

Slutrapport

Ekonomiskt stöd till utvärdering av lokalt brottsförebyggande arbete

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

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

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

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

Utvärderad med stöd från: 



FÖR ETT TRYGGT OCH SÄKERT STOCKHOLM

En utvärdering av Stockholms stads mobila ordningsvakter



Stockholms
stad

Titel: För ett tryggt och säkert Stockholm – En utvärdering av
Stockholms stads mobila ordningsvakter

Copyright: Stockholms stad

Publicationsår: 2021

Omslagsbild: Leila Baksi

Innehållsförteckning

SAMMANFATTNING	4
1. INLEDNING	5
1.1 Bakgrund.....	9
1.2 Utvärderingens syfte och frågeställningar	13
1.3 Avgränsningar	14
1.4 Metod, material och analys.....	14
1.4.1 Den strategiska arbetsprocessen	15
1.4.2 Fältstudie.....	16
1.4.3 Trygghet bland boende och näringsidkare	17
1.4.4 Polisanmälda brott.....	22
1.4.5 Dokumentanalys.....	23
1.5 Etiska hänsynstaganden.....	24
2. IMPLEMENTERINGSPROCESSEN	26
2.1 Vision.....	26
2.2 Förankring.....	28
2.2.1 Stadsdelar och lokalpolisområden.....	28
2.2.2 Avarn Security.....	29
2.2.1 Rekrytering	30
2.2.2 Arbetsmetodik.....	31
2.2.3 Utbildningar.....	33
2.4 Organisering	34
2.4.1 En strategisk linjeverksamhet	37
2.5 Att etablera lokal närvaro	38
2.6 Brottsförebyggande och trygghetskapande arbete.....	42
2.6.1 God lokalkännedom.....	42
2.6.2 Proaktiv arbetsmetodik.....	43
2.6.3 Trygghetskapande arbete.....	44
2.7 Samverkan	46
2.7.1 Innerstaden.....	48
2.7.2 Ytterstaden.....	49
2.7.3 Stadens egna aktörer	51
3. TRYGGHETENS UTVECKLING.....	53
3.1 Dalen	53
3.1.1 Hushållsenkäten.....	53
3.1.2 Näringsidkarenkäten	56
3.2 Gullmarsplan	57
3.2.1 Hushållsenkäten.....	57
3.2.2 Näringsidkarenkäten	59
3.3 Hagsätra.....	60
3.3.1 Hushållsenkäten	60
3.3.2 Näringsidkarenkäten	63
3.4 Årsta torg	63
3.4.1 Hushållsenkäten.....	63
3.4.2 Näringsidkarenkäten.....	66
4. BROTTSLIGHETENS UTVECKLING.....	68
5. AVSLUTNING.....	71
6. REFERENSFÖRTECKNING	74

Sammanfattning

Den 21 februari 2018 beslutade Stockholm stads kommunstyrelse om att initiera en rad satsningar för att öka tryggheten i sina stadsdelsområden. Beslutet föranleddes av att lokala trygghetsmätningar visade att förekomsten av ordningsstörningar i offentliga miljöer och invånarnas oro att utsättas för brott hade ökat över tid. En av satsningarna bestod i bilburna ordningsvakter som sedan den 2 maj 2018 dagligen reser mellan och fotpatrullerar ett antal avgränsade offentliga platser, som Polismyndighetens regionala rättsavdelning förordnat med stöd av § 3 i lagen (SFS 1980:578) om ordningsvakter (LOV). Ordningsvakterna tilldelades ett förebyggande, ordningshållande och socialt ansvarstagande uppdrag. Syftet var att etablera en både formell och informell social kontroll på identifierade platser. Det omfattar alltifrån kontaktskapande dialog med medborgare och näringsidkare som rör sig och verkar i de så kallade förordnandeområdena till utövande av laga befogenheter vid behov (t.ex. tillsägelser, avvisningar, omhändertaganden). I den politiska avsiktsförklaringen emotsågs att ordningsvakterna skulle kunna bidra till en utvecklad samverkan kring de lokala problembilderna, tillsammans med stadens övriga brottsförebyggande och trygghetsskapande aktörer samt med berörda lokalpolisområden (Stockholms stad, 2017a).

Denna rapport är en utvärdering av satsningen på de mobila ordningsvakterna och besvarar i vilken utsträckning som den infriat sin politiska målbild om utvecklad samverkan, ökad trygghet och minskad brottslighet. Utvärderingen baseras på fyra huvudsakliga datakällor; (1) en före- och eftermätning med en trygghetsenkät bland ett slumpmässigt urval av totalt 4,000 hushåll belägna inom eller i direkt angränsning till fyra av förordnandeområdena (Dalen, Gullmarsplan, Hagsätra och Årsta torg); (2) en motsvarande enkätundersökning bland samtliga näringsidkare inom samma områden; (3) en fältstudie av ordningsvakternas arbetsmetodik under totalt 42 arbetspass om vardera 11 timmar; (4) utvecklingen av polisanmälda brott ur ett antal utvalda kategorier i anslutning till fyra nämnda områden under en tvåårig försöksperiod i förhållande till en tvåårig jämförelseperiod.

Utvärderingen slår fast att ordningsvakterna är väl förtrogna med problembilderna inom både förordnandeområdena och i de tillhörande stadsdelsområdena. I sin tur analyserar, planerar och genomför patrullerna ändamålsenliga åtgärder. Arbetsmetodiken är proaktiv snarare än reaktiv och repressiv. En övervägande majoritet av boende och näringsidkare i enkätundersökningarna uppger att patrullerna är välkända och bidrar till att öka deras trygghet inom förordnandeområdena. Däremot framgår inga förändringar mellan mättillfällena rörande förekomsten av till exempel synlig skadegörelse, berusande individer eller narkotikahandel. Beaktansvärt är att de boende som uppger den mest frekventa förekomsten av sådana problem också begränsas i sina vardagsrutiner, vilket var ett förväntat resultat utifrån tidigare forskning om trygghet ("fear of crime"). Antalet anmälda brott av intresse har inte minskat under försöksperioden i förhållande till jämförelseperioden. Resultatet tillskrivs olika metodologiska begränsningar i materialet. Stadsledningskontoret har i egenskap av uppdragsgivare, tillsammans med ordningsvakternas arbetsgivare (bevakningsbolaget Avarn Security), bidragit till att utveckla strategiska relationer till stadens egna aktörer och berörda lokalpolisområden. Rapportens slutsats är att implementeringen av de mobila ordningsvakterna korresponderar väl med den ursprungliga politiska målbilden.

1. Inledning

Den 21 februari 2018 beslutade Stockholm stads kommunstyrelse om att initiera en rad satsningar för att öka tryggheten i sina stadsdelsområden. Beslutet föranleddes av att stadens trygghetsmätning för 2017 visade att invånarnas oro att utsättas för brott på offentlig plats gradvis hade ökat sedan 2011.¹ Trenden stod inte i proportion till utvecklingen av den självrapporterade utsattheten för brott i mätningen eller till den polisanmälda brottsligheten under motsvarande tidsperiod. Ett anmärkningsvärt resultat var att otryggheten medförde medvetna beteendeförändringar för att undvika olika obehagliga situationer bland en icke oväsentlig andel av respondenterna (Stockholms stad, 2008; 2011; 2014 och 2017). Sådana anpassningar kan handla om att avstå från att besöka vissa platser vid specifika tidpunkter, att försaka både rutinartade och lustfyllda aktiviteter eller vidta riskreducerande strategier för att förflytta sig mellan platser över dygnet (Heber 2005:13; Litzén, 2006:65; Torstensson Levander, 2007:6).² För stadsdelsinvånarna hade således oron att utsättas för brott blivit ett påtvingat faktum att förhålla sig till i vardagen.

En av de beslutade satsningarna var bilburna ordningsvakter som reser mellan och fotpatrullerar ett antal offentliga platser i de olika stadsdelsområdena. Möjligheterna för sådan verksamhet regleras genom lagen (SFS 1980:578) om ordningsvakter (LOV) och dess former av så kallade förordnandeområden. Den juridiska prövningen sker hos Polismyndighetens regionala rättsavdelningar. Riktlinjen i nuvarande lagstiftning är att ordningsvakter får förordnas till ett antal specifika platser som regleras av 2 a § i LOV.³ År 2001 infördes emellertid den 3 e § i LOV som ett formellt undantag. Paragrafen möjliggör för ordningsvakter att tjänstgöra även på andra, strikt avgränsade platser. Prövningen av sådana ansökningar baseras på om det föreligger ett *särskilt* behov av ordningshållning på platsen under vissa specifika tider och att det ur allmän synpunkt är av *väsentlig* betydelse.⁴ Avgörande för beslutet är förekomsten av dokumenterade ordningsstörningar. Otrygghet har å sin sida ingen motsvarighet i den rättsliga begreppsapparaten och beaktas således inte under handläggningen. Genom beviljande av så kallade LOV3-förordnanden överlåter polisen delvis ordningshållningen på allmän plats, även om polisen alltid har det huvudsakliga ansvaret. Detta undantag ska således användas restriktivt. Samtidigt används paragrafen numera i tilltagande omfattning för bevakning av offentliga platser runt om i riket. Många kommuner har idag

¹ Stockholms stads trygghetsmätning har genomförts var tredje år sedan 2008 i form av en postenkät. Datainsamlingen sker på stadsdelsnivå med ett stratifierat urval av invånare i de olika stadsdelsområdena. Den senaste mätningen genomfördes 2020.

² Bland sådana aktiviteter finns att resa med kollektivtrafiken, promenera eller träna utomhus, träffa vänner och familj eller besöka nöjes- och träningslokaler med mera.

³ Exempelvis gäller det bl.a. lokaler med serveringstillstånd, allmänna sammankomster och badplatser. Lagen om ordningsvakter har i nuvarande form funnits i ungefär 40 år och användandet av lagen har i stor utsträckning förändrats i takt med nya behov. 2 a § i LOV har kompletterats med ett antal ytterligare förordnandeplatser och har länge använts av kommuner för ordningshållning vid sina egna lokaler.

⁴ Formuleringen "[...] ur allmän synpunkt [...]" omfattar skyddsbehov av både samhällsmedborgare och enskilda objekt.

patrullerande ordningsvakter i trygghetsskapande syfte via auktoriserade bevakningsföretag (Burcar & Wästerfors, 2013; Regeringen, 2019; Säkerhetsföretagen, 2020).⁵

I den politiska avsiktsförklaringen emotsågs att de mobila ordningsvakterna skulle kunna bidra till en utvecklad samverkan kring de lokala problembilderna i stadsdelsområdena, tillsammans med stadens övriga brottsförebyggande och trygghetsskapande aktörer samt med berörda lokalpolisområden (Stockholms stad, 2017). Det fanns också en förhoppning om att ordningsvakterna skulle kunna avlasta och komplettera polisen i deras uppdrag. Detta till förmån för att olika yrkeskårers resurser och laga befogenheter styrs mot och kommer till sin rätt i situationer där de har som störst genomslagskraft (Stockholms stad, 2017:26). I satsningens målbild ingick att öka tryggheten på de platser där behoven var som störst. De mobila ordningsvakterna verkar sedan den 2 maj 2018 och arbetade inledningsvis i stadens förefintliga förordnandeområden. De är anställda hos bevakningsföretaget Avarn Security (dåvarande Nokas Security) och jobbar på uppdrag av Stockholms stad. Till en början fanns 18 ordningsvakter fördelade på två turlag om vardera fyra patruller och en arbetsledare, som arbetade mellan kl. 12.00 och 23.00 sju dagar i veckan. Under 2019 och 2020 erhöll satsningen ytterligare politiska anslag till förmån för uppemot 170 ordningsvakter lagom till våren 2021. Sedan starten har fler förordnandeområden tillkommit och arbetstiderna utökats efter rådande beslut för respektive område.

Denna rapport är en utvärdering av satsningen på de mobila ordningsvakterna och besvarar i vilken utsträckning som initiativet har infriat sin politiska avsiktsförklaring och målbild. Rapporten fokuserar på implementeringsprocessen och eventuella utfall som kan tillskrivas det mobila uppdragets strategiska och operativa utförande. Ett ändamålsenligt genomförande bör under optimala förhållanden understödjas av en kunskapsbaserad arbetsmetodik. Utvärderingen finansierades av Brottsförebyggande rådet och Stockholms stad och är relevant av flera skäl. I regeringens nationella handlingsprogram *Tillsammans mot brott* efterfrågas nya, innovativa samverkansformer mellan offentliga verksamheter och privata aktörer (Justitiedepartementet, 2017). Behovet motiveras bland annat med att brottsligheten tar sig nya uttryck och de polisiära resurserna för ett kontinuerligt trygghetsarbete på offentliga platser många gånger är begränsade (Riksrevisionen, 2020; Statskontoret, 2018; Polismyndigheten, 2018). Retoriken ligger i linje en allt breddare syn på offentligt finansierat brottsförebyggande arbete, som i begynnelsen var individcentrerat eller associerades med avskräckande åtgärder såsom patrullerande poliser. Idag är ledmotiven i stället partnerskap och samverkan genom situationell prevention, vilket involverar en rad myndigheter, regionala och kommunala aktörer samt företag utanför polisens verksamhet (Brottsförebyggande rådet, 2020; Button, 2019; Hollari, 2006; Torstensson & Wikström, 1997).

Den snabba utvecklingen inom den privata säkerhetsindustrin sedan 1980-talet har skett jämsides med en ökad betoning på statlig brottsbekämpning. Expansionen av specifik polisiär verksamhet utanför det offentliga polisväsendet har föranlett två parallella processer; dels en konkurrens i att tillhandahålla offentliga kontrolluppgifter, dels ett ökat samarbete mellan kommunala och privata

⁵ Ordningsvaktens befogenheter gäller endast på de platser där de förordnats av Polismyndigheten enligt 2 a och 3 e § i LOV.

aktörer (Button, 2019; Mork Lomell, 2019:289-290). Det går således att tala om en "utökad polisiär familj".⁶ En konsekvens av denna utveckling är att kommersiella aktörer utmanar den symboliska dominans som den offentliga polisen innehaft historiskt. Detta då kontrakterade kapabla väktare har blivit långt mer synliga i stadsbilden än polisen (Gundhus, Larsson & Granér, 2019:316). Detta illustreras inte minst av ökningen av LOV3-områden i flera svenska städer under de senaste 15 åren (Säkerhetsföretagen, 2020:5). En ofta påtalad skillnad mellan den offentliga respektive privata polisiära kontrollen är att den förstnämnda ska vara tillgänglig för alla, medan den sistnämnda är förbehållen dem som anlitar en kommersiell utförare. En associerad kritik är att medan regeringen håller polisen som organisation ansvarig för dess beslut och handlingar, är den privata sfären enbart ansvarsskyldig inför sina kunder (Guwallius, 2017). Sådana invändningar står dock inte oemotsagda. Forskare inom juridik, statsvetenskap och kriminologi har påtalat att även privata polisiära aktörer är beroende av att framstå som legitima i allmänhetens ögon, i syfte att kunna utföra sitt uppdrag (Berntsson, 2011; De Waard, 1999; Loader, 1997; Mopasa & Stenning, 2001; Thumala, Gold & Loader 2011; van Steden & Sarre, 2007).

Inom forskarsamhället råder ännu ingen konsensus kring hur och i vilken utsträckning som den ovanstående utvecklingen påverkar allmänhetens oro att utsättas för brott i det offentliga rummet. Utbudet av studier om ordningsvaktens potentiella brottsförebyggande och trygghetsskapande effekter i lokalsamhällen är än så länge ytterst begränsat (Norén Bretzer, 2020).⁷ Under bara de senaste tio åren syns emellertid ett tilltagande intresse, såväl nationellt som internationellt, med fokus på brottsförebyggande utfall. Ett nämnvärt nationellt exempel återfinns i Örebro kommun, som under 2010 beviljades ett LOV3-område i en avgränsad och särskilt brottsutsatt del av stadskärnan (Frogner m.fl., 2013). Där patrullerade två ordningsvakter från ett bevakningsbolag under fredagar och lördagar, från och med klockan 20:00 till och med 04:00 kommande morgon. Insatsen bedrevs under 16 månader och utvärderades av Örebro universitet. Av slutrapporten framgår att antalet registrerade misshandelsfall i förordnandeområdet minskade under insatsperioden i jämförelse med motsvarande tider under föregående år. Utfallet var emellertid inte statistiskt signifikant och tillskrevs således slumpmässiga variationer. Rapportförfattarna bedömer att resultaten kan tolkas på åtminstone två olika sätt. Antingen hade insatsen ingen effekt eller att effekten på de aktuella våldsbrotten kan ökas

⁶ Begreppet *polisiär* används här synonymt med engelskans *policing*, som åsyftar all myndighetsutövning som vilar på specifika laga befogenheter som traditionellt har varit förbehållna polisen. Här innefattas den kontroll och övervakning som tillhandahålls av privata företag, som kan avgränsas till *private policing* (Crawford, 2014; Hansen Lofstrand, 2013:227; Mork Lomell, 2019:291). Ordningsvakter har laga befogenhet att avvisa, avlägsna eller tillfälligt omhänderta individer som stör den allmänna ordningen eller som på annat sätt är en fara för sig själva eller andra alternativt är på väg att begå ett brott. De har också samma befogenheter som polismän vid omhändertagande av berusade personer som stör den allmänna ordningen (10 e och 13 e § Polislagen SFS 1984:387).

⁷ Samtidigt är det problematiskt att jämföra svenska och internationella, företrädesvis utomeuropeiska, förhållanden och forskningskontexter. För närvarande är Sverige, Finland och Nederländerna de enda länderna inom EU som har ett system med privat anställda ordningsvakter med befogenhet att agera i polisens ställe i samband med ordningsstörningar. Majoriteten av fåtalet svenska studier uppvisar olika metodologiska begränsningar. Undersökningarna bygger nästan uteslutande på tvärsnittsdesign. Endast två (Frogner m.fl., 2013; Jonsson, 2019) hade någon form av jämförelsebetingelse som var specifikt avgränsat till patrulleringsområdet (förordnandeområdet).

genom att modifiera patrullens arbetsmetodik (Frogner m.fl, 2013). Mest intressant var resultatet ur en kompletterande tidsserieanalys. Denna indikerade att de största minskningarna av antalet anmälda brott ägde rum under de tillfällen då patrulleringen var riktad mot de mikroplatser inom förordandeområdet som var särskilt brottsutsatta. Studiens slutsats var att det brottsförebyggande utfallet om möjligt hade varit större med en mer strukturerad arbetsrutin (Frogner m.fl, 2013). Vikten av en *systematisk* patrullering betonas även i den internationella (om än begränsade) forskningen om nyttjande av privatanställda ordningsvakter. Det finns ett preliminärt stöd för att användning av ordningsvakter, som baseras på ingående platsbaserade problemanalyser, kan öka upptäcktsrisken och det rapporterade antalet lagöverträdelser på särskilt brottsutsatta offentliga knutpunkter (Ariel, Bland & Sutherland, 2017).

Parallellt med den brottsförebyggande aspekten är forskningen om ordningsvaktens eventuella effekter på tryggheten än mer begränsad. Att förordna allmänna urbana platser understryker komplexiteten i att laglydiga medborgare framför allt förknippar uniformerad ordningspersonal med brottsrelaterade åtgärder. Då allmänheten observerar deras närvaro på särskilt brottsutsatta eller otrygga platser kan resultatet bli en förhöjd oro för brott (Holmberg, 2004:214). Detta tema, hur olika uniformerade yrkesgrupper påverkar människors trygghet, har undersökts av kriminologer vid Örebro universitet (Doyle, Andershed & Frogner, 2015). I studien deltog 350 personer mellan 18 och 86 år, som spontant uppvaktades på universitetsområdet och i stadens centrala kvarter för att besvara en enkät. Formuläret innehöll olika bildvinjetter föreställande poliser respektive ordningsvakter i olika antal och situationer. Till vinjetterna ställdes frågor om huruvida dessa synliga yrkesgrupper bidrog till respondenternas trygghet i offentligheten. Forskarna konstaterade att poliser ingav störst trygghet, men att även närvaron av ordningsvakter gav positiva resultat (Doyle, Andershed & Frogner, 2015:43-44). Trots studiens ostrukturerade rekrytering av deltagare ger resultaten i alla fall en fingervisning om att ordningsvakter har potential att verka i trygghetsskapande syfte.⁸

Mot bakgrund av nämnda politiska och kunskapsmässiga implikationer saknar det mobila ordningsvaktsuppdraget motstycke inom trygghetsskapande arbete, vilket gör en granskning av dess implementering och utfall ytterst påkallad. Denna rapport är resultatet av en formativ såväl som summativ utvärdering. Det innebär att utvärderingsprocessen både varit ett led i utvecklingen av det mobila uppdraget och dragit slutsatser om vilka förhållanden som påverkat graden av måluppfyllelse (jmf. Lindgren, 2014). Av den anledningen bygger rapportens analytiska ramverk på teorier om organisatoriskt lärande och implementering av beslut inom offentlig förvaltning, som förutsätter samverkan mellan olika aktörer (jmf. Danermark, 2005).

⁸ En betydande begränsning med studien, utöver det icke-slumpmässiga urvalet, är att trygghetsaspekten inte testades i verkliga situationer och med någon form av jämförelsebetینگelse. Det är därför rimligt att tolka resultaten med försiktighet.

1.1 Bakgrund

Implementeringen av det mobila ordningsvaktsuppdraget föregicks av en inventering av lägesbilderna i de vid tidpunkten 14 stadsdelsområdena som handhas av lika många förvaltningar.⁹ Inventeringen koordinerades av Säkerhetsavdelningen vid Stadsledningskontoret under mars 2018.¹⁰ Syftet var att identifiera de stadsdelar och platser i störst behov av kontinuerlig ordningshållning och trygghetsskapande närvaro. De underlag som efterfrågades bestod av trender i polisanmälda brott och i stadens trygghetsmätning på stadsdelsnivå samt resultaten av polisens medborgardialoger, medarbetardialoger och slutliga samverkansdialoger med förvaltningarna. I varje stadsdel identifierades ett antal väl avgränsade områden, som presenteras i följande tabell.

Stadsdelsförvaltning	Lägesbild
Bromma	Stadsdelsförvaltningen uppmärksammade att Brommaplan och Alviks Torg dras med en återkommande narkotikahandel och är samlingspunkter för ungdomar i riskzon, vilka upplevs ta över den offentliga miljön. Enligt boende och kollektivresenärer ger nämnda företeelser upphov till sårbara och ibland hotfulla situationer, som resulterar i olika anpassningsstrategier.
Enskede-Årsta-Vantör	Från stadsdelsinvånarna påtalades vårdslös mopedåkning på gångvägar, nedskräpning och skadegörelse under dagtid. Under kvällstid vittnades om våld i offentlig miljö, försäljning och bruk av narkotika och påverkade hotfulla personer i dess spår. Problematiken bedöms vara koncentrerad till Gullmarsplan, Dalen, Hagsätra och Årsta torg.
Farsta	Farsta strand och Farsta centrum påpekades som särskilt otrygga områden. Polisanmälda våldsbrott utomhus ökade kraftigt mellan åren 2013 och 2017. I centrum uppehöll sig grupperingar av ungdomar frekvent vid tunnelbanan och på torget, vilket kan leda till hotfulla situationer och oro att utsättas för våld.
Hägersten-Liljeholmen ¹¹	Stadsdelsförvaltningen betonade problem som narkotikahandel, personrån, tillgreppsbrott i butiker, våld på allmän plats och trafikbrott samt ordningsstörningar likt fylleri och skadegörelse. I synnerhet uppvisade de polisanmälda personrånen en ökning sedan 2015. Den redovisade problematiken var koncentrerad kring Liljeholmens centrum, Trekantsparken och de lokala gymnasieskolorna.

⁹ Notera att Stockholms stad sedan den 1 juli 2020 har 13 stadsdelsnämnder då förvaltningen Hägersten-Liljeholmen slogs samman med Älvsjö.

¹⁰ Stadsledningskontorets uppgift är att biträda kommunstyrelsen och kommunfullmäktige i deras uppdrag att samordna och leda Stockholms stad verksamhet. Stadsledningskontoret har en samordnande funktion vid större ärenden och projekt där fler nämnder eller förvaltningar är involverade. Arbetet leds av stadsdirektören.

¹¹ Notera att stadsdelsförvaltningen Hägersten-Liljeholmen slogs samman med Älvsjö den 1 juli 2020. Vid sammanslagningen bildades en ny förvaltning, Hägersten-Älvsjö.

Hässelby-Vällingby	Enligt stadsdelsförvaltningen utgjorde centrumområdena i Vällingby och Hässelby gård tillika tunnelbanestationerna i området samlingsplatser för en narkotika- och alkoholrelaterad problematik, som enligt invånarna skapar otrygghet.
Kungsholmen	Fridhemsplan pekades ut som centrum för den lokala narkotikahandeln och en samlingsplats för äldre etablerade missbrukare, vilket beror på närheten till flera vårdinrättningar för målgruppen i de angränsande kvarteren. Polisen uppgav också att de dagligen avhyser obehöriga personer från offentliga platser såsom skolgårdar och kommunala fastigheter.
Norrmalm	Stadsdelsförvaltningen uppgav att den sociala problematiken kring Sergel- och Klarakvarteren har tilltagit, i synnerhet med ett tyngre missbruk längre ned i åldrarna än tidigare observerat. Lokalpolisområdets representanter påtalade att brottsbelastade unga vuxna frekvent interagerar med minderåriga som vistas återkommande i citykärnan och socialiserar dem i ett normbrytande beteende. Sergels torg och de omgivande kvarteren är sedan tidigare utpekade som en av innerstans s.k. öppna drogsccener. Stadsdelsinvånarna påtalade en ständig närvaro av personer som uppfattas som narkotikapåverkade.
Rinkeby-Kista	Enligt stadsdelsförvaltningen och lokalpolisområde Rinkeby överskuggade våldsamma uppgörelser (skjutningar) mellan kriminella grupperingar all annan problematik i området kring årsskiftet 2017–18. Allmänhetens benägenhet att namnge eller vittna mot dessa ofta välkända och lokalt anknutna individer är mycket låg, vilket bottnar i en rädsla för repressalier. Detta går ut över tryggheten i stadsdelen.
Skärholmen	I stadsdelen påtalades en synlig och utbredd narkotikahandel i samtliga centrumområden, i synnerhet i Vårberg. Lokalpolisområdet kopplade ihop problematiken med de ungdomsgrupperingar som samlas på nämnda platser, vilket vållar en betydande otrygghet bland invånarna.
Spånga-Tensta	I stadens trygghetsmätning för 2017 intog Tensta nästintill en jumboplacering i förhållande till övriga stadsdelsområden. En öppen narkotikahandel identifierades som den största källan till invånarnas otrygghet på offentliga platser.
Älvsjö	I stadsdelen utmärkte sig centrum och passagerna till och från pendeltågsstationen som särskilt otrygga platser. Invånarna oroade sig för att utsättas för personrån eller våld på allmän plats. Platser med synlig narkotikahandel påtalades som särskilt obehagliga att passera. Lokalpolisområdet bekräftade nämnda företeelser utifrån sina medarbetardialoger.
Östermalm	Stadsdelsområdet framstod som relativt förskonat vid årsskiftet 2017–18. Stureplan utgör dock en samlingsplats för

	narkotikahandel och bruk. Enligt polisen har en stor del av handeln flyttat från krogarna till angränsande bakgator samt till Tessinparken och Humlegården. I synnerhet den sistnämnda parken påtalades som en 'hot-spot' för personrån, då gärningspersoner ser ut sina offer på väg ut från intilliggande krogar. Invånarna uppgav sig rädsla för att gå genom parken, speciellt under kvällstid. Kring krogkvarteren observerades också en koncentration av misshandelsbrott med direkt koppling till alkoholserving.
--	--

Inventeringen åskådliggjorde platser i samtliga stadsdelarna med en koncentration av kriminalitet och ordningsstörningar (s.k. 'hot-spots'), som skapade otrygghet bland invånarna. Föga förvånande skiljde sig problemnivåerna mellan stadsdelarna, vilket bekräftades av Stockholms stads trygghetsmätning från 2017. Två belysande resultat kan nämnas. För det första uppgav 17 procent av respondenterna i Hägersten-Liljeholmen att de minst en gång i månaden eller oftare oroar sig för att utsättas för brott av något slag. Motsvarande andel var dubbelt så hög i Spånga-Tensta. För det andra uppgick andelen som känner sig otrygga eller mycket otrygga i sitt bostadsområde till 3 procent i Hägersten-Liljeholmen respektive tre procent i Bromma. I Rinkeby-Kista var motsvarande andel 28 procent. Trots observerade skillnader identifierades två gemensamma och betydelsefulla förhållanden. För det första var den registrerade brottslighetens karaktär tämligen likvärdig i de olika stadsdelarna. De brottskategorier som dokumenterades under inventeringen var i stort sett desamma i samtliga områden – om än på olika nivåer. För det andra var otrygghetens konsekvenser tämligen snarlika mellan stadsdelarna – om än av olika magnitud. Stockholms stads trygghetsmätning har återkommande belyst att medborgarnas trygghet är avgörande för om, hur och när de förflyttar sig i staden.

En orsaksanalys gav att de utpekade platserna kännetecknas av en betydande *anonymitet* och omfattande *mobilitet*, som beror på en hög folkgenomströmning och en närhet till kollektiva färdmedel (tunnelbana, pendeltåg, tvärbana och bussar). Dessa två förhållanden bedömdes förstärka varandra; bristen på social kontroll blir både en orsak till och konsekvens av ordningsstörningarna och kriminaliteten och i sin tur även till otryggheten. Det är sedan gammalt att mänskliga möten i storstäder i allt väsentligt är möten mellan främlingar (Goffman, 2011). Likväl finns en betydande social friktion i det offentliga rummet; att vara i rörelse och förhålla sig fysiskt till sina medmänniskor, att mer eller mindre frivilligt reagera på andras beteenden och idealisera eller förkasta de värderingar vi tillskriver våra medmänniskor kan resultera i ett obalanserat samspel (Lieberg, 2010:238). Att upprätthålla grundläggande mekanismer för en informell social kontroll försvåras i förhållande till Stockholms betydande invånarantal och befolkningstäthet samt demografiska och ekonomiska heterogenitet (Litzén, 2006:24-25). I en stark informell social kontroll ingår vaksamhet, anknytning, igenkänning och solidaritet, som i sin tur ökar vår benägenhet att reagera och agera mot synliga ordningsstörningar och vardagsbrottslighet i vår omgivning. I områden och på platser med svag(are) informell social kontroll ökar risken för sådana normöverträdelser, som utan åtgärder riskerar att etablera en hög(re) problemnivå.

Lokala problemnivåer är i sin tur starkt kopplade till oron för brott, en iakttagelse som ligger till grund för det så kallade signalbrottsperspektivet inom det internationella forskningsfältet 'fear of crime' (Skogan, 2009). Perspektivet baseras på den så kallade 'broken-windows'-teorin och intresserar sig för hur olika reaktioner på synliga ordningsstörningar och brott påverkar människors föreställningar om risker i sin närmiljö, vilket i sin tur påverkar deras beteende (Kelling & Coles, 1996).¹² Dessa signaler kan komma från grova brott, men handlar till största delen om antisocialt beteende och lindrigare mängdbrott som signalerar en risk att möta eller konfronteras av hotfulla individer, hamna i obehagliga situationer eller rent av utsättas för brott (Farrall, Jackson & Gray, 2009; Innes, 2004:162). Brottsförebyggande rådet (2018:74ff) har tidigare dragit en snarlik slutsats och understrukit att störande ungdomsgäng, öppen narkotikahandel, nedskräpning och skadegörelse i närmiljön kan ha en stor inverkan på tryggheten. Sådana återkommande företeelser kan även uppfattas utmana samhällets moraliska ordning, vilket undergräver tilltron till och behovet av att följa kulturellt överförda uppförandenormer. Subjektiva tecken på en sådan utveckling kan i sin tur tolkas som att offentliga institutioner inte klarar av att freda sina medborgare vars grundläggande rättigheter de skall verka för. Upplevelsen av en, från samhällets sida, förlorad kontroll riskerar att än mer öka medborgarnas otrygghet (Heber, 2007).¹³ Om allt fler avstår från eller undviker vissa platser eller aktiviteter vid vissa tidpunkter på grund av en tilltagande otrygghet blir resultatet färre individer som rör sig ute i det offentliga rummet. Med en minskad sådan "naturlig övervakning" riskerar den informella sociala kontrollen att försvagas än mer, vilket på sikt kan generera en ökande brottslighet (Ayling, 2007).

Följaktligen gav orsaksanalysen tydliga incitament om att stärka den både formella och informella sociala kontrollen på platserna, vilket är förenligt med det situationella perspektivet och den befästa tesen om riktad uniformerad patrullering på brottsutsatta platser (s.k. 'hot spot'-policing, jmf. Braga & Bond, 2008; se även Gundhus, Larsson & Granér, 2019:316). Det handlade om att begränsa möjligheten att begå olika normbrytande handlingar som inkräktade på invånarnas vardagsrutiner. En initial utmaning var att de aktuella platserna är geografiskt utspridda och ligger i anslutning till

¹² Teorin om "broken windows" menar att byggnader med sönderslagna fönster och liknande tecken på försummelse på offentliga platser antyder att ingen bryr sig om platsen. Om skadegörelse och liknande inte åtgärdas sänder det signaler om en låg social kontroll. Det innebär att de individer som begår ordningsstörningar och lagöverträdelser på platsen med hög sannolikhet inte kommer att utstå några repressiva konsekvenser, varpå problemnivån riskerar att tillta över tid (Region Stockholm, 2021; Wilson & Kelling, 1982). Teorin har emellertid fått utstå kritik. Även om oordning är en viktig faktor för att förstå hur normbrytande beteenden vidmakthålls över tid, gör teorin inget stort nummer av de verksamma mekanismerna i denna process (Sampson, 2012).

¹³ En hög problemnivå är emellertid ingen heltäckande förklaring till otrygghet. Forskarsamhället har även uppmärksammat att en svag social integration kan leda till en allmän oro över sin livssituation, som spiller över på oron att utsättas för brott (Farrall, Jackson & Gray, 2009). Som nämndes är otryggheten ojämnt fördelad mellan olika stadsdelsområden. Den är koncentrerad till områden med relativt lägre förvärvsarbetarkvoter och en överrepresentation av invånare med knappa ekonomiska resurser och få sociala kontakter utanför den egna stadsdelen. Dessa invånare klarar sällan själva av att kontrollera denna typ av uppkomna problem och riskerar att lida större konsekvenser vid både utsatthet för och vid ingripanden mot brott (Gerell, 2014).

kollektivtrafikens knutpunkter. Det innebär att impulsiva ageranden från enskilda individer och oberäkneliga konstellationer av unga, med ett helt eller delvis normbrytande beteenden, gör att problemnivåerna kan eskalera på mycket kort tid och spridas till andra platser. Sådana omständigheter ställer krav på operativ flexibilitet; att med kort varsel kunna verkställa insatser där behoven vid tillfället är som störst. Följaktligen påbörjade Stadsledningskontoret, från och med mars 2018, en omfattande ansökningsprocess hos Polisregion Stockholms rättsavdelning. Inledningsvis önskade staden göra hela kommunen till ett LOV3-område. Den begäran ansåg dock rättsavdelningen som oförenlig med lagstiftningens krav på geografiskt välavgränsade områden. Efter avslaget formulerades nya ansökningar för de totalt 23 platser som ingick i orsaksanalysen. Som en generell motivering hänvisade Stadsledningskontoret till att de berörda lokalpolisområdenas resurser många gånger är begränsade, vilket går ut över det brottsförebyggande uppdragets prioritet och slutligen utsikterna för att upprätthålla tryggheten i alla stadsdelar. Även om det givetvis är polisens ambition leder ingripandeverksamheten, idrottsevenemang, demonstrationer och nationella kommenderingar till ständiga omprioriteringar, som går ut över den lokala förankringen. Inför sommaren 2018 förordnades 14 av de 23 ansökta områdena, vilka blev de första utöver stadens förefintliga LOV3-områden.¹⁴

1.2 Utvärderingens syfte och frågeställningar

Utvärderingens syfte är att besvara i vilken utsträckning som satsningen på de mobila ordningsvakterna infriat sin politiska avsiktsförklaring och målbild. Det inbegriper för det första att identifiera de organisatoriska förutsättningarna för en konsekvent samverkan kring aktuella förordnandeområden på en strategisk och operativ nivå. För det andra att undersöka överensstämmelsen mellan ordningsvakternas arbetsmetodik och *best practice* i lokalt brottsförebyggande och trygghetsskapande arbete.¹⁵ För det tredje att studera utvecklingen av tryggheten bland boende och näringsidkare respektive utvecklingen av polisanmälda brott i ett urval av förordnandeområdena. Det tredelade syftet omsätts i följande fyra frågeställningar:

1. Har implementeringen av uppdraget uppfyllt de organisatoriska förutsättningarna för en konsekvent samverkan kring aktuella förordnandeområden på en strategisk och operativ nivå?
2. I vilken utsträckning överensstämmer ordningsvakternas arbetsmetodik med *best practice* i lokalt brottsförebyggande och trygghetsskapande arbete?
3. Hur utvecklas tryggheten bland boende och näringsidkare i anslutning till ett urval av förordnandeområdena?
4. Hur utvecklas den polisanmälda brottsligheten i anslutning till ett urval av förordnandeområdena?

¹⁴ De 14 beviljade områdena fanns i: Klaraområdet, Fridhemsplan, Stadshagen/St:Göransparken, Hornsbergsstrand, Älvsjö Torg, Farsta strand, Västertorp C, Fruängen C, Trekantsparken, Bredäng C, Vårberg C, Sätra C, Brommaplan, Hässelby Gård.

¹⁵ Med *best practice* avses här kunskapsbaserad arbetsmetodik för att öka tryggheten på offentliga platser med hjälp av uniformerad ordningspersonal.

1.3 Avgränsningar

Utvärderingen påbörjades i december 2018, vilket var sju månader efter det mobila uppdragets officiella avspark.¹⁶ En del av datainsamlingen som berör arbetsprocessen bedrevs således retroaktivt. Utvärderingen av implementeringen täcker huvudsakligen åren 2018–2019.¹⁷ Analysen av trygghetsaspekten och brottsutvecklingen är avgränsad till fyra av förordnandeområdena som är belägna i Dalen, på Gullmarsplan, i Hagsätra och vid Årsta torg. Samtliga tillhör stadsdelen Enskede-Årsta-Vantör. Dessa valdes ut som mätområden eftersom rättsavdelningen vid Polisregion Stockholm beviljade dem i anslutning till årsskiftet 2018–2019, vilket sammanföll med att utvärderingen påbörjades. Att tillfälligt undvara områdena, innan ordningsvakterna fick tillåtelse att börja besöka dem, öppnade för möjligheten att säkra jämförelsedata från en trygghetsmätning och statistik över polisanmälda brott. Trygghetsmätningens uppföljningsperiod var 53 veckor, från vecka 9 2019 till vecka 10 2020, för att säkerställa att ordningsvakterna hade varit synliga i områdena under minst ett år. Anmälningssstatistiken under mätperioden sträcker sig från och med mars 2019 till och med mars 2021. Jämförelseperioden är de två kalenderåren 2017 och 2018 (se avsnitt 1.4 *Metod, material och analys*).

1.4 Metod, material och analys

Metod:	Målgrupp:	Antal medverkande:	Material:
Deltagande observationer	Säkerhetsavdelningens representanter	3	Fältanteckningar
	Avarn Securitys representanter	3	
Individuella intervjuer	Säkerhetsavdelningens representanter	2	Ljudfiler och transkriptioner
	Representanter för fyra stadsdelsområden	4	
	Avarn Securitys representanter	3	

¹⁶ Samtidigt bör noteras att några av patrullerna besökte ett antal av de befintliga förordnandeområdena, tillika blivande områdena under ansökningsfasen, vid ett par tillfällen under vårvintern 2018. Detta i syfte att rekognosera lägesbilden och förutsättningarna att verka på platsen samt samla in lokala näringsidkares erfarenheter av ordningsstörningar. I dessa förberedelser ingick dock inte utvärderingens fyra mätområden.

¹⁷ Avgränsningen beror på utbrottet av Covid-19 under det första kvartalet 2020. De tillkommande reserestriktionerna satte stop för fortsatta observationer av arbetsprocessen om än med ett undantag. Under 2020 bedrevs kompletteterande datainsamling relaterad till samverkansprocessen mellan ordningsvakterna och externa aktörer. Pandemin påverkade även vissa väsentliga delar av det mobila uppdragets operativa utförande, varpå fortsatta fältstudier inte skulle ge en rättvisande bild av insatsen.

	Representanter för sex lokalpolisområden	8	
Walking conversations	Ordningsvakter	23 patruller inkl. arbetsledare	Fältanteckningar och ljudfiler från 42 arbetspass á 11 timmar
Hushållsenkäten	Boende i Dalen på Gullmarsplan, i Hagsätra och vid Årsta torg	Se avsnittet 1.4.3: <i>Trygghet bland boende och näringsidkare</i>	Enkätsvaren
Näringsidkarenkäten	Näringsidkare i Dalen på Gullmarsplan, i Hagsätra och vid Årsta torg		Enkätsvaren
Polisanmälda brott	Dalen		RAR-utdrag på basområdesnivå
	Gullmarsplan		
	Hagsätra		
	Årsta torg		
Dokumentanalys	Stadsledningskontoret Ordningsvakter		Stadens arbetsbeskrivning för det mobila uppdraget
			Ordningsvaktors ordningsrapporter/Analytics
			Ordningsvaktors dagrapporter

Tabell 1: Schematisk översikt av utvärderingens metoder och material

1.4.1 Den strategiska arbetsprocessen

I detta och följande avsnitt behandlas de metoder och datamaterial som använts för att uppnå utvärderingens syfte. En översikt presenteras i ovanstående tabell. Tillvägagångssättet knyter an till respektive frågeställning. Den första och andra frågeställningen tar sikte på det mobila uppdragets strategiska respektive verkställande nivå. På den strategiska nivån återfinns Säkerhetsavdelningen vid Stadsledningskontoret, brottsförebyggande samordnare/strateger vid berörda stadsdelsförvaltningar och representanter för Avarn Security som är ordningsvakternas arbetsgivare. Den verkställande nivån representeras av ordningsvakterna inklusive deras arbetsledare och operativa stödfunktion samt deras tilltänkta samverkansaktörer (se avsnitten 2.1 *Vision* respektive 2.4 *Organisering*). Distinktionen mellan de två nivåerna är inte enbart en formell realitet. Avsikten är att åskådliggöra dels vilka organisatoriska förberedelser som vidtagits och beslut som fattats under arbetsprocessen, dels om satsningen förvärvat de nödvändiga strategiska relationerna för att samverka kring problembilderna i förordnandeområdena. Samtidigt är den strategiska respektive verkställande nivån inte ömsesidigt uteslutande, utan överlappar i väsentligt avseende för att öka utsikterna att infria den

politiska målbilden (se kapitel 2. *Implementeringsprocessen*). Detta har också implikationer för utvärderingen, som anlägger en multimetodologisk ansats för att besvara sina frågeställningar.

För att besvara den första frågeställningen deltog rapportförfattaren vid tre sammanträden mellan Säkerhetsavdelningens och Avarns Securitys representanter under 2019. Dessa tillfällen var de, av ett okänt antal möten, som rapportförfattaren bjöds in till. Nämda parter intervjuades också individuellt och/eller i par under samma år och under första kvartalet 2020. Individuella intervjuer genomfördes även med representanter för fyra stadsdelsförvaltningar respektive sex berörda lokalpolisområden under 2019 och 2020. Som frågestöd vid intervjuerna tillämpades en så kallad *aide-memoire*, en schematisk översikt av nyckelord baserade på utvärderingens frågeställningar. Utformningen skiljer sig från en traditionell intervjuguide som innehåller ett antal på förhand formulerade frågor. Intervjudeltagarna gavs medvetet stora möjligheter att styra samtalets förlopp. Rapportförfattaren lät deras initiala svar avgöra följdfrågorna för att försäkra sig om att viktiga aspekter inte förbisågs. Denna semi-strukturerade ansats medförde att utvärderingens teoretiska ramverk fastställdes under datainsamlingen gång. Det empiriska materialet bestod av fältanteckningar och ljudupptagningar, som analyserades genom meningskoncentrering och kontrastjämförelser (Kvale & Brinkman, 2009). Analysen innehöll en både induktiv och deduktiv komponent. Induktion innebär att rapportförfattaren fortlöpande formulerade preliminära hypoteser som reviderades undan för undan, medan deduktion betyder att de definitiva slutsatserna drogs med stöd av det teoretiska ramverket. Forskningsprocessen kännetecknades således av en alternering mellan teori och empiri, som succesivt omtolkades i förhållande till varandra (jmf. Alvesson & Skoldberg, 2007).

1.4.2 Fältstudie

Den första och andra frågeställningen besvarades genom en fältstudie med Kusenbachs (2003:475) så kallade "walk along"-metod. Metoden benämns även som "walking conversations". Metoden utvecklades av etnografiska forskare som studerade för dem tidigare okända företeelser eller platser där forskningspersonernas praktik är av intresse (Gunnarson, 2019:238). Möjligheten att följa med ordningsvakterna under deras fotpatrullering i och bilfärder mellan förordnandeområdena blev ett sätt att utforska relationen mellan yrkeskunskap och dess tillämpning i olika sammanhang. Observationerna ägde rum under totalt 42 arbetspass om vardera 11 timmar under 2019. De inledande 31 arbetspassen ägde rum under juli och augusti medan de resterande 11 passen genomfördes i december.¹⁸ Totalt genomfördes "walking conversations" med 23 patruller. Fältstudien hade fyra fokusområden; (1) ordningsvakternas förståelse för uppdragets syfte, (2) deras kunskap om problembilden inom respektive förordnandeområde och lägesbildens koppling till den övergripande situationen i den angränsande stadsdelen, (3) deras arbetsmetodik och (4) med vilka aktörer de samverkade och inte minst i vilken form. Rapportförfattaren alternerade mellan fältarbetet och att bearbeta materialet bestående av fältanteckningar och ljudupptagningar, som genomgick en tematisk analys (Czarniawska, 2007; Fangen, 2005; Hartman, 2004).

¹⁸ Arbetspassen under juli och augusti ägde rum mellan kl. 12:00 och 23:00. Till december hade två arbetspass per dag instiftats; kl. 10:00 till 21:00 (dag) och kl. 14:00-01:00 (natt). Observationerna under december innehöll åtta dagspass och tre kvällspass.

Metoden "walking conversations" lämpade sig väl för att undersöka hur ordningsvakterna bildar sig en uppfattning om lokala lägesbilder, vilka interaktioner och vilka relationer som etableras och vårdas på vardaglig basis. Att följa arbetet "på fältet" i realtid möjliggjorde att studera överlappningen mellan satsningens strategiska och operativa genomförande. Eftersom denna del av datainsamlingen handlade om att få en förståelse för praktisk kunskap, som ofta är outtalad, oreflektad och djupt situationell, blev tid och samtal just det som utvärderingen behövde (jmf. Gunnarson, 2019:240). En kritik som lyfts mot denna form av fältstudier rör inflytande av social önskvärdhet, som handlar om att forskningspersoner agerar i enlighet med deras föreställningar om vad observatören anser vara ett idealiserat beteende. Samtidigt har etnografiskt skolade forskare återkommande invänt att sådan påverkan är ytterst försumbar när det kommer till studier av just myndighetsutövning. I sådana sammanhang har forskningspersonerna mycket begränsade möjligheter att agera på sätt som strider mot yrkesrollens förhållningsregler (Czarniawska, 2007).

1.4.3 Trygghet bland boende och näringsidkare

I rapportens inledning framgick att stadsdelsinvånarnas oro att utsättas för brott blivit en ofrivillig del av deras vardag och vållade olika riskreducerande strategier. Förhållandena tolkades utifrån signalbrottsperspektivet, som belyser de vardagliga, om än potentiellt långtgående, konsekvenserna av lokala problemnivåer och otrygghet. Logiken avser att rikta åtgärder mot identifierade problem och dess potentiella orsaker, vilket leder oss fram till utvärderingen av det mobila uppdragets förväntade trygghetsskapande utfall. I utvärderingen definieras (o)trygghet som graden av oro för att möta olika sorters ordningsstörningar eller oro för att bli utsatt för brott. Oro är en framåtblickande känsla; en subjektiv uppfattning om vad som skulle kunna hända (Heber 2008:9). En gängse distinktion görs mellan allmän oro respektive konkret oro (Stafford, Chandola & Marmot, 2007; Litzén, 2006). Den konkreta oron betraktas ur ett *situationellt* perspektiv, vars grundläggande idé är att olika utfall (t.ex. beteenden, reaktioner, känslor) är resultatet av en interaktion mellan individen och de olika (vardagliga) sammanhang som individer navigerar (Björkemarken, 2009; Heber 2008). Det innebär att (o)trygghet varierar i frekvens och intensitet beroende på tid, plats och situation (Farrall & Gadd, 2004).

För att besvara den tredje frågeställningen genomfördes två enkätundersökningar bland boende respektive näringsidkare inom och i direkt anslutning till de fyra förordnandeområdena i Dalen, på Gullmarsplan, i Hagsätra och vid Årsta torg. Förordnandena för respektive område gäller mellan följande tider under sju dagar i veckan:

- Dalen: Kl. 11:00-23:00
- Gullmarsplan: Kl. 11:00-03:00
- Hagsätra: Kl. 14:00-03:00
- Årsta torg: Kl. 11:00-23:00

Undersökningarna har tre gemensamma nämnare. För det första bygger enkätfrågorna på de lokala problembilderna i Säkerhetsavdelningens inventering och de dokumenterade ordningsstörningarna i stadens ansökningar enligt 3 e § LOV. Underlagen uppvisade en hög överensstämmelse med definitionen av signalbrott sett till den sortens företeelser (problemnivåer)

som skapade (situationell) otrygghet och otrygghetens konsekvenser (påverkan på rutinaktiviteter). För det andra genomfördes undersökningarna som postenkäter (inklusive frankerat svarskuvert) med en baslinje- och eftermätning med avsikt att uppskatta eventuella förändringar i lägesbilderna från och med introduktionen av ordningsvakterna. Baslinjeenkäterna distribuerades i januari 2019 och motsvarande 30 dagar innan patrullerna började verka på områdena. Uppföljningsperioden var 53 veckor från och med att ordningsvakterna började verka i områdena. Inga påminnelser skickades ut. För det tredje var enkätfrågorna, frågeföljden, instruktionerna och adressaterna desamma vid båda mättillfällena – med ett undantag. Vid eftermätningen ingick även frågor om respondenternas kännedom om och erfarenheter av ordningsvakterna. Sammantaget kan enkätresultaten användas för att förstå de specifika problembilderna inom förordnandeområden och i sin tur, med stöd av fältstudien, uppskatta i vilken utsträckning som ordningsvakterna arbetar mot de identifierade specifika problemen. Det specifika genomförandet av respektive undersökning behandlas i följande avsnitt.

Hushållsenkäten

I urvalsramen för trygghetsundersökningen bland boende ingick lägenhetskvarter belägna inom en radie om 500 meter från varje områdes geografiska mittpunkt. Därifrån drogs ett slumpmässigt urval av 1,000 hushåll kring vardera förordnandeområde. Det innebär att totalt 4,000 hushåll nåddes av hushållsenkäten vid respektive mättillfälle. Målgruppen valdes ut på basis av närheten till områdena, som sannolikt innebär att de tillfrågade frekvent passerar genom och uträttar ärenden i området. Enkätmottagarna torde ha en god uppfattning om lägesbildens utveckling och goda chanser att möta ordningsvakterna under uppföljningsperioden.

Förordnandeområde	Baslinjemätning	Eftermätning
Dalen	52,4%	54,7%
Gullmarsplan	51,1%	56,1%
Hagsätra	46,7%	43,3%
Årsta torg	57,2%	60,9%
Urval av hushåll per område	1000	1000

Tabell 2: Svarsfrekvens (procent) i hushållsenkätens baslinje- och eftermätning per förordnandeområde

I tabellen ovan presenteras svarsfrekvensen i baslinje- och eftermätningen i de fyra mätområdena *efter* kontroll för internt bortfall och respondenter som flyttat till området under uppföljningsperioden.¹⁹ Svartsfrekvensen vid båda mättillfällena får lov att bedömas som

¹⁹ Det interna bortfallet var obefintligt i samtliga mätområden vid baslinjemätningen. Vid eftermätningen ställdes en bakgrundsfråga om hur länge respondenten arbetat på eller ägt den adresserade verksamheten. Antalet respondenter i den senare kategorin var ytterst begränsat: Dalen (0); Gullmarsplan (2); Hagsätra (1); Årsta torg (0). Dessa sällades bort vid analysen eftersom de varit närvarande under hela uppföljningsperioden.

tillfredsställande.²⁰ I samtliga områden utom i Hagsätra valde drygt 50 procent av de tillfrågade hushållen att delta. Hagsätra var också det enda området där svarsfrekvensen inte ökade mellan frågetillfällena. Bortfall av denna storleksordning är att förvänta i en trygghetsundersökning som denna (Sarnecki, 2009:4). Utfallet kan jämföras med Brottsförebyggande rådets (2020:28) senaste Nationella trygghetsundersökning där svarsfrekvensen uppgick till 40,6 procent under 2020. Statistiska centralbyrån uppvisar, bland de svenska undersökningsinstitut som genomför trygghetsmätningar av olika slag, den högsta svarsfrekvensen över tid på omkring 60 procent. Det innebär att hushållsenkätens utfall återfinns ungefär mitt emellan de båda nationella undersökningarna.

Att enkäten adresserades till hushåll och inte folkbokförda personer på adressen berodde på bestämmelser i dataskyddsförordningen (GDPR), som förhindrade att spara personnamn mellan baslinje- och eftermätningen. Att inkludera samma hushåll vid båda mättillfällena avsåg att, i så hög utsträckning som möjligt, tillgodose att respondenternas demografiska sammansättning och andra centrala förhållanden var likvärdiga vid mättillfällena. Det är emellertid omöjligt att veta hur fördelningen förhåller sig till motsvarande förhållanden i hela den geografiska urvalsramen, som upprättades kring varje mätområde. Enligt SCB:s befolkningsdatabas överensstämde könsrepresentationen i undersökningen väl med förhållandena i stadsdelen Enskede-Årsta-Vantör. Fördelningen mellan kvinnor och män samt icke-binära var nära nog identisk vid båda mättillfällena. Däremot fanns en överrepresentation av äldre respondenter (55–89+ år) vid båda tillfällena i förhållande till stadsdelsområdets åldersstruktur. Vid en jämförelse mellan enkätmaterialen framkom även att överrepresentationen av äldre respondenter (55–89+ år) tilltagit något till eftermätningen, vilket var särskilt tydligt vid Gullmarsplan och i Hagsätra. Observationen befarades kunna snedfördela resultaten. Det finns synnerliga skäl att tro att orsaken till att personer avböjer att medverka i trygghetsmätningar samvarierar med vissa beaktansvärda egenskaper, som påverkar hur de skulle besvara frågorna (Sarnecki, 2009). Konsekvensen kan bli en skattning som, av okänd art och utsträckning, avviker från de faktiska förhållandena. För att öka säkerheten vid skattningarna krävdes statistiska korrigeringar av åldersrepresentationen i enkätmaterialen. Då information om urvalsramens demografiska struktur saknades baserades viktningen på ålderssammansättningen i stadsdelen Enskede-Årsta-Vantör (SCB).

Hushållsenkätens frågor, frågeföljd och instruktioner var desamma för samtliga fyra områden. Enkäten bestod av fyra frågeteman; problemnivå, oro för brott, rutinaktiviteter och negativa erfarenheter. För att åskådliggöra resultaten tillämpas en indexkonstruktion som är hämtad från Litzén (2006). Mätningen av *problemnivån* inom förordnandeområdena utgår från svaren på sex frågor om förekomst och frekvens av ungdomar respektive vuxna som stör den allmänna ordningen, personer som uppfattas vara narkotikapåverkade respektive berusade, misstänkt narkotikahandel och tecken på skadegörelse och nedskräpning. Svartalternativen bestod av en sexgradig skala där alla som

²⁰ I svarsfrekvensen för baslinjemätningen ingår de enkäter vars svarskuvert var poststämplat inom svarsperioden om 30 dagar. Inga enkäter inkom efter denna period.

svarade "Aldrig" tilldelades värdet 0; alla som svarade "Enstaka tillfällen varje år" tilldelades värdet 1; alla som svarade "En gång i månaden" tilldelades värdet 2; alla som svarade "Flera gånger i månaden" tilldelades värdet 3; alla som svarade "Flera gånger i veckan" tilldelades värdet 4; och alla som svarade "Varje dag" tilldelades värdet 5. När svaren på de sex frågorna i sin tur vägdes samman fick respondenterna ett värde mellan 0 och 30. Resultaten integrerades i ett tredelat index med en låg (värde 0–9), medel (värde 10–19) respektive hög (värde 20–30) problemlnivå.

Frågetemat *oro för brott* handlade om föreställningar om brottslighet och trygghet inom förordnandeområdet, som kan ge upphov till riskreducerande strategier. Resultaten baseras på svaren från tre frågor om (1) i vilken utsträckning som respondenterna oroar sig för att utsättas för ofredande, misshandel eller personrån utomhus inom förordnandeområdet, (2) huruvida respondenterna anser att deras oro att utsättas för brott utomhus inom det aktuella området har minskat eller ökat under de senaste 12 månaderna samt (3) huruvida respondenterna anser att brottsligheten inom det aktuella området har minskat eller ökat under de senaste 12 månaderna. Svartalternativen på den första frågan bestod av en tregradig skala där respondenterna som svarade "Jag oroar mig inte alls" tilldelades värdet 0, de som svarade "Jag oroar mig i viss utsträckning" tilldelades värdet 1 och de som svarade "Jag oroar mig en hel del" tilldelades värdet 2. Även svartalternativen på den andra och tredje frågan bestod av en tregradig skala där respondenterna som svarat "Minskat" tilldelades värdet 0, de som svarat "Varken ökat eller minskat" tilldelades värdet 1 och de som svarat "Ökat" tilldelades värdet 2. När de tre frågorna vägdes samman fick respondenterna ett värde mellan 0 och 6. Resultaten presenteras i ett tredelat index med en låg (värde 0–1), medel (värde 2–3) respektive hög (värde 4–6) oro.

Frågetemat *rutinaktiviteter* handlade om otrygghetens konkreta konsekvenser för respondenternas vardagsliv. Resultaten baseras på svaren från tre frågor om (1) respondenterna brukar undvika att besöka förordnandeområdet efter mörkrets inbrott för att de känner sig otrygga, (2) om de under de senaste 12 månaderna valt att gå en annan väg till eller från sin bostad för att undvika en obehaglig situation eller person inom förordnandeområdet samt (3) om de under motsvarande tidsperiod avstått från att utföra någon av fyra aktiviteter (åka med kollektivtrafiken, uträtta ärenden, besöka ett lokalt café eller dylikt, besöka en träningslokal) för att det känts otryggt att besöka förordnandeområdet. Svartalternativen på samtliga tre frågor var "Ja" eller "Nej". Respondenterna som svarade "Nej" tilldelades värdet 0 och de som svarade "Ja" tilldelades värdet 1 (för varje jakande svar). När de tre frågorna i sin tur vägdes samman kunde respondenterna uppnå ett värde mellan 0 och 6. Resultaten åskådliggörs i ett tredelat index med en låg (värde 0–1), medel (värde 2–3) respektive hög (värde 4–6) inverkan på respondenternas rutinaktiviteter.

Frågetemat *negativa erfarenheter* handlade om utsatthet för brott och andra obehagliga upplevelser inom förordnandeområdet under de föregående 12 månaderna. Resultaten baseras på svaren från två frågor om (1) respondenterna blivit utsatt för ofredande, misshandel eller personrån/väskryckning samt (2) upplevt något särskilt inom området som gjort dem otrygga. Svartalternativen på frågorna var "Ja" eller "Nej". Den första frågan var specificerad med alternativen "Ja, för ofredande", "Ja, för misshandel", "Ja, för personrån/väskryckning" samt "Nej, inget av svartalternativen" och "Nej, men för

ett annat brott”. Respondenterna som svarade ”Nej” tilldelades värdet 0 och de som svarade ”Ja” tilldelades värdet 1 (för varje jakande svar). När frågorna vägdes samman fick respondenterna ett värde mellan 0 och 4. Resultaten integrerades i ett tredelat index med en låg (värde 0), medel (värde 1) respektive hög (värde 2–4) förekomst av negativa erfarenheter inom förordnandeområdet.

Näringsidkarenkäten

I trygghetsundersökningen bland näringsidkarna ingick samtliga verksamheter som tar emot kundbesök och har en skyltad entré i en huskropp belägen inom förordnandeområdena. Totalt fanns 126 sådana näringsverksamheter i samtliga fyra områden. I tabellen nedan presenteras svarsfrekvensen i baslinje- och eftermätningen per område *efter* kontroll för internt bortfall och respondenter som antingen börjat arbeta vid eller förvärvat den adresserade verksamheten under uppföljningsperioden.²¹ Svarsfrekvensen vid båda mättillfällena får lov att bedömas som tillfredsställande.²² I samtliga områden utom i Hagsätra valde drygt hälften av de tillfrågade näringsidkarna att delta. Beaktansvärt är att svarsbenägenheten ökade mellan mättillfällena i alla områden, om än i olika utsträckning.

Mätområde	Baslinjemätning	Eftermätning
Dalen	9/14	10/14
Gullmarsplan	19/33	21/33
Hagsätra	13/39	18/39
Årsta torg	27/40	29/40
Totalt antal medverkande/tillfrågade	68/126	78/126

Tabell 3: Svarsfrekvens (antal/total) i näringsidkarenkäten fördelad över mätområdena

Näringsidkarenkäten är en totalundersökning i respektive mätområde givet studiens geografiska avgränsning. Likväl är det ett mycket begränsat antal verksamheter i varje område, vilket också avspeglas i dataseten. För att ge ett generellt mått i varje område slogs samtliga enkätfrågor ihop till ett sammanhållet trygghetsindex. Enkätfrågorna om *problemnivåer* respektive *oro för brott* bygger på samma kodningsprinciper som i hushållsenkäten.²³ Mätningen av *negativa erfarenheter* bland näringsidkarna utgår emellertid från svaren på tre frågor om (1) de eller deras kollegor upplevt något särskilt inom förordnandeområdet under de senaste 12 månaderna som gjort dem otrygga, (2) om de eller deras kollegor om det under motsvarande tidsperiod upplevt återkommande ordningsstörningar

²¹ Det interna bortfallet var obefintligt i samtliga mätområden i både baslinje- och eftermätningen. Enkäten innehöll en bakgrundsfråga om hur länge respondenten arbetat på eller ägt den adresserade verksamheten. Antalet respondenter i den senare kategorin var ytterst begränsat: Dalen (0); Gullmarsplan (2); Hagsätra (1); Årsta torg (0).

²² I svarsfrekvensen för baslinjemätningen ingår de enkäter vars svarskuvert var poststämplade inom svarsperioden om 30 dagar. Inga enkäter inkom efter denna period.

²³ Med reservation för att frågeformuleringen i näringsidkarenkäten anpassades till målgruppen.

inom förordnandeområdet och (3) om det under motsvarande tidsperiod inträffat något inom förordnandeområdet som negativt har påverkat deras kunders benägenhet att besöka verksamheten. Svartalternativen på frågorna var "Ja" eller "Nej". Näringsidkarna som svarade "Nej" tilldelades värdet 0 och de som svarade "Ja" tilldelades värdet 1 (för varje jakande svar). När frågorna vägdes samman fick respondenterna ett värde mellan 0 och 3, som motsvarar en låg (värde 0), medel (värde 1) respektive hög (värde 2-3) förekomst av negativa erfarenheter.

1.4.4 Polisanmälda brott

Den fjärde frågeställningen besvarades genom en analys av utvecklingen av polisanmälda brott ur ett antal utvalda kategorier i anslutning till de fyra utvalda förordnandeområdena. Med ett undantag handlade de aktuella kategorierna om offerbrott med interaktion:

1. Misshandel utomhus (inkl. annan än grov, grov, synnerligen grov)
2. Olaga hot (ej internetrelaterade)
3. Ofredande
4. Sexuellt ofredande mot person 18 år eller äldre
5. Personrån
6. Väskryckning (ej rån)
7. Brott mot knivlagen
8. Butiksrån inkl. övriga rån mot näringsverksamhet

Materialet tillhandahölls av verksamhetsstödet vid Polisregion Stockholm.²⁴ Urvalet av brottskategorier baserades på sådana företeelser som ordningsvakter kan arbeta reaktivt och förebyggande gentemot.²⁵ De mobila ordningsvakterna började att besöka mätområdena från och med den 22 februari 2019. I analysen ingår underlag från och med mars 2019 till och med mars 2021. Underlaget för försöksperioden motsvarar således två helår med reservation för eftersläpningar i polisens rapporteringsrutiner. Jämförelseperioden sattes till de två kalenderåren 2017 och 2018, vilket var en kompromiss efter dialog med polisens statistikansvarige. Initialt efterfrågades underlag från och med 2010, men uppföljningssystemet var retroaktivt begränsat till de senaste fem åren. Tidsserier över polisanmälda brott, särskilt sådana som begås utomhus, har tydliga säsongsmönster och detta beaktades vid analysen med avsikt att göra försöksperioden och jämförelseperioden mer jämförbara.

Datamaterialet var behäftat med två *betydande* metodologiska begränsningar. För det första tecknar statistiken utvecklingen på basområdesnivå, vilka var och ett består av ett antal fastighetskvarter eller

²⁴ Notera att skadegörelse inte ingår i analysen. Det är relevant betraktat som s.k. signalbrott, men också behäftat med eftersläpande anmälningsrutiner från offentliga förvaltningar och kollektivtrafikens operatörer. Det föreligger således betydande risker för mätfel.

²⁵ Det innebär att bokförda narkotikabrott (innehav, överlåtelse och bruk) inte ingick i urvalet. Denna statistik speglar ytterst resultatet av riktade polisinsatser mot problematiken. Beaktansvärt är att ordningsvakter inte har tillåtelse att agera på misstanke om brottmot, vilket även inkluderar narkotikabrott. Statistiken över skadegörelse mot offentlig egendom är heller inte tillförlitlig, särskilt inte kring kollektivtrafiken beroende på eftersläpning i redovisningen.

grannskap. Basområdena må vara den minsta geografiska indelningsprincipen av Stockholms stad (2020), men de är till ytan väsentligt större än förordnadeområdenas gränsdragningar.²⁶ Valet av analysnivå stod mellan basområden och de till ytan ännu större poliskommundelarna. Detta var återigen en kompromiss eftersom förordnandeområden inte finns definierade i polisens uppföljningssystem. Att manuellt bygga de områden som rapportförfattaren efterfrågade bedömde polisens statistikansvarige skulle ta orimligt mycket tid. Till syvende och sist var basområden den mest adekvata analysenheten som fanns att tillgå, men långt ifrån en fulländad matchning. För det andra innehöll datamaterialet inga koordinater för platsen där eller tidpunkten på dygnet då brottet ägt rum eller registrerats. Detta beror på att en utomstående inte skall kunna koppla enskilda anmälningar till specifika adresser, vilka kan vara en målsägandes eller misstänkts bostad. Konsekvensen är att det inte går att utläsa huruvida brottet ägt rum inom förordnandeområdet, utomhus eller under de klockslag som de utfärdade förordnandena medger patrullering med ordningsvakter.²⁷ Givet dessa begränsningar skall den aktuella statistiken tolkas med *stor* försiktighet.

1.4.5 Dokumentanalys

I utvärderingen ingår ett antal officiella och inofficiella källor som tillämpats komplementärt till ovanstående material. Till de officiella källorna hör stadens arbetsbeskrivning för det mobila uppdraget och tidningsartiklar om satsningen. De inofficiella källorna utgörs av ordningsvakternas dagrapporter som sammanfattar varje turlags förehavanden och utdrag ur rapporteringsverktyget Analytics.²⁸ Det sistnämnda är en applikation i ordningsvakternas arbetstelefoner där varje patrull loggar sina aktiviteter utifrån ett antal fasta kategorier. Från att det mobila uppdraget initierades våren 2018 och under 2019 fanns nio kategorier: (1) Tillsyn-Trygghetsskapande åtgärd; (2) Vägledning och support till allmänheten; (3) Tillsägelse/avvisad; (4) Hantering av ordningsstörning/brottslig handling; (5) Tjänsteutövningar enligt lagen (1976:511) om omhändertagande av berusade personer (LOB); (6) Brand/skadegörelse; (7) Samverkan med polis/övrig aktör; (8) Oro utanför LOV3-område samt (9) Övrigt. Dessa kategorier upprättades i samråd mellan Säkerhetsavdelningen och Avarn Security och baserades på stadens arbetsbeskrivning för uppdraget och ordningsvaktens laga befogenheter.²⁹ Statistiken kodas i tid och rum per automatik i applikationen. Underlaget sammanställs veckovis av Säkerhetsavdelningen och presenteras på två nivåer; per förordnandeområde och per stadsdel. Resultaten kommuniceras i en månatlig rapport till respektive stadsdelsförvaltning och lokalpolisområde. Syftet med rapporteringen är att fortlöpande dokumentera de lokala lägesbilderna och utfört förebyggande respektive reaktivt arbete.

Underlagen från Analytics tillämpades som ett komplement till fältstudien. Där statistiken ger en kvantitativ översikt av uppdragets bredd, ger det etnografiska materialet en kvalitativ inblick i uppdragets djup. Samtidigt uppvisar applikationen och dess användning några centrala begränsningar

²⁶ Analysen baseras på Stockholms stads (2020) basområdeslista och de officiella basområdena Dalen, Gullmarsplan, Hagsätra Torg och Årsta Torg.

²⁷ Förordnandet för varje LOV3-område är tidsbegränsat över dygnet. Förordnandet i Dalen gäller mellan kl. 11:00 och 23:00, på Gullmarsplan kl. 11:00-03:00, i Hagsätra kl. 14:00-03:00 och vid Årsta torg kl. 11:00-23:00.

²⁸ Dagrapporterna överlämnas till Säkerhetsavdelningen på veckobasis.

²⁹ Notera att antalet kategorier i Analytics utökades under 2020.

utifrån utvärderingens syfte. Under fältstudien uppdagades att kategorierna tillika statistiken hade en bitvis bristfällig intern validitet, vilket berodde på att patrullerna inte utförde de förprogrammerade aktiviteterna på ett likvärdigt sätt. Till exempel kan en "Tillsyn-Trygghetsskapande åtgärd" innebära alltifrån bilpatrullering i förordnandeområdet, via fotpatrullering med betoning på synlighet utan interaktion med allmänheten, avsök efter gömda tillhyggen (t.ex. knivar i offentliga blomsterrabatter), förverka kvarlämnade glasflaskor och städa bort använda kanyler till besök på fritidsgårdar och liknande kontaktsökande initiativ och öppenjärtiga samtal med privatpersoner och näringsidkare (se avsnitt 2.5 *Att etablera lokal närvaro*). Dessutom bytte kategorin "Tillsyn-Trygghetsskapande åtgärd" beteckning till "Medverka till att upprätthålla allmän ordning" under 2020, vilket gick ut över statistikens jämförbarhet över tid.³⁰

På liknande sätt kan aktiviteter som loggas i kategorin "Samverkan med polis/övrig aktör" innebära alltifrån att ordningsvakter och patrullerande (områdes)poliser och/eller stadsdelarnas sociala fältverksamhet utbyter information om den aktuella lägesbilden (såsom behoven av ordningshållning på platsen), via att övervaka demonstrationer tillsammans med polis eller upprätthålla avspärningar vid akuta händelser alternativt assistera räddningstjänsten vid sjukdomsfall till att kartlägga normbrytande grupper eller individer samt att se till att socialt utsatta individer (t.ex. hemlösa och/eller individer med missbruksproblematik eller psykiatriska diagnoser) slussas till lämplig instans (t.ex. natthärbärge, beroendemottagning och/eller vårdinrättning) (se avsnitten 2.6 *Brottsförebyggande & trygghetsskapande arbete* och 2.7 *Samverkan*). Analytics förtäljer heller inte hur länge patrullerna befunnit sig i förordnandeområdena, utan endast hur många av de förprogrammerade aktiviteterna som vidtagits i varje område på dags-, vecko-, månads- och årsbasis. Vid sidan om tidsaspekten ger statistiken heller ingen komplett bild av aktiviteternas geografiska fördelning. Om patrullerna inte rapporterar i applikationen i samband med besöken i förordnandeområdena, utan under bilfärden på väg därifrån, loggas varje aktivitet på den plats där inmatningen sker. Det gav upphov till avvikelser på cirka 12,5 procent under kalenderåret 2019 (Stockholms stad, 2020).³¹ Med hänsyn till dessa begräsningar har statistiken ur Analytics använts för att undersöka patrulleringens frekvens snarare än innehåll i relation till trygghetens och brottslighetens utveckling.

1.5 Etiska hänsynstaganden

Utvärderingen faller inte inom ramen för forskning som är tillståndspliktig enligt § 3–4 i etikprövningslagen. Likväl har processen vägletts av Vetenskapsrådets (2017) etiska principer inom samhällsvetenskapen. Säkerhetsavdelningen stod, i egenskap av beställare, för den initiala förankringen av utvärderingsuppdraget gentemot Avarn Security i samråd med rapportförfattaren. Samtliga respondenter och informanter underrättades om utvärderingens syfte vid första kontakt och att medverkan i materialinsamlingen var helt frivillig (frivillighetskravet). Likaledes informerades de

³⁰ Kategorin "Medverka till att upprätthålla allmän ordning" bygger på den 8 e § i LOV.

³¹ Säkerhetsavdelningen och Avarn Security har emellertid vidtagit åtgärder för att minska avvikelserna.

berörda om behandlingen av materialet och hur resultaten skulle komma att presenteras (informationskravet). Detta skedde antingen skriftligen eller muntligen. Samtycke till att delta har efterfrågats från samtliga berörda, som i sin tur har bekräftat antingen skriftligen eller muntligen inför materialinsamlingen (samtyckeskravet).³² Samtliga medverkandes namn och yrkesbefattningar har avidentifierats i rapporten. De benämns enbart utifrån sin funktion (ordningsvakt/arbetsledare, samordnare, polis, fältassistent etc.) eller sin hemorganisation (Stockholms stad, Avarn Security, Polismyndigheten etc.).

Under de deltagande observationerna har rapportförfattarens roll varit känd för mötesdeltagarna. Så var även fallet vid de individuella intervjuerna. För trygghetsundersökningarnas respondenter inhämtades samtycke genom enkätens missivbrev. Inför fältstudien informerade rapportförfattaren alla närvarande ordningsvakter om sin roll. Förfrågan om medåkning och "walking conversations" ställdes till samtliga patruller vid arbetspassens gemensamma utsättningar. Patrullernas frågor om fältarbetets innehåll besvarades utan omsvep. Ingen av dem invände mot att delta. Det finns emellertid skäl att problematisera samtycket med hänsyn till att deras medverkan blev en så pass bärande del av utvärderingen. Förhållandet inkräktar på principen att informanter när som helst ska kunna avbryta sin medverkan utan närmare motivering (jmf. Vetenskapsrådet, 2017:34ff.). Till följd av fältarbetets tidsomfattning och det i sin tur omfångsrika materialet blev det allteftersom svårare att utesluta enskilda ordningsvakter om de så hade önskat. De resultat som presenteras illustrerar vad ett flertal informanter har gjort och berättat, vilket utelämnar enskilda individers förhållanden och åsikter. All data har förvarats på en extern hårddisk utan uppkopplingsmöjligheter, oåtkomlig för andra än rapportförfattaren. Samtliga analyser genomfördes på så sätt att ingen information går att härleda till enskilda personer (konfidentialitets- och nyttjandekravet) (Vetenskapsrådet, 2017:54).

³² För deltagarna i hushålls- och näringsidkarenkäten likställdes samtycke med att de returnerade enkäterna.

2. Implementeringsprocessen

Detta kapitel handlar om det mobila uppdragets vision, styrning och verkställande, som utgör tre centrala förhållanden för att besvara utvärderingens första och andra frågeställning. Inledningsvis presenteras Stadsledningskontorets vision. Syftet är att specificera uppdragets förväntade innehåll och hur utförandet skall hänga ihop med det emotsedda utfallet under *optimala* förhållanden. En sådan idealtypisk beskrivning tillämpas för att bedöma hur och hur väl uppdraget sedermera implementerades under *faktiska* förhållanden (Vedung, 2009). Överensstämmelsen mellan vision och verklighet avgör huruvida det strategiska och operativa arbetet kring aktuella förordnandeområden ligger i linje med uppdragets målbild. Att syna implementeringsprocessen är betydelsefullt för att fastställa varför en insats infriat sina förväntningar eller ej och om slutresultatet kan härledas till själva genomförandet (Durlak & DuPre, 2008; Guldbbrandsson, 2007).

2.1 Vision

I den internationella forskningen om "den utökade polisiära familjen" benämns Sverige som något av ett föregångsland i sin reglering av den privata säkerhets- och bevakningsindustrin (De Waard, 1999; Berntsson, 2011; van Steden & Sarre, 2007; van Steden & Nalla, 2010). För nationellt vidkommande har branschen likväl historiskt utmålats som oreglerad, vilket bidragit till att den till stora delar lidit och ännu lider av ett dåligt rykte (Berntsson, 2011; Hansen Löfstrand, 2013). För de bevakningsföretag som tillhandahåller ordningsvakter har det handlat om återkommande påståenden om medarbetare med en konfrontativ attityd, diskriminering av synliga etniska och sexuella minoriteter samt övervåld (Dagens Nyheter, 1996, 1998, 2019a, 2019b, 2019c, 2019d, 2019e; Expressen, 1994, 2020; Göteborgsposten, 2020; Svenska Dagbladet, 1995). Detta låga anseende, oavsett sanningshalt, har de aktuella företagen ideligen behövt förhålla sig till. För omkring tio år sedan efterfrågade den svenska bevakningsföretagens dåvarande branschorganisation starkare regleringar. Detta i form av lagändringar för att konkurrera ut vad som beskrevs som "illegala aktörer" vilka underblåser branschens dåliga rykte (Hansen Löfstrand, 2013:228).³³ Situationen ansågs gå ut över de auktoriserade företagens relationer till både befintliga och potentiella kunder samt gentemot allmänheten.³⁴ I diskussionen ryms också röster som menar att ordningsvaktens kompetens är för låg i förhållande till deras ordningshållande uppdrag och de komplexa situationer de förväntas hantera (Guwallius, 2017). Det är med avstamp i detta historiska sammanhang som stadens vision om det mobila uppdraget ska förstås.

Nyckelaktörerna för att verkställa Kommunstyrelsens beslut kom att bli säkerhetschefen och strategen för brottsförebyggande frågor vid Stadsledningskontorets säkerhetsavdelning. Gemensamt

³³ Den dåvarande branschorganisationen var SWEGUARD, som numera tituleras Säkerhetsbranschen.

³⁴ Bevakningsföretag måste ha tillstånd – vara auktoriserade – för att utföra bevakningsuppdrag åt kunder. Ansökan sker hos Länsstyrelsen och en förutsättning för auktorisation är att företagets samtliga anställda är godkända av Länsstyrelsen. Med benämningen "illegala aktörer" syftade dåvarande SWEGUARD på att långt ifrån alla företag som bedriver bevakning är auktoriserade – och därmed inte heller de auktoriserade företagens personal (Hansen Löfstrand, 2013:228).

för dem är en lång erfarenhet inom Stockholm stad, om än med väsentligt olika bakgrund inom stadens evenemangssäkerhet respektive sociala fältverksamhet. De båda tjänstepersonerna kan beskrivas likt frontlinjebyråkrater i avseendet att de efterhand avancerat till alltmer strategiska uppdrag. Samordnaren utsågs initialt till projektledare, en roll som utvecklades till processledare när det mobila uppdraget övergick från en inledande försöksperiod till att infogas i stadens kärnverksamhet under 2019. Samordnaren ombesörjde administrationen kring stadens ansökningar om förordnandeområden, vilket skulle komma att bli en utdragen process med både avslag och överklaganden.³⁵ Denna långbänk blev kännetecknande för implementeringens inledande skede, vilket bottnade i att uppdraget bröt ny mark ur ett politiskt, juridiskt och förvaltningsmässigt perspektiv. Den ursprungliga motionen väckte frågor hos Stadsledningskontoret kring "den kommunala kompetensen och gränsdragningar gentemot andra myndigheter" och det vittnades om en oro kring att introduktionen av ordningsvakter skulle medföra att stadsdelsförvaltningarna nedprioriterade sin befintliga platssamverkan med andra aktörer (Märak Forslund, 2020:6). Ett målande exempel på det förstnämnda var samordnarens hjärtefråga om att ordningsvakterna skulle kunna upprätta orosanmälningar enligt socialtjänstlagens 14 e §. Frågan lyftes med Polisregion Stockholms rättsavdelning, som inte medgav ordningsvakter sådana befogenheter. Trots beskedet vek sig inte samordnaren, utan riktade frågan vidare till motsvarande instans i rikets sex resterande polisregioner. Medan två regioner ansåg att ordningsvakter har rätt att göra orosanmälningar, gav de övriga ett negativt gensvar. Ännu saknas ett entydigt svar på om rådande lagstiftning möjliggör för yrkeskåren att underrätta socialtjänsten om exempelvis unga i riskmiljöer. Det innebär att ordningsvakter i nuläget är hänvisade till att ta direktkontakt med socialtjänstens uppsökande funktioner (fältassistenter, ungdomsjouren eller liknande) eller polisen, vilka i sin tur får bedöma situationen och ta initiativet att upprätta en orosanmälan.

Säkerhetschefens och samordnarens skilda arbetslivserfarenheter skulle komma att komplettera varandra i att förvalta den politiska avsiktsförklaringen. Deras vision av det mobila uppdraget var ett socialt ansvarstagande bortom ett uppgifts-, plats- eller kundspecifikt åtagande som vanligtvis är fallet för ordningsvakter. I deras ordalydelse handlade uppdraget om att skapa 'ordningsvakt modell 2.0'; att utveckla grundfunktionen från ordningshållning till ett trygghetsskapande uppdrag, att ge legitimitet åt ordningsvakterna i det offentliga rummet och ytterst svara upp mot de identifierade behoven i de olika stadsdelsområdena. Utmaningen låg i att detta yrkesideal, i kombination med det progressiva politiska beslutet och uppdragets geografiska omfattning, aldrig tidigare skådats inom svensk kommunal förvaltning. Därmed behövde tjänstepersonerna själva förvärva förutsättningarna för stadens vision. De liknade situationen vid att "bygga ett flygplan samtidigt som vi flyger det".

³⁵ Notera att kommuner inte får ansöka om LOV3-områden på egen hand, utan att ansökan måste undertecknas av en ordningsvakt med giltigt ordningsvaktsförordnande. Därmed har kommunerna själva inte rätt att överklaga vid avslag. För att Stadsledningskontoret skulle kunna ansöka om förordnanden och överklaga beslut kom en avdelningschef vid Avarn Security att underteckna varje ansökningshandling för respektive stadsdelsområde.

2.2 Förankring

Inom svensk förvaltningsforskning om storskaliga utvecklingsarbeten finns en historisk betoning på formella styrorgan – såsom styrgrupper och arbetsgrupper – som garanter för framgång. Uppfattningen innehåller ett försåtligt antagande om att offentligt finansierade satsningar automatiskt blir framgångsrika om de följer en specifik hierarkisk beslutsordning (Andersen, 2008; Jensen, Johansson & Löfström, 2017). De praktiska implikationerna syntes i form av detaljstyrande förtroendevalda, som lade sig i frågor där de saknade tillräcklig kunskap. Bristen på tillit kring skar de verkställande tjänstepersonernas professionella ställning. Slutresultatet blev en bristande motivation i kärnverksamheten för att ta ett helhetsansvar för den beslutade visionen (Bringselius, 2019). Detta tidigare ensidiga fokus på kontroll har sedan millennieskiftet börjat problematiseras (Skyttermoen & Vaagaasar, 2017). En nyansering syns för närvarande, om ännu i begränsad utsträckning, även inom det offentliga brottsförebyggande fältet (Ottosson, 2018; Westerdahl, 2020). Kriminalitet och otrygghet är båda lysande exempel på samhällsutmaningar som är motståndskraftiga mot lösningar. Därför är det avgörande att de identifierade behoven (lokala lägesbilder etc.) får ligga till grund för arbetsprocessens organisatoriska upplägg (såsom val av samverkansaktörer) och inte tvärtom (Westherdahl, 2020:245). Det är delvis i detta ljus som implementeringen av det mobila uppdraget ska förstås.

2.2.1 Stadsdelar och lokalpolisområden

Samtidigt har Stadsledningskontoret åtnjutit de *formella* organisatoriska förutsättningarna för att kunna implementera satsningen. Kommunstyrelsens beslut innebar att det mobila uppdraget skulle komma att styras centralt, men bedrivs i samverkan med stadsdelsförvaltningarna. På en övergripande nivå finns en samverkansöverenskommelse mellan Stockholms stad och Polisregion Stockholm kring det brottsförebyggande och trygghetsskapande arbetet, som utgör ett sorts ramavtal för en problemorienterad strategi; ett gemensamt och riktat arbete mot avgränsade platser med höga problemliv (‘hot spots’). Avtalets strategiska tyngd banade väg för att de mobila ordningsvakterna sedermera fick tillgång till radio- och kommunikationssystemet Rakel och således står i kontakt med polisens regionala ledningscentral (RLC). På lokal nivå återfinns motsvarande överenskommelser (tillika medborgarlöften) mellan varje stadsdelsförvaltning och deras associerade lokalpolisområde, som anger den strategiska och operativa inriktningen. I flertalet stadsdelar fanns även en befintlig struktur för platssamverkan med polisen, vilket innebar att det redan från början fanns gynnsamma förutsättningar för att förankra satsningen och därmed införliva ordningsvakterna i det pågående arbetet. I det avseendet har säkerhetschefens och samordnarens centralt placerade och professionella ställning varit avgörande. Efter kommunstyrelsens beslut insåg de värdet av att förankra den kommande utrullningen bland relevanta funktioner hos både berörda förvaltningar (brottsförebyggande strategier) och lokalpolisområden (kommunpolis, områdespolis etc.).

Att vinna förståelse på gräsrotsnivå för visionen om ‘ordningsvakt modell 2.0’ skulle visa sig avgörande. Dialog och samförstånd med kommunpoliserna var väsentligt för att öka utsikterna för att Polismyndighetens regionala rättsavdelning skulle bevilja de ansökta förordnandeområdena. Rättsavdelningen konsulterar nämligen det lokalpolisområde som har ett objekt under prövning i sitt

upptagningsområde, i syfte att vidimera lägesbilden och således behovet av ordningsvakter. Förvaltningarnas brottsförebyggande strategier står sin tur i kontakt med ordningsvakternas tilltänkta operativa samverkansaktörer (socialtjänstens fältverksamhet, fritidsgårdar etc.) och i lokalpolisområdena finns (eller ska åtminstone finnas) områdespoliser som ska stå för kontinuitet i det lokala arbetet. Nämnda funktioner var *centrala* för att etablera en samsyn kring lägesbildens utmaningar och utveckling i dialog med de kommande ordningsvakterna. Säkerhetschefens och samordnarens förhållningsätt har tydliga paralleller till den organisatoriska distinktionen mellan "top down"- och "bottom up"-implementering av beslut i offentlig förvaltning. Den förstnämnda strategin bygger på en traditionell hierarkisk kontroll vid införandet av nya arbetsformer. Den sistnämnda betonar istället värdet av uppslutning bland medarbetarna i kärnverksamheten, vilket visat sig ge större legitimitet åt centralt fattade beslut och därmed öka sannolikheten att tillämpa nya arbetsformer (Bringselius, 2019:46; Åhlfeldt, 2017).

2.2.2 Avarn Security

Det mobila uppdraget avropades från ett befintligt ramavtal mellan Stockholms stad och bevakningsbolaget Avarn Security (dåvarande Nokas Security), som är ordningsvakternas arbetsgivare.³⁶ Ordningsvakterna arbetar således på uppdrag av Stockholms stad, men är inte att likställa med kommunala ordningsvakter. Bolaget basar för arbetsmiljöansvaret och arbetsledningen. Trots denna formella ansvarsfördelning går det inte att tala om en strikt *intern* implementering i stadens förvaltningsstruktur respektive en *extern* motsvarighet hos den privata utföraren. Processerna är i allt väsentligt kommunicerande kärn och avhängiga varandra. Att realisera uppdragets vision innebar att nyansera den traditionella gränsdragningen mellan kund och utförare i bevakningsbranschen. Ramavtalet innebar att uppstartsfasen, från politiskt beslut till verkställighet, blev väsentligt förkortad. In i processen tog Avarn Security med sig fundamentala kunskaper om stadens förvaltningsstruktur, stadsdelarnas ansvarsområden och hur stadsdelsområdena förhåller sig till lokalpolisområdenas sträckning. Stadsledningskontoret agerade förvisso "dörröppnare" initialt, men efter deras grundläggande förankring kom bolagets två representanter för det mobila uppdraget att inrätta de operativa förutsättningarna för 'ordningsvaktsvakt 2.0'; att skraddarsy en rekryteringsprofil, att i samråd med staden och Polisregion Stockholm utforma ett fortbildningspaket för det mobila uppdraget, att implementera Rakel och sedermera införa funktionen *operativ koordinator* till stöd för den dagliga driften, vilket kan betraktas som initiativ att harmonisera uppdragets organisation med polisiära funktioner (se avsnitt 2.4.1 *En strategisk linjeverksamhet*).

Bevakningsbolagets representanter anser att Stadsledningskontoret givit dem ett, relativt andra kunder, *stort* handlingsutrymme för organiseringen av uppdragets dagliga drift. Detta ska emellertid inte tolkas som en decentraliserad styrning i klassisk mening (jmf. Almqvist, Catasús & Wällstedt, 2014). Tvärtom har Stadsledningskontorets två nyckelfunktioner periodisk besökt ordningsvakterna

³⁶ Under 2020 utannonserade Stockholms stad det mobila uppdraget i en egen upphandling, som resulterade i ett treårigt avtal med bevakningsbolaget Avarn Security.

på fältet för att få en inblick i deras vardag och behov för att kunna infria stadens vision. Arbetsrelationen till bevakningsbolaget har således kännetecknats av positiva förväntningar snarare än krav på återrapportering gällande utövande av laga befogenheter och fokus på produktionssiffror, såsom i applikationen Analytics. Framgångsfaktorn för förhållningsättet har varit en gemensam målförståelse och en hos staden gedigen beställarkompetens. Säkerhetschefens ingående kunskaper rörande ordningsvaktslagstiftningen och arbetsmiljöföreskrifter var avgörande för att ställa upp kvalitetskriterier inför att bolaget skulle bemanna uppdraget. Det råder inte bara ett skrikande rekryteringsbehov i branschen över lag, i synnerhet är det brist på ordningsvakter med bred kompetens *utöver* kunskap om laga befogenheter (Säkerhetsföretagen, 2020).

2.2.1 Rekrytering

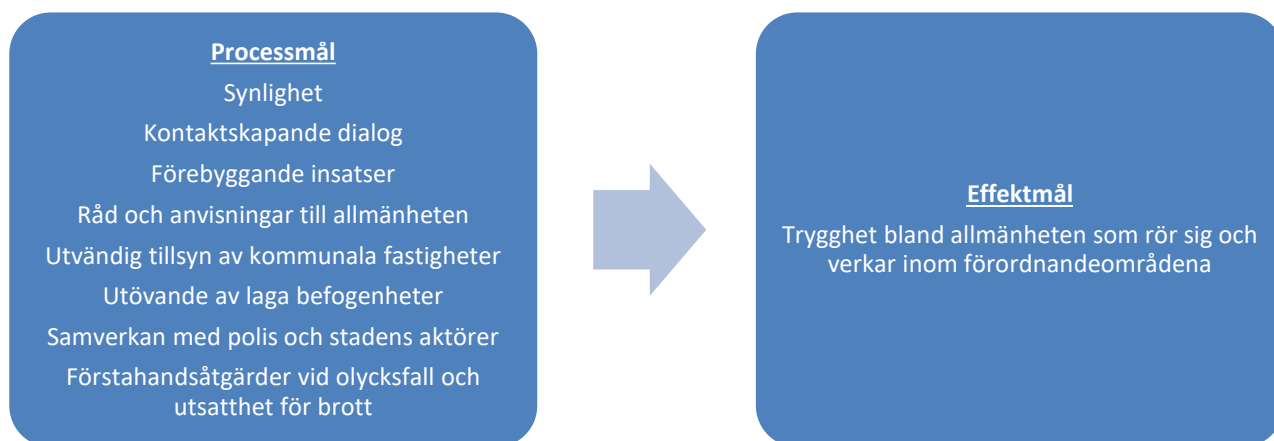
Vi söker ordningsvakter som vill vara med och arbeta i ett helt nytt och unikt uppdrag, där Stockholms stad är arbetsområdet. Du kommer att arbeta mobilt i bil tillsammans med en kollega i patrull och tillsammans med andra patruller i uppdraget besöka olika stadsdelar. Syftet är att skapa trygghet för allmänheten, förebygga brott, samverka med andra och skapa relationer i de områden där vi tjänstgör.

Kvalifikationer: Vi söker utbildade ordningsvakter som är säkerhetsmedvetna, serviceinriktade, stresståliga och har en inre trygghet samt en naturlig drivkraft att vilja hjälpa till. Du ska ha ett aktivt ordningsvaktsförordnande och vara van att arbeta i publika miljöer. Egenskaper vi eftersöker hos dig är att du kombinerar god service med högt säkerhetstänk samt att du även har kommunikations- och samverkansförmåga. Meriterande är tidigare erfarenhet av arbete med ungdomar, socialt utsatta och/eller kollektivtrafiken.

Avarn Securitys bemanning av det mobila uppdraget påbörjades vårvintern 2018 enligt ovanstående annons och rekryteringsprofil. Det resulterade i 18 ordningsvakter som blev uppdragets första medarbetare. Deras sammanlagda arbetslivserfarenhet som ordningsvakter uppgick till 178 år, med ett spann från 2 till 17 år. Beaktansvärt var en bred representation av erfarenheter även från andra yrken. Under fältarbetet delade ordningsvakterna med sig av vad som lockade dem att söka sig till uppdraget. Bland de gemensamma drivkrafterna fanns viljan att ingå i en för bevakningsbranschen ännu oöverträffad satsning med möjligheten att skapa trygghet bland stadens invånare snarare än att bara bevaka ett enskilt objekt. Nyfikenhet, möjlighet till kompetensutveckling, att bli ett väl avvägt komplement till polisen och en uppvärdering av sociala färdigheter jämte kunskaper om laga befogenheter är andra återkommande svar. De såg en stor potential i visa allmänheten en annan sida av yrkeskåren, i hopp om att motarbeta fördomar generellt och specifikt minska klyftorna mellan uniformerad personal och ungdomar i utsatta områden. På liknande sätt menade andra medarbetare att uppdraget ligger i linje med samhällsutvecklingen där de kan få bidra i det lilla och förändra i det stora.

2.2.2 Arbetsmetodik

I detta avsnitt vänds blicken mot arbetsbeskrivningen för det mobila uppdraget, vilket bidrar till att förstå insatsens förväntade verksamma komponenter.³⁷ Arbetsbeskrivningen anger att ordningsvakternas primära uppgift är att skapa trygghet genom synlighet, kontaktskapande dialog, förebyggande insatser, råd och anvisningar till allmänheten och i viss mån utvändigt tillsyn av kommunala fastigheter. Därutöver kan patrullerna ingripa aktivt i ordningshållande syfte och avvisa, avlägsna eller omhändertaga personer som stör den allmänna ordningen med stöd av sina ordningsvaktsförordnanden. De mobila ordningsvakterna förväntas i sin tur samverka kring de lokala problembilderna, tillsammans med stadens övriga brottsförebyggande och trygghetsskapande aktörer samt med berörda lokalpolisområden. Patrullerna kan även ses som en händelsestyrd resurs för Polismyndigheten vid särskilda händelser inom Stockholms stad, som exempelvis olycksfall, skjutningar eller terroråd. Ordningsvakterna kan då hjälpa till med exempelvis utrymning, avspärrning eller första hjälpen.



Arbetsbeskrivningen korresponderar väl mot såväl uppdragets politiska avsiktsförklaring som den föregående rekryteringsprofilens innehåll. Figuren ovan illustrerar programteorin bakom det mobila uppdraget, som anger vilka arbetsprestationer (processmål) som ska leda till det önskvärda utfallet ökad trygghet (effektmål). Programteorin är förenlig med signalbrottsperspektivet som presenterades i bakgrunden till uppdraget. Genom avgränsningen till förordnandeområdena, till vilka problemnivåerna i stadsdelarna är koncentrerade, finns dessutom ett platsfokus. Inom både kriminologisk grundforskning och tillämpad forskning finns ett odelat stöd för relevansen av specifikt plastbaserade, snarare än stadsdelsbaserade, preventiva insatser. Det bottnar i insikten om att koncentrationen av höga problemnivåer till mikroplatser tenderar att vara påfallande stabil över tid (Weisburd, 2008; Braga, Papachristos & Hureau, 2014). Stabiliteten är både ett resultat av och en katalysator för normbrytande beteenden och lagöverträdelser, till följd av en låg informell social kontroll och hög mobilitet med lättillgängliga flyktvägar. En ytterligare förklaring är att de individer

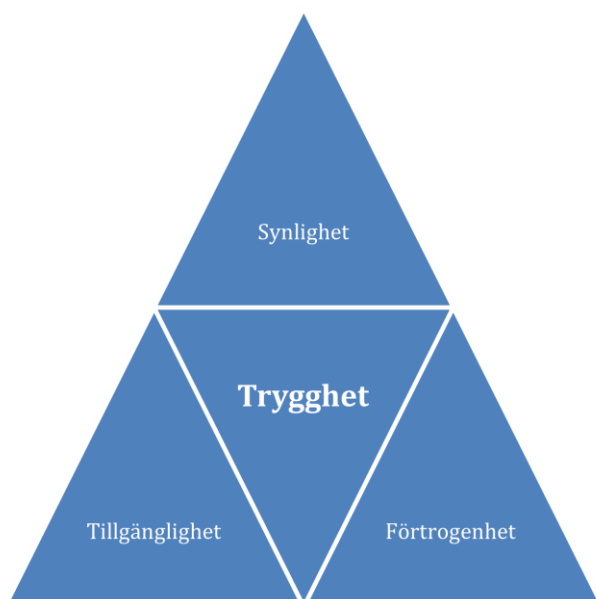
³⁷ Arbetsbeskrivning tillhandahållen av Stadsledningskontoret (Stockholms stad).

eller grupper som står för lejonparten av problematiken blivit hemtama på dessa platser. I frånvaron av medmänniskor som opponerar sig mot deras närvaro eller formella insatser har de slagit sig till ro och över tid blivit förtrogna med platsens både legala och illegala rutinaktiviteter. En tidigare, mer vanligt förekommande, invändning mot plats- och problembaserade strategier var att ordningsstörningar och kriminalitet bara förskjuts till andra platser. Numera råder emellertid nära nog konsensus inom kriminologin om att sådana påstådda omfördelningseffekter inte är särskilt vanliga. Det beror på att det på individnivå finns goda skäl att inte flytta till andra platser, antingen för att de inte erbjuder samma anonymitet och därmed förutsättningar för normbrott eller för att de innebär en ökad upptäcktsrisk för lagöverträdarna (Weisburd, Groff & Yang, 2012; Weisburd, Groff & Yang, 2013:10).

Mot denna bakgrund får arbetsbeskrivningen bedömas som förenlig med *best-practice* ur ett ordningshållande och brottspreventivt perspektiv. Det betyder att det finns ett kunskapsbaserat stöd för kopplingen mellan processmål och effektmål. Men hur stringent är kopplingen ur trygghetsskapande synpunkt? Ordningstvakter är en av ett fåtal myndighetsutövare som verkar genom synlighet, men som också kan utöva olika tvångsåtgärder vid behov. Yrkesuniformen signalerar en ökad upptäcktsrisk, vilket förväntas avskräcka individer från att begå lagöverträdelse eller på annat sätt störa den allmänna ordningen (Jackson & Bradford, 2009). Logiken är emellertid inte utan sina begränsningar när det kommer till trygghetsskapande arbete. Närvaron av uniformerad ordningspersonal *kan* minska allmänhetens oro att utsättas för brott, men kan också verka kontraproduktivt genom att signalera att en plats är en högriskmiljö (Doyle m.fl., 2015; Innes, 2005; Holmberg, 2004; Nordh, 2016). Grundorsaken till denna trygghetsparadox är att allmänheten inte förstår varför ordningspersonal befinner sig på platsen och då även i situationer som handlar om ren rutinpatrullering. Paradoxen understryker att interaktionen mellan myndighetsutövare i uniform och allmänheten är av stor betydelse för ett trygghetsskapande genomslag (Jackson & Bradford, 2009; Doyle m.fl., 2015; Somerville, 2009).

Med hänsyn till kunskapsluckan avseende ordningstvakter som trygghetsaktörer baseras diskussionen på forskning om den polisiära arbetsmetodiken 'reassurance policing' (jmf. Fielding, & Innes, 2006; Gerell, 2020:215; Peterson, 2010). Metodiken innebär att polisen arbetar aktivt mot de specifika problem som allmänheten påtalar och som skapar otrygghet bland de invånare som bor, rör sig och verkar i det angränsande området. De strategier som i sin tur implementeras kan därmed skraddarsys utifrån de identifierade behoven, vilket betonar ett nära släktskap till signalbrottsperspektivet (Innes 2004 & 2005; Skogan 2009). Metodiken utgör *best-practice* inom polisens trygghetsskapande arbete och ligger till grund för Polismyndighetens införande av medborgarlöften. Syftet med 'reassurance policing' är att motverka trygghetsparadoxen; att människor inte blir tryggare trots att den objektiva risken för lagöverträdelse minskar i närvaron av ordningspersonal. För minska diskrepansen mellan

subjektiv och objektiv trygghet betonar forskningen tre faktorer; (1) synlighet, (2) tillgänglighet och (3) förtrogenhet (Jackson & Bradford, 2009; Peterson, 2010; Pettersson, 2013:129).



Enligt modellen till vänster – trygghetstriangeln – är synlighet endast en primär förutsättning för målet om ökad trygghet. För att kunna bidra till trygghet på offentliga platser bör det med fördel ske i samförstånd med allmänheten, vilket understryker behovet av att kommunicera syftet med sin närvaro och signalera tillgänglighet (Jackson & Bradford, 2009; Pettersson, 2013:129). I arbetsbeskrivningen definieras detta som kontaktskapande dialog med medborgare och näringsidkare som rör sig och verkar i det aktuella området. Att ta sådana initiativ handlar om *legitimitet* – övertygelsen att patrullerna kommer att verka utifrån de problem som

allmänheten adresserar på platsen och i sin tur agerar respektfullt och opartiskt i sin tjänsteutövning (Sharp & Atherton, 2007).³⁸ Detta förtroendekapital förutsätter den tredje faktorn, nämligen förtrogenhet, som inbegriper god person- och lokalkännedom. Framgångsfaktorn ligger således inte i kvantiteten av aktörer som utövar en auktoritär social kontroll, utan om kvaliteten i deras bemötande (Innes, 2004:161; Pettersson, 2013:129).

I sin tur skapar en god person- och lokalkännedom förutsebarhet i bemötande och myndighetsutövning, vilket är en förutsättning för att vinna allmänhetens förtroende över tid (Innes, 2007; Peterson, 2010; Tuffin, Moris & Poole, 2006). Förutsebarhet handlar om likvärdighet och kontinuitet i polisens eller i detta fall ordningsvaktens arbetsmetodik. Det inbegriper alltifrån informella sociala uppförandekoder (t.ex. valet att hälsa och därmed bekräfta de invånare som rör sig i området) via proaktiva strategier för att förhindra eller upptäcka risker och mer formella strategier för hur patrullerna reagerar vid ordningsstörningar (reaktiv verksamhet enligt polislagens 13 e §) samt de problemlösningstrategier som de utvecklar utifrån sina fortlöpande kunskaper om lägesbildens utveckling (Innes, 2004 & 2007; Somerville, 2009).

2.2.3 Utbildningar

För att realisera visionen om 'ordningsvakt modell 2.0' skulle patrullerna komma att genomgå en rad vidareutbildningar i regi av Stockholms stad, Avarn Security och Polisregion Stockholm. Utbildningarnas omfattning är tre veckor, vilket överskrider den nuvarande basutbildningen för ordningsvakter. Detta skapade de formella förutsättningarna för att utveckla yrkesrollen och rusta

³⁸ För en diskussion om begreppet legitimitet i relation till polisiärt arbete, se exempelvis Tyler och Fagan (2008).

ordningsvakterna i det operativa arbetet. Följande fortbildningspaket har utvecklats och implementerats succesivt mellan åren 2018 och 2020:

- Ledarskapsutbildning till gruppledarna
- Krishanteringsutbildning till gruppledarna
- Rakel: Teknik, användande och nomenklatur³⁹
- Analytics: Syfte, mål samt användande
- Kameran som verktyg: Gemensam workshop om bruk av och lagstiftning kring kroppsburna kameror (body-cams)
- Att bli filmad: Lagstiftning och rätt förhållningssätt
- Konflikthantering: Så hanterar du en hotfull situation
- Socialtjänst: Samverkan kring barn och unga
- Ungdomsjouren: Socialtjänstlagen och orosanmälningar
- Mervärt: Kurs i likabehandling och antidiskriminering (GL)
- Pågående dödligt våld (PDV)
- Första hjälpen vid psykisk ohälsa
- Respekt och självrespekt: Om sexualbrott, normer och bemötandefrågor.
- Järva-utbildning⁴⁰
- Workshop LPO Skärholmen⁴¹
- Akut omhändertagande av självmordsnära person (ASOP)⁴²

2.4 Organisering

Det mobila uppdraget blev operativt den 2 maj 2018.⁴³ De 18 medarbetarna var då jämnt fördelade på två turlag om vardera fyra patruller och en arbetsledare i egen bil. Turlagen arbetade om lott och byte av varandra efter fem dagar. Arbetspassen sträckte sig vid tiden från kl. 12:00 till 23:00 sju dagar i veckan. Patrullerna utgick från och avslutade passen i bevakningsbolagets lokal i Liljeholmen. Deras uniformer pryds av både bevakningsbolagets och stadens logotyper. Samtliga ordningsvakter bär kroppsburna kameror (body-cams). Patrullbilarna är lackerade med samma symboler och parollen "För ett tryggt och säkert Stockholm". Bilarna är bland annat utrustade med hjärtstatare, sjukvårdsväska, brandsläckare och skyddsbehållare för kanyler. Vid starten pågick Stadsledningskontorets omfattande ansökningsprocess för att bevilja förordnanden i de olika stadsdelsområdena. Under inledningsfasen verkade patrullerna således uteslutande i stadens fåtaliga

³⁹ Utbildning i regi mellan Polisregion Stockholm och Regionledningscentralen (RLC) om kommunikationssystemet Rakel genomförs succesivt i samband med uppdragets utökningar. I regel medverkar den samordnande polisen för ordningsvakterna, som utgår från Säkerhetsavdelningen.

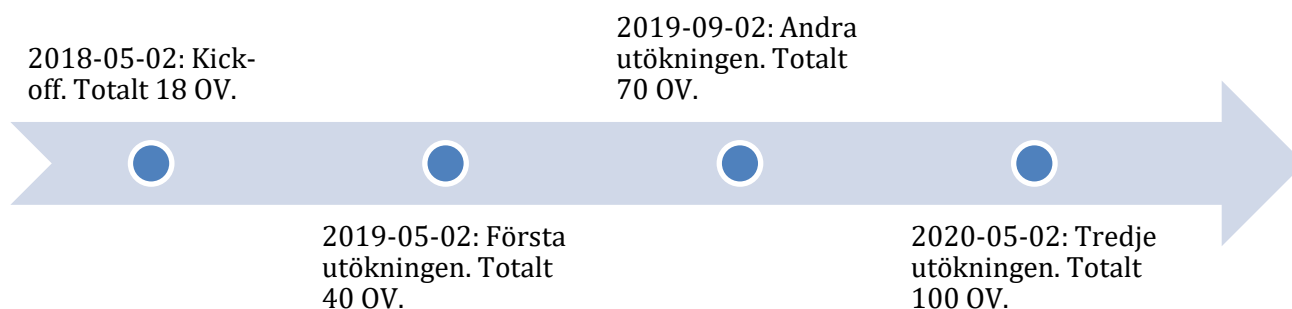
⁴⁰ En tvådagarsutbildning i regi av Lokalpolisområde Järva (dåvarande LPO Rinkeby) hösten 2019. Om arbetsmetodik i ett socialt utsatt område.

⁴¹ Workshopen genomfördes på initiativ av LPO Skärholmen hösten 2020 med fokus på en gemensam arbetsmetodik.

⁴² Utbildning av arbetsledare påbörjades våren 2021.

⁴³ Notera att en pilotpatrull började verka redan 1 mars 2018 i syfte att rekognosera uppdragets förutsättningar och besöka befintliga förordnandeområden. Pilotpatrullen var även med på några utsättningar med polisen.

förefintliga LOV3-områden däribland i Högdalen.⁴⁴ De mobila ordningsvakterna får enligt Polisregion Stockholms beslut också verka inom LOV3-områden som beviljats Storstockholms lokaltrafik (SL).⁴⁵



Under 2019 och 2020 erhöll uppdraget ytterligare ekonomiska anslag till förmån för uppemot 170 ordningsvakter lagom till våren 2021. Tidslinjen ovan illustrerar processen ur bemanningssynpunkt. En första utökning inträffade ett år efter starten, vilken nära nog fördubblade antalet ordningsvakter och bemanningen i respektive turlag. Tillskottet innebar att det under en given veckodag (190502–190901) fanns åtta-nio patruller och en likaledes bilburen arbetsledare i omlopp.⁴⁶ Arbetstiderna förblev oförändrade (kl. 12:00-23:00). För att säkerställa en jämn geografisk spridning av patrullerna mellan stadsdelarna delades staden in i tre zoner med ett likvärdigt antal förordnandeområden i varje zon. För att koordinera patrullerna inom zonerna inrättades en sambandspatrull för respektive zon, som var ett dagligt roterande ansvar mellan patrullerna och stöd för arbetsledarna. En andra utökning ägde rum inför hösten 2019. Detta resurstillskott förändrade organiseringen av patrullerna. I respektive turlag infördes ett dagpass och ett kvällspass, vilket resulterade i totalt fyra arbetslag med varsin arbetsledare. Arbetstiderna för dagpasset blev kl. 10:00-21:00 och kvällspasset kl. 14:00-01:00 *söndag till torsdag*. Under *fredagar och lördagar* förlades dagpasset till kl. 12:00-23:00 och kvällspasset till kl. 16:00-03:00.⁴⁷ Sålunda fanns åtta-nio patruller och en arbetsledare i omlopp i *varsitt* arbetslag under en given veckodag (190902–200501).⁴⁸ Sammantaget inträffar den maximala förväntade interventionsstorleken, sett till överlappningen mellan dagpass och kvällspass, mellan kl.

⁴⁴ Därutöver verkade patrullerna på platser som var förordnade enligt 2 a § i LOV, vilket bland annat omfattade Liljeholmstorget och badplatserna i de olika stadsdelarna.

⁴⁵ Notera att ett förordnandeområde inte är exklusivt för den ansökande parten. Trots att de mobila ordningsvakterna har rätt att verka på SL:s område har de uppmanats att *endast* anträda dessa förordnanden om det föreligger nöd, nödvärn eller på förmans (polis) order. Om så görs ska Trygghetscentralen kontaktas omedelbart.

⁴⁶ Antalet patruller kan variera något beroende på om ordningsvakterna, inom ett och samma turlag eller arbetslag, har olika upplägg för sin bemanning. Denna variation och dess betydelse för interventionsstorleken bedöms emellertid som försumbar över tid.

⁴⁷ Arbetstidernas fördelning baserades på att friktionsvåldet, relaterat till alkoholutskänkning, är koncentrerat till sena kvällar och nätter fredag-lördag.

⁴⁸ Antalet patruller i den andra utökningens inledande skede är dock förknippad med en stor reservation. Vid bemanningstillskottet fanns ännu inte Rakel-enheter tillgängliga för alla ordningsvakter. Det innebar att ordningsvakterna åkte och fotpatrullerade i grupper av tre eller fyra. Situationen under september och början av oktober 2019 gick ut över uppdragets operativa förmåga, men ordnades snart upp. Betydelsen för interventionsstorleken i mätområdena bedöms vara försumbar.

14:00 och 21:00 *söndag till torsdag* respektive kl. 16:00-23:00 under *fredagar och lördagar*.⁴⁹ Under denna överlappning var således 16–18 patruller och två arbetsledare samtidigt i omlopp. En tredje utökning genomfördes under våren 2020, vilket innebar ett proportionerligt bemanningstillskott i respektive turlag och arbetslag enligt bestående arbetstider.⁵⁰ Den succesivt ökade bemanningen har sin motsvarighet i fråga om antalet förordnandeområden. Sedan de första 14 områdena beviljades inför sommaren 2018 har allt fler tillkommit och patrulleringen anpassats efter de tidsavgränsade besluten för respektive område.⁵¹ Under *utvärderingsperioden* verkade patrullerna på följande platser i alfabetisk ordning.⁵²

- Björns trädgård och dess närområde
- Bagarmossen C
- Bandhagen C
- Bredäng C
- Brommaplan
- Brunkebergsfaret
- Dalen
- Drakenbergsparken
- Fatbursparken inkl. Johan Helmich Romans park
- Farsta centrum
- Farsta strand
- Fridhemsplan
- Flemminggatan
- Fruängen C
- Gullmarsplan
- Hagsätra C
- Hässelby Gård
- Husby C
- Högdalen C
- Klaraområdet på Norrmalm inkl. Sergels torg och Sergelgången
- Liljeholmstorget
- Maria sjukhus
- Medborgarplatsen
- Nybohov
- Odenplan
- Rinkebytorget
- Rågsved C
- Skärholmens C
- Stadshagen/St.Göransparken
- Solursparken
- Skarpnäcks allé och torg
- Spånga torg
- Sätra C
- Tensta C
- Trekantsparken
- Vårberg C
- Vällingby C
- Västertorp C
- Årsta torg
- Älvsjö torg inkl. Älvsjö station

⁴⁹ Den stegvisa expansionen av uppdraget har implikationer för utvärderingen och i synnerhet för mätningarna av trygghetens och brottslighetens utveckling, vilket behandlas i rapportens tredje och fjärde kapitel.

⁵⁰ Eftersom den tredje utökningen ägde rum utanför mätperioden har dess potentiella betydelse för interventionsstorleken inte beaktats.

⁵¹ För en komplett aktuell förteckning över aktuella LOV3-områden inkl. förordnandetider inom Stockholms stad, se Polismyndigheten (2021).

⁵² Utöver dessa områden verkar patrullerna också i Hökarängen C, som förordnades våren 2020.

2.4.1 En strategisk linjeverksamhet

De bärande delarna i uppdragets linjeverksamhet är (1) de dagliga utsättningarna, (2) arbetsledarna och (3) funktionen operativ koordinator.⁵³ Varje arbetspass i respektive arbetslag börjar med en utsättning med syftet att uppdatera patrullerna på aktuella lägesbilder från respektive stadsdelsområde som kan ge återverkningar i förordnandeområdena (och även inom LOV2-förordnaderna). I sin tur anger arbetsledarna lämpliga prioriteringar för passet, som under optimala förhållanden inkluderar alla sina patruller i ett beslut om arbetsmetodik. Målet är att nå uppslutning så att alla patruller tar ett helhetsansvar för aktuell strategi. Inom arbetslivsforskningen brukar man säga att "Culture eats strategy for breakfast", vilket innebär att även den mest välgenomtänkta och ändamålsenliga arbetsmetodik kan falla om den inte överensstämmer med arbetslagets uppfattning (Bringselius, 2019:14). Under fältarbetet blir det tydligt att de arbetsledare som värdesätter patrullernas delaktighet, och därmed viger tid åt dialog och samförstånd under utsättningen, är de arbetsledare som ständigt lyckas höja lägstanivån i *gruppens* arbetsprestation. Föga förvånade hänger utsättningarnas längd ihop med om arbetsledarna öppnar upp för kollegialt lärande, det vill säga dialog och reflektion över de senaste arbetspassen – vad gick bra, vad gick mindre bra och vad kan vi lära oss till nästa gång vi hamnar i en liknande situation? Under fältstudien konstateras således att arbetsledarnas värdering av strategisk samsyn som viktig eller mindre viktig har stor betydelse för utsättningarnas kvalitet.

Vid utsättningarna deltar även en operativ koordinator, en funktion som infördes för att samordna kontakterna med Stadsledningskontoret, stadsdelsförvaltningarna och lokalpolisområdena. Denna medarbetare är stationerad i samma lokal som ordningsvakterna och förser patrullerna med uppdaterade lägesbilder från stadsdelsområdena. Det kan vara fråga om alltifrån stundande publika evenemang med risk för ordningsstörningar, pågående polisiära insatser med eventuella önskemål om stöttning från myndighetens sida, hastigt uppblossade konflikter mellan olika ungdomsgrupperingar, trender med en tilltagande psykisk ohälsa bland bostadslösa och/eller oroliga stadsdelsinvånare som kontaktat förvaltningarnas medborgarkontor om brott mot lokala alkoholförbud eller olaglig försäljning på offentlig plats. Koordinatorns syfte är att på basis av aktuell lägesbild föreslå prioriterade fokusområden för arbetspassen och utifrån lägesbildens utveckling ge återkoppling på utfört arbete från externa samverkansaktörer. Enligt arbetsledarna och patrullerna är koordinatören en ovärderlig resurs. Förtjänsten ligger i överföringen av lägesbilder vid skiftbyten mellan turlagen, att ordningsvakterna kan förbereda sig mentalt och få en operativ överblick inför arbetspassen.

Sammanfattningsvis ger de dagliga utsättningarna, arbetsledarna och den operativa koordinatören goda förutsättningar för ett strategiskt och operativt arbete kring de lokala lägesbilderna. Beaktansvärt är att dessa tre beståndsdelar korresponderar väl mot hur polisen bedriver sin linjeverksamhet. I synnerhet har den operativa koordinatören en exakt motsvarande beteckning och likartad funktion på lokalpolisområdesnivå. De har till uppgift att gruppera olika (brotts)incidenter till

⁵³ Med linjeverksamhet avses de planlagda, ordinarie och prioriterade arbetsuppgifter som löpande sysselsätter en organisation (Jensen m.fl., 2006).

kluster som kan likna varandra eller sammanfalla i tidpunkt eller plats för brott. Under 2020 infördes ett ledningsfordon på det mobila uppdraget som stöd för att koordinera patrullerna, en funktion som för tankarna till polisens regionala ledningscentral (RLC). Under 2021 tillkom även befattningen stadsövergripande arbetsledare, som sammanföll med att uppdraget expanderade från två till tre turlag med varsin arbetsledare. De stadsövergripande arbetsledarna kan liknas vid polisens vakthavande befäl. Denna succesiva anpassning av de organisatoriska strukturerna är ett medvetet val av Avarn Security. Syfte att öka polisens igenkänning och därigenom förståelse för hur aktörerna kan komplettera varandra.

2.5 Att etablera lokal närvaro

Kommunstyrelsens beslut skulle göra ordningsvakter till en numera vanlig syn i de berörda stadsdelsområdena. Från att tidigare varit stationerade i krogmiljöer, köpcentrum och kollektivtrafiken – med ett uteslutande ordningshållande uppdrag – ska de numera mobilt verka för tryggheten i stadsbilden. Förordnandena har inneburit tillträde till delar av det offentliga rummet där allmänheten tidigare inte varit vana vid att möta ordningsvakter. Det är i ett sådant historiskt sammanhang som utrullningen av det mobila uppdraget ska förstås. I detta avsnitt behandlas de vägval som Stadsledningskontoret och inte minst ordningsvakterna själva har gjort för att försöka vinna allmänhetens förståelse för uppdraget.

Sommaren 2018 blev den enskilt varmaste perioden i Sverige sedan 1937 och bitvis ett elddop för de nya mobila ordningsvakterna. I torkans spår startade flera markbränder. Den pyrande elden spreds för vinden med flyktigt aspludd, som är koncentrerade fröpartiklar från trädslaget och påminner om snö. Runt om i stadens avsides grönområden gjorde patrullerna flera insatser med de brandsläckare som finns tillgängliga i deras bilar. Därtill fick de ta många larm om grillande i naturen trots rådande eldningsförbud. I det högtrycksbetonade vädret kom också badstränderna och offentliga utomhuspooler att fyllas med besökare.⁵⁴ En av dessa dagar anländer ett av turlagen bestående av en arbetsledare och fyra patruller till parkeringen vid Sättrabadet. Det är deras första besök på platsen och de har för avsikt att patrullera utmed stranden. Halvvägs ned mot vattnet stannar arbetsledaren och vänder sig till sina kollegor. Han uppmärksammar dem, vänligt men bestämt, på att de snart kommer att dra åt sig badgästernas blickar. Hur de besvarar uppmärksamheten anser han vara väsentligt för allmänhetens första intryck. Arbetsledaren påtalar att de kommer att passera kvinnor sittandes i badkläder, vilka rent av inte kommer att känna sig helt bekväma när ett gäng ordningsvakter i full mundering dyker upp till synes opåkallat. Att arbetsledaren ville värna badgästernas integritet kan tolkas som en form av legitimitetsarbete för att rättfärdiga för yrkeskåren rutinartade aktiviteter, men som utan sådan förförståelse kan skapa en osäkerhet hos allmänheten.

Anekdoten från Sättrabadet har återberättats för rapportförfattaren och belyser hur de ursprungliga ordningsvakterna förhöll sig till sitt nya uppdrag – och inte minst till allmänheten. När fältstudien

⁵⁴ Offentliga badplatser och poolanläggningar är förordnade enligt 2 a § i LOV.

påbörjas i juli 2019 har det passerat 14 månader sedan uppdragets start och två månader sedan den första utökningen från 18 till 40 ordningsvakter. Ett beaktansvärt resultat från denna period är hur ordningsvakterna upprätthåller den allmänna ordningen på ett flertal andra sätt än att enbart vidta åtgärder vid straffsanktionerade handlingar. Att de anförtrotts tid att verka utifrån lokala behov påverkar deras arbetsmetodik och ytterst i vilken utsträckning de nödgas utöva laga befogenheter. Eftersom de återkommer till samma platser över tid äger de förutsättningar att utveckla en god kännedom om de människor som brukar röra sig i områdena. Att patrullerna har en löpande närvaro på platser med höga problemnivåer, även under de tider då inget inträffar, skapar goda förutsättningar när en incident väl inträffar. S:t Görans sprututbyte är ett sådan plats där patrullerna visade prov på ett upparbetat förtroende bland patienterna och verksamhetens egna ordningsvakter. Det hjälper patrullerna om och när de i sin tur påträffar patienterna i samband med ordningsstörningar i andra stadsdelsområden. En god personkännedom påvisas även i relation till de lokala förmågor som har för vana att bryta mot alkoholförbud på torg eller i parker. När berusningsgraden inte fodrar ett omhändertagande tillåter uppdragets ramar att försöka uppnå ett samförstånd kring förseelsen. I den mån som ordningsvakterna behöver nyttja sitt lagstöd gör de myndighetsutövningen förutsebar. Inledningsvis upplyser de om förbudet med fokus på det problematiska *beteendet* istället för att utmåla individen som ett problem. I sin tur kommunicerar ordningsvakterna de valmöjligheter som står till buds. I de allra flesta fall räcker det med en tillsägelse vartefter den tilltalade lämnar platsen eller självmant håller ut sin medhavda alkohol. Tjänsteutövningen handlar således till övervägande del om en samtyckande kontroll snarare än en tvingande kontroll. Under fältstudien påträffas ett antal individer som vid upprepade tillfällen trotsar lokala alkoholförbud. I dessa situationer medför patrullernas blotta synlighet att flertalet av dem stoppar undan spriten och beger sig från platsen utan omsvep. Sådana observationer talar för att ordningsvakterna har etablerat en lokal närvaro som inbegriper kända konsekvenser vid normbrytande beteenden.

Vikten av ett värdigt bemötande aktualiseras också inför besöken i de stadsdelsområden där ordningsvakterna erfarit ett uttryckligt förakt mot ordningspersonal. Informanterna anser att just dessa platser uppvisar högre problemnivåer än andra förordnandeområden. Därmed är sannolikheten högre för att behöva utöva laga befogenheter än på andra platser, vilket riskerar att nagga förtroendet för yrkeskåren bland individer som blir föremål för tvångsåtgärder eller hos allmänheten som bevittnar sådana situationer. Dilemmat understryks av att aktuella platser tillhör Stockholm stads socioekonomiskt svagaste och etniskt mest segregerade områden, vilka i sin tur intagit jumboplaceringarna i stadens trygghetsmätning över tid (Gerell, Ivert & Mellgren, 2017:23ff.). Ojämlighetens tydliga geografiska dimension ökar risken för vad som brukar benämnas som *territoriell stigmatisering* (Franzén, 2008; Sernhede, 2006). Det handlar om att vissa bostadsmiljöer tillskrivs en låg status utifrån deras socioekonomiska struktur, som avspeglas i bostadspriser och serviceutbud samt upprätthålls genom fördomar kopplade till klass och etnicitet. Sådana omständigheter blir kännetecknen som riskerar att brännmärka berörda invånare och då i synnerhet de unga med konsekvenser för deras livschanser (Franzén, 2008; Sernhede, 2009). Denna fråga behandlas även inom forskningen om den "utökade polisiära familjen". Bevakningsföretag med

uppdrag att öka säkerheten på offentliga platser riskerar att göra det på vissa samhällsgruppers bekostnad, vilka rent av kan framställas som en orsak till andra gruppers otrygghet. En relativt andra stadsdelsområden oproportionerlig närvaro eller överdriven personkontroll kan således spå på ett befintligt platsbundet stigma (Bradley & Sedgewick, 2009:486; Hansen Löfstrand, 2013:232; Irmgard Snertingdal, 2005).

Under fältstudien konstateras att ordningsvakterna både närmar sig och bemöter invånarna på ett likvärdigt sätt i alla berörda stadsdelsområden. Gensvaret på spontana och välvilliga kontaktförsök kan emellertid skilja sig åt och de sämsta reaktionerna observeras i de utsatta områdena. I de fåtal fall där patrullerna blir avsnästa handlar det uteslutande om pojkar och unga män med migrationsbakgrund.⁵⁵ Om denna grupp i sin tur har sämre erfarenheter av kontakter med ordningspersonal än ungdomar i allmänhet går bara att spekulera i, men kan inte uteslutas som en möjlig förklaring till deras reaktion. Detta med hänsyn till forskning om att synliga etniska minoriteter löper större risk att opåkallat bli stoppade av ordningspersonal (Schclarek Mulinari, 2017; Östlund, 2013). Det väsentliga är att ingen av ordningsvakterna lägger någon personlig prestige när de möter mothugg, utan ser liknande attityder som en del av en process i att förvärva förtroende bland invånarna. En av ordningsvakterna, som varit med sedan uppdragets start, refererar till sitt och kollegans förhållningsätt som "Kill them with kindness". Resultaten speglar uppdragets vision om ett socialt ansvarstagande i betydelsen av att skapa goda relationer till stadens invånare i vid mening. Till stöd finns medarbetare i uppdraget med en språklig kompetens och kulturell sensitivitet, som överensstämmer med den demografiska strukturen i stadsdelarna.⁵⁶ Denna form av spegling hänger ihop med att uppdraget ska representera alla samhällsgrupper och för att göra detta på bästa sätt bör det finnas en mångfald bland medarbetarna (jmf. Hansen Löfstrand, 2013:233-235).⁵⁷ Mångfald är i sin tur relaterat till både legitimitet och effektivitet. En yrkeskår som saknar förtroende hos människorna de möter på daglig basis får svårt att utföra sitt arbete (Rennstam, 2021:19-20). Om någon grupp upplever sig negativt särbehandlade så blir de sannolikt mindre benägna att vända sig till ordningsvakterna vid behov eller bistå med underrättelser, vilket försvårar uppdraget att förebygga och upptäcka ordningsstörningar och verka för trygghet i vid bemärkelse (Mazerolle m.fl., 2013). Idén om spegling i arbetslagen får stöd i brittisk forskning om betydelsen av mångfald inom poliskåren, som påvisar att risken för partisk maktutövning minskar med en proportionerlig representation av minoritetsgrupper (Hong, 2017).

⁵⁵ Med *migrationsbakgrund* avses här individer födda i Sverige såväl som utomlands, som antingen har föräldrar och/eller mor- och farföräldrar födda utomlands.

⁵⁶ Ordningsvakterna talar bland annat svenska, engelska, franska, spanska, italienska, arabiska, persiska, turkiska, serbiska, bosniska och kroatiska.

⁵⁷ Notera att mångfald, i fråga om kön och etnicitet, inte betraktas som essentiella skillnader mellan människor, utan som ett ständigt iscensättande. Enligt detta synsätt finns inga naturgivna värderingar kopplade till olika biologiska kännetecken. Värderingar formas istället av de omständigheter och livsvillkor som kännetecknar en viss grupp människor med liknande villkor. Det innebär att variationen *inom* en och samma till synes dikotoma grupp (såsom män/kvinnor eller svenskar/norrmän) kan vara större än skillnaderna *mellan* olika grupper (Edlund, Erson & Milles, 2007).

Under fältarbetet uppstår även situationer som belyser att gemene man är ovan att se ordningsvakter i stadsvimlet. En julidag 2019 förordnas Fatbursparken på Södermalm, som under ljumma sommarkvällar är en populär samlingsplats – inte minst bland unga. Så även den första kvällen när patrullerna börjar verka i parken. Den patrull som rapportförfattaren slagit följe med passerar en trio unga kvinnor och hälsar glatt, vilket resulterar i ett uppsluppet samtal. På väg därifrån hör rapportförfattaren trion frankt utbrista "Va trevliga de var!" med en efterton av förvåning. Andra situationer visar på mer flagranta förutfattade meningar. På julafton 2019 befinner sig rapportförfattaren i Bagarmossen med ett antal patruller, vilka under kvällen försöker ringa in ett antal ungdomar som avfyrar fyrverkerier i en omfattning som stör den allmänna ordningen. Situationen eskalerar till att ungdomarna kastar en raket framför en av patrullbilarna under färd, varpå ordningsvakten på förarsidan tvärnitar. Han stiger ur bilen och försöker se vart ungdomarna tog vägen. Ute på gatan passerar ordningsvakten en man som är på väg mot sin parkerade bil. Mannen har sett delar av händelseförloppet i gatlyktornas dunkla sken. Mannen frågar ordningsvakten på håll om allt gick bra, men när han i nästa sekund ser uniformen utbrister han "Jaså, du är vakt!" med raljant tonläge och lämnar platsen i sin bil. När patrullen lämnar Bagarmossen delar ordningsvakten med sig av sina tankar om mannens reaktion. Han menar att liknande negativa attityder gentemot ordningsvakter återspeglar en vid tiden pågående medial debatt om övervåld i yrkeskåren. Debatten är många gånger onyanserad, för att inte säga brutal, men enligt honom välbehövlig för att vitalisera branschens skamfilade rykte och på sikt inrätta en bättre yrkesutbildning.

Situationerna ur ordningsvakternas vardag illustrerar att en lokal närvaro i trygghetsskapande och ordningshållande syfte kråver *tid* och *kontinuitet* för att få genomslag. I dessa två avseenden beskriver patrullerna undantagslöst det mobila uppdraget som unikt i branschen. Flera av dem vittnar om en toppstyrning från tidigare uppdragsgivare i fråga om tidsanvändning och arbetsmetodik. Detta står i skarp kontrast till deras erfarenheter av Stadsledningskontorets förväntningar på dem som yrkesutövare. Liknelsen vid "frihet under ansvar" är återkommande; ordningsvakterna upplever en stor tilltro från stadens sida i fråga om hur de nyttjar och förlågger sin kapacitet i tid och rum. Om det uppstår en situation i ett område, som sätter deras konfliktlösningsförmåga på prov eller på annat sätt drar ut på tiden såsom sjukdoms- eller olycksfall, ska de kunna fokusera på det aktuella problemet – snarare än att behöva kussa vidare till ett annat förordnandeområde. I sammanhanget bör nämnas att även arbetsledarna uppvisar ett sådan inställning. I den utsträckning som de dirigerar sina patruller handlar det närmast uteslutande om underrättelsebaserade eller händelsestyrda uppdrag. Under övrig tid och merparten av passen arbetar patrullerna efter eget huvud. De mest aktiva arbetsledarna har för vana att fortlöpande stråla samman med dem ute på fältet. Besöken handlar inte om att kontrollera medarbetarnas förehavanden, utan om att visa intresse och vägleda deras aktiviteter i linje med rådande lägesbild. Parallellt med att uppmuntra till självständigt ansvarstagande menar informanterna att Stadsledningskontorets representanter varit väldigt lyhörda gällande önskemål om ytterligare utrustning; en till synes liten detalj som en ficklampa till varje medarbetare underlättade vid avsök efter eventuella gömda stickvapen (knivar och dylikt) under den mörka årstiden. Resultaten tyder på Stadsledningskontoret valt en så kallad tillitsbaserat styrning av uppdraget som uppmärksammar kompetensen i linjeverksamheten. Vågvalet får tolkas som en motvikt till det ideal

som genomsyrat offentlig förvaltning under de senaste decennierna (Bruzelius, 2017; Stenmark, 2005).⁵⁸

2.6 Brottsförebyggande och trygghetskapande arbete

Under fältstudien sommaren 2019 konstaterades att ordningsvakterna förvaltar sin arbetstid på ett föredömligt vis ur brottsförebyggande synpunkt. För det första uppvisade de en god spridning i tid och rum mellan såväl förordnandeområdena som stadsdelarna. Patrullerna hade löpande närvaro på platser med de högsta problemnivåerna, en närhetsprincip som skapar goda förutsättningar när en incident väl inträffar. I sin tur arbetar ett antal patruller med uttryckligt stöd av den så kallade 15-minutersmetoden när de anländer till ett förordnandeområde (Koper, 1995; Thorén, Tolsheden & Gerell, 2020:269). De parkerar bilen för att maximera synligheten för att sedan fotpatrullera i en kvart. Så länge något inte påkallar deras uppmärksamhet lämnar de platsen till förmån för efterföljande patrull och återkommer senare. Detta är en av arbetsmetoderna som Polismyndigheten aktivt använder i sitt brottsförebyggande arbete med 'hot spots' (Bratthall, 2018). Studier av polispatrullering enligt denna rutin har visat att allmänheten som befinner sig på platsen uppfattar att den polisiära närvaron är högre än vad den faktiskt är, vilket stärker den formella sociala kontrollen. Metoden är evidensbaserad och har i synnerhet visat sig lovande för att förebygga misshandel och personrån på urbana offentliga platser (jmf. Brottsförebyggande rådet, 2014). Ordningsvakterna som medvetet (bil)patrullerar enligt metoden uppger att de anammat den från polisens yttre personal. Därutöver uppvisar flera av deras kollegor en liknande välstrukturerad patrullering, även om de inte medvetet hänvisar till någon form av etablerad arbetsmetodik eller *best practice*.

2.6.1 God lokalkännedom

För det andra uppvisade patrullerna en god lokalkännedom. Fotpatrulleringen riktas mot de mikroplatser inom förordnandeområdena där sannolikheten för att upptäcka lagöverträdelse, överhängande skada och förebygga risker är som störst. Som exempel kan nämnas offentliga toaletter, krogstråk och då i synnerhet i samband med stängning, planteringar som är gömställen för olika tillhyggen eller narkotika samt insynsskyddade samlingsplatser för individer med beroendeproblematik. En särskilt omnämnde förtjänar de patruller som under kvällar och nätter städar bort använda kanyler vid lekplatsen i Björns trädgård, till förmån för barn och personal på den intilliggande förskolan. Det råder hög kontinuitet i arbetsmetodiken på både individ- och arbetslagsnivå. Patrullerna har även för vana att samverka sinsemellan på helt eget initiativ. Detta har i sin tur haft bäring för deras förståelse av hur platsspecifika lägesbilder förhåller sig till den övergripande situationen i de olika stadsdelarna. Många gånger erfars att förordnandeområdena är kommunicerande kärn om än utspridda över ett stort geografiskt område med anslutning via kollektivtrafiken. Vartefter allt fler platser beviljats har patrullernas täckning ökat och därigenom har

⁵⁸ Idealet i fråga är New Public Management (NPM) som är ett samlingsnamn för olika ledning- och styrningsprinciper som introducerades i den offentliga sektorn (såväl nationellt som internationellt) mot slutet av 1980-talet. Influensen hämtades från det privata näringslivet, vilket associerades med positiva egenskaper som förmodades åtgärda ineffektiviteten i en klassiskt hierarkisk byråkrati (Stenmark, 2005).

de lärt sig mellan vilka områden som återkommande ordningsstörande individer rör sig och hör hemma. Liknande observationer gäller gatulangningen och säljarnas rörelsemönster mellan olika förordnade 'hot spots'.⁵⁹ Med det följer en vaksamhet för hur ingripanden mot innehav och försäljning kan resultera i en dålig attityd gentemot patrullerna i de områden som langarna är hemmahörande.

Samtidigt som en god lokalkännedom kan öka upptäcktsrisken bland lagöverträdare kan dess förtjänster komma till korta i förhållande till ordningsvaktens laga befogenheter. Under juli 2019 vigde patrullerna tid åt de välbesökta områdena på sydvästra Södermalm och fick snart en god uppfattning om problembilden. Dagtid fylldes badplatsen nedanför Tantolunden med barnfamiljer, vilket tenderar att dra till sig vuxna med ett sexuellt intresse för minderåriga. Ordningsvakterna gjorde flera iakttagelser av ensamma män ovanför strandlinjen som uppträdde suspekt. Till synes filmade de badande barn med sina mobiltelefoner. När ordningsvakterna konfronterade männen om deras uppträdande gav ingen av dem förtroendeingivande svar. Ordningsvakterna har här ett svårt uppdrag eftersom de inte har rätt att genomsöka människors mobiltelefoner eller omhänderta dem enbart utifrån misstanke om brott. Vid dessa tillfällen lämnade männen platsen självmant och polisen informerades. Uppenbarligen kan observanta ordningsvakter avbryta förmodade lagbrott, men i situationer som dessa är yrkeskårens befogenheter inte tillräckliga för att styrka att brott faktiskt har ägt rum.

2.6.2 Proaktiv arbetsmetodik

För det tredje är ordningsvaktens arbetsmetodik proaktiv och tålmodig snarare än reaktiv och offensiv, vilket belysts i föregående avsnitt. Det ska dock tillstås att ett antal informanter vill problematisera denna observation. De menar att arbetsmetodiken är ett resultat av avsaknaden av så kallade trygghetsrum i anslutning till majoriteten av förordnandeområdena. Trygghetsrum är till för omhändertagna personer vars beteende eller hälsotillstånd kan utgöra en fara för dem själva eller andra. Bristen på sådana lokaler beskrivs som problematiskt ur både arbetsmiljösynpunkt för ordningsvakterna och för de frihetsberövade individerna.⁶⁰ Vid tvångsåtgärder enligt exempelvis lagen (1976:511) om omhändertagande av berusade personer (LOB) kan patrullerna, utan tillgång till trygghetsrum, bli stående i timmar oavsett väderlek. Väntans längd beror på när polisen kan avsätta en patrull för att hämta upp den frihetsberövade.⁶¹ Oaktat invändningen mot arbetsmiljöförhållandena får ett proaktivt förhållningsätt stöd i forskning om polisiär "nolltolerans", som förenklat går ut på att agera urskillningslöst mot normbrott och lagöverträdelser i avskräckande syfte. Strategin fick dock bakslag då medborgare upplevde sig trakasserade, vilket gick ut över

⁵⁹ Enligt andrahandskällor har ordningsvakterna förmedlat sådana observationer till polisen i direkt anslutning eller via uppdragets operativa koordinator som informerat berörda lokalpolisområden. Sådana initiativ har enligt uppgift resulterat i en förbättrad samverkan mellan olika lokalpolisområden. Detta är emellertid inget som rapportförfattaren varken kunnat styrka eller avvisa under materialinsamlingen.

⁶⁰ I sammanhanget avser ett frihetsberövande att ordningsvakten utför ett *omhändertagande* enligt polislagens (1984:387) 13 e §.

⁶¹ I LOB finns formuleringar som anger stöd för behovet av trygghetsrum. Av lagens 2 a § framgår att tvångsåtgärden ej skall orsaka den omhändertagne större olägenhet än som är oundviklig med hänsyn till åtgärdens syfte eller väcker onödig uppmärksamhet.

legitimiteten i polisens lokala förankring (Eterno m.fl., 2017; Gerell, 2020). För närvarande finns ett litet om än tilltagande stöd för att så kallad "soft policing", en arbetsmetodik med betoning synlighet snarare än utövande av laga befogenheter, kan vara framgångsrik på 'hot spots' ur brottsförebyggande synpunkt (Ariel, Weinborn & Sherman, 2016).

2.6.3 Trygghetsskapande arbete

Under fältstudien sommaren 2019 framkom en utbredd föreställning om att trygghet hos allmänheten skapas genom synlighet. Ordningsvakterna förvaltade emellertid sin arbetstid på olika sätt ur synlighetssynpunkt. Enligt Analytics var aktiviteten "Tillsyn-Trygghetsskapande åtgärd" den mest förekommande under kalenderåret 2019 och utgjorde 84 procent av alla tjänstgöringsåtgärder. Denna aktivitet loggades analogt, men bakom statistiken påträffades en inte oväsentlig spännvidd från synlig fotpatrullering utan interaktion med allmänheten till olika kontaktsökande initiativ gentemot privatpersoner och näringsidkare. Tonvikten låg på fotpatrullering utan interaktion, vilket innebär att majoriteten av de trygghetsskapande åtgärderna utgjordes av rena synlighetsinsatser. Variationen avspeglades i hur länge ordningsvakterna ingått i det mobila uppdraget, även om det fanns skillnader på individnivå och mellan patruller inom samma turlag. Medarbetarna som varit med från starten tog för det mesta fler initiativ till kontaktskapande dialog med privatpersoner och i synnerhet med näringsidkare än dem som tillkom vid den första utökningen. En sannolik förklaring är att de förstnämnda uppvisade en större lokal- och personkänedom än sina nya kollegor och därmed upparbetat en rutin att besöka exempelvis krogar, bibliotek och fritidsgårdar, vilket bjöd tillfälle till dialog med personalen. Den preliminära slutsatsen blev således att patrullerna till stor del levde upp till sin arbetsbeskrivning, men att den skulle kunna anammas av samtliga medarbetare fullt ut. Det handlar om att undvika att ordningsvakterna gör egna tolkningar av innehållet, vilket kan ge upphov till en oönskad variation i arbetsmetodiken.



Att fältstudien påbörjades drygt två månader efter den första utökningen gör att skillnaderna i arbetsmetodiken bör tolkas inom ramen för en lärandekurva. Av den anledningen ska poängteras att *när* patrullerna väl sökte kontakt med allmänheten så tog de lika sinnrika som okonstlade initiativ. Ett av två målande exemplen utspelade sig på Årsta torg en eftermiddag i juli 2019. På uteserveringen tillhörande Folkets hus satt semestrande föräldrar i solgasset medan deras små barn lekte på torget. När en av patrullen rullade in på torget och klev ur bilen drog de genast till sig barnens nyfikenhet. Ordningsvakterna hälsade glatt och lät barnen inspektera bilen med all dess utrustning. Barnen fattade särskilt tycke för björnen Ove, en liten nalle som finns till hands i alla patrullbilar för att trösta ledsna småttingar. Namnet är en

oblyg blinkning till förkortningen för ordningsvakter (OV). Genom att parkera bilen mitt på torget åstadkom patrullen maximal synlighet. Att ägna tid åt barnen, under föräldrarnas uppsikt, signalerar

en strävan efter att bygga tillit till och en tillgänglighet för de människor som rör sig i förordnandeområdet. Ett andra exempel utspelade sig i Västertorp en tidig kväll i början av augusti när en patrull passerade en av krogarna i centrum. Genom skyltfönstret såg de några gäster som kastade pil, varpå de traskade in och frågade om de fick vara med i spelet. Patrullen välkomnades med glada tillrop och passade under besöket på att berätta om sitt uppdrag för Stockholms stads räkning. Genom att bjuda till fick de gästerna, som bodde i kvarteret, att spontant dela med sig av vad som kan skapa otrygghet i området. Ordningsvakterna förmedlade därmed ett intresse för att bli förtrogna med stadsdelsinvånarna och den lokala problembilden. I allt väsentligt står de två exemplen i skarp kontrast till en utbredd föreställning om att ordningspersonal bara dyker upp när något allvarligt hänt (Holmberg, 2004:214). Genom sin frekventa närvaro är de mobila ordningsvakterna till synes kapabla till synlighet på samma sätt som att förmedla tillgänglighet för medborgarna och en förtrogenhet med sina förordnandeområden. I de situationer som allmänheten påkallar deras uppmärksamhet är de omedelbart behjälpliga, vilket kan tolkas som att ordningsvakterna signalerar en altruistisk tillgänglighet. Det påvisas bland de medborgare som under fältstudien vänder sig till patrullerna med olika iakttagelser. De berättar exempelvis om vuxna personer som uppträder hotfullt bland lekande barn, flaskor med okänt innehåll och större mängder krossat glas inom förordnandeområdena eller förmedlar misstankar om att lokala handlare säljer fyrverkerier till minderåriga alternativt under icke tillåtna tider; observationer som patrullerna sedermera följer upp och åtgärdar om möjligt. Sådana resultat tyder på att privatpersoner, som identifierar potentiella risker i sin närmiljö, känner att de kan anförtro sig till ordningsvakterna som en legitim resurs.

I förlängningen aktualiserar det trygghetsskapande arbetet den retoriska frågan om vem som har tillgång till staden. Därmed finns skäl att understryka att hittillsvarande observationer avser ordningsvakternas förhållningssätt till allmänheten i en normativ bemärkelse; till synes självförsörjande medborgare med bostad och ordnade livsförhållanden. När det kommer till socialt utsatta individer och grupper tar ordningsvakterna en rad välvilliga initiativ under fältstudiens gång. När "vanliga människor" (allmänheten) vänder bort blicken visar patrullerna prov på stor inkännandeförmåga. Det kan handla om att kontakta akut- och stödboenden för att ge hemlösa tak över huvudet eller att plåstra om väderbitna människor i samhällets periferi. I andra fall om att uppmärksamma minderåriga kvinnor som i brist på självkänsla sökt sig till kringflackande grupperingar med tvivelaktiga förehavanden och som riskerar att råka illa ut. Situationerna vittnar om det mobila uppdragets bredd, vilken vida överskrider utvärderingens omfång. I nämnda avseenden utför patrullerna i allt väsentligt en form av trygghetsskapande arbete, som formellt borde uppvärderas som sådant.

Den avslutande fältstudien ägde rum under senare delen av december 2019. Vid tidpunkten hade uppskattningsvis tre och halv månad förslutit sedan den andra utökningen. Nu påvisades större skillnader i arbetsmetodiken mellan patrullerna än tidigare observerat. Lejonparten av de ursprungliga ordningsvakterna, liksom dem som tillkom vid den första utökningen, arbetade vid tidpunkten problemorienterat och i linje med trygghetstriangeln. Ett icke oväsentligt antal av deras nyligen rekryterade kollegor lade däremot tid på en planlös bilpatrullering, vilket inte alls förekom

under sommarperioden. Märk väl att forskarsamhället avfärdat bilpatrullering som en effektiv trygghetsskapande metod (Sarnecki, 2019:190). Väl under fotpatrulleringen sökte dessa medarbetare aldrig självmant kontakt med vare sig förbipasserande medborgare eller näringsidkare. Dessutom tog de inga egna initiativ i förhållande till aktuell lägesbild, som kommunicerats vid arbetspassets utsättning. Sammantaget tillämpade en lägre andel av patrullerna inför årsskiftet 2019–2020 en konsekvent metodik, som överensstämmer med *best practice* i lokalt brottsförebyggande och trygghetsskapande arbete. Till detta finns tre potentiella förklaringar som inte är ömsesidigt uteslutande, utan sannolikt avhängiga varandra. För det första menar informanterna att deras arbetsgivare Avarn Security inte vidtog samma förberedelser vid den andra utökningen för att skola in de nya medarbetarna i uppdraget, som var fallet vid den första utökningen. För det andra ägde en viss personalomsättning rum under fältstudiens tidsspann. Av de ursprungliga 18 ordningsvakterna lämnade ett mindre antal uppdraget under 2019 eller vid stundande årsskifte. Bland dem som gjorde sorti fanns två arbetsledare. Eftersom kärngruppen var liten till numerären blev det procentuella genomslaget betydande. Om arbetsledare som tagit ett helhetsansvar för gruppens prestation försvinner, parallellt med att uppdraget nyrekryterar, kan det innebära en ökad diskrepans mellan arbetsbeskrivningen och den arbetsmetodik som en gång etablerades. Därmed fick de nya arbetsledarna, som tillsattes inför den andra utökningen, sämre förutsättningar än sina föregångare att upprätthålla den arbetskultur som vårdats sedan uppdragets start i två förhållandevis små arbetslag. För det tredje och avslutningsvis efterfrågade ett antal informanter, som tillkom vid den andra utökningen, ett konkret mål från uppdragsgivaren Stockholms stad. Informanterna som tillhör det ursprungliga rekryteringsunderlaget ser att samtliga patruller återigen skulle behöva anlägga en gemensam strategi för att kunna dra åt samma håll. Sådana inspel kan tolkas som en önskan om tydligare koppling mellan uppdragets processmål och effektmål.

2.7 Samverkan

I detta avsnitt vänds blicken mot några av de berörda stadsdelsförvaltningarna och lokalpolisområdena. Intentionen är att undersöka i vilken utsträckning som lägesbildsarbetet och platspecifika insatser bedrivs gemensamt med de mobila ordningsvakterna. Bland förvaltningarna är erfarenheterna av de mobila ordningsvakterna odelat positiva. I kontakterna med stadsdelsinvånarna under 2020 framförs även goda erfarenheter av möten med vakterna. Patrullerna beskrivs således haft genomslag ur synlighetssynpunkt, men deras täckning skulle kunna förstärkas med en uppdaterad lagstiftning. Det finns en oro att ordningsvakterna, på grund av de långa handläggningstiderna för att få till stånd nya förordnanden, på sikt reduceras till "problemflyttare" i stadsdelsinvånarnas ögon. En oväntad sidoeffekt är att uppdraget bidragit till en ökad lägesbildsöverföring *mellan* stadsdelarna, vilket tillskrivs Stadsledningskontorets samordning och den operativa koordinatören. Samtidigt finns önskemål om att kunskapen om uppdraget ska få en större spridning *inom* de egna förvaltningarna och då bland relevanta ansvarsområden som de sociala

fältverksamheterna eller fritidsgårdarna.⁶² En förklaring som nämns är att de brottsförebyggande strategierna inte har ett förvaltningsövergripande mandat. Med en bredare förankring finns en förhoppning om att framgent kunna foga de mobila ordningsvakterna till samverkansöverenskommelser och medborgarlöften med tillhörande aktivitetsplaner. Sammantaget skulle stadsdelarnas både direkta ledning av och långsiktiga samverkan med ordningsvakterna kunna utvecklas. Dessa signaler är långt ifrån alarmistiska i ett förvaltningsperspektiv, utan bör ställas i relation till att Stockholms stad är en *stor* organisation. Resultaten för tankarna till att samverkan inom brottsförebyggande arbete inte är ett självändamål, utan ett medel för ett antal aktörer att genomföra aktiviteter utifrån specifika behov som svårligen kan fullföljas om de arbetar var för sig (Andersson, 2016). För att betona distinktionen har delar av forskarsamhället börjat tala om *samhandling* i stället för samverkan (Westerdahl, 2020).

Under den fortsatta materialinsamlingen framträder en åtskillnad mellan *planlagd, egeninitierad* respektive *händelsestyrd* samverkan. Denna indelning är idealtypisk, vilket innebär att kategorierna inte sällan överlappar i den operativa verksamheten.⁶³ Distinktionen bör ses som analytisk och avser att skapa en tydlighet åt läsaren. Vad beträffar den planlagda samverkan ingår det mobila uppdraget i strukturen med veckovisa utsättningar i de stadsdelar som har förordnandeområden.⁶⁴ Utsättningarna äger rum på fredagskvällar och representationen av aktörer skiljer sig mellan de olika stadsdelarna (beroende på olika aktörers geografiska stationering och upptagningsområde). Ett axplock kan bestå av representanter för respektive lokalpolisområde, förvaltningarnas fältassistenter, ungdomsjouren, EU-team, fritidsgårdarnas personal och kollektivtrafikens operatörer. Utsättningarna är forum för att dela lokala lägesbilder som kan ha bäring för respektive aktörs arbete inför stundande helg. Upplägget är inte unikt för Stockholms stad utan följer en struktur som återfinns i många andra av rikets kommuner (Westerdahl, 2020). Stadsledningskontoret infogade uppdraget i strukturen under implementeringen. Förhoppningen var att ordningsvakterna via utsättningarna skulle kunna sammanfoga lägesbilder från olika stadsdelsområden och exempelvis urskilja förgreningar mellan grupperingar alternativt hur ordningsstörningar på olika platser hänger ihop (såsom stadens öppna drogscener). Ett ytterligare mervärde låg i att bygga relationer till stadens befintliga förebyggande funktioner och därigenom nå förståelse för hur de lämpligast kan komplettera varandras ansvarsområden. Sådana synergieffekter har Stadsledningskontoret också försökt skapa genom fortbildningspaketet för 'ordningsvakt 2.0'. Kompetensutvecklingen kan i sin tur skapa förutsättningar för både egeninitierad och händelsestyrd samverkan.

⁶² I detta avseende finns likväl skillnader mellan stadsdelarna. På Norrmalm ingår fältassistenter i en planlagd samverkan med de mobila ordningsvakterna.

⁶³ En *idealtyp* är ett analytiskt redskap för att renodla drag hos sociala enheter, förhållanden och företeelser. I detta fall handlar om att jämföra hur samverkan är tänkt att bedrivas under optimala förutsättningar med empiriska observationer av det arbete som sker i praktiken, vilket belyser graden av överensstämmelse mellan vision och verklighet.

⁶⁴ Detta är dock ett påstående med reservation. Ordningssvakter verkar även i stadsdelar som inte har veckovisa utsättningar, vilket beror på att bärande aktörer (i synnerhet polis) bedömt att de inte har möjlighet att garantera en veckovis representation vid utsättningarna.

Arbetsledningen har som regel att avsätta en patrull till utsättningarna i stadsdelarna. Det åligger varje patrull att hämta hem den tilldelade informationen till sitt arbetslag. Enligt ordningsvakterna är de olika utsättningarnas utformning (deras uttalade syfte och i vilken utsträckning som kallade funktioner sluter upp) mer eller mindre strukturerad. De mest "matnyttiga" utsättningarna återfinns i de stadsdelar där förvaltningen eller det associerade lokalpolisområdet stadigvarande avsätter en resurs för att samordna informationsdelningen mellan deltagarna. Utsättningarna med störst bäring för deras linjeverksamhet är de som har ett uttalat platsfokus till skillnad från ett stadsdelsfokus. Detta hänger givetvis ihop med lagstiftningen som ordningsvakterna tvingas att förhålla sig till; den geografiska dragningen av LOV3-områdena upplevs som godtycklig och inkonsekvent i förhållande till den lägesbild som ordningsvakterna möter i fält. Förhållandet ger avtryck i Analytics där observerade ordningsstörningar utanför förordnandeområdena loggas.

2.7.1 Innerstaden

Följaktligen ger ett fokus på samverkan kring av polisen intygade 'hot spots' utsättningar med störst dignitet. I sammanhanget är utsättningarna hos Trygghetskontoret på Sergels torg ett gott exempel på fortlöpande samverkan, som tillkommit på initiativ av Stadsledningskontoret. Stora delar av citykärnan inklusive Klarakvarteren och Odenplan är förordnade, vilka i sin tur överlappar med Lokalpolisområde Norrmalm. Den idag planlagda samverkan mellan ordningsvakterna och lokalpolisområdet var till en början egeninitierad – den kom till stånd för att parterna insåg att de kunde fördela sina resurser i tid och rum utifrån situationer som bäst överensstämde med deras olika mandat. Lokalpolisområdets områdespoliser har sedan sommaren 2018 daglig kontakt med de mobila ordningsvakterna. Deras strategiska relation inbegriper alltifrån gemensam patrullering för att maximera synligheten i folkvimlet, via insatser i samband med demonstrationer till understöd från ordningsvakterna då poliserna jobbar civilt mot gatulangning. Sådana insatser koordineras via Rakel. I samband med polisgripanden kan ordningsvakterna hålla obehöriga på avstånd och förebygga eventuella fritagningsförsök. Under fältarbetet råder inga tvivel om att parterna har funnit varandra. Deras strategiska relation ger möjlighet att täcka in större ytor utifrån den löpande lägesbilden och identifiera blossande ordningsstörningar i sin linda.

Den idag planlagda samverkan kring citykärnan har en liknande välfungerande motsvarighet på LPO Södermalm, även om den etablerades i ett senare skede från och med sommaren 2019. De mobila ordningsvakterna var en efterlängtd resurs mot de kontinuerliga ordningsstörningarna. På Södermalm finns ett antal förordnandeområden med höga nivåer av bland annat våldsbrott och missbruksproblematik, vilket hänger ihop med en koncentration av serveringstillstånd och en överlappning med stadsdelens öppna drogsener.⁶⁵ I stadsdelen finns totalt 83 verksamheter som

⁶⁵ Bland de aktuella områdena finns Björns trädgård, Maria sjukhus(beroendeklinik), Medborgarplatsen, Fatbursparken och Drakenbergsparken/Tantolunden, som med undantag för Björns trädgård beviljades under 2019. Under 2020 beviljades Stora blecktornsparken, Lilla blecktornsparken, Vitabergsparken och Tullgårdsparken. Dessa fyra områden uppvisar en säsongsbunden problematik och förordnandet gäller därför från den första april till sista september.

riktar sig mot personer med beroendeproblematik och 8,6 procent av stadsdelsinvånarna nyttjar dessa inrättningar. Det medför friktion i det offentliga rummet såväl mellan socialt utsatta individer som mellan dem och övriga invånare. Polisens representanter menar att samverkan med ordningsvakterna ingår i deras linjeverksamhet, vilket fältstudien också intygar. Vid polisingripanden inför öppen ridå i exempelvis Drakenbergsparken har polisen sällan möjlighet att stanna kvar på platsen och verka trygghetsskapande. I det avseendet fyller ordningsvakterna en stor funktion. Informanten är imponerad av patrullernas arbetsmetodik. Lokalpolisområdets egna medarbetare lyfter ofta fram de mobila ordningsvakterna i positiv bemärkelse jämte andra ordningsvakter på Södermalm, vilka polisen står i daglig kontakt med.

2.7.2 Ytterstaden

Tillgången på designerade brottsförebyggande personalresurser visar sig vara grundläggande för om och sedermera *hur* lokalpolisområdena i ytterstaden bedriver samverkan med de mobila ordningsvakterna. Till och med bland områden som angränsar till varandra påträffas stora skillnader. I LPO Vällingby råder brist på områdespoliser, vilket har gjort att utbytet med ordningsvakterna haft låg kontinuitet under åren 2019–2020. Det innebär inte att lokalpolisområdet inte prioriterar samverkan, utan att gemensamma insatser i exempelvis Hässelby gård sker i mån av tid och huvudsakligen är händelsestyrda. I det intilliggande LPO Järva ser situationen annorlunda ut. Detta lokalpolisområde täcker stadsdelarna Rinkeby-Kista och Spånga-Tensta, som inbegriper tre särskilt utsatta områden, två utsatta områden och ett riskområde.⁶⁶ Här återfinns de stadsdelsområden som intog jumboplaceringarna i Stockholms stads trygghetsmätning från 2017, vilket bland annat hänger samman med var kriminella nätverk vistas och verkar.⁶⁷ Deras närvaro medför en överhängande risk för våldsamma konflikter för att upprätthålla territoriell kontroll över narkotikahandeln i huvudsak.

Problembilden har fordrat en prioriterad polisiär resurstilldelning, i synnerhet efter den nationella omorganisationen 2015. Innan reformen var polisen placerad i Rinkeby, men har verkat från annan ort i väntan på byggnation av nya lokaler. Ett nytt polishus stod färdigt vid halvårsskiftet 2020 varpå det numera finns en lokalt stationerad resurs över hela dygnet året runt. Lokalpolisområdets representant bedömer att attityden gentemot uniformerade medarbetare, framför allt från unga killar i Rinkeby och Tensta, blivit betydligt bättre under de senaste par-tre åren. Tidigare var det vanligt med stenkastning mot blåljuspersonal i samband med ingripanden. Därtill påpekas att polisen, tillsammans med externa samverkanspartners, i princip eliminerat den öppna droghandeln i Rinkeby centrum intill tunnelbanan.⁶⁸

⁶⁶ Lokalpolisområde Rinkeby bytte namn till Lokalpolisområde Järva i november 2020. Skälet är att det nya namnet bättre speglar upptagningsområdet, som omfattar Rinkeby, Tensta, Akalla, Husby, Hjulsta, Kista, Lunda, Solhem, Bromsten, Flysta och Sundby. Förordnandeområden finns i Rinkeby, Tensta, Husby och Spånga centrum.

⁶⁷ Se Polismyndigheten (2018) för en definition av utsatta områden, särskilt utsatta områden och riskområden.

⁶⁸ Att situationen ljusnat bekräftas av externa källor. En studie från Lunds universitet (Sonander & Muhire, 2020) beskriver hur den ökade polisiära närvaron i Rinkeby från 2015, tillsammans med lokalpolisområdets externa samverkansaktörer, i princip eliminerat den öppna droghandeln i centrum och i anslutning till tunnelbanan. Denna förändring i lägesbilden ägde således rum innan de mobila ordningsvakterna började verka i området.

LPO Järvas långsiktiga målsättning är att Rinkeby, Tensta och Husby inte skall klassas som särskilt utsatta områden lagom till 2032. En mer kortsiktig målsättning är att öka tryggheten i områdena. I båda avseenden intar de mobila ordningsvakterna en central roll i en planlagd samverkan med externa aktörer. Strategin går ut på att polisen ska kunna fokusera på den tyngsta brottsligheten och förebygga att barn socialiseras in i den kriminella miljön. För att rusta ordningsvakterna för Järvas problembild och ange önskade prioriteringar arrangerade polisen en tvådagars utbildningsinsats i september 2019. De började därefter verka på Rinkeby torg och i centrala Tensta och Husby samt i Spånga centrum. I dagligt fokus står att upprätthålla tidigare landvinningar beträffande den synliga narkotikahandeln på Rinkeby torg, kring vilken de samverkar med bevakningsbolaget CSG:s ordningsvakter i tunnelbanan samt med polisen. Dessutom förekommer en frekvent olaglig gatuförsäljning i Rinkeby och Husby. Misstänkt stöldgods saluförs av EU-medborgare, som stundtals uppvisar en hätsk attityd gentemot invånarna. Här bistår ordningsvakterna stadsdelsförvaltningen för att frakta bort associerade attiraljer. För att nå lokalpolisområdets långsiktiga målsättning finns ett mer övergripande behov av att öka invånarnas benägenhet att anmäla brott, vittna och medverka i rättsprocesser. Därför initierade polisen under 2020 gemensamma patrulleringsinsatser med ordningsvakterna, polisrytteriet, räddningstjänsten, ungdomsjouren, stadsdelarnas fältassistenter, familjerådgivare och medborgarvårdar på de platser där invånarna rör sig och vistas. Ambitionen är att fortlöpande genomföra liknande initiativ med målet att bygga tillitsfulla relationer och vara ännu mer närvarande i lokalsamhället.

Identifierade skillnader återfinns även mellan lokalpolisområdena i Söderort. I LPO Skärholmen beviljades de första förordnandeområdena lagom till sommaren 2018. Här såg polisen tidigt fördelarna med ordningsvakterna och deras samverkan får idag bedömas som planlagd. Till stöd för det löpande lägesbildsarbetet infogade polisen dem i en chattgrupp i en mobilapplikation. I gruppen ingår, förutom lokalpolisområdets operativa koordinator och ett antal rullande ingripandepoliser, stadsdelens fältassistenter och ungdomsjour. I chattgruppen kan aktörerna dela med sig av sina fortlöpande observationer och se vilka andra som är operativa för stunden. Därutöver brukar områdespoliserna styra ordningsvakterna mot Liljeholmen och Trekantsparken, medan de kan ägna sig åt de utsatta områdena Bredäng och Vårberg. I de sistnämnda har polisen tagit initiativ till en gemensam arbetsmetodik. En samsyn med ordningsvakterna ämnar minska risken för godtycklighet i tjänsteutövningen och hämndaktioner som följd. Den handlar om att upprätthålla legitimitet när kroppsvisitationer och frihetsberövanden sker i större utsträckning än på andra platser i staden, vilket kan leda till friktion mellan ordningsmakten och de som blir föremål för sådana åtgärder. En gemensam strategi är likaledes central ur arbetsmiljösynpunkt för både ordningsvakter och polis; om yrkeskårerna vet vad de kan förvänta sig av varandras tjänsteutövning minskar risken för oförutsedda vedergällningar efter ingripanden.

Frågan om ordningsvakternas närvaro i utsatta områden har även lyfts i LPO Farsta. I synnerhet utgör förordnandeområdet i Rågsved en plats där ordningsvakterna med jämna mellanrum mötts av dålig attityd från ungdomsgrupperingar och skadegörelse på patrullbilar. Därför har de som rutin att besöka

platsen med två patruller åt gången. Medan den ena patrullen anträder området avvaktar kollegorna vid bilarna och håller uppsikt. Märk väl att lokalpolisområdenas representanter inte ifrågasätter ordningsvakternas personliga kompetens att verka i utsatta områden – utan diskussionen rör huruvida de är rustade ur arbetsmiljösynpunkt med betoning på utrustning (såsom bilar med laminerade rutor, som står emot stenkastning). Frågan aktualiseras eftersom LPO Farsta för närvarande inte förmår designera resurser för en planlagd samverkan med ordningsvakterna. I den utsträckning som gemensamma insatser sker är de i allt väsentligt egeninitierade eller händelsestyrda.

Sammanfattningsvis uppger samtliga sex berörda lokalpolisområden i såväl inner- som ytterstaden att de har regelbunden kontakt med ordningsvakternas operativa koordinator via sin motsvarande funktion; en spegling av ansvarsområden som bidrar till överblick över organisationsgränserna. Utöver veckovisa avstämningar av den övergripande lägesbildsutvecklingen på stadsdelsnivå intygar informanterna att det också sker ett händelsestyrt informationsutbyte. Samtidigt som det skett stora landvinningar sedan uppdraget rullades ut, råder ännu en variation bland Söderorts lokalpolisområden och deras samverkan med ordningsvakterna. Alla lokalpolisområden har en designerad så kallad samverkanstelefon som under optimala förhållanden är en del av den planlagda samverkan mellan områdespoliser (eller liknande) och ordningsvakter – men som inte alltid är bemannad. Det beror på att det kontinuerligt råder hård konkurrens mellan de brottsförebyggande resurserna och ingripandeverksamheten; lejonparten av de yttre medarbetarna tas återkommande i anspråk av den senare. Samverkan kan således bitvis beskrivas som baktung; under fältarbetet visar många ordningsvakter en stor "hunger" efter jobb som bygger på att polisen kan axla sitt förmanskap. Därför blir det problematiskt i stunder när de med stor entusiasm försöker komma fram på samverkanstelefonen, men inte får respons. Sådana resultat tyder på att lokalpolisområdena rent minutoperativt bättre skulle kunna tillvarata uppdragets rullande resurser. Detta gäller även Polisens regionledningscentral (RLC) som successivt under 2018–2020 utvecklat sin styrning av ordningsvakterna för ärenden som inte fodrar en polispatrull eller om alla tillgängliga polispatruller i stunden är upptagna på larm.

2.7.3 Stadens egna aktörer

Utöver stadsdelsförvaltningarnas och lokalpolisområdenas egna förebyggande funktioner (fältassistenter, områdespoliser etc.) finns även kommunala verksamheter med täckning över hela (eller större delar av) Stockholms stad. Bland aktörer med ett stadsövergripande ansvar finns Ungdomsjouren som söker upp ungdomar i riskmiljöer, i hopp om att skapa en relation som bygger på frivillighet, tillit och respekt för de ungas integritet. En liknande arbetsmetodik har Uppsökarteamets åtta socialsekreterare vars målgrupp är hemlösa personer som vistas i offentliga miljöer. De stöttar och länkar till bland annat socialtjänsten, som kan erbjuda hjälp med boende, ekonomi och eventuell missbruksbehandling. Teamet tar sig fram till fots, med kommunala färdmedel eller med två tjänstefordon under dagar, kvällar, nätter och helger. Dessutom finns det så kallade EU-teamet med ett liknande uppdrag gentemot EU-medborgare och på boplatser och dag- och natthärbärgen. Denna spridning av olika kompetenser i tid och rum över stadsdelarna har ytterligare vidgat de mobila ordningsvakternas kontaktnät. Med stadens fortbildningspaket i ryggen har ordningsvakterna lärt sig

nämnda funktioners förutsättningar och begränsningar till gagn för egna initiativ till samverkan. Sommaren 2019 fylldes stadens torg, parker, idrottsplatser och badstränder med publika aktiviteter. Under fältarbetet observerades hur ordningsvakterna, fältassistenter från Norrmalm och Ungdomsjouren tillsammans rörde sig bland ungdomar, som samlats på avsides platser med ett högt alkoholintag. Genom att aktörerna är väl förtrogna med varandra kunde de visa upp en enad front. Det var inte fråga om en rollblandning, utan om att de uppsökande aktörerna behöll sitt individfokus medan ordningsvakterna verkade situationellt på samma plats. Deras samverkan får lov att definieras som både planlagd och händelsestyrd; den har kommit till stånd genom Stadsledningskontorets initiala förankringsarbete och bedrivs på behovsbasis. Under vinterns fältstudie konstaterades att ordningsvakterna har för vana att kontakta Uppsökarteamet när de anträffar individer ur livets hårda skola, i behov av mat och inkvartering. Sammantaget tyder utvärderingens resultat på att det mobila uppdraget uppvisar en oerhörd bredd, som bland annat tillskrivs vidareutbildningarna. Enligt ordningsvakterna har utbildningarnas innehåll matchat de inte sällan komplexa situationer de möter i sitt operativa arbete. Det handlar om alltifrån SALSA-larm rörande unga personer som injicerat en överdos heroin, via att stötta ambulans och räddningstjänst vid sjukdoms- och olycksfall till att bistå polisen att hålla avspärningar i samband med förstahandsåtgärder vid brott.⁶⁹

⁶⁹ När SOS Alarm mottar samtal gällande misstänkt hjärtstopp så larmas det ut som ett s.k. SALSA-larm. Det innebär att polis, räddningstjänst och ambulans larmas samtidigt, för att komma i gång med livräddningen så snabbt som möjligt.

3. Trygghetens utveckling

I detta kapitel presenteras resultaten av hushållsenkäten och näringsidkarenkäten indelade i avsnitt efter mätområdena i Dalen, Gullmarsplan, Hagsätra och Årsta torg. Redovisningen av hushållsenkäten följer formulärets fyra teman problemnivåer, situationell oro, rutinaktiviteter och negativa erfarenheter. Resultaten från näringsidkarenkäten följer formulärets tre teman problemnivåer, situationell oro och negativa erfarenheter. Analysen baserades på utvecklingen av medelvärdena i indexskalorna mellan mättillfällena utifrån ett parat t-test. Av intresse är eventuella signifikanta förändringar som skulle kunna tillskrivas insatsen. Vid tolkningen beaktas resultaten från fältstudien avseende ordningsvakternas arbetsmetodik och den tjänsteutövning som ägt rum i mätområdena under mätperioden enligt Analytics.

3.1 Dalen

3.1.1 Hushållsenkäten

Inom förordnandeområdet i Dalen får förekomsten av ordningsstörningar och synliga lagöverträdelse bedömas som låg. Fördelningen över indexet i tabellen (1A) nedan är tämligen likvärdig mellan mättillfällena. Ingen av skillnaderna är statistiskt signifikanta. Om resultaten bryts ned över respektive indikator framträder att i synnerhet ungdomar som stör den allmänna ordningen, nära följt av misstänkt narkotikahandel, står ut i de boendes vardag bland svarsalternativen. Däremot uppges närvaro av narkotikapåverkade personer, skadegörelse/nedskräpning och berusade personer vara *ytterst* låg. Det sistnämnda får delvis stöd av statistiken i Analytics; under hela 2019 rapporterade ordningsvakterna endast ett omhändertagande enligt lagen (1976:511) om omhändertagande av berusade personer (LOB) i Dalen. Därutöver rapporterades 39 fall av 'tillsägelser/avvisningar' respektive 6 fall av 'hantering av ordningsstörning/brottslig handling' från förordnandeområdet under samma år.

Problemnivå	Baslinjemätning	Eftermätning
Låg	71	73
Medel	15	16
Hög	14	11
Procent	100	100
Antal	524	542

Tabell 1A: Andelen respondenter som rapporterar en låg, medel och hög problemnivå

I Dalen identifieras även ett par beaktansvärda likheter och skillnader i förhållande till respondenternas demografiska fördelning. Manliga och kvinnliga respondenter i åldersspannet 25–59

år gör likvärdiga uppskattningar av problemnivån i Dalen.⁷⁰ Respondenterna i det äldre åldersspannet 70–89 år uppger emellertid icke oväsentligt högre problemnivåer. Inom denna grupp uppger också kvinnor högre problemnivåer än män (specifikt avseende ordningsstörande ungdomar). Bedömningen av nivå varierar heller inte mellan de respondenter som besöker förordnandeområdet två eller flera gånger per dag i jämförelse med dem som inte besöker det lika frekvent.

I tabellen (1B) nedan presenteras resultaten rörande oro för brott. Indexet baseras på tre frågor om (1) oro att utsättas för ofredande, misshandel eller personrån utomhus inom förordnandeområdet, (2) om oron att utsättas för brott utomhus inom området minskat eller ökat under de senaste 12 månaderna samt (3) om respondenterna anser att brottsligheten inom det området har minskat eller ökat under motsvarande period. De generella resultaten vid båda tillfällena förklaras av en (över)tro på att brottsligheten ökat; betydligt färre oroar sig för att utsättas för något av de specifika brotten eller för något annat brott inom området.

Oro för brott	Baslinjemätning	Eftermätning
Låg	36	41
Medel	33	27
Hög	31	32
Procent	100	100
Antal	524	542

Tabell 1B: Andelen respondenter som rapporterar en låg, medel och hög oro för brott

Indexförändringen antyder ett försiktigt positivt resultat på områdesnivå. Mellan mättillfällena sker en statistiskt signifikant ökning av respondenter som uppger en låg oro för brott – både i fråga om att utsättas för något av de specifika brotten, något annat brott och för brottslighetens utveckling inom förordnandeområdet. Förändringen är i paritet med minskningen av andelen respondenter som uppger en måttlig oro. Samtidigt uppvisar indikatorerna olika trender på områdes- och gruppnivå. För det första har andelen respondenter som oroar sig för att utsättas för ofredande, misshandel eller personrån/väskryckning densamma i baslinje- och eftermätningen. Bland seniora respondenter (70–89 år) finns en icke försumbar oro att utsättas för personrån/väskryckning (27 procent). Specifikt rörande ofredande är det något som undantagslöst kvinnliga respondenter oroar sig för och då närmare en fjärdedel av kvinnorna (23 procent). Sammantaget varierar fördelningen på indexnivå inte mellan de respondenter som besöker förordnandeområdet två eller flera gånger per dag i jämförelse med dem som inte besöker det lika frekvent.

⁷⁰ Åldersspannet 25–59 år baseras på en sammanslagning av sju ålderssegment i undersökningen.

Rutinaktiviteter	Baslinjemätning	Eftermätning
Låg	81	79
Medel	11	13
Hög	8	8
Procent	100	100
Antal	524	542

Tabell 1C: Andelen respondenter som rapporterar en låg, medel och hög inverkan på rutinaktiviteter

Tabellen (1C) ovan baseras på frågor om respondenterna brukar undvika att besöka förordnandeområdet efter mörkrets inbrott på grund av otrygghet, vidtar riskreducerande strategier om de måste besöka platsen eller om de avstått från någon (social) aktivitet på grund av otrygghet att passera genom förordnandeområdet. På det stora anser en tung majoritet att deras rutinaktiviteter inte påverkas av otrygghet (i den utsträckning den förekommer). Inga observerade skillnader mellan mätningarna är statistiskt signifikanta. Samtidigt framgår tydliga könsskillnader vid både baslinje- och eftermätningen; för varje man som svarat "Ja" på någon av frågorna i indexet går uppskattningsvis sju kvinnor. Samtidigt är åldersskillnaderna inte lika framträdande som tidigare, vilket eventuellt skulle kunna förklaras av en hypotetisk samvariation mellan ålder och (val av) rutinaktiviteter.

Negativa erfarenheter	Baslinjemätning	Eftermätning
Låg	96	96
Medel	4	3
Hög	0	1
Procent	100	100
Antal	524	542

Tabell 1D: Andelen respondenter med en låg, medel och hög förekomst av negativa erfarenheter

I tabellen (1D) ovan presenteras om respondenterna blivit utsatta för ofredande, misshandel eller personrån/väskryckning alternativt upplevt något särskilt obehagligt inom förordnandeområdet under de föregående 12 månaderna. Resultatet i eftermätningen avspeglar i allt väsentligt det sistnämnda; ingen av respondenterna uppger att de blivit utsatta för brott vid vare sig bas- eller mätningen. Allt som allt står oron för att utsättas för brott inom området eller uppfattningen om motsvarande brottsutveckling inte i paritet till självdeklarerade erfarenheter. Denna trygghetsparadox är symptomatisk för mätningar av detta slag.

Tre frågor om ordningsvakterna i förordnandeområdena	
Andelen boende som lagt märke till ordningsvakterna inom området	76
Andelen boende som sett till ordningsvakterna minst 4 till 5 gånger per vecka	78
Andelen boende som haft personlig kontakt med ordningsvakterna	2
Andelen boende som anser att ordningsvakterna ökar deras trygghet i området	71
Procent	100

Tabell 1E: De boendes erfarenheter av ordningsvakterna under de senaste 12 månaderna

Eftermätningen med hushållsenkäten innehöll ett antal frågor om respondenternas kännedom om de mobila ordningsvakterna och uppfattning om deras närvaro ur trygghetssynpunkt. Av tabellen (1E) ovan framgår att 76 procent av de medverkande lagt märke till ordningsvakterna under de första 12 månaderna som de verkat i Dalen. I sin tur uppger 78 procent att de sett till ordningsvakterna minst fyra till fem gånger per vecka. Av de som lagt märke till ordningsvakterna är det emellertid endast 2 procent eller motsvarande 8 respondenter som uppger att de haft personlig kontakt med dem. Alltjämt uppger 71 procent av dem som lagt märke till ordningsvakterna att närvaron bidrar till att öka deras trygghet inom förordnandeområdet. Under kalenderåret 2019 utförde patrullerna totalt 1 716 insatser av karaktären 'tillsyn – trygghetsskapande åtgärder' respektive 34 aktiviteter av karaktären 'vägledning och support till allmänheten' i Dalen.

3.1.2 Näringsidkarenkäten

Bland de medverkande näringsidkarna i Dalen framgår inga förändringar i trygghetsindexet, som är en sammanvägning av samtliga enkätfrågor. I tabellen (1F) ingår 9 respektive 10 av de totalt 14 verksamheterna i området. Om resultaten bryts ned över respektive indikator bekräftas delvis svaren från hushållsenkäten. I fråga om problemnivåer påtalas ungdomar som stör den allmänna ordningen och misstänkt narkotikahandel, men över lag rapporteras en låg problemnivå. I allt väsentligt uppger respondenterna en utbredd trygghet och inga negativa erfarenheter av ordningsstörningar eller utsatthet för brott under mätningarnas föregående 12 månader. Beaktansvärt är att förordnandeområdet i Dalen saknar verksamheter med serveringstillstånd eller någon form av övrig verksamhet öppen efter kl. 22:00 måndag till söndag.

Trygghetsindex	Baslinjemätning	Eftermätning
Låg	7	8
Medel	2	2
Hög	0	0
Total	9	10

Tabell 1F: Antalet näringsidkare som rapporterar en låg, medel och hög trygghet

Den uppföljande näringsidkarenkäten innehöll ett antal frågor om deltagarnas kännedom om de mobila ordningsvakterna och uppfattning om deras närvaro ur trygghetssynpunkt. Av tabellen (1G) nedan framgår att nio av de tio deltagarna lagt märke till ordningsvakterna under de senaste 12 månaderna. Av dessa nio har sju sett till dem minst fyra till fem gånger per vecka. Av de som lagt märke till ordningsvakterna uppger sex att de haft personlig kontakt med dem. Avslutningsvis uppger åtta av de nio deltagarna att patrullernas närvaro bidrar till att öka deras trygghet inom förordnandeområdet.

Tre frågor om ordningsvakterna i förordnandeområdena	
Antal näringsidkare som lagt märke till ordningsvakterna inom området	9
Antal näringsidkare som sett till ordningsvakterna minst 4 till 5 gånger per vecka	7
Antal näringsidkare som haft personlig kontakt med ordningsvakterna	6
Antal näringsidkare som anser att ordningsvakterna ökar deras trygghet i området	8
Totalt antal medverkande	10

Tabell 1G: Näringsidkarnas erfarenheter av ordningsvakterna under de senaste 12 månaderna

3.2 Gullmarsplan

3.2.1 Hushållsenkäten

Problemnivå	Baslinjemätning	Eftermätning
Låg	12	15
Medel	60	51
Hög	28	34
Procent	100	100
Antal	511	561

Tabell 2A: Andelen respondenter som rapporterar en låg, medel och hög problemnivå

Gullmarsplan uppvisar den högsta problemnivån bland de fyra mätområdena. Drivande i lägesbilden är i fallande ordning berusade personer, ordningsstörande vuxna, misstänkt narkotikahandel och narkotikapåverkade personer. Däremot nämns ordningsstörande ungdomar överhuvudtaget inte i hushållsenkäten. Inom området finns ett Systembolag och två utskänkningsställen som håller öppet mellan kl. 11:00 och 01:00. Under hela 2019 rapporterade ordningsvakterna 59 omhändertaganden enligt lagen (1976:511) om omhändertagande av berusade personer (LOB). Därtill rapporterades 598 'tillsägelser/avvisningar' respektive 109 fall av 'hantering av ordningsstörning/brottslig handling' under samma år. Gullmarsplan är en av stadens främsta knutpunkter. Enligt Region Stockholm (2018) passerar här 10 900 påstigande på samtliga tillgängliga färdmedel (tunnelbana, tvärbana och buss)

mellan kl. 07:30 och 08:30 varje vardag. Talande för tabellen (2A) ovan är en frånvaro av förändringar i positiv riktning mellan mättillfällena. Observerade förändringar är statistiskt signifikanta med en reservation. Förändringen rörande respondenter som uppger en låg problemlnivå är en slumpmässig variation.

Oro för brott	Baslinjemätning	Eftermätning
Låg	24	31
Medel	39	36
Hög	37	33
Procent	100	100
Antal	511	561

Tabell 2B: Andelen respondenter som rapporterar en låg, medel och hög oro för brott

Indexförändringen i tabellen (2B) ovan antyder ett försiktigt positivt resultat; ökningen av respondenter som uppger en låg oro för brott är statistiskt signifikant. Det beror på att en större andel anser att brottsligheten inom området varken har ökat eller minskat under mätperioden. Likväl kvarstår en betydande oro att utsättas för brott. Innan resultaten viktades fanns en viss överrepresentation av respondenter i den yngsta ålderskategorin 20–24 år, som i sin tur uppgav den största oron av analysens 16 ålderskategorier. Särskilt iögonfallande var avsaknaden av könsskillnader i fråga om nivåer; män och kvinnor mellan 20 och 24 år uppgav en likvärdig oro att utsättas för brott inom förordnandeområdet. Men medan kvinnorna närmast uteslutande oroade sig för ofredanden, oroade sig männen uteslutande för att råka ut för misshandel och/eller personrån.

Rutinaktiviteter	Baslinjemätning	Eftermätning
Låg	71	70
Medel	12	14
Hög	17	16
Procent	100	100
Antal	511	561

Tabell 2C: Andelen respondenter som rapporterar en låg, medel och hög inverkan på rutinaktiviteter

Tabellen (2C) ovan åskådliggör att en betydande minoritet (omkring en fjärdedel) uppger att deras rutinaktiviteter påverkas i måttlig eller hög utsträckning på grund av otrygghet kopplad till förordnandeområdet vid båda mättillfällena. De observerade små skillnaderna utgör slumpmässiga variationer.

Negativa erfarenheter	Baslinjemätning	Eftermätning
Låg	83	87
Medel	10	7
Hög	7	6
Procent	100	100
Antal	511	561

Tabell 2D: Andelen respondenter med en låg, medel och hög förekomst av negativa erfarenheter

I tabellen (2D) ovan presenteras om respondenterna blivit utsatta för ofredande, misshandel eller personrån/väskryckning alternativt upplevt något särskilt obehagligt inom förordnandeområdet under de föregående 12 månaderna. Ingen av respondenterna uppger att de blivit utsatta för något av de nämnda brotten under uppföljningsperioden. Resultaten bottnar således i erfarenheter av andra obehagliga situationer.

Tre frågor om ordningsvakterna i förordnandeområdena	
Andelen boende som lagt märke till ordningsvakterna inom området	73
Andelen boende som sett till ordningsvakterna minst 4 till 5 gånger per vecka	86
Andelen boende som haft personlig kontakt med ordningsvakterna	0
Andelen boende som anser att ordningsvakterna ökar deras trygghet i området	76
Procent	100

Tabell 2E: De boendes erfarenheter av ordningsvakterna under de senaste 12 månaderna

Av eftermätningen med hushållsenkäten i tabellen (2E) ovan framgår att 73 procent av respondenterna lagt märke till ordningsvakterna på Gullmarsplan under insatsens första 12 månader. Av dessa invånare medger 86 procent att de sett till ordningsvakterna minst fyra till fem gånger per vecka. Ingen av dem har haft personlig kontakt med patrullerna, men 76 procent anser att deras närvaro ökar den personliga tryggheten inom förordnandeområdet. Såsom avslutning kan nämnas att de mobila ordningsvakterna utförde totalt 3 225 insatser av karaktären 'tillsyn – trygghetsskapande åtgärder' och 100 aktiviteter loggades som 'vägledning och support till allmänheten' under kalenderåret 2019 på Gullmarsplan.

3.2.2 Näringsidkarenkäten

Bland näringsidkarna på Gullmarsplan framgår inga förändringar i trygghetsindexet. I tabellen (2F) ingår 19 respektive 21 av de totalt 33 verksamheterna i området. Resultaten korresponderar väl mot svaren från hushållsenkäten. Bakom den höga problemnivån ligger berusade personer och ordningsstörande vuxna, något som också går ut över deras trygghet. Erfarenheterna av

ordningsstörningar under de senaste 12 månader är icke försumbar; nära nog en femtedel bedömer att sådana incidenter har påverkat deras kunders benägenhet att besöka deras verksamhet.

Trygghetsindex	Baslinjemätning	Eftermätning
Låg	0	1
Medel	16	15
Hög	3	5
Total	19	21

Tabell 2F: Antalet näringsidkare som rapporterar en låg, medel och hög trygghet

I tabellen (2G) nedan uppger samtliga medverkande näringsidkare att de lagt märke till ordningsvakterna och då minst fyra till fem gånger per vecka under de senaste 12 månaderna. I sin tur har 13 av dem haft personlig kontakt med patrullerna. Avslutningsvis uppger 16 av de 21 näringsidkarna i eftermätningen att ordningsvakternas närvaro bidrar till att öka deras trygghet inom förordnandeområdet.

Tre frågor om ordningsvakterna i förordnandeområdena	
Antal näringsidkare som lagt märke till ordningsvakterna inom området	21
Antal näringsidkare som sett till ordningsvakterna minst 4 till 5 gånger per vecka	21
Antal näringsidkare som haft personlig kontakt med ordningsvakterna	13
Antal näringsidkare som anser att ordningsvakterna ökar deras trygghet i området	16
Totalt antal medverkande	21

Tabell 2G: Näringsidkarnas erfarenheter av ordningsvakterna under de senaste 12 månaderna

3.3 Hagsätra

3.3.1 Hushållsenkäten

I Hagsätra påvisar indexförändringen mellan mättillfällena ett positivt resultat gällande den lokala problemnivån. Tabellen (3A) nedan illustrerar en tydlig tillika statistiskt signifikant ökning av respondenter som uppger en låg förekomst av ordningsstörningar och synliga lagöverträdelser. I den utsträckning som sådant förekommer rör det sig i fallande skala misstänkt narkotikahandel, ordningsstörande ungdomar, skadegörelse/nedskräpning, narkotikapåverkade personer samt ordningsstörande vuxna. Förekomsten av berusade personer är nära nog obefintlig, vilket får stöd i Analytics. Under kalenderåret 2019 finns inga uppgifter om omhändertaganden enligt Lagen om berusade personer i Hagsätra. Samtidigt uppger respondenterna i åldersspannet 70–89 år icke oväsentligt högre problemnivåer än sina yngre motsvarigheter. Därtill samvarierar bedömningen med hur ofta man besöker förordnandeområdet – respondenter som har som rutin att göra det två eller

flera gånger per dag uppger väsentligt högre problemnivåer än dem som inte besöker det lika frekvent.

Problemnivå	Baslinjemätning	Eftermätning
Låg	65	71
Medel	19	17
Hög	16	12
Procent	100	100
Antal	467	433

Tabell 3A: Andelen respondenter som rapporterar en låg, medel och hög problemnivå

I tabellen (3B) nedan skymtas en negativ utveckling mellan mättillfällena, som förklaras av en mer utbredd uppfattning om att brottsligheten inom förordnandeområdet har ökat under de senaste 12 månaderna. Oron att utsättas för ofredande, misshandel eller personrån/väskryckning alternativt något annat brott har *inte* ökat bland respondenterna under uppföljningsperioden. Samtidigt finns det skäl att uppmärksamma befintliga nivåer. Resultaten från både baslinje- och eftermätningen vitnar om en icke oväsentlig oro att utsättas för personrån/väskryckning och då särskilt bland manliga respondenter.

Oro för brott	Baslinjemätning	Eftermätning
Låg	43	39
Medel	34	32
Hög	23	29
Procent	100	100
Antal	467	433

Tabell 3B: Andelen respondenter som rapporterar en låg, medel och hög oro för brott

Rutinaktiviteter	Baslinjemätning	Eftermätning
Låg	76	73
Medel	11	14
Hög	13	13
Procent	100	100
Antal	467	433

Tabell 3C: Andelen respondenter som rapporterar en låg, medel och hög inverkan på rutinaktiviteter

Tabellen (3C) ovan belyser att majoriteten av respondenterna inte vidtar några riskreducerande strategier eller avstår från olika aktiviteter till följd av en otrygghet, som förknippas med förordnandeområdet. Förändringarna på indexnivå mellan mättillfällena är ytterst små. Samtidigt återfinns tidigare observerade könsskillnader; av de respondenter som anpassar sina förehavanden är de närmast uteslutande kvinnor.

I tabellen (3D) nedan presenteras om respondenterna blivit utsatta för ofredande, misshandel eller personrån/väskryckning alternativt upplevt något särskilt obehagligt inom förordnandeområdet under de föregående 12 månaderna. Bakom resultaten finns tre kvinnliga respondenter som blivit utsatta för ofredande under uppföljningsperioden. I övrigt handlar det om erfarenheter av obehagliga situationer; återigen enbart bland kvinnliga respondenter.

Negativa erfarenheter	Baslinjemätning	Eftermätning
Låg	98	97
Medel	1	3
Hög	1	0
Procent	100	100
Antal	467	433

Tabell 3D: Andelen respondenter med en låg, medel och hög förekomst av negativa erfarenheter

Eftermätningen enligt tabellen (4E) nedan påvisar att 54 procent av respondenterna lagt märke till ordningsvakterna under de första 12 månaderna som de besökt Hagsätra. Av dessa deltagare uppger 62 procent ha sett till ordningsvakterna minst fyra till fem gånger per vecka. Ingen av dem förefaller ha haft personlig kontakt med patrullerna. Bland invånarna som lagt märke till ordningsvakterna anser 67 att närvaron bidrar till tryggheten inom förordnandeområdet. Under kalenderåret 2019 utförde patrullerna totalt 1 034 insatser av karaktären 'tillsyn - trygghetsskapande åtgärder' och 30 aktiviteter av karaktären 'vägledning och support till allmänheten' i Hagsätra.

Tre frågor om ordningsvakterna i förordnandeområdena	
Andelen boende som lagt märke till ordningsvakterna inom området	54
Andelen boende som sett till ordningsvakterna minst 4 till 5 gånger per vecka	62
Andelen boende som haft personlig kontakt med ordningsvakterna	0
Andelen boende som anser att ordningsvakterna ökar deras trygghet i området	67
Procent	100

Tabell 3E: De boendes erfarenheter av ordningsvakterna under de senaste 12 månaderna

3.3.2 Näringsidkarenkäten

I tabellen (3F) nedan ingår 13 respektive 18 av de totalt 39 näringsidkarna i Hagsätra. Bortfallet är således betydande vid båda mättillfällena. Förbättringen i trygghetsindexet är skenbar och förklaras av de olika svarsunderlagen. Över lag rapporteras en låg problemnivå utan negativa erfarenheter av ordningsstörningar eller utsatthet för brott under mätningarnas föregående 12 månader.

Trygghetsindex	Baslinjemätning	Eftermätning
Låg	9	16
Medel	4	2
Hög	0	0
Total	13	18

Tabell 3F: Antalet näringsidkare som rapporterar en låg, medel och hög trygghet

Vid eftermätningen innehöll näringsidkarenkäten ett antal frågor om målgruppens kännedom om tillika erfarenheter av de mobila ordningsvakterna. Av tabellen (3G) nedan framgår att 12 av de 18 respondenterna lagt märke till ordningsvakterna under de senaste 12 månaderna. Av dessa 18 har 6 sett till dem minst fyra till fem gånger per vecka. Av de som lagt märke till ordningsvakterna uppger 4 att de haft personlig kontakt med patrullerna. Avslutningsvis uppger 7 av deltagarna att närvaron bidrar till deras trygghet inom förordnandeområdet.

Tre frågor om ordningsvakterna i förordnandeområdena	
Antal näringsidkare som lagt märke till ordningsvakterna inom området	12
Antal näringsidkare som sett till ordningsvakterna minst 4 till 5 gånger per vecka	6
Antal näringsidkare som haft personlig kontakt med ordningsvakterna	4
Antal näringsidkare som anser att ordningsvakterna ökar deras trygghet i området	7
Totalt antal medverkande	18

Tabell 3G: Näringsidkarnas erfarenheter av ordningsvakterna under de senaste 12 månaderna

3.4 Årsta torg

3.4.1 Hushållsenkäten

Förordnandeområdet kring Årsta torg uppvisar den lägsta problemnivån av de fyra mätområdena. I den utsträckning som ordningsstörningar förekommer är det i fallande ordning fråga om normbrytande ungdomar och vuxna samt skadegörelse/nedskräpning. Indexförändringarna mellan mättillfällena i tabellen (4A) nedan är ytterst små. Förändringen bland respondenter som uppger en låg problemnivå är likväl statistiskt signifikant och speglar en ökad förekomst av ordningsstörande ungdomar om än från låga nivåer. En plausibel förklaring finnes i att ordningsvakterna under

mätperioden gjorde iakttagelser av ett litet antal äldre ungdomar, som uppträdde stökigt och är bosatta i närheten av förordnandeområdet. Vid ett tillfälle, en sen eftermiddag i april 2019, avvisade en patrull två unga män som rökte cannabis på torget. När ordningsvakterna rullade ut från torget i tjänstefordonet besköts de med ett skarpladdat vapen. Kulan gick in genom förardörren och snuddade vid en av dem. Brottsmisstankarna riktades mot de unga männen, 17 och 19 år gamla, som patrullen hade avvisat strax innan skottlossningen. Under polisutredningen framkom att duon var kända som en del av ett gäng som skapade otrygghet i området. Det var också orsaken till att ordningsvakterna besökte torget den aktuella dagen och samtalade med lokalinvånare om situationen (Dagens Nyheter, 2019f). Med hänsyn till att respondenterna över lag uppger en låg problemnivå ska betydelsen av en enskild extraordinär händelse, som fick stor medial spridning, inte underskattas. Under kalenderåret 2019 rapporterade ordningsvakterna 28 fall av 'tillsägelser/avvisningar', 6 fall av 'hantering av ordningsstörning/brottslig handling' respektive 5 fall av 'skadegörelse/brand'. Inga omhändertaganden av berusade personer skedde under samma period vid Årsta torg.

Problemnivå	Baslinjemätning	Eftermätning
Låg	93	91
Medel	7	9
Hög	0	1
Procent	100	100
Antal	572	609

Tabell 4A: Andelen respondenter som rapporterar en låg, medel och hög problemnivå

Indexförändringen i tabellen (4B) nedan antyder ett negativt resultat; minskningen av respondenter som uppger en låg oro för brott är statistiskt signifikant och detsamma gäller även för den ökade andelen som uppger en måttlig oro. Parallellt har andelen som rapporterar en hög oro minskat, men resultatet utgör en slumpmässig variation. Nämnade förändringar beror på att en större andel anser att brottsligheten inom området har ökat under mätperioden. Oron att utsättas för brott bland de boende är dock fortfarande påfallande låg.

Oro för brott	Baslinjemätning	Eftermätning
Låg	86	81
Medel	9	16
Hög	5	3
Procent	100	100
Antal	572	609

Tabell 4B: Andelen respondenter som rapporterar en låg, medel och hög oro för brott

Enligt tabellen (4C) nedan existerar en ytterst begränsad inverkan på sådana rutinaktiviteter som förutsätter att respondenterna besöker förordnandeområdet. I den mån de förekommer handlar det om att undvika området efter mörkrets inbrott. Att vidta riskreducerande strategier är heller inte särskilt vanligt förekommande och än färre har avstått från någon (social) aktivitet på grund av att det känns otryggt att passera genom området. Samtidigt är nämnda former av beteendeanpassningar helt och hållet förbehållna de kvinnliga respondenterna i materialet.

Rutinaktiviteter	Baslinjemätning	Eftermätning
Låg	88	89
Medel	6	8
Hög	6	3
Procent	100	100
Antal	572	609

Tabell 4C: Andelen respondenter som rapporterar en låg, medel och hög inverkan på rutinaktiviteter

Negativa erfarenheter	Baslinjemätning	Eftermätning
Låg	98	97
Medel	2	3
Hög	0	0
Procent	100	100
Antal	572	609

Tabell 4D: Andelen respondenter med en låg, medel och hög förekomst av negativa erfarenheter

Tabellen (4D) ovan baseras på om respondenterna blivit utsatta för ofredande, misshandel eller personrån/väskryckning alternativt något annat brott eller upplevt något särskilt obehagligt inom förordnandeområdet under de föregående 12 månaderna. En påfallande liten andel av de tillfrågade

hushållen uppger sådana erfarenheter. I den utsträckning det förekommer handlar det undantagslöst om att ha hamnat i obehagliga situationer.

Av eftermätningen med hushållsenkäten framgår att 89 procent av respondenterna lagt märke till ordningsvakterna på Årsta torg. Av dessa invånare menar 77 procent att de sett till ordningsvakterna minst fyra till fem gånger per vecka under insatsens första 12 månader. Uppskattningsvis 2 procent, motsvarande nio unika respondenter, har haft personlig kontakt med patrullerna. Därtill anser 84 procent att ordningsvakternas närvaro ökar den personliga tryggheten inom förordnandeområdet. Avslutningsvis utförde de mobila ordningsvakterna totalt 1 667 insatser av karaktären 'tillsyn – trygghetsskapande åtgärder' och 27 aktiviteter av karaktären 'vägledning och support till allmänheten' på Årsta torg under kalenderåret 2019.

Tre frågor om ordningsvakterna i förordnandeområdena	
Andelen boende som lagt märke till ordningsvakterna inom området	89
Andelen boende som sett till ordningsvakterna minst 4 till 5 gånger per vecka	77
Andelen boende som haft personlig kontakt med ordningsvakterna	2
Andelen boende som anser att ordningsvakterna ökar deras trygghet i området	84
Procent	100

Tabell 4E: De boendes erfarenheter av ordningsvakterna under de senaste 12 månaderna

3.4.2 Näringsidkarenkäten

Bland näringsidkarna vid Årsta torg framgår inga förändringar i trygghetsindexet. I tabellen (4F) nedan ingår 27 respektive 29 av de totalt 40 verksamheterna i området. I allt väsentligt är det fråga om mycket låga problemnivåer. Ingen av respondenterna har under de senaste 12 månaderna upplevt någon form av ordningsstörning, som sänkt deras verksamheters förmåga att attrahera kunder.

Trygghetsindex	Baslinjemätning	Eftermätning
Låg	21	24
Medel	6	5
Hög	0	0
Total	27	29

Tabell 4F: Antalet näringsidkare som rapporterar en låg, medel och hög trygghet

I tabellen (4G) nedan uppger nära nog samtliga medverkande näringsidkare att de lagt märke till ordningsvakterna och då minst fyra till fem gånger per vecka under de senaste 12 månaderna. I sin tur har 17 av dem haft personlig kontakt med patrullerna. Avslutningsvis uppger 24 av de 27

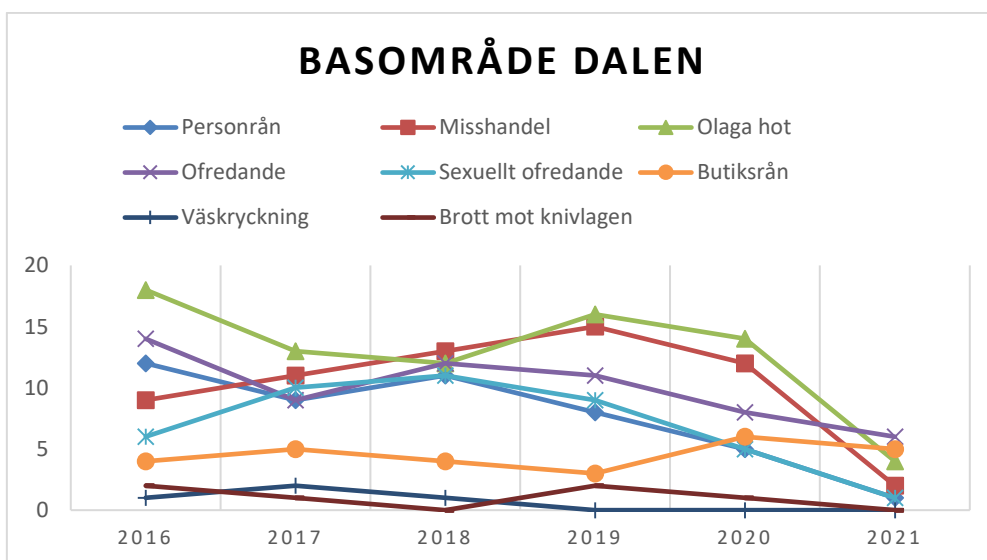
respondenterna att ordningsvakternas närvaro bidrar till att öka deras trygghet inom förordnandeområdet.

Tre frågor om ordningsvakterna i förordnandeområdena	
Antal näringsidkare som lagt märke till ordningsvakterna inom området	26
Antal näringsidkare som sett till ordningsvakterna minst 4 till 5 gånger per vecka	26
Antal näringsidkare som haft personlig kontakt med ordningsvakterna	17
Antal näringsidkare som anser att ordningsvakterna ökar deras trygghet i området	24
Totalt antal medverkande	29

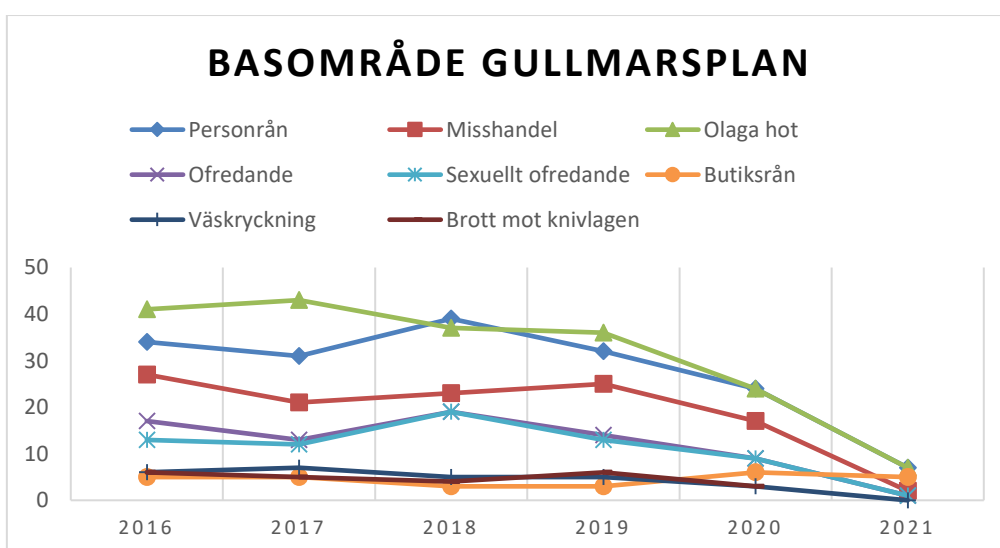
Tabell 4G: Näringsidkarnas erfarenheter av ordningsvakterna under de senaste 12 månaderna

4. Brottslighetens utveckling

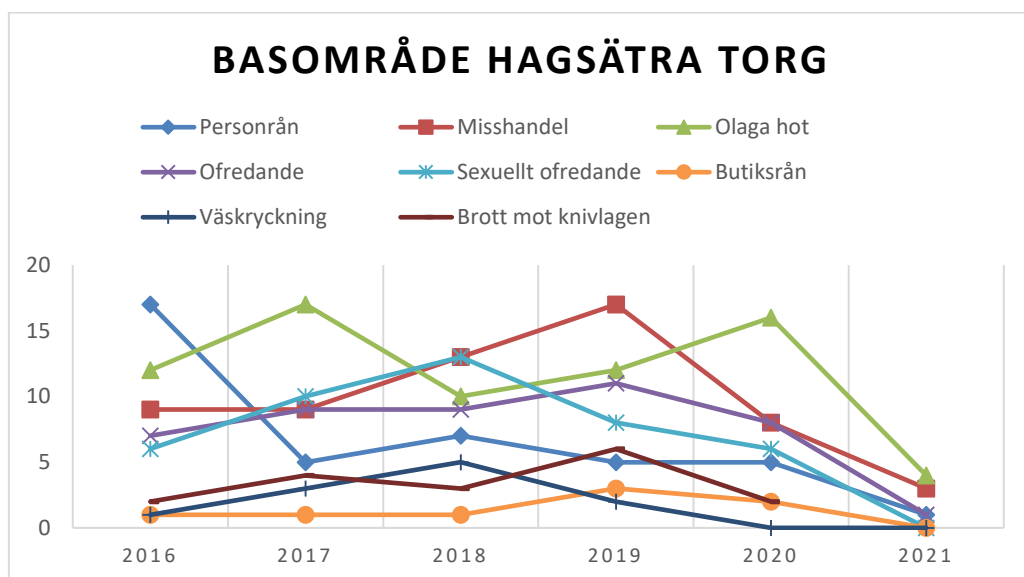
Detta kapitel lägger grunden för att besvara utvärderingens fjärde frågeställning. Den stadigvarande implementeringen väcker frågor om de mobila ordningsvakternas presumtiva brottsupptäckande såväl som brottsförebyggande genomslagskraft. Med det följer betydande metodologiska implikationer eftersom sådana interventionseffekter kan vara komplexa att fånga i tid och rum. Det handlar inte uteslutande om insatsens organisering; den mobila operativa förmågan och om avgränsningarna till LOV3-områden. Beaktansvärt nog är de tillgängliga datakällorna och statistiska verktygen inte skraddarsydda för att med god precision utläsa eventuella mätbara tillika tillförlitliga effekter av denna sorts insats. De dagsaktuella förutsättningarna begränsar inte uteslutande denna studie, utan även bevakningsbranschens försök att vidimera sina föresatser (jmf. Säkerhetsföretagen, 2020).



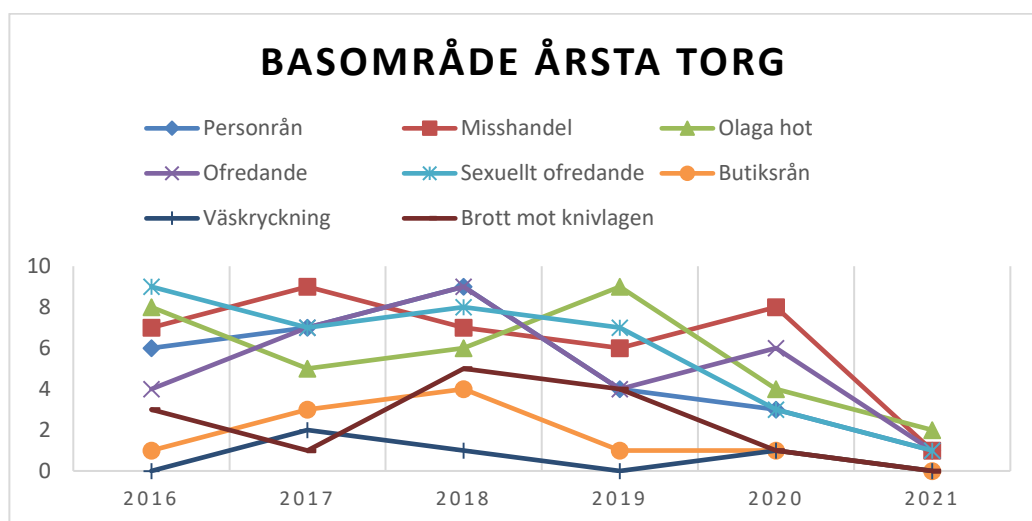
Tabell 5A: Utvecklingen av ett urval polisanmälda brott i basområde Dalen



Tabell 5B: Utvecklingen av ett urval polisanmälda brott i basområde Gullmarsplan



Tabell 5C: Utvecklingen av ett urval polisanmälda brott i basområde Hagsätra Torg



Tabell 5D: Utvecklingen av ett urval polisanmälda brott i basområde Årsta Torg

Tabellerna ovan (5A-5D) baseras på polisanmälda brott ur åtta utvalda kategorier, som alla med reservation för brott mot knivlagen klassas som offerbrott med interaktion. Ordningsvakterna började att besöka de förordnandeområden som ligger inom respektive basområde från och med 22 februari 2019. Jämförelseperioden sattes till de två kalenderåren 2017 och 2018 medan mätperioden sträcker sig från och med mars 2019 till och med mars 2021. Basområdenas yta överskrider vida förordnandeområdens geografiska dragningar. Materialet bygger också på små bastal, vilket förhindrar en tillförlitlig skattning av hur antalet anmälda brott utvecklas över tid. Dessutom överlappar försöksperioden med utbrottet av Covid-19 och tillhörande restriktioner, vilket sannolikt haft betydelse för vilka brott som begås, var de begås och huruvida de upptäcks och sedermera

kommer till polisens kännedom.⁷¹ I samtliga basområden syns en minskning av *totalen* anmälda brott under mätperioden i förhållande till jämförelseperioden – med reservation för att olika brottskategorier uppvisar olika tendenser. Resultatet kvarstår då mätperioden begränsas till ett år och närmare bestämt till de 12 månaderna innan pandemin blev en nationell angelägenhet (2019-03-01 till och med 2020-02-29). Samtidigt gör de påtalade metodologiska bristerna att sådana indikationer inte bör tillskrivas implementeringen av det mobila ordningsvaktsuppdraget.

⁷¹ Polismyndigheten bekräftar att i synnerhet misshandel av vuxna individer utomhus, där förövaren inte är bekant med offret sedan tidigare, minskade under restriktionerna. Den största minskningen inträffade efter den 20 november 2020 då regeringen förbjöd krogar att sälja alkohol efter kl. 20:00. Just våldsbrott utomhus mellan okända är oftast förknippade med nöjeslokaler och alkoholförtäring.

5. Avslutning

I detta avslutande kapitel besvaras utvärderingens frågeställningar och resultaten bedöms i förhållande till det mobila uppdragets politiska avsiktsförklaring och målbild.

1. Har implementeringen av uppdraget uppfyllt de organisatoriska förutsättningarna för en konsekvent samverkan kring aktuella förordnandeområden på en strategisk och operativ nivå?

Ja, i allt väsentligt – om än i olika utsträckning och i relation till olika aktörer. Utvärderingen slår fast att Stadsledningskontoret och Avarn Security i ett tidigt skede började att förvärva de formella förutsättningarna för utrullningen av 'ordningsvakt 2.0'. I första ledet förankrades aktörernas delade vision på både stadsdelsnivå och på lokalpolisområdesnivå (LPO). Externt slöt Polisregion Stockholm upp och bidrog med ramavtal avseende Rakelutrustning och fortbildning. I sin tur infördes ett fortbildspaket i regi av Stockholms stad, bevakningsbolaget och Polisregion Stockholm. Utbildningsinnehållet svarar upp mot de komplexa situationer som de mobila ordningsvakterna möter i linjeverksamheten. Denna avpassning mot patrullernas behov och tilltro till deras förmåga att göra egna minutoperativa problemanalyser har slagit väl ut. Från Stadsledningskontorets sida är budskapet entydigt; ordningsvakterna förväntas uppvisa en tidigare oöverträffad bredd ur ett branschperspektiv och därmed ska de också få förvalta sin egen arbetstid. Förhållningssättet står i kontrast till marknadens krav på återrapportering över *kvantiteten* tjänsteutövningar.

Mot denna bakgrund har Avarn Security givits mandat att själva bygga uppdragets operativa struktur, som successivt harmoniserats med polisiära funktioner. Detta med avsikt att öka förståelsen över organisationsgränserna för hur aktörerna kan komplettera varandra kring de lokala problembilderna i förordnandeområdena och på stadsdelsnivå. I dessa strategiska relationer framträder tydliga variationer mellan olika lokalpolisområden. Skillnaderna beror delvis på i vilket skede av implementeringen som ordningsvakterna började verka inom de olika lokalpolisområdena. LPO Norrmalm var tidigt ute under 2018 och så även LPO Skärholmen med en idag väletablerad och planlagd samverkan som resultat. Efterhand har en liknande struktur inrättats hos LPO Södermalm och LPO Järva. I relation till övriga lokalpolisområden finns emellertid en slagsida åt en egeninitierad samverkan i mån av tid, vilket i realiteten oftast reduceras till händelsestyrda insatser. De observerade skillnaderna förklaras huvudsakligen av att tillgången på polisiära yttre resurser och hur varje LPO valt att strukturera sina brottsförebyggande funktioner.

Vad beträffar stadsdelsförvaltningarnas involvering tyder resultaten på att de skulle kunna utveckla sin interna förankring av uppdraget och i sin tur hur resursen ordningsvakter förhåller sig till deras egna förebyggande funktioner (fältassistenter, fritidsledare etc.). I nuläget har patrullerna ett närmare och mer frekvent utbyte med de kommunala aktörer som har hela staden som upptagningsområde (Ungdomsjouren, Uppsökarteamet och EU-teamet). Till följd av att de sistnämnda har ett större geografiskt ansvarsområde än ordningsvakterna, har deras samverkan en betoning på att vara händelsestyrd och egeninitierad snare än planlagd.

Sammantaget saknar det mobila uppdraget ännu motstycke bland kommunala brottsförebyggande och trygghetsskapande initiativ. Satsningen bygger otvivelaktigt på ett politiskt direktiv, men utrullningen till medborgarna är i flera avseenden en tjänstemannaprodukt som bottnar i en gedigen

beställarkompetens hos Stadsledningskontoret. Frånvaron av likaledes storskaliga exempel att förhålla sig till har även haft implikationer för utvärderingen – utifrån vilka måttstockar ska implementeringen bedömas som ändamålsenlig? Det mobila uppdraget har i stor uträkning handlat om att *mobilisera* kompetens – och då inte uteslutande ur ett operativt perspektiv. Det har handlat om att gå i bräsch för en förändrad syn på yrkeskåren och inte stirra sig blind på vad en ordningsvakt *är*, konsoliderad utifrån nuvarande lagstiftning, utan vad en ordningsvakt har potential att *bli* givet rätt formella och informella förutsättningar. En sådan vision är inte förenlig med de styrningsprinciper som länge väglett beslut inom offentlig förvaltning. Till historien hör en detalj- och toppstyrning som kritiserats för att inverka negativt på tillit och samförstånd mellan beställare och utförare. Hårt hållna yrkesutövare kommer till priset av en begränsad professionell autonomi på en såväl strategisk som operativ nivå (Almqvist, Catasús & Wällstedt, 2014).

2. I vilken utsträckning överensstämmer ordningsvakternas arbetsmetodik med *best practice* i lokalt brottsförebyggande och trygghetsskapande arbete?

Ordningsvakterna är organiserade för att åstadkomma en konsekvent spridning i tid och rum mellan såväl förordnandeområdena som stadsdelarna. De jobbar självständigt och genomför i förekommande fall insatser tillsammans med andra patruller. I sin tur är patrullerna väl förtrodda med de lokala problembilderna och uppvisar en god lokalkännedom. Fotpatrulleringen riktas mot de mikroplatser inom förordnandeområdena där sannolikheten för att upptäcka lagöverträdelser, överhängande skada och förebygga risker är som störst. Ordningsvakterna tillämpar i hög utsträckning kunskapsbaserade brottsförebyggande metoder. Patrulleringen ligger i linje med den så kallade 15-minutersmetoden, som ger goda förutsättningar för att motverka ordningsstörningar tillika lagöverträdelser (Koper, 1995). Majoriteten av medarbetarna på det mobila uppdraget förvaltar således sin arbetstid väl ur brottsförebyggande synpunkt.

I sin tur är lejonparten av ordningsvakterna införstådda med huvuddragen i uppdragets arbetsbeskrivning. Arbetsmetodiken är proaktiv snarare än reaktiv och repressiv. Samtidigt råder också variationer i arbetsmetodiken, som inte förklaras av skillnader mellan olika lokala lägesbilder. I synnerhet handlar det om att majoriteten av patrullerna lägger fokus vid synlighet snarare än kontaktskapande under sin fotpatrullering. Det finns en tendens bland dem att likställa brottsförebyggande arbete med trygghetsskapande föresatser, vilket kan problematiseras. För att trygghetsskapande arbete i offentliga miljöer skall fungera betonar forskningen tre faktorer; (1) synlighet, (2) tillgänglighet och (3) förtrogenhet. Enligt trygghetstriangeln är synlighet endast en primär förutsättning för målet om ökad trygghet. För att kunna skapa trygghet på allmänna platser bör det lämpligen ske i samförstånd med allmänheten, vilket understryker behovet av att signalera tillgänglighet. Detta handlar om legitimitet, nämligen allmänhetens övertygelse om att ordningsvakterna är där för att freda deras rörelseutrymme och arbetar utifrån de eventuella problem som allmänheten adresserar på platsen. Denna legitimitet förutsätter en tredje faktor - nämligen förtrogenhet, det vill säga en god person- och lokalkännedom som är en framgångsfaktor i trygghetsskapande arbete. I dessa avseenden råder betydande variationer mellan ordningsvakterna, som sannolikt förklaras av när i tid de anslöt sig till uppdraget och hur länge de har arbetat. De ordningsvakter som ingått i uppdraget från begynnelsen och som tillkom vid den första utökningen arbetar i allt väsentligt i linje med trygghetstriangeln och uppvisar således *best practice*. Den

sammantagna rekommendationen är att koppla arbetsbeskrivningens processmål närmare uppdragets resultatmål med förhoppning om att öka samtliga patrullers programtrogenhet.

3. Hur utvecklas tryggheten bland boende och näringsidkare i anslutning till ett urval av förordnandeområdena?

De generella resultaten från trygghetsundersökningarna i Dalen, på Gullmarsplan, i Hagsätra och vid Årsta torg tyder på en avsaknad av förändringar, i varken positiv eller negativ riktning. Inom de fyra förordnandeområdena framkom inga förändringar i vare sig hushållsenkäten eller näringsidkarenkäten för den *totala lägesbilden*, som är en sammanvägning av samtliga indikatorer i alla tillämpade index. Resultaten kan tolkas på åtminstone tre olika sätt. Antingen har insatsen ingen effekt på lokala problemnivåer och oro att utsättas för brott, *eller* att patrullens arbetsmetodik inte står i paritet med lägesbilden *eller* att implementeringen av insatsen ännu pågår. Det sistnämnda understryker att utfallet bör bedömas med hänsyn till den begränsade uppföljningsperioden (53 veckor). Utvärderingen konstaterar att en lokal närvaro i ordningshållande syfte kräver tid och kontinuitet för att få genomslag, vilket tidigare studier bekräftar (Gerell, 2020; Jackson & Bradford, 2009). Dessutom genomgick det mobila uppdraget två expansionsfaser under denna period. Ordningssvakternas antal och därigenom synlighet har således succesivt ökat under mätperioden. Det är mycket möjligt att den maximala interventionsstorleken ägde rum efter att eftermätningen genomfördes. Av nämnda anledningar förordas upprepade mätningar.

Resultaten från eftermätningen med hushållsenkäten och näringsidkarenkäten intygar att ordningssvakter kan användas med positiva resultat i trygghetsskapande syfte. Undersökningarna bekräftar att de mobila ordningssvakterna uppnått en *hög* nivå av synlighet inom aktuella förordnandeområden. Dessutom anser en tung majoritet av invånare och näringsidkare i samtliga områden att ordningssvakternas närvaro bidrar till att öka deras trygghet. I Dalen uppgår denna svarsandel till 71 procent i hushållsenkäten, på Gullmarsplan till 76 procent och i Hagsätra uppgår 67 procent respektive 84 procent vid Årsta torg. Resultaten visar att de mobila ordningssvakterna uppfattas som en legitim trygghetsskapande resurs, vilket korresponderar väl mot uppdragets politiska avsiktsförklaring.

4. Hur utvecklas den polisanmälda brottsligheten i anslutning till ett urval av förordnandeområdena?

Resultaten tyder på att antalet anmälda brott ur de åtta utvalda kategorierna har minskat under försöksperioden i förhållande till jämförelseperioden. Rapporten har emellertid uppmärksammat en rad metodologiska begränsningar med de dataset som låg till grund för analysen. Det rör sig om materialets omfattning, dess beskaffenhet och geografiska avgränsning. Följaktligen bör inga slutsatser dras om de mobila ordningssvakternas presumtiva brottsupptäckande alternativt brottsförebyggande genomslagskraft på basis av denna utvärdering. I avsaknaden av adekvata underlag och ändamålsenliga verktyg kvarstår denna fråga som en kunskapslucka för vidare studier.

6. Referensförteckning

Alvesson, M. & Sköldberg, K. (2007). *Tolkning och reflektion. Vetenskapsfilosofi och kvalitativ metod*. Andra upplagan. Lund: Studentlitteratur.

Andersen, E. S. (2008). *Rethinking project management: An organizational perspective*. Harlow: Pearson education.

Ariel, B., Bland, M. & Sutherland, A. (2017). Lowering the threshold of effective deterrence'— Testing the effect of private security agents in public spaces on crime: A randomized controlled trial in a mass transit system. *PLoS One*. Nr. 12(12) 2018.

Ayling, J. (2007). Force multiplier: People as a policing resource. *International Journal of Comparative and Applied Criminal Justice*. Nr. 31(1), s. 73-100.

Berntsson, J. (2011). Security Professionals for Hire: Exploring the Many Faces of Private Security Expertise. *Millennium - Journal of International Studies*. Nr. 40(2), s. 303-320.

Björkemarken, M. (2009). *Medborgarskap, otrygghet, brottslighet*. Göteborg: Göteborgstryckeriet.

Braga, A. A., & Bond, B. J. (2008). *Policing crime and disorder hot spots: A randomized controlled trial*. *Criminology: An Interdisciplinary Journal*. Nr. 46(3), s. 577-607.

Bradley, T. & Sedgewick, C. (2009). Policing beyond the police: A 'first cut' study of private security in New Zealand. *Policing and Society*. Nr. 19(4), s. 468-492.

Bratthall, O. (2018). *Öppna drogscener: metoder för lokal samverkan kring arbetet med öppna drogscener*. Stockholm: Länsamarbetet för ANDT-frågor i Stockholms län. Diariernr. A102.918/2017.

Bringselius, L. (2019). *Tillit - En ledningsfilosofi för framtidens offentliga sektor*. Komlitt förlag.

Brottsförebyggande rådet (2014). *Brottsförebyggande polisarbete i "hot spots", resultat och erfarenheter från två projekt mot personrån och misshandel*. Rapport 2014:5.

Brottsförebyggande rådet (2018). *Relationen till rättsväsendet i socialt utsatta områden*. Rapport 2018:6.

Brottsförebyggande rådet (2020). *Samverkan i lokalt brottsförebyggande arbete*. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

Button, M. (2019). *Private Policing*. Andra utgåvan. Routledge.

- Burcar, V. & Wästerfors, D. (2013). "Den underförstådda etniciteten – om trygghetsarbete i Landskrona centrum". I Peterson, A. & Åkerström, M. (Red.), *Den sorterande ordningsmakten: Studier av etnicitet och polisiär kontroll* (s. 151–175). Malmö: Bokbox förlag.
- Czarniawska, B. (2007). *Shadowing and other techniques for doing fieldwork in modern societies*. Malmö: Liber.
- Dagens Nyheter (1996). *Fängelse för vakt som kvävde gäst* (1996-09-03).
- Dagens Nyheter (1998). *Vakter dömda till fängelse* (1998-04-18).
- Dagens Nyheter (2019a). *Demonstration mot våld efter vaktingripanden* (2019-02-05).
- Dagens Nyheter (2019b). *Bevakningsbolagets vd: En slump att vakterna var inblandade i båda händelserna*. (2019-02-22).
- Dagens Nyheter (2019c). *Ordningvakter anklagas för att provocera fram våld* (2019-03-22).
- Dagens Nyheter (2019d). *Här är fler kritiserade ingripanden av ordningvakter* (2019-10-23).
- Dagens Nyheter (2019e). *Tusentals i manifestation mot övervåld och rasprofilering från vakter och polis*. (2019-02-25).
- Dagens Nyheter (2019f). *Unga män frias för mordförsök på ordningvakter i Årsta* (2019-10-11).
- Dagens Nyheter (2020). *Freja brottades ner av ordningvakter – nu döms hon till fängelse* (2020-07-06).
- De Waard, J. (1999). The private security industry in international perspective. *European Journal of Criminal Policy and Research*, nr. 7, s. 143-174.
- Doyle, M. Andershed, H. & Frogner, L. (2015). *Tryggare kan ingen vara? Människors trygghet i närvaro av poliser, ordningvakter och polisvolontärer*. Polismyndigheten, Rikspolischefens kansli. Rapport 2015:1.
- Durlak, J.A., & DuPre, E.P., (2008). Implementation Matters: A review of research on the influence of implementation on program outcomes and the factors affecting implementation. *American Journal of Community Psychology*, nr. 41, s. 327-350.

- Edlund, A.-C., Erson, E. & Milles, K., (2007). *Språk och kön*. Stockholm: Norstedts Akademiska Förlag.
- Eterno, J. A., Barrow, C. S., Silverman, E. B. (2017). Forcible Stops: Police and Citizens Speak Out. *Public Administration Review*. Vol. 77, nr. 2, mars-april 2017.
- Expressen (1994). *Dörrvakter kvävde hennes pojkvän* (1994-06-12).
- Expressen (2020). *Hon brottades ned av vakter – dömdes själv för misshandel* (2020-06-22).
- Fangen, K. (2005). *Deltagande observation*. Malmö: Liber.
- Farrall, S. & Gadd, D. (2004). The Frequency of the Fear of Crime. *The British Journal of Criminology*. Vol. 44, nr. 1, s. 127-132.
- Farrall, S. Jackson, J. & Gray, E. (2009). *Social Order and the Fear of Crime in Contemporary Times*. New York: Oxford University Press.
- Fielding, N. & Innes, M. (2006). Reassurance Policing, Community Policing and Measuring Police Performance. *Policing and Society*. Nr. 16(2), s. 127-145.
- Franzén, M. (2008). "Problemet segregation: En orättvis jämförelse". I Magnusson, L. (Red.) *Den delade staden*, s. 25–50. Umeå: Boréa bokförlag.
- Frogner, L., Andershed, H., Lindberg, O. & Johansson, M. (2013). Directed patrol for preventing city center street violence in Sweden—A hot spot policing intervention. *European Journal on Criminal Policy and Research*, nr. 7, s. 427-442.
- Gerell, M. (2014). "Grannskap och social kapital". I *Att laga revor i samhällsväven – om social utsatthet och sociala risker i den postindustriella staden*. Malmö University Publications in Urban Studies (MAPIUS), nr. 18.
- Gerell, M., Ivert, A-K. & Mellgren, C. (2017). *Kollektiv förmåga, brott och otrygghet i Stockholms stad*. Underlagsrapport. Kommissionen för ett socialt hållbart Stockholm. Stockholms stad.
- Gerell, M. (2020). "Områdesutveckling och lokalt polisarbete". I Gerell, M. Hallin, P-O., Nilvall, K. & Westerdahl, S. (Red). *Att vända utvecklingen: Från utsatta områden till trygghet och delaktighet* (s. 209-219). Malmö University publications in urban studies (MAPIUS). Malmö: Malmö universitet.
- Goffman, E. (2011). *Stigma: Den avvikandes roll och identitet*. Tredje upplagan. Stockholm: Norstedts.

Guldbrandsson, K. (2007). *Från nyhet till vardagsnytta: Om implementeringens mödosamma konst: En forskningssammanställning*. Stockholm: Statens folkhälsoinstitut

Gundhus, O.I., H., Larsson, P. & Granér, R. (2019). "Framtidens polis?". I Larsson, P., Granér, R. & Gundhus, H. O.I. (Red.). *Polisvetenskap: En introduktion*. Tredje upplagan (s. 301-334). Lund: Studentlitteratur.

Gunnarson, M. (2019). *Att utforska praktisk kunskap: Undersökande, prövande och avtäckande metoder*. Gunnarson, M. [red]. Huddinge: Södertörns högskola.

Guwallius, K. (2017). *Ordningvakter. Nödlösningen som blev permanent – en granskande reportagebok om ordningvaktinstitutionen*. Förlag: Verbal.

Göteborgsposten (2020). *Civilkurage ska inte straffas med misshandel och fängelse* (2020-06-22).

Hansen Lofstrand, C. (2013). "När säkerhet blir en marknadsvara: Etnisk mångfald som resurs och problem för bevakningsföretag". I Peterson, A. & Åkerström, M. (Red.), *Den sorterande ordningsmakten: Studier av etnicitet och polisiär kontroll* (s. 225–248). Malmö: Bokbox förlag.

Hartman, J. (2004). *Vetenskapligt tänkande: Från kunskapsteori till metodteori* 2a upplagan. Lund: Studentlitteratur.

Heber, A. (2005). *Var rädd om dig!: En litteraturöversikt om rädslan för brott*. Rapport från Kriminologiska institutionen, Stockholms universitet.

Heber, A. (2007). *Var rädd om dig! Rädsla för brott enligt forskning, intervjupersoner och brott*. Akademisk avhandling. Stockholm: Stockholms universitet.

Heber, A. (2008). *En guide till trygghetsundersökningar*. Rapport från Tryggare Mänskligare Göteborg, Göteborgs Stad.

Hollari, S. (2006). *Redovisning av uppdraget att analysera vilka samarbets- och arbetsformer som skapar förutsättningar för goda resultat i lokalt brottsförebyggande arbete*. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

Holmberg, L. (2004). Community Policing in the Nordic Countries. *Journal of Scandinavian Studies in Criminology and Crime Prevention*. Vol. 5, s. 205-219.

Hong, S. (2017). Does increasing ethnic representativeness reduce police misconduct? Evidence from police reform in England and Wales. *Public Administration Review*. Nr. 77(2), s. 195–205.

Innes, M. (2004). Signal crimes and signal disorders: Notes on deviance as communicative action. *British Journal of Sociology*. Nr. 55(3), s. 335–355.

Innes, M. (2005). What's your problem? Signal crimes and citizen-focussed problem solving. *Criminology and Public Policy*. Nr. 4(2), s. 187–200.

Innes, M. (2007). The reassurance function. *Policing: A Journal of Policy and Practice*. Nr. 1(2), s. 132–141.

Irmgard Snertingdal, M. (2005). *Vekterens arbeidshverdag: Et spenningsfelt av kryssende forventninger*. Institutt for kriminologi og rettssosiologi. Avdeling for kriminologi, Oslo Universitetet.

Jackson, J. & Bradford, B. (2009). Crime, policing and social order: On the expressive nature of public confidence in policing. *British Journal of Sociology*. Nr. 60(3), s. 493-520.

Jensen, C., Johansson, S. & Löfström, M. (2017). *Projektledning i offentliga organisationer: Om att genomföra förändring i välfärdssektorn*. Stockholm: Liber.

Justitiedepartementet (2017). *Tillsammans mot brott. Ett nationellt brottsförebyggande program* (Skr. 2016/17:126).

Kelling, G. & Coles, C. (1996). *Fixing Broken Windows: Restoring Order and Reducing Crime in Our Communities*. New York: Free Press.

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

Kvale, S. & Brinkman, S. (2009). *Den kvalitativa forskningsintervjun*. Lund: Studentlitteratur.

Lieberg, M. (2010). "Rätten till staden". I Lieberg, M., De Laval, S. & Åkerblom, P. (Red.). *Den lärande staden*. Sid. 237–256. Umeå: Boréa Bokförlag.

Litzén, S. (2006). *Oro för brott i urban miljö. Trygghetsundersökningar med anknytning till Stockholm*. Rapport 2006:1. Kriminologiska institutionen, Stockholms universitet.

Loader, I. (1997). Thinking Normatively about Private Security. *Journal of Law and Society*, nr. 24(3), s. 377-394.

Mazerolle, L., Mangerson Davis, J. T., Bennett, S. & Sargeant, E. (2013). Procedural justice and police legitimacy: A systematic review of the research evidence. *Journal of Experimental Criminology*, nr 9(3).

Mopasa, M. S. & Stenning, P. C. (2001). Tools of the trade: The symbolic power of private security - an exploratory study. *An International Journal of Research and Policy*. Vol. 11, nr. 1.

Märak Forslund, H. (2020): *Polisens samverkan med de kommunala mobila ordningsvakterna i Stockholms stad. Brottsförebyggande och trygghetsskapande samverkan i Liljeholmens centrum*. Har

införandet av kommunala mobila ordningsvakter fyllt det syfte som var avsett från politiskt håll? Brottsförebyggande metoder och samverkan 7,5 HP. Linnéuniversitet.

Nordh, M. (2016). *Polisens brottsbekämpning*. Stockholm: Wolters Kluwer Sverige.

Norén Bretzer, Y. (2020). *Ordning och samordning: En utvärdering av 3 § LOV ordningsvakter i Gamlestaden, Göteborg*.

Mork Lomell, H. (2019). "Polisiär verksamhet utanför polisen". I Larsson, P., Granér, R. & Gundhus, H. O.I. (Red.). *Polisvetenskap: En introduktion*. Tredje upplagan (s. 281-300). Lund: Studentlitteratur.

Skyttermoen, T., & Vaagaasar, A. L. (2017). *Värdeskapande projektledning*. Lund: Studentlitteratur AB.

Sonander, A. & Muhire, H. (2020). *Rinkeby - en tunnelbanestation som alla andra: En utvärdering av samverkan vid lokalt brottsförebyggande arbete*. Lunds universitet, Rättssociologiska institutionen. Rapport 2020:2.

Stafford, M., Chandola, T., & Marmot, M. (2007). Association between fear of crime and mental health and physical functioning. *American Journal of Public Health*. Nr. 11(97), s. 2076-2081.

Svenska Dagbladet (1995). *Krogvakt dömd till fängelse* (1995-12-07).

Peterson, A. (2010). From Great Britain to Sweden: The import of reassurance policing. Local police officers in Metropolitan Stockholm. *Journal of Scandinavian Studies in Criminology and Crime Prevention*. Nr. 11(1), s. 25-45.

Peterson, O. (2018). *Nu tänker arbetsgivaren lita på dig*. Polistidningen (2018-12-06): <https://polistidningen.se/2018/12/06/nu-tanker-arbetsgivaren-lita-pa-dig/>

Pettersson, T. (2013). "Att hantera anklagelser om rasism". I Peterson, A. & Åkerström, M. (Red.), *Den sorterande ordningsmakten: Studier av etnicitet och polisiär kontroll* (s. 125-148). Malmö: Bokbox förlag.

Polismyndigheten (2018). *Granskning av särskilda satsningar - utsatta områden*. Internrevisionen. Diariennr. A191.151/2017.

Polismyndigheten (2021). *Polisregion Stockholm 3 § LOV-Förteckning*. Förvaltningsrätt Stockholm; Rättsavdelningen.

Regeringen (2019). *Ett modernare och effektivare regelverk för ordningsvakter*. Diariennr 2019:89.

Region Stockholm (2021). *Trygghet i fokus: En kartläggning av livskvalitetsbrott och otrygghet i*

Stockholmsregionen.

Rennstam, J. (2021). *Mellan bögskämt och prideparader: Inkludering och exkludering av homosexualitet i svensk polis*. Lund: Studentlitteratur AB.

Riksrevisionen (2020). *Rätt insats på rätt plats – polisens arbete i utsatta områden*. RIR 2020:20.

Schclarek Mulinari, L. (2017). *Slumpvis utvald – ras-/etnisk profilering i Sverige*. Solna: Civil Rights Defenders i samarbete med Kriminologiska institutionen, Stockholms universitet.

Statskontoret (2018). *Ombildningen till en sammanhållen polismyndighet. Slutrapport*. Rapport 2018:18.

Stenmark, H. (2005). *Polisens organisationskultur. En explorativ studie*. Akademisk avhandling. Umeå: Pedagogiska institutionen.

Sampson, R.J. (2012). *The Great American City: Chicago and the Enduring Neighborhood Effect*. Chicago: The University of Chicago Press.

Sharp, D. & Atherton, S. (2007). To Serve and Protect? The Experiences of Policing in the Community of Young People from Black and Other Ethnic Minority Groups. *British Journal of Criminology*. Nr. 47, s. 746-763.

Somerville, P. (2009). Understanding community policing. *Policing: An International Journal of Police Strategies and Management*. Nr. 32(2), s. 261-277.

Stockholms stad (2008). Stockholms stads trygghetsmätning 2008.

Stockholms stad (2011). Stockholms stads trygghetsmätning 2011.

Stockholms stad (2014). Stockholms stads trygghetsmätning 2014.

Stockholms stad (2017a). *Införande av kommunala trygghetsvakter*. Motion (2017:26) av Lotta Edholm m.fl. (alla L).

Stockholms stad (2017b). Stockholms stads trygghetsmätning 2017.

Stockholms stad (2020). *Basområdeslistan*. Årsrapport 2020.

Säkerhetsföretagen (2020). *De lokala ordningsvakterna för en trygg framtid i varje kommun*.

Torstensson Levander, M. (2007). *Trygghet, säkerhet, oro eller risk?* Rapport från Sveriges kommuner och landsting.

Torstensson, M. & Wikström, P-O. H. (1997). *Lokalt brottsförebyggande arbete - organisation och inriktning*. Rapport från problemgruppen 1997:2. Solna: Polishögskolan Forskningsenheten.

Tyler, T., R. & Fagan, J. (2008). *Legitimacy And Cooperation: Why Do People Help the Police*

Fight Crime in Their Communities? *Ohio State Journal of Criminal Law*. Nr. 6, s. 231-275.

Thorén, T., Tolsheden, I. & Gerell, M. (2020). "Platser och brott – Exempel från nordöstra Göteborg". I Gerell, M. Hallin, P-O., Nilvall, K. & Westerdahl, S. (Red). *Att vända utvecklingen: Från utsatta områden till trygghet och delaktighet* (s. 268–275). Malmö University publications in urban studies (MAPIUS). Malmö: Malmö universitet.

Thumala, A., Goold, B., & Loader, I. (2011). A tainted trade? Moral ambivalence and legitimation work in the private security industry. *British Journal of Sociology*, nr. 62(2), s. 283–303.

Tuffin, R., Morris, J., & Poole, A. (2006). *An evaluation of the impact of the National Reassurance Policing Programme*. Home Office Research Study London: Research, Development and Statistics Directorate, U.K. Home Office.

Vetenskapsrådet (2017). *Forskningsetiska principer inom humanistisk-samhällsvetenskaplig forskning*. Stockholm: Vetenskapsrådet.

van Steden, R. & Sarre, R. (2007). Privatizing policing: Describing and explaining the growth of private security. *Security journal*. Nr. 20 (4), s. 222-235.

van Steden, R. & Nalla, M. K. (2010). Citizen satisfaction with private security guards in the Netherlands: Perceptions of an ambiguous occupation. *European Journal of Criminology*. Vol. 7, nr. 3.

Vedung, E. (2009). *Utvärdering i politik och förvaltning*. Lund: Studentlitteratur.

Weisburd, D. Groff, E. R. & Yang, S-M. (2012). *The Criminology of Place*. New York: Oxford University Press.

Weisburd, D. Groff, E. R. & Yang, S-M. (2013). Understanding and Controlling Hot Spots of Crime: The Importance of Formal and Informal Social Controls. I *Prevention Science*, vol. 14 nr. 1. Author's personal copy: Society for Prevention Research.

Weisburd, D. (2008). Place-Based Policing. *Ideas in American Policing*, nr. 9. Washington, DC: Police Foundation.

Westerdahl, S. (2020). "Om att rulla apelsin: Om samverkan som samhandling eller tidsfördriv". I Gerell, M. Hallin, P-O., Nilvall, K. & Westerdahl, S. (Red). *Att vända utvecklingen: Från utsatta områden till trygghet och delaktighet* (s. 244-252). Malmö University publications in urban studies (MAPIUS). Malmö: Malmö universitet.

Wilson, J. & Kelling, G. (1982). "Broken Windows: Police and Neighborhood Safety". *Atlantic Monthly*. Nr. 249(3), s. 29–38.

Östlund, E. (2013). "Polisens sökarljus. Etnicitet som urskilningsfaktor i det operativa polisarbetet och hur den legitimeras". I Peterson, A. & Åkerström, M. (Red.), *Den sorterande ordningsmakten: Studier av etnicitet och polisiär kontroll* (s. 97–123). Malmö: Bokbox förlag.

