ Tyvärr har Brå endast haft tillgång till bruttouppgifter rörande antalet misstänkta personer. Antalet ärenden med misstänkta gärningspersoner är därför okänt.

¹⁰ Att det endast är de sju första månaderna som undersöks beror på att det för de senare månaderna av projekttiden finns många ärenden som fortfarande är aktiva.

Mot bakgrund av detta är den rimliga slutsatsen att andelen ärenden som redovisas till åklagare är oförändrad.

Ärendenas ändrade karaktär kan ha påverkat resultaten

Hur skulle man då kunna förklara att resultaten inte alls förbättrats, trots att sättet att arbeta med utredningarna förbättrats på flera sätt? Det som utredarna själva tar upp är det som nämnts tidigare – att rånen i hotspot-områdena ändrat karaktär under projekttiden. Det är färre ungdomsärenden och fler ärenden med personer som vistas i Stockholm (och Sverige) temporärt. Dessa är i mindre utsträckning kända av polisen och svårare att identifiera och spåra. Det bidrar till att färre ärenden klaras upp.

Framtiden

Samarbetsprojektet mellan Brå och citypolisen i Stockholm avslutades formellt den sista september 2013. I början av oktober 2013 togs beslut om att den yttre gruppen skulle läggas ned vid årsskiftet. Motiveringen till beslutet var att arbetet mot personrån ska bedrivas inom ramen för den ordinarie yttre verksamheten. Den inre gruppen av utredare kommer att vara kvar till vidare.

Eskilstuna

Från initiativ till projektstart

Liksom i Stockholm började arbetet i Eskilstuna med att Brå överlämnade en beskrivning av ärenden under de tre senaste åren. Beskrivningen, som överlämnades i mars 2012, baserades på de fall av misshandel utomhus respektive våld mot tjänsteman som skett i de tre identifierade hotspot-områdena i Eskilstuna och som polisanmälts under perioden 1 november 2007–31 oktober 2010. Därefter satte polisen samman en grupp med representanter från de delar av verksamheten som på olika sätt arbetar med våld i offentlig miljö. Precis som i Stockholm försågs representanterna med de platsbaserade beskrivningarna och ombads att diskutera fram förslag på insatser med sina kollegor. Instruktionen var att de skulle utgå från de fem huvudteknikerna för situationell brottsprevention när de resonerade om hur insatserna skulle kunna minska brottsligheten. De förslag som kom in till Brå användes som diskussionsunderlag vid ett möte som ägde rum i mitten på april 2012. Vid detta möte beslutades vilka insatser polisen skulle arbeta vidare med. Till mötet hade polisen också utsett en projektledare som skulle administrera projektet från Polismyndighetens sida.

Polisen satte därefter samman en åtgärdskalender med information om de olika insatserna, hur de skulle utföras och vem som var ansvarig för respektive del. Polisen valde att huvudsakligen samverka med kommunen, krögarna och ordningsvakterna för att kunna komma åt problemen med våld i offentlig miljö. Detta eftersom alkohol och berusning visat sig vara de huvudsakliga anledningarna till många av misshandelsbrotten.

Förslagen i åtgärdskalendern var bland annat att upprätta ett krögarnätverk och att utöka samarbetet med ordningsvakterna. Alla förslag omsattes dock inte omedelbart i praktiken, utan fick införlivas allt eftersom. Till en början behövde polisen prioritera oroligheter inom kriminella nätverk, och därpå följde semester-tider. Projektets start räknas därför från 1 september 2012, och inte från och med april som tanken var från början.

Till skillnad från i Stockholm avsattes här inte några speciella resurser för projektet, utan syftet var att det skulle bedrivas inom ordinarie budgetramar. Eftersom cheferna för polisområdet var delaktiga från första början behövde projektet inte heller föras upp till högsta ledningen för godkännande. Sammantaget har det till stor del drivits av projektledaren inom ramen för befintliga resurser.

Introduktion till arbetet

Inför projektet höll Brå en introduktionsföreläsning om problemorienterat polisarbete för ett urval poliser i Eskilstuna som berördes av projektet, främst chefer och utbildningsansvariga. Introduktionen behandlade bakgrunden till arbetssättet, SARA-modellen, brottsriangeln, teknikerna för situationell brottsprevention och ett par praktiska exempel.

Anmälda fall av misshandel i Eskilstuna

Analyserna grundar sig på samtliga anmälningar i Eskilstuna stad som inkom mellan den 1 november 2007 och den 30 oktober 2010, om misshandel utomhus respektive våld mot tjänsteman, vilket utgör totalt 1 255 brott. Det var utifrån detta underlag som Brå identifierade de tre aktuella hotspot-områdena, där ungefär en tredjedel av misshandelsfallen hade skett.¹¹ Utöver koncentrationen till vissa platser är även koncentrationen i tid tämligen stark.

Bild 3. Hotspot-karta över anmälda fall av misshandel och våld mot tjänsteman i Eskilstuna stad under perioden 1 november 2007 till 30 oktober 2010.



¹¹ För ytterligare information om definitioner och val av hotspot-områden, se rapporten Hot spots för brott i sex svenska städer (Brå 2011:17).

Nära 60 procent av våldet som sker anmäls under fredag- och lördagnätter. Läger man dessutom till onsdag natt kommer man upp i 75 procent. Över 40 procent av alla våldshändelser sker mellan klockan 01:00 och 03:00.

För att kunna ta fram ytterligare beskrivningar av brottsligheten kompletterades datamaterialet med information från fritexterna i brottsanmälningarna för ett slumpmässigt urval av 200 ärenden.

Mer än två tredjedelar av anmälningarna är kopplade till alkohol och nattliv

Det vanligaste scenariot är att brottet har skett i anslutning till en krog eller nattklubb, att både offret och gärningspersonen är unga män och att våldet är relativt lindrigt. En majoritet av ärendena, nästan 70 procent, har koppling till alkohol, krogar och nattklubbar. Av de övriga ärendena består 17 procent av misshandel dagtid mellan enskilda personer, exempelvis ungdomar eller missbrukare. I åtta procent av ärendena handlar det om att ungdomsgrupper slåss med varandra, och i sju procent av ärendena är våldet relationsrelaterat. Även vid dessa brott har parterna ofta varit på ett nöjesetablissemang, och svartsjuka är bakgrunden till våldet.

Både gärningspersoner och målsägare är unga män

Unga män är överrepresenterade bland såväl gärningspersonerna som offren. I nio av tio studerade ärenden är gärningspersonen en man, och i åtta av tio ärenden är målsägaren en man. Såväl hälften av gärningspersonerna som hälften av målsägarna är högst 22 år gamla. Den yngsta gärningspersonen uppgavs vara 14 år och den äldsta 74 år.

Hur många gärningspersonerna är vid brottet skiljer sig något åt beroende på deras ålder. Personer över 30 år är oftast ensamma som förövare, medan yngre oftare begår misshandeln i grupp. Offren är vanligen tillsammans med vänner vid tidpunkten för misshandeln, och av det som går att utläsa av materialet känner brotts-offret förövaren sedan tidigare i ett fall av fyra.

Våldet är oftast knytnävslag – ovanligt att vapen är inblandade

Den vanligaste typen av våld är knytnävslag eller sparkar mot en stående person, vilket förekommer i två tredjedelar av fallen. I en femtedel av ärendena har målsägaren utsatts för lindrigare våld, såsom knuffar eller slag med öppen hand. Grövre våld, som sparkar och slag mot en liggande person, är ovanligt och förekommer endast i åtta procent av ärendena.

Det är också ovanligt att vapen används vid misshandelsbrotten. I ett av tio ärenden har någon form av vapen eller annat till-

hygge använts. Det rör sig då oftast om flaskor, stolar eller pinnar som har svingats mot brottsoffret. Skjutvapen förekommer inte alls, och uppgifter om knivar i endast 4 av 200 ärenden.

Skillnader mellan de tre hotspot-områdena

I Eskilstuna har tre hotspot-områden identifierats för misshandel utomhus – Fristadstorget, J A Selanders gata och Järntorget. Tre femtedelar av ärendena har ägt rum vid Fristadstorget, en fjärdedel vid J A Selanders gata och en sjättedel vid Järntorget. De tre områdena har något olika karaktär, och våldsbrottsligheten skiljer sig till viss del också åt mellan dem.

Brottsligheten vid Fristadstorget och J A Selanders gata har en tydlig koppling till utelivet i områdena

Vid både Fristadstorget och det angränsande området J A Selanders gata har våldsbrottsligheten en tydlig koppling till uteliv och de restauranger och krogar som finns där. Vid Fristadstorget har sju av tio ärenden koppling till alkohol och nattliv, och motsvarande siffra är närmare nio av tio vid J A Selanders gata. Mycket av våldsbrottsligheten sker under den senare delen av kvällen, och det är tydligt att en hel del är kopplat till att uteställen stänger eller att individer befinner sig i närområdet efter att uteställena har stängt. Det finns vissa barer och restauranger som har fler anmälningar än andra inom området.

Även när det gäller vilka dagar som är mest brottsfrekventa syns kopplingen till utelivet. Vid Fristadstorget står fredag- och lördagnätter ut som mest brottsfrekventa, och vid J A Selanders gata är det onsdagar och fredagar.

Vid Järntorget är en majoritet av ärendena kopplade till annat än alkohol och nattliv

Järntorget skiljer sig från de övriga två områdena genom att en betydligt lägre andel av ärendena, 40 procent, har koppling till alkohol och nattliv. Yttreliktare en tredjedel av ärendena består av misshandel mellan enskilda individer dagtid, 13 procent av ungdomsgrupper som slåss med varandra och 13 procent av relationsrelaterad misshandel.

Även när det gäller åldern på gärningspersoner och brottsoffer skiljer sig Järntorget från de övriga två områdena. Vid Fristadstorget och J A Selanders gata är de inblandade generellt unga. En majoritet av såväl gärningspersoner som brottsoffer är under 30 år, och vid Fristadstorget är drygt hälften av gärningspersonerna 20 år eller yngre. Vid Järntorget är däremot en majoritet av gärningspersonerna och målsägarna 30–49 år gamla.

Dessutom är andelen kvinnliga målsägare större vid Järntorget än i de andra områdena. Vid Järntorget är tre av tio kvinnor.

I likhet med i de övriga två områdena begås dock en stor del av de anmälda brotten på fredagar; det rör sig här om en tredjedel av brotten. Däremot begås brotten generellt sett tidigare på dygnet än vid de övriga två områdena. En tredjedel av våldsbrottsligheten vid Järntorget äger rum mellan klockan 21:00 och 00:00.

Insatser

Det finns ett tydligt samband mellan våldsbrottslighet och alkoholkonsumtion på restauranger och nattklubbar (Norström 1998). Att detta generella samband i hög grad även gäller Eskilstuna är tydligt utifrån den empiriska beskrivningen ovan. Polisen i Eskilstuna har i huvudsak riktat in arbetet på att minska överserveringen av alkohol, främst på de krogar som ligger i anslutning till hotspot-områden.

Upprättande av ett krögarnätverk

Den första insatsen i projektet gick ut på att polisen tog initiativet till ett krögarnätverk, bestående av de krogar som bedriver verksamhet i centrum. Inom ramen för detta kunde polisen informera krögarna om hotspot-projektet, och om att de såg allvarligt på problemet med överservering och därför tänkte införa dolda krogkontroller. Nätverket kunde också fungera som en plattform för återkoppling från de dolda krogkontrollerna.

Krögarna sammankallades redan i slutet av februari 2012 med anledning av att polis och kommun ville uppmuntra dem att starta ett nätverk. Nätverket bildades strax därefter och det första mötet ägde rum i slutet av april 2012. Därefter träffades de under den första tiden var eller varannan månad men övergick senare till att träffas regelbundet var tredje månad.

Utbildning i ansvarsfull alkoholservice för krogarnas personal

Den andra insatsen var att erbjuda krogarnas personal en utbildning i ansvarsfull alkoholservice, med moment om alkoholens medicinska effekter, alkohollagen och konflikthantering.¹²

Utbildningen har genomförts årligen i Eskilstuna sedan 2005, och inom ramen för projektet hölls alltså en ny utbildningsomgång i oktober 2012. I Eskilstuna centrum finns för närvarande 25 etablissemang med tillstånd att servera alkohol, varav tio är öppna till 02:00. Sju av de krogar som är öppna till 02:00 har någon gång haft sin personal på utbildningen i ansvarsfull alkoholservice.

Restauranger som sökt och fått tillstånd att servera alkohol får aldrig lämnas utan tillsyn. Detta innebär att krögaren själv eller

¹² För mer information om utbildningen, se Statens folkhälsoinstitut 2010.

någon särskilt utsedd, exempelvis en serveringsansvarig, alltid måste vara finnas på restaurangen under den tid då alkohol serveras. Ofta är det också den serveringsansvariga som genomgår utbildningen i ansvarsfull alkoholservice.

En utvärdering som gjordes i Stockholm av metoden för ansvarsfull alkoholservice, där utbildningen var ett tongivande inslag, visade att våldsbrottsligheten minskade med 29 procent i ett område där metoden hade använts, jämfört med ett kontrollområde där metoden inte hade använts (Statens folkhälsoinstitut 2007).

Dolda krogkontroller

Den tredje insatsen innebär att polisen har genomfört dolda kontroller på restauranger och nattklubbar, främst de som har flest anmälda fall av misshandel.

Polisen i Eskilstuna hade redan tidigare genomfört uniformerade krogkontroller, både enskilt och tillsammans med kommunens alkoholinspektörer. Polisen ansåg dock att det fanns problem med sådana kontroller, eftersom restaurangerna under kvällen meddelade varandra om inspektionerna. Det gjorde att kontrollanterna inte fick en korrekt bild av läget.

Den nya insatsen innebär därför att polisen även skulle göra vissa krogkontroller i civila kläder, så att de passerade som vanliga gäster. Till arbetsuppgiften valdes två poliser som inte var kända i Eskilstunas nöjesliv sedan tidigare. Poliserna kom inte från Eskilstuna och var relativt unga. Tanken var att minska risken för att de ska bli igenkända som poliser, för att de ska kunna genomföra sina arbetsuppgifter utan att bli störda och få en korrekt bild av verksamheten. Under projektiden genomfördes dolda krogkontroller vid två tillfällen, varav det första i januari 2013.

Insatser som rör den fysiska miljön

När det gäller förändringar i den fysiska miljön var det första steget att polisen tog initiativ till en trygghetsvandring tillsammans med kommunen. Detta eftersom kommunen ansvarar för flertalet av de problem som polisen identifierat vid två av de tre platserna. Det var problem som främst rörde trafiksituationen och belysningen. Under vandringen påtalade polisen att den fysiska miljön vid både Fristadstorget och J A Selanders gata inte är utformad för den hårda belastning som uppstår där under sena helgkvällar. Många av de personer som har varit ute och festat stannar då kvar i centrum för att äta mat, vänta på färdmedel hem eller träffa vänner som har varit på andra ställen under kvällen. Poliserna beskrev hur trängseln innebär att de inte har full uppsikt över platserna. Om en misshandel exempelvis sker i ena änden av gatan är det inte alltid att polisen uppmärksammar detta, eftersom de inte ser

händelsen utbryta. Polisen önskade därför att genom olika insatser få en bättre spridning på de människor som befinner sig i centrum.

Två gator stängdes för biltrafik och en ny taxistation inrättades

Den första insatsen blev att i november 2012 stänga av J A Selanders gata under onsdagar, fredagar och lördagar mellan klockan 22:00 och 04:00 samt torsdagar mellan klockan 00:00 och 04:00. I december 2012 beslutade kommunen att även införa samma reglering på en gata intill Fristadstorget, eftersom polisen påpekat att samma problem förelåg där.

När det gäller taxistationer uppstod ett problem då den befintliga stationen, invid Fristadstorget, togs bort i samband med att torget byggdes om. Följden blev att taxibilarna ställde sig på en mycket begränsad yta precis intill den krogstätaste gatan. För att öka spridningen på människor ville polisen därför inrätta en taxistation på en annan plats, vilket kommunen också tog beslut om i december 2012.

De två insatserna, införandet av en ny taxizon och att stänga av trafiken helt på J A Selanders gata, syftade båda till att minska risken för provokationer mellan människor. När det är trångt om utrymme och konkurrens om taxibilar och mat finns risken att knuffar och verbala konflikter leder till våld.

Polisen var även med och påverkade utformningen av den fysiska miljön vid både Järntorget och Fristadstorget inför att områdena skulle byggas om. Ombyggnationerna beräknades dock bli klara först efter projekttidens slut.

För Järntorgets del påverkade polisen också kommunens lokala föreskrifter om var det är tillåtet att dricka alkohol på offentlig plats, så att gränserna för detta flyttades längre ut från centrum. Det innebär att det från februari 2013 inte längre var tillåtet att dricka alkohol i området runt Järntorget.

Om polisen i högre utsträckning än tidigare åker till platsen för att kontrollera att områdesbestämmelserna efterlevs och förverkar alkohol i samband med detta, kan en sådan förändring ses som ett positivt led i arbetet mot våld i offentlig miljö. Särskilt då våldsproblematiken vid Järntorget till viss del är missbruksrelaterad.

Ordningsvakternas arbete

I Eskilstuna stad finns totalt ett femtiotal ordningsvakter, varav de flesta arbetar extra som vakt och har andra huvudsakliga inkomstkällor. I Eskilstuna stad finns det fyra nöjesetablissemang med ordningsvakter som förordnats av polisen, och tre av dessa ligger i de tre hotspot-områdena. Förordnandet innebär att det i restaurangens tillstånd är reglerat hur många ordningsvakter den måste ha och hur länge de ska arbeta. Totalt är det tio ordningsvakter som ska vara i tjänst under en vanlig helgkväll. Ett bris-

tande samarbete mellan polis och ordningsvakter har lett till att polisen har haft begränsade möjligheter att påverka hur effektiva ordningsvakterna är när det gäller att minska det våld som kan knytas till nöjesetablissemangen. Att polis och ordningsvakter har god kontakt är viktigt, eftersom ordningsvakterna till viss del fungerar som polisens förlängda arm och har värdefull kunskap om människor som polisen önskar hålla ögonen på och om vad som sker på etablissemangen. Ytterligare en anledning att knyta ordningsvakterna närmare polisen är att ordningsvakterna har en tudelad roll. De lyder först och främst under polisen, men är samtidigt ofta anställda av en krögare. Det kan leda till att ordningsvakterna känner mer lojalitet med sin arbetsgivare än med polisen (Rikspolisstyrelsen 2011).

Polisen har återkommande utsättningar med ordningsvakterna

En första insats var att införa en ordningsvaksutsättning fredag under lönehelger. Det innebär att polisen bjuder in alla ordningsvakter i staden till möte. Ett viktigt tema på mötena har varit ordningsvakternas arbete utanför krogarna i samband med stängning. Här har polisen försökt förmå ordningsvakterna att arbeta mer aktivt med detta. Andra centrala teman har varit att få ordningsvakterna att ingripa tidigt vid oroligheter, i stället för att invänta att incidenter leder till direkta bråk. Dessutom borde de ta ett större ansvar när de avlägsnar stökiga personer från krogarna, så att avvisade personer inte fortsätter att bråka utanför krogen. En viktig del i detta har varit att bättre kommunicera till polisen vilka personer man har avvisat, så att polisen, om det är möjligt och motiverat, kan hålla koll på dem. Den första utsättningen genomfördes under lönehelgen i oktober 2012, och under projekttiden har dessa möten genomförts inför varje lönehelg.

Större fokus på konflikthantering i ordningsvaksutbildningen

Den andra insatsen handlar om att lägga större vikt vid konflikthantering och etik på ordningsvakternas utbildningar, såväl på grund- som på fortsättningsnivå. Utbildningarna har från och med oktober 2012 förändrats i den riktningen. Ett ökat fokus på konflikthantering anses viktigt för att reducera antalet våldsamma situationer, eftersom provokationer lättare uppstår när människor känner sig felbehandlade eller diskriminerade i krogmiljön.

Sammanställning av brottsförebyggande insatser

I tabell 6 redovisas de specifika brottsförebyggande insatser som polisen i Eskilstuna arbetat med under projekttiden. För att kunna genomföra dessa insatser på ett bra sätt har man regelbundet hållit möten, dels med berörda krögare, dels med ordningsvakterna.

Tabell 6. Sammanställning över brottsförebyggande insatser, vad de riktas mot och hur de är tänkta att fungera.

Insats	Riktas mot ...	Brottsförebyggande teknik
1 Dolda krogkontroller	Platsen	Ta bort ursäkten
2 Utbildning i ansvarsfull alkoholserving för serveringspersonal	Platsen	Ta bort ursäkten
3 Miljöjusteringar för att få bättre spridning av människor utanför krogar	Platsen	Minska provokationer
4 Större fokus på konflikthantering i ordningsvaktsutbildningen	Platsen	Minska provokationer
5 Förbättrat ordningsvaktsarbete utanför krogar i samband med stängning	Platsen	Öka svårigheterna att begå brott
6 Förbättrad realtidskommunikation mellan ordningsvakter och polis om incidenter och inblandade personer	Gärningspersoner	Öka svårigheterna att begå brott

Resultatuppföljning

Implementering

Genomförandet av projektet har gått både bra och mindre bra. Det som upplevts som bra rör de enskilda insatserna och kontakterna med externa aktörer. Det som upplevts som mindre bra har att göra med den interna förankringen och interna prioriteringar. Det har också framförts att Brås inblandning i genomförandepLANERNA för projektet borde ha varit större.

Projektet skulle ha gynnats av tydligare förberedelser

Eftersom projektet i Eskilstuna bedrivits inom ramen för den befintliga verksamheten, med en ensam projektledare som skulle se till att insatserna genomförs, har mycket ansvar lagts på denna funktion. Projektledaren upplever att det hade varit en fördel om projektet tydligare hade förankrats i organisationen på förhand, i det avseendet att roller och ansvar för de olika insatserna varit beslutade vid projektets start. I detta sammanhang framhåller projektledaren exempelvis att hans tid för att arbeta i projektet borde ha varit reglerad på förhand.

Krögarnätverket – en bra plattform för dialog

Polisen anser att krögarnätverket har blivit en god plattform för löpande dialog mellan polisen, krögarna och polisens alkoholspektörer. De möten man planerat har i stort kunnat genomföras som det varit tänkt. Dock har en del krögare varit lite omotiverade att delta, vilket visat sig genom att de varit svåra att kontakta och uteblivit från en del möten utan att meddela sig. Polisen upplever att det generellt är svårt att få krögarna att ta ett större ”moraliskt ansvar” gällande överservering, och menar att det är de ekonomiska intressena som är avgörande. Detta gäller dock inte alla

krögare, och vissa av dem är mer villiga än andra att dela polisens syn på överserveringens konsekvenser.

Även de krögare som Brå har intervjuat uttalar sig positivt om krögarnätverket som kommunikationsplattform. De upplever att nätverket bidragit till ett mer öppet klimat och att myndigheter och krögare kommit närmare varandra. Hos krögarna verkar det finnas en högt prioriterad och samstämmig problembild som rör ”kriminella personer”, i synnerhet sådana som har kopplingar till gängkonstellationer. Man uppger att det tätare samarbetet, krögare sinsemellan och med polisen, har bidragit till ett bättre förhållningssätt gentemot dessa personer och grupperingar. Bland annat framhåller man att en mer enad front gjort det lättare för krogarna att inte släppa in personer med emblem som deklarerar gängtillhörighet.

Dolda krogkontroller

Totalt genomfördes dolda krogkontroller vid två tillfällen under projektiden. Vid varje tillfälle besökte två civilklädda poliser två-tre etablissemang. De dokumenterade sina iakttagelser vid besöken mycket utförligt i protokoll och promemorior. Fokus har i första hand legat på att kontrollera utskänkning och ordningshållning, men de har även dokumenterat andra brister, som att betalning inte registrerats i kassaapparater eller att det inte varit möjligt att beställa mat. Vid båda tillfällena har anmälningar upprättats om brott mot alkohollagen, då serveringspersonal serverat personer som varit alltför berusade. Ingen av dessa anmälningar har dock lett till åtal.

Efter varje dold kontroll har protokollen lämnats ut till krögarna och ett uppföljningsmöte har hållits mellan polisen och krögarna, där man diskuterat de iakttagna bristerna och arbetat fram lösningar för att åtgärda dem. Exempel på sådana åtgärder är att ta bort möjligheten att köpa sprit flaskvis, obligatorisk kontroll för medhavd alkohol i väskor och jackor och mer aktiv avvisning vid dörren av personer som är för alkoholpåverkade.

Polisen uppfattar att de dolda krogkontrollerna är ett bra komplement till de öppna krogkontrollerna, genom att de ger ett påtagligt bättre underlag att kontrollera verksamheten. Utöver att de sätter press på krögare och barpersonal att arbeta så aktivt som möjligt med ansvarsfull alkoholservering, är de värdefulla genom att de bidrar till att diskussionerna med krögare blir konkreta.

Det har dock i vissa fall varit svårt att genomföra kontrollerna. Främst har det handlat om att de kontrollerande polisernas identitet har riskerat att röjas, och att det varit svårt att bedöma när poliserna måste ingripa om det exempelvis blir gruff och bråk.

Ordningsvakternas arbete har utvecklats

I stort sett har utsättningarna med ordningsvakterna kunnat genomföras enligt planen. Det problem som man haft är att det ibland varit få ordningsvakter som deltagit. Polisen uppger dock

att man löpande tagit reda på orsakerna till att ordningsvakter inte kommit och hanterat dem. I slutet av projektet har också beslut tagits om att göra utsättningarna obligatoriska för de ordningsvakter som arbetar under aktuella kvällar.

Från polisens sida anser man att utsättningarna ger en möjlighet att påverka ordningsvakternas inställning, både till sitt jobb och till polisen. Dessa möten anses vara ett bra forum för kommunikation som inte funnits tidigare. Det handlar dels om att polisen kan informera ordningsvakterna om aktuella händelser och personer, dels om att både ordningsvakter och poliser kan ge varandra löpande återkoppling om såväl styrkor som brister i arbetet. Sammantaget uppfattar polisen att utsättningarna bidragit till en bättre relation mellan polis och ordningsvakter, vilket anses vara en nödvändig grund för ett gott arbete.

Enligt protokollen från utsättningarna har man återkommande diskuterat möjligheter och svårigheter med ett mer aktivt ordningsvaktarbete utanför krogarna i samband med stängning. Ett problem som tidigt identifierades var att ordningsvakterna i vissa fall avslutade sina arbetspass samtidigt som restaurangen stängde. Detta innebar att de befann sig inne på krogen för att tömma lokalen, snarare än utanför, där människor samlas och där våldet ofta sker. Genom att förlänga arbetstiden med 45 minuter kunde man förändra denna situation och få ordningsvakterna att upprätthålla ordningen utanför krogarna efter stängning. Till en början gjordes det på ett ställe där det varit återkommande problem med våld, men mot slutet av projektiden förlängdes arbetstiden för ordningsvakter på samtliga krogar med danstillstånd i centrala Eskilstuna.

Bland de ordningsvakter som deltar i utsättningarna är bilden väldigt tydlig av nyttan med dem. Det framgår av en enkät som besvarades av tretton ordningsvakter som deltagit vid sådana möten. Av dessa var det tio som ansåg att mötenas innehåll varit tillfredsställande och att samarbetet mellan ordningsvakter och polis förbättrats till följd av dem. Samtliga uppgav att relationen mellan polis och ordningsvakter förbättrats och att informationsutbytet också blivit bättre. I stort sett samtliga angav också att de fått hjälp med att arbeta mer strategiskt och att deras arbete har effektiviserats till följd av ett bättre samarbete.

Den huvudsakliga anledningen till att vissa ordningsvakter inte går till utsättningarna anges vara tidsbrist, främst på grund av andra jobb eller av familjeskäl. Många av dem anger att de skulle vilja gå om tid fanns. Ett mindre antal ordningsvakter anger att de inte vill gå för att de upplever att polisen ”ser ner på dem” eller att de har ordningsvaktskollegor som har en oseriös inställning till arbetet.

Den fysiska miljön

Eftersom det inte är polisen själva, utan i första hand kommunen, som styr över den fysiska stadsmiljön handlar det polisiära arbetet

om att vara med om att sätta agendan och påverka kommunens beslut. Projektledaren upplever att polisens kontakter med kommunen förbättrats betydligt under projekttiden och att polisen fått mer gehör för önskemål om förändringar i stadsmiljön. Man upplever också att kommunen i högre utsträckning vänt sig till polisen för att få synpunkter på förändringsprojekt än tidigare. Det går inte att dra några säkra slutsatser om vad som ligger bakom det förbättrade samarbetet mellan polisen och kommunen, men det verkar troligt att det har att göra med att polisen tagit en mer aktiv roll och haft ett tydligare fokus på platser och problem i och med hotspot-projektet.

Utvecklingen av det anmälda våldet

För att bedöma effekterna av projektet i Eskilstuna används information av tre olika slag. Det rör sig om statistik över anmälda brott, enkätsvar från ordningsvakter i krogmiljöer samt uppgifter från brottsutredningar.

Mot bakgrund av statistiken över anmälda våldsbrott samt ordningsvakternas upplevelser, görs bedömningen att våldet i de centrala delarna av Eskilstuna har minskat något under försöksperioden. Minskningen är dock tämligen blygsam och mindre än minskningen av anmälda våldsbrott i riket som helhet (se bilaga 2). Mot bakgrund av faktorer som tid på dygnet, veckodagar och platser då minskningen uppmätts, går det dock inte att utesluta att den är en konsekvens av projektet. Ordningsvakternas svar ger också stöd för att polisens insatser har påverkat våldsbrottsligheten i staden.

Det anmälda våldet har minskat något

Under projekttiden, september 2012–augusti 2013, anmäldes totalt 406 fall av misshandel och våld mot tjänsteman i de studerade områdena i Eskilstuna stad. Jämfört med motsvarande period ett år tidigare innebär det en ganska blygsam nedgång av antalet anmälda brott, på endast fyra procent. Skillnaden mellan dessa två perioder är i sig så pass liten att den skulle kunna bero på slumpen, men hela minskningen utgörs av anmälda brott i hotspot-områdena. I dessa områden har de anmälda brotten minskat med hela 16 procent totalt sett, medan situationen i övriga områden av staden är oförändrad.

Avgränsar man sig ytterligare, till att bara undersöka de veckodagar och tider som de brottsförebyggande insatserna främst riktats mot, det vill säga kvällar och nätter onsdagar, fredagar och lördagar, blir minskningen än mer betydande och börjar signifikant närmast sig värden som stödjer att det kan handla om en skillnad som inte beror på slumpen. De anmälda brotten har

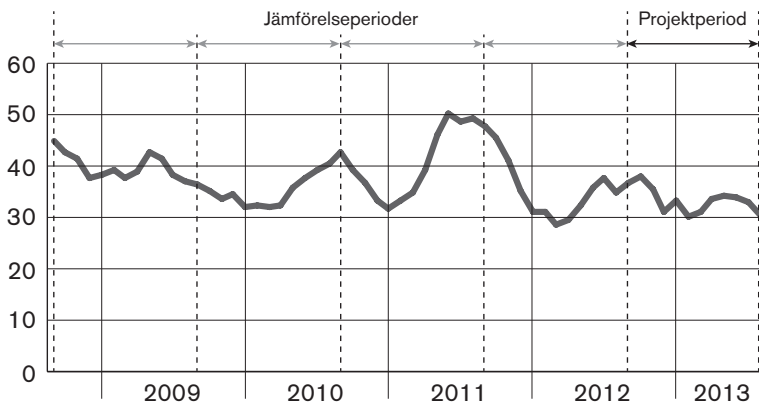
under dessa dagar och tider minskat med 28 procent i hotspot-områdena. Samtidigt har den anmälda våldsbrottligheten i övriga staden ökat med 8 procent under samma tidpunkter.

Tabell 7. Genomsnittligt antal anmälda fall av misshandel utomhus och våld mot tjänsteman per vecka, under perioderna september 2011–augusti 2012 respektive september 2012–augusti 2013, totalt sett samt uppdelat på inom respektive utanför hotspot-områden. Dessutom särredovisas genomsnittet för tidsintervallet klockan 19.00–07.00, onsdagar, fredagar och lördagar.

Misshandel utomhus + våld mot tjänsteman	Medelvärde sept. 2011–aug. 2012	Medelvärde sept. 2012–aug. 2013	Skillnad i antal	Skillnad i procent	P-värde
Totalt	8,0	7,6	-0,4	-4 %	0,56
I hotspot-områden	2,4	2,0	-0,4	-16 %	0,30
Därav 19.00–07.00, onsdagar, fredagar och lördagar.	2,1	1,5	-0,6	-28 %	0,10
Ej i hotspot-områden	5,6	5,6	0,0	+0	0,96
Därav 19.00–07.00, onsdagar, fredagar och lördagar.	2,6	2,8	+0,2	+8	0,64

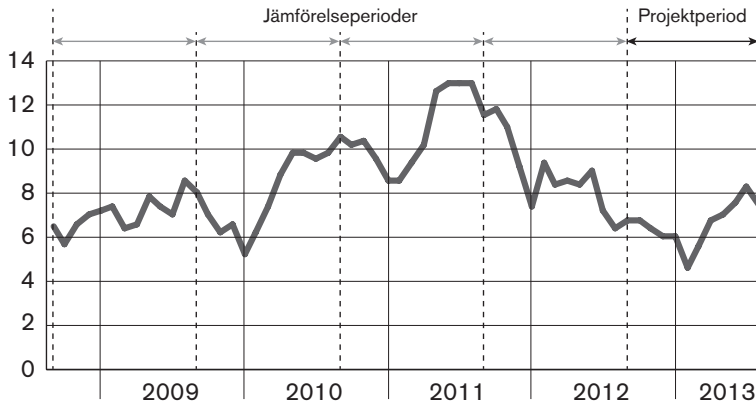
Tidsserien över anmälda våldsbrott i Eskilstuna stad under de senaste fem åren visar att antalet brott under projekttiden är lägre än under motsvarande perioder (september–augusti) tidigare år. Totalt sett är antalet anmälningar omkring elva procent lägre under projekttiden än under övriga fyra år. Kurvan tycks också ha varit något mer sammanhållen än tidigare år, eftersom det inte varit några tydliga toppar eller dalar under projekttiden.

Diagram 3. Antal anmälda fall av misshandel och våld mot tjänsteman per månad i centrala Eskilstuna under perioden september 2008–augusti 2013. Fem månaders glidande medelvärden.



Avgränsar man tidsserien till att gälla endast hotspot-områden och endast kvälls- och nattetid onsdagar, fredagar och lördagar, ser bilden lite annorlunda ut. Från september 2008 till september 2011 ökade antalet anmälda brott stegvis, med viss säsongvariation. Därefter uteblev dock den förväntade ökningen omkring sommaren 2012. Antalet anmälda våldshändelser i hotspot-områden tycks alltså ha börjat minska något kort innan projektet startade.

Diagram 4. Antal anmälda fall av misshandel och våld mot tjänsteman per månad i tre identifierade hotspot-områden i centrala Eskilstuna, under perioden september 2008–augusti 2013. Fem månaders glidande medelvärden.



Många ordningsvakter upplever att våldet har minskat

Enkätsvaren från krogarnas ordningsvakter visar att de flesta upplever att polisens arbete mot våld med koppling till nöjeslivet har förbättrats under projekttiden. Svaren visar även att en stor del av de krogansvariga har engagerat sig mer i att förebygga våld och förhindra överservering, samt att berusningsgraden och våldet har minskat under projekttiden. Svaren antyder också att det finns ett samband mellan ett ökat engagemang från krögarna, en minskad överkonsumtion och en minskning av våldet. Detta talar sammantaget för att de insatser som genomförts åtminstone till viss del har haft avsedd effekt.

Av de 31 ordningsvakter som arbetat på krogarna i Eskilstuna och som besvarat Brås enkät var det nästan 60 procent som upplevde att våldet minskat där de arbetat under den tid som projektet pågått. Hälften av ordningsvakterna upplevde också att berusningsnivåerna minskat under projekttiden, och bland dem var det nio av tio som också upplevde att våldet minskat. Bland ordningsvakterna som inte upplevde att berusningsnivåerna minskat var det färre – tre av tio – som upplevde att våldet minskat.

Majoriteten av ordningsvakterna, åtta av tio av dem som besvarat enkäten, angav att polisens arbete mot våld blivit bättre

under projekttiden. Inte fullt lika många, men ändå hälften av de svarande, anser att de krogansvariga har engagerat sig mer för att förebygga våld och förhindra överservering. Bland dem som uppfattar ett ökande engagemang från de krogansvariga är det sju av tio som även anser att berusningsnivåerna har minskat. Bland dem som inte uppfattar ett ökat engagemang från de krogansvariga är det tre av tio som anser att berusningsnivåerna har minskat.

Framtiden

Samarbetsprojektet mellan Brå och polisen i Eskilstuna avslutades formellt den sista augusti 2013. De flesta av de insatser som polisen arbetat med under projekttiden kommer dock att leva vidare inom ramen för den ordinarie verksamheten. Man har även planer på att utöka åtgärds paketet med nya insatser, bland annat en som riktar sig mot individer som förekommer i flera misshandelsärenden, antingen som offer eller som gärningspersoner. Innehållet i denna nya insats är i dagsläget dock inte helt bestämt.

Referenser

- Braga, A. A. & Weisburd, D. L. (2012). *The Effects of "Pulling Levers"*. *Focused Deterrence Strategies on Crime*. Campbell Systematic Reviews 2012:6.
- Braga, A. A., Papachristos, A., & Hureau, D. (2012). *Hot spots policing effects on crime*. Campbell Systematic Reviews 2012:8.
- Brottsförebyggande rådet, Brå (2011). *Hot spots för brott i sex svenska städer. En studie av förutsättningarna för platsbaserat polisiärt arbete i Sverige*. Rapport 2011:17. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.
- Clarke, R. V. (1992). *Situational crime prevention: successful case studies*. New York: Harrow and Heston.
- Clarke R. V. & Eck J. E. (2005). *Bli en problemlösande brottsanalytiker i 55 steg*. Solna: Polishögskolan, Vidareutbildningen.
- Cohen, L. & Felson, M. (1979). *Social Change and Crime Rate Trends: A Routine Activity Approach*. *American Sociological Review*, vol. 44, s. 588–608.
- Eck, J. (2003). Learning From Experience in Problem-Oriented Policing and Situational Prevention: The Positive Functions of Weak Evaluations and the Negative Functions of Strong Ones. I: Tilley, N. (red.) *Evaluation for crime prevention*. Monsey, N.Y.: Criminal Justice Press.
- Eck, J. E., Heinson, J. A. & Monk, K. (2010). *Street Robbery*. Problem Oriented Guides for Police Series No. 59. Washington, DC: Office of Community Oriented Policing Services, U.S. Department of Justice.
- EY/Rikspolisstyrelsen (2013). *Utvärdering av ärendehanteringssystemet SiebelPUST*. Hämtat från Polistidningens webbplats <http://polistidningen.se/media/2013/10/EY_RPS_Slutrapport-SiebelPUST.pdf> i november 2013.
- Goldstein, H. (1990). *Problem-oriented policing*. New York: McGraw-Hill.

Holgersson, S. & Knutsson, J. (2012). *Vad gör egentligen polisen?* Linköping: Institutionen för ekonomisk och industriell utveckling, Linköpings universitet.

Koper, C. (1995). Just enough police presence: Reducing crime and disorderly behavior by optimizing patrol time in crime hot spots. *Justice Quarterly*, 12(4): 649–672.

Knutsson, J. (2009). Standard of evaluations in problem-oriented policing projects: good enough? I: Knutsson, J. & Tilley, N. (red.) *Evaluating crime reduction initiatives*. Monsey, NY: Criminal Justice Press.

Lum, C., Koper, C. S. & Telep C. W. (2011). The Evidence-Based Policing Matrix. *Journal of Experimental Criminology*. Vol. 7:3–26.

Norström, T. (1998). *Effects on criminal violence of different beverage types and private and public drinking*. Stockholm: Institutet för social forskning, Stockholms universitet.

Rikspolisstyrelsen (2011). *Inspektion av våld i offentlig miljö*. Stockholm: Rikspolisstyrelsen.

Riksrevisionen (2010). *Polisens brottsförebyggande arbete – har ambitionerna uppnåtts?* RiR 2010:23. Stockholm: Riksrevisionen.

Scott, M.S. & Dedel, K. (2005). *Assaults in and Around Bars*, 2nd edition. Problem Oriented Guides for Police Series No. 1. Washington, DC: Office of Community Oriented Policing Services, U.S. Department of Justice.

Sherman, L., Gottfredson, D., MacKenzie, D. L., Eck, J., Reuter, P., och Bushway, S. (1997). Report to the U.S. Congress. Washington, D.C.: U.S. Department of Justice.

Sherman, L. (2013). Targeting, Testing and Tracking Police Services: The Rise of Evidence-Based Policing, 1975–2025. I: Tonry, M. (red.) *Crime and Justice in America, 1975–2025*. Chicago: University of Chicago Press.

Smith, J. (2003). *The Nature of Personal Robbery*. Home Office Research Study 254. London: Home Office.

Statens folkhälsoinstitut (2010). *Ansvarsfull alkoholserving: ett utbildningsmaterial* (rev. uppl.). Östersund: Statens folkhälsoinstitut.

Statens folkhälsoinstitut (2007). *Ansvarsfull alkoholserving i krogmiljö: kostnader, besparingar och hälsovinst*. Stockholm: Statens folkhälsoinstitut.

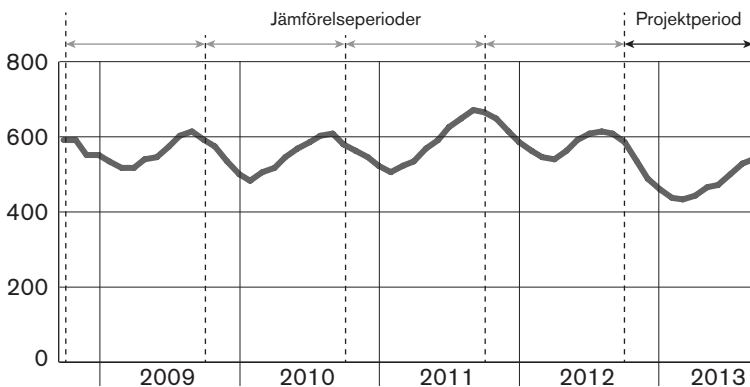
Weisburd, D. L., Telep, C. W., Hinkle, J. C. & Eck, J. E. (2008). *The effects of problem-oriented policing on crime and disorder*. Campbell Systematic Reviews 2008:14.

Bilaga 1.

Anmälda personrån

Under perioden oktober 2008–september 2013 anmäldes drygt 33 000 personrån i Sverige. I genomsnitt anmäldes således 560 personrån per månad under denna period. Personrån är i hög utsträckning ett storstadsfenomen, och nära 80 procent av rånen anmäls i de tre storstadslänen Stockholm, Västra Götaland och Skåne (närmare 40 procent i Stockholm och omkring 20 procent vardera i Skåne och Västra Götaland). Tidsserien visar tydliga säsongstrender, med de lägsta noteringarna omkring januari och februari och högsta omkring september och oktober varje år. Antalet personrån ökade något under 2011 och minskade under slutet av 2012 och framåt.

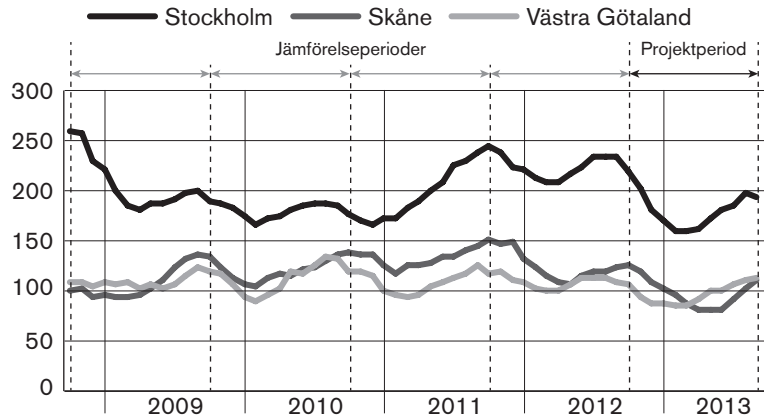
Diagram 1. Antal anmälda personrån per månad i hela Sverige under perioden oktober 2008–september 2013 (fem månaders glidande medelvärden).



Intressant att notera i det sammanhanget är att utvecklingen av antalet anmälda personrån ser tämligen olika ut i de tre storstadslänen. I Västra Götaland varierar antalet anmälningar utan någon tydlig trend. I Skåne ökar antalet anmälningar från slutet av 2008 fram till slutet av 2011 och avtar därefter. I Stockholm minskar antalet anmälningar från slutet av 2008 fram till början av 2011,

då det inträffar en ganska kraftig ökning som sedan håller i sig till slutet av 2012.

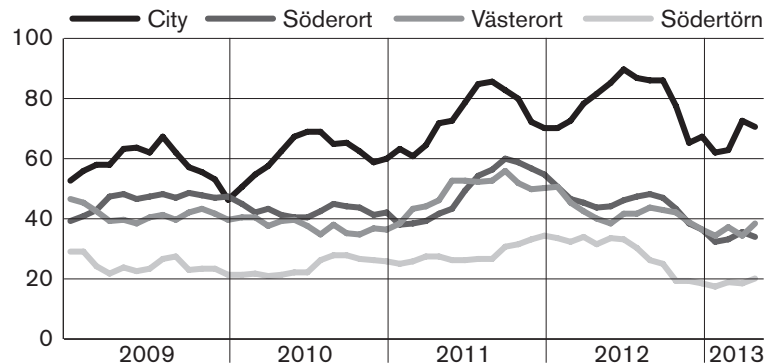
Diagram 2. Antal anmälda personrån per månad i Skåne län, Stockholms län och Västra Götalands län under perioden oktober 2008– september 2013 (fem månaders glidande medelvärden).



Anmälda personrån i Stockholm

Om man undersöker hur det sett ut inom Stockholms län kan man konstatera att utvecklingsbilden även här är till viss del olika för olika områden. Av de åtta polisområden som ingår i Stockholms län är det främst fyra där personrån anmäls: City, Söderort, Västerort och Södertörn. I dessa områden anmäls omkring 80 procent av personrånerna i Stockholms län (och cirka en tredjedel av alla personrån i hela landet). Utvecklingen av anmälda personrån i city skiljer sig tydligast från utvecklingen i de övriga områdena. Från början av 2009 och fram till hösten 2012 ökade personrånerna i city, trots säsongsvariation, med en kulmen av antal anmälningar som-

Diagram 3. Antal anmälda personrån per månad i fyra Stockholmsdistrikt: City, Söderort, Västerort och Södertörn, under perioden januari 2009–maj 2013 (fem månaders glidande medelvärden).



maren/hösten 2012. Därefter avtog antalet anmälda personrån. Söderort och Västerort hade tämligen stabila nivåer under åren 2009 och 2010. I början av 2011 ökade antalet personrån och nådde en kulmen under hösten 2011. Därefter minskade antalet anmälda personrån i bägge områdena. Gemensamt för samtliga fyra områden är dock att man i början av år 2013 låg på mycket låga nivåer av anmälda personrån. Utvecklingen av anmälda personrån i Söderort respektive Västerort korrelerar på månadsnivå signifikant positivt till varandra, men utvecklingen är inte i något av områdena signifikant korrelerad till city.

Ålder hos målsägare och misstänkta i Stockholm, jämfört med Göteborg och Malmö

För att ytterligare belysa vad det är som hänt i Stockholms city under projektperioden jämförs i tabell 1 nedan förändringar i antal målsägare och misstänkta mellan försöksperioden och motsvarande period ett år tidigare. Utöver siffrorna som gäller City polismästardistrikt i Stockholm redovisas även en sammanslagen siffra för Storgöteborgs polisområde och Malmö polisområde. Tanken är att denna siffra ska fungera som en indikator på den allmänna trenden när det gäller vilka personer som är inblandade i personrån.

Av tabellen kan man utläsa att antalet personer som är inblandade i personrån har minskat bland både yngre och äldre, med undantag för misstänkta gärningspersoner som är minst 21 år i Stockholm, där antalet i stället har ökat. Denna ökning är tämligen stor i jämförelse med hur det sett ut i Göteborg och Malmö. Antalet äldre misstänkta personer i Stockholms city kan sägas ha ökat med 22 procentenheter jämfört med den generella trenden.

Tabell 1. Antal målsägare och misstänkta i olika åldersgrupper, under perioderna oktober 2011–maj 2012 respektive oktober 2012–maj 2013, samt förändringen i procent. Uppgifterna uppdelade på dels Stockholms city polismästardistrikt, dels en sammanslagning av Storgöteborg polisområde och Malmö polisområde.

	Okt. 2011– maj 2012	Okt. 2012– maj 2013	Förändring i procent
<i>Stockholms city polismästardistrikt</i>			
Målsägare, 20 år eller yngre	383	261	-32 %
Misstänkta, 20 år eller yngre	101	73	-28 %
Målsägare, 21 år eller äldre	764	708	-7 %
Misstänkta, 21 år eller äldre	128	144	+13 %
<i>Storgöteborg och Malmö polisområden</i>			
Målsägare, 20 år eller yngre	810	598	-26 %
Misstänkta, 20 år eller yngre	325	272	-16 %
Målsägare, 21 år eller äldre	1 465	1 317	-10 %
Misstänkta, 21 år eller äldre	224	204	-9 %

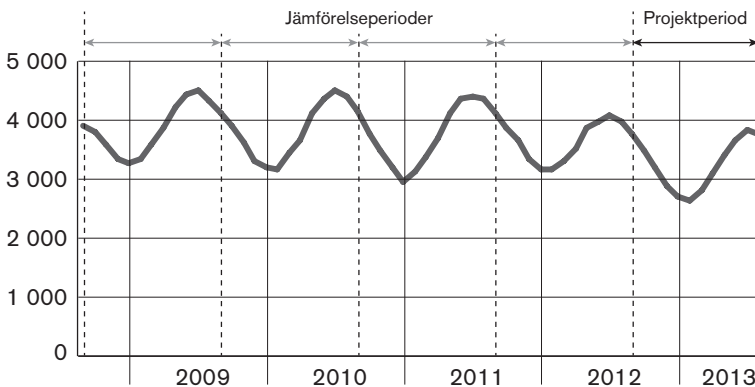
Vidare är det också tydligt att minskningen är som störst bland de yngre personerna, vilket är fallet både i Stockholm och i Göteborg och Malmö. Det verkar dock som att minskningen bland unga personer är större i Stockholm än i jämförelseområdet. Detta gäller särskilt unga personer som är misstänkta för brott, där minskningen är 12 procentenheter större i Stockholm.

Bilaga 2.

Anmälda fall av misshandel utomhus och våld mot tjänsteman

Under perioden oktober 2008–september 2013 anmäldes drygt 222 000 fall av misshandel utomhus och våld mot tjänsteman i Sverige, vilket ger ett genomsnitt på 3 700 brott i månaden. Av dessa rör 87 procent misshandel och 13 procent våld mot tjänsteman. Tidsserien visar tydliga säsongstrender, med de lägsta noteringarna omkring januari och februari, och de högsta under sommarmånaderna varje år. Vidare visar tidsserien på en svagt nedåtgående trend under hela perioden, med en tämligen kraftig minskning omkring årsskiftet 2012–2013.

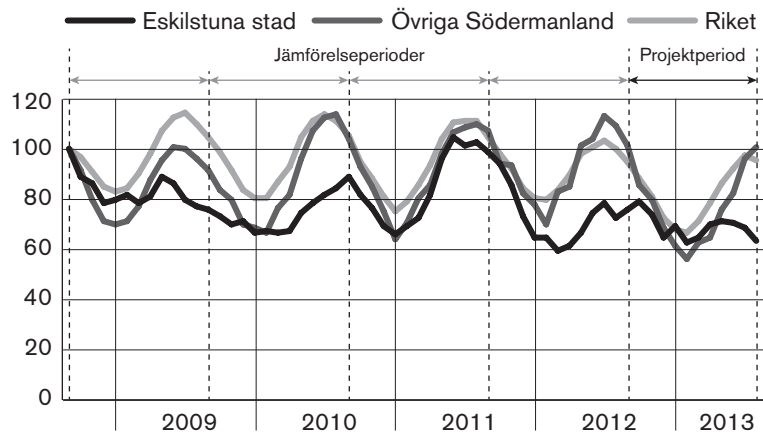
Diagram 4. Antal anmälda fall av misshandel utomhus och våld mot tjänsteman per månad i hela Sverige under perioden september 2008–augusti 2013 (fem månaders glidande medelvärden).



Anmälda fall av misshandel utomhus i Eskilstuna stad och övriga Södermanlands län

I hela Södermanlands län anmäldes under perioden oktober 2008–september 2013 i genomsnitt knappt 130 fall av misshandel utomhus och våld mot tjänsteman. Av dessa utgjorde anmälningarna från de centrala delarna av Eskilstuna omkring 29 procent. I diagram 5 nedan redovisas en indexerad tidsserie där anmälningarna i Sverige totalt sett jämförs med anmälningarna i Eskilstuna stad och med övriga Södermanlands län. Det är väldigt tydligt att antalet anmälda brott i Södermanland (exklusive Eskilstuna stad) respektive i riket som helhet följer varandra över tid. Tidsserien över anmälda brott i Eskilstuna stad följer dock inte lika tydligt de övriga två. Dels är den mer sammanhållen, eftersom det inte är lika stora skillnader mellan toppar och dalar, dels verkar den avvika från och med sommaren 2012 och framåt. Det som tycks avvika i Eskilstuna stad är dels att topparna under sommarmånaderna blivit mindre, dels att det inte infaller någon markant nedgång i början av 2013.

Diagram 5. Indexerad tidsserie över antalet anmälda fall av misshandel utomhus och våld mot tjänsteman per månad i Eskilstuna stad, i övriga Södermanland samt i hela Sverige, under perioden september 2008–augusti 2013 (fem månaders glidande medelvärden).



Under ett års tid har polisen i Stockholm och Eskilstuna genomfört två projekt med brottsförebyggande inriktning i samverkan med Brottsförebyggande rådet (Brå). I Stockholm har projektet rört personrån och i Eskilstuna miss-handel utomhus. Brå har bistått polisen med att analysera brottsligheten och ge kunskapsstöd vid val av arbetsmetoder och frågor kring hur arbetet bör genomföras. Målet med projekten var att minska den aktuella brottsligheten i de två städerna genom ett polisiärt arbete som är förankrat i aktuell forskning om vad som fungerar när det gäller brottsförebyggande polisarbete.

I denna rapport redovisas resultaten av projekten. Den tar upp både hur det brottsförebyggande arbetet genomförts och vilka effekter på brottsligheten som man kan se.



Brottsförebyggande rådet/National Council for Crime Prevention

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

TELEFON +46 (0)8 401 87 00 • FAX +46 (0)8 411 90 75 • E-POST INFO@BRA.SE • WWW.BRA.SE

ISBN 978-91-87335-21-1 • URN:NBN:SE:BRA-541 • ISSN 1100-6676