

## **I dialog med polisen utreda möjligheten att komplettera polisens arbete med kommunala ordningsvakter.**

- **Gränssnitt mellan stat och kommun i det offentliga rummet**



Upprättad  
Datum: 2020-01-28  
Version: 1.0  
Ansvarig:  
Förvaltning: Stadskontoret  
Avdelning/Enhet: Säkerhet och beredskap

<b>Sammanfattning</b> .....	4
<b>1. Inledning</b> .....	5
<b>2. Syfte, mål, avgränsningar och svårigheter</b> .....	6
2.1 Syfte .....	6
2.2 Mål .....	6
2.2.1 Effektmål.....	6
2.3 Avgränsningar och svårigheter .....	7
2.4 Metod och frågeställningar	
<b>3. Begreppsdefinition</b>	
3.1 LOV 3 -område.....	8
3.2 Kommunal ordningsvakt .....	8
3.3.Hotspot.....	8
3.4 Lägesbild .....	8
3.5 Samverkan .....	9
3.6 Offentliga rum .....	9
<b>4. Trygghetsskapande och brottsförebyggande aktörer</b> .....	10
4.1 Ordningsvakt .....	10
4.2 Väktare .....	11
4.3 Trygghetsvärd .....	11
4.4 Community policing .....	11
<b>5. Relevant lagstiftning och initiativ</b> .....	13
5.1 Kommunallagen (2017:725) .....	13
5.2 Tidigare motion om möjligheten att införa patrullerande väktare med ordningsvaktsförordnande i Malmö stad, 2010 .....	13
5.3 Polislagen (1984:387) .....	14
5.4 Polismyndighetens förslag på lagändring av LOV 2018.....	15
5.5 Polismyndighetens förslag på åtgärder för att bryta utvecklingen när det gäller allmän ordning och säkerhet 2018 .....	15
<b>6. I dialog med Polisområde Malmö</b> .....	16
<b>7. Vad är trygghet och otrygghet</b> .....	18
7.1.Trygghet och otrygghet .....	18
7.2 Patrullerande aktörers betydelse i stadens offentliga rum.....	19
<b>8. Kommuner och ordningsvakter</b> .....	21
<b>9. Det brottsförebyggande och trygghetsskapande arbetet</b> .....	23
9.1 Rutinaktivitetsteorin och brottstriangel.....	23
9.2 Nivåer av prevention .....	24
9.3 Social kontroll – Den informella och formella kontrollens betydelse .....	25

<b>10. Analys och slutdiskussion</b> .....	<b>27</b>
10.1 Analys av ansvarsfördelning i gränssnittet mellan stat och kommun .....	27
10.2 Analys av arbetsuppgifter och lämplighet av kommunala ordningsvakter. ....	29
10.3 Analys av samarbetsaktörer som kan komplettera Malmö stad och polisområde Malmö. ....	31
<b>11. Stadskontorets bedömning</b> .....	<b>34</b>
11.1 Är kommunal ordningsvakt en legitim och vetenskaplig underbyggt komplement till Polisområde Malmö och Malmö stads arbete att öka trygghetskänslan och den sociala kontrollen i de offentliga rummen?.....	34
11.2 Till vilka arbetsuppgifter bör ordningsvakt verka för att komplettera Malmö stad och Polisområde Malmö?.....	34
11.3 Vilka andra instanser kan komplettera Polisområde Malmös arbete i samverkan med Malmö stad?.....	34
<b>Referenser</b> .....	<b>35-38</b>

## **Bilagor**

## Sammanfattning

Kommunfullmäktige beslutade i budget 2019 att ge kommunstyrelsen i uppdrag att i dialog med Polismyndigheten utreda möjligheten att komplettera polisens arbete med kommunala ordningsvakter. Utredningen tar sin utgångspunkt i förbindelsen mellan stat och kommun vad avser (o)trygghet i de offentliga rummen. Utredningen ska utreda hur Malmö stad kan använda sig av kommunala ordningsvakter, det vill säga patrullerande ordningsvakter i stadens offentliga rum och ifall de ses som ett komplement till Polisområde Malmö. Ambitionen är att utredningen ska belysa hur man bör se på kommunalt och statligt ansvar, bevakningsbranschen och ordningsvakternas roll i det offentliga rummet, vilket utrymme lagstiftningen ger för beslut samt förslag på en fortsatt utredning inom det trygghetsskapande och brottsförebyggande arbetet där en samlad plats för olika aktörer inom samhället lyfts fram.

Ordningsvakter skapar mindre trygghet jämfört med andra statliga och kommunala tjänstepersoner. I redan trygga områden utgör de ingen effekt alls. Ordningsvakter med ett förordnande kan arbeta inom varje LOV-3 område oavsett vem som ansökt om LOV-3. De kan däremot och bör endast komplettera polisen vad gäller vid ordningsstörande.

Stadskontoret föreslås att bevaka frågan till dess det kan säkerhetsställa påvisad effektivitet, evidens och legalitet att som kommun kunna verka med ordningsvakter inom det trygghetsskapande arbetet.

Stadskontoret bör få i uppdrag att tillsammans med Polisområde Malmö och andra samverkansaktörer utreda och ge förslag till organisering av gemensam samverkansarena avseende gemensamma trygghetsskapande insatser utifrån en samlad lägesbild

# 1. Inledning

Malmö stad och dess medborgare befinner sig i en föränderlig miljö. Staden har sedan 1990 vuxit med 43 procent<sup>1</sup> och Malmö stads befolkningsprognos visar att antalet Malmöbor väntas öka med drygt 50 000 nya medborgare fram till år 2029.<sup>2</sup>

Samhället och dess aktörer har ett stort åtagande att skapa en trygg och säker tillvaro för stadens medborgare. Det handlar således om att arbeta med trygghetsskapande och förebyggande åtgärder för att skapa trygga offentliga rum för alla. Överenskommelsen *Trygg och säker stad 2017–2022* fastställer att Polisområde Malmö och Malmö stad ska samverka inom det brottsförebyggande och trygghetsskapande arbetet.<sup>3</sup> Det trygghetsskapande arbetet är ett brett uppdrag där insatser till att påverka tryggheten i staden görs. Faktorer som har stor betydelse för individers trygghet för samhället har visat sig vara, förtroende, tillit, delaktighet och social förankring men även utvecklingen av den fysiska miljön och polisens synliga närvaro. Brister samhället i att upprätthålla nämnda faktorer kan det komma att påverka individers trygghet.<sup>4</sup>

Kommunfullmäktige beslutade i budget 2019 att ge kommunstyrelsen i uppdrag att i dialog med Polismyndigheten utreda möjligheten att komplettera polisens arbete med kommunala ordningsvakter. Kommunstyrelsens arbetsutskott fattade beslut om uppdragsdirektiv den 6 maj 2019 (STK-2019-102). Utredningen tar sin utgångspunkt i förbindelsen mellan stat och kommun vad avser (o)trygghet i de offentliga rummen. Inriktningen inom utredningen är förankrad med Polisområde Malmö och Malmö stad där målet är att utreda möjligheten att komplettera om det finns ett behov av att införa en struktur för ordningsvakter. Mycket av polisens tid och resurser går åt till att utreda den grova brottsligheten och annan brottslighet, så som livskvalitetsbrott<sup>5</sup> (brott och ordningsstörningar som påverkar människors trygghet i vardagen<sup>6</sup>) prioriteras lägre. Detta medför att polisen inte syns i det offentliga rummet lika mycket som de önskat. Polismyndighetens mål inför 2024 är att nå en stark lokal närvaro, vilket Polismyndigheten ser som en grundläggande förutsättning för att klara sina uppdrag.<sup>7</sup> Fler kommuner har valt att ha verksamma ordningsvakter med resonemang om att det saknas polisiär närvaro i de offentliga rummen.

---

<sup>1</sup> Väfors Fritz, M. Khoshnood, A. (2019) *Brottslighet och utsatthet i Malmö*. Studentlitteratur AB, Lund.

<sup>2</sup> McShane, K. (2019) *Malmö stads befolkningsprognos 2019-2029*. Malmö stad.

<sup>3</sup> Martelius, M. Bull, T. (2017) *Samverkansöverenskommelse Malmö – trygg och säker stad 2017-2022*.

<sup>4</sup> Samverkansöverenskommelse mellan Malmö stad och Polisområde Malmö 2012-2016 & Väfors Fritz, M. Khoshnood, A. (2019) *Brottslighet och utsatthet i Malmö*. Studentlitteratur AB, Lund.

<sup>5</sup> Polismyndigheten (2018) . Diariennr. A598.518/2018.

<sup>6</sup> Trygghetskommissionen (2018), Aktivera samhället mot livskvalitetsbrott, Trygghetskommissionens förslag på hur säkerhet och trygghet ska kunna öka i människors vardag.

<sup>7</sup> <https://polisen.se/om-polisen/uppdrag-och-mal/> (2019-10-29)

## 2. Syfte, mål, avgränsningar och svårigheter

### 2.1 Syfte

Utredningen har till syfte att undersöka om kommunala ordningsvakter utifrån legitim och vetenskaplig evidens är en lämplig komplettering för hur Malmö stad och Polisområde Malmö kan öka trygghet och närvaro i det offentliga rummet. Om det visar sig att så inte är fallet presenteras vidare förslag på hur ett sådant arbete kan utföras för att öka trygghet inom Malmö stads offentliga rum.

### 2.2 Mål

Enligt uppdragsdirektivet ska utredningen efter avslutad utredning finna, (1) förslag till ställningstagande rörande användning av kommunala ordningsvakter i Malmö stad med avseende på legalitet och vetenskaplig evidens. (2) Under förutsättning att mål 1 visar att det är lämpligt, ska förslag på en handlingsplan för hur Malmö stad i samverkan med andra kan komplettera Polismyndigheten för att införa en struktur för kommunala ordningsvakter. Om det visar sig att mål 1 inte är lämpligt kommer någon annan form av förslag till ökad närvaro i det offentliga rummet lyftas fram. Utredningen ska lämna förslag på utformning av en sådan struktur med avseende på uppdrag, operativ styrning, organisatorisk tillhörighet, samt ledning, finansiering och uppföljning. Vidare bör ett sådant förslag i detalj undersökas i en enskild utredning. Huvudsyftet för utredningen är att ge förslag till ställningstagande rörande användning av kommunala ordningsvakter i Malmö stad.

#### 2.2.1 Effektmål

Utredningens inriktning har sin utgångspunkt i gränssnitten mellan kommun och stat vad gäller ansvar för trygghet i den offentliga miljön. Detta gränssnitt måste utredas och definieras för att säkerställa att de åtgärder som sätts in har efterfrågad effekt utifrån vetenskaplig evidens och sker inom gällande lagstiftning.

#### **Effektmålen av utredningen blir:**

- Finna ett komplement till Polismyndigheten.
- Finna en gemensam struktur för stat och kommun (som komplement till Polismyndigheten.)
- Öka närvaron i offentliga rum.

## 2.3 Avgränsningar och svårigheter

Huvudsyftet för utredningen är att ge förslag till ställningstagande rörande användning av kommunala ordningsvakter i Malmö stad utifrån att öka närvaron inom offentliga rum. Det finns inte mycket forskning gällande användning av ordningsvakter, oavsett om sökning gjorts nationellt eller internationellt. Dock har ett större intresse för att undersöka och problematisera ordningsvaktens roll påbörjats av olika aktörer i Sverige. Internationellt sett finns det andra exempel på samarbeten mellan polis och den privata säkerhetsbranschen där fler studier finns att tillgå. Utredningen ska endast lämna förslag på utformning av en struktur med avseende på uppdrag, operativ styrning, organisatorisk tillhörighet, samt ledning, finansiering och uppföljning. Vidare bör ett sådant förslag i detalj undersökas i en enskild utredning.

## 2.4. Metod och frågeställning

Grunden i föreliggande utredning utgörs av samverkan mellan Polisområde Malmö och kommun. Utredningen lyfter fram bl.a. begreppsdefinition, trygghetsskapande och brottsförebyggande aktörer, relevant lagstiftning och initiativ samt vad som framkommit i dialog med Polisområde Malmö. Utredningen är uppbyggd utifrån evidensbaserat underlag för att skapa en helhetsbild över området. Underlaget är hämtat från olika myndigheter så som SKL, Polismyndigheten, BRÅ m.fl. samt rekommendationer om litteratur från aktörer inom området.

Bearbetning av material har främst bestått av att analysera det insamlade materialet samt ett studiebesök hos Stockholm stad. För att klargöra utredningens utgångspunkt redovisas nedan frågeställningarna som kommer vägleda och driva utredningen framåt.

- Är kommunal ordningsvakt en legitim och vetenskapligt underbyggt komplement till Polisområde Malmö och Malmö stads arbete att öka trygghetskänslan och den sociala kontrollen i de offentliga rummen?
- Till vilka arbetsuppgifter bör ordningsvakt verka för att komplettera Malmö stad och Polisområde Malmö?
- Vilka andra instanser kan komplettera Polisområde Malmös arbete i samverkan med Malmö stad?

## 3. Begreppsdefinition

### 3.1 LOV 3 – område

Polisen beslutar i lagen om ordningsvakter (1980:578) om var ordningsvakter får lov att verka. Dessa områden benämns som s.k. LOV 3-områden och används om det finns ett särskilt behov samt ifall det är av väsentlig betydelse från allmän synpunkt. Ett LOV 3-område är exempelvis en shoppinggalleria, ett avgränsat geografiskt område, torg eller en stadsdel. Varje enskild ordningsvakt har rätt att verka inom ett LOV 3-område oavsett vem som ansökt om upprättat område.<sup>8</sup>

### 3.2. Kommunal ordningsvakt

Kommunal ordningsvakt betyder i denna utredning, ordningsvakter som patrullerar stadens offentliga rum i syfte att öka den sociala kontrollen och stärka individens trygghet. Det är däremot viktigt att förstå att begreppet kommunal ordningsvakt inte benämns i lag, det korrekta begreppet är ordningsvakt. Aktörer och media i samhället väljer att använda begrepp som kommunala eller mobila ordningsvakter. Lagar, föreskrifter och ordningsvaktens klädsel är lika då det är samma yrkesgrupp.

### 3.3 Hot spots

En stor del av brottsligheten är koncentrerad till ett mindre antal avgränsade platser. Dessa platser kallas inom den kriminologiska litteraturen för hot spots. I teorin koncentrerar sig brottsligheten till ett fåtal platser och senare forskning har även visat att brottsligheten inte förflyttar sig när åtgärder på dessa platser sätts in.<sup>9</sup>

### 3.4 Lägesbild

Genom att skapa en lägesbild över hur de aktuella förhållanden ser ut skapar man sig ett underlag där det blir enklare att se vilka åtgärder som ska sättas in. En lägesbild kan bygga på omvärldsbevakning, statistik och andra kunskapskällor. Det är väsentligt att man vid en lägesbild använder sig av olika aktörer och deras kunskap för att skapa en samlad lägesbild.<sup>10</sup>

---

<sup>8</sup> Nilsson, F. (2018) *Ordningsvakt, väktare och trygghetsvärd. Vad visar forskningen?* Länsstyrelsen Skåne., polisen.se

<sup>9</sup> Sarnecki, J. (2015) *Introduktion till kriminologi. Volym I.* Lund: Studentlitteratur.

<sup>10</sup> Björnström, A. (2016) *Samverkan i lokalt brottsförebyggande arbete.* Brottsförebyggande rådet. Ordförrådet AB.



### 3.5 Samverkan

Betydelsen av samverkan i brottsförebyggande och trygghetsskapande arbete är en viktig komponent för att reducera brottslighet och skapa trygghet i offentliga rum. Samverkan mellan olika aktörer där parterna tillför sina specifika resurser, kompetenser och kunskaper kan minska sannolikheten för brott och reducera den brottsliga skadeverknigen.<sup>11</sup>

### 3.6 Offentliga rum

Offentliga rum är de platser som är ämnade att vara tillgängliga för alla. Offentliga rum syftar till att användas av olika grupper och individer. På så sätt finner individer ett utbyte och lär sig respektera samt hantera varandras olikheter.<sup>12</sup> Det offentliga rummet spelar en viktig roll för planerade och oplanerade möten, mellan individer.<sup>13</sup> Det offentliga rummet skapas i det komplexa samspelet mellan informell och formell reglering, lagstiftning och moralbildning. Det är ett samspel mellan civilt samhälle och stat.<sup>14</sup>

---

<sup>11</sup> Jonsson, M. Lindblad, J. (2018) *Det brottsförebyggande arbetet i Sverige*. Brottsförebyggande rådet.

<sup>12</sup> Lidskog, R. (2006) *Staden, våldet och tryggheten – Om social ordning i ett mångkulturellt samhälle*. Uddevalla: MediaPrint

<sup>13</sup> <https://malmo.se/Service/Var-stad-och-var-omgivning/Stadsplanering--strategier/Utvecklingsomraden/Botildenborg/Motesplatser.html>. (2019-10-12)

<sup>14</sup> Lidskog, R. (2006) *Staden, våldet och tryggheten – Om social ordning i ett mångkulturellt samhälle*. Uddevalla: MediaPrint

## 4. Trygghetsskapande och brottsförebyggande aktörer

Utredningen vill belysa ordningsvaktens roll eftersom ordningsvakter många gånger förväxlas med yrken som väktare och trygghetsvårdar. Det är viktigt att benämna och se till vilka skillnader som finns mellan dessa yrkesgrupper.

### 4.1 Ordningsvakt

Ordningsvaktens historia börjar år 1925 och benämndes som ordningsmän. Ordningsmäns uppgift var att komplettera polisen med att upprätthålla ordningen. Efterhand fick rollen som ordningsmän ett större ansvar och verksamhetsfält och benämndes istället som ordningsvakt. Dock visade det sig under 1990-talet att en ordningsvaks uppgift liknade allt för mycket polisens, vilket ansågs vara problematiskt.<sup>15</sup> Motiveringen löd att *”utvecklingen lett till en osäkerhet till uniformerade kårens ställning och funktion i samhället”*. Lagen stramades åt och gäller än.<sup>16</sup> En ordningsvakt är inte tänkt till att ersätta polisen och deras arbete, utan det tilltänkta syftet är snarare att arbeta kompletterande till polisens verksamhet.<sup>17</sup>

En ordningsvakt har enligt lagen om ordningsvakter (1980:578) som uppgift att medverka till att upprätthålla den allmänna ordningen i samhället.<sup>18</sup> Bestämmelser om en ordningsvaks befogenheter regleras i diverse lagar som är relevanta för att kunna medverka till att upprätta den allmänna ordningen.<sup>19</sup> Befogenheter ger en ordningsvakt rätt till att bland annat, omhänderta, avvisa eller avlägsna med hänvisning att personen stör den allmänna ordningen eller utgör fara för sig själv eller andra. Genom sina befogenheter får en ordningsvakt i vissa situationer använda sig av våld vid behov.<sup>20</sup> Det är däremot väsentligt att ett så kallat paragraf 3-område (LOV 3) upprättas av polisen för att ordningsvaktens befogenheter ska gälla.<sup>21</sup> En ordningsvakt står formellt under Polismyndighetens befäl och har vissa polisiära befogenheter. Förordnandet gäller i tre år. Därefter måste ansökan om nytt ordningsvaktförordnande och en fortutbildning för ordningsvakter genomföras.<sup>22</sup>

En ordningsvakt är i huvudsak anställd via bevakningsföretag men kan även frilansa och anställas via externa aktörer i samhället, så som restauranger,

<sup>15</sup> Lagen (1980:578) om ordningsvakter (LOV)

<sup>16</sup> Justitsiedepartementet, 1980

<sup>17</sup> Lag (1980:578) Om ordningsvakter Ordningsvaktsförordningen (1980:589)

<sup>18</sup> Lag (1980:578) Om ordningsvakter Ordningsvaktsförordningen (1980:589)

<sup>19</sup> Sehlin, P. (2018) Juridik för ordningsvakter

<sup>20</sup> Polismyndighetens föreskrifter och allmänna råd om ordningsvakter; skyldigheter och befogenheter (2018)

<sup>21</sup> Lagen (1980:578) om ordningsvakter (LOV)

<sup>22</sup> <https://polisen.se/lagar-och-regler/ordningsvakter/ordningsvakt-utbildning/>

butiksägare eller festivalarrangörer. Varje enskild ordningsvakt kan arbeta inom det utgivna LOV-3 området oavsett vem som ansökt om att upprätthålla området. Dagens ordningsvaktsutbildning är på 80 lektionstimmar där Polismyndigheten ansvarar för godkännandet och förordandet av ordningsvakter, var av en lektionstimme innebär 45 min.<sup>23</sup> Från och med den 1 januari kommer det ske ändringar inom ordningsvaktens utbildning. Grundutbildningen för ordningsvakter kommer att regleras och utökas till 106 lektionstimmar.<sup>24</sup>

## 4.2 Väktare

En väktare är anställd av ett bevakningsföretag och har som uppgift att utföra bevakning. Väktare kan endast anställas av bevakningsföretag och inte av andra externa aktörer i samhället.<sup>25</sup> De kan både verka stationärt på en fast arbetsplats, eller vara ronderande. De har inga polisiära befogenheter och får inte agera vid ordningsstörningar eller omhändertaga berusade personer.<sup>26</sup> Deras utbildning består av 128 timmar teori och 160 timmar praktik.<sup>27</sup>

## 4.3 Trygghetsvärd

Trygghetsvärdar har inga polisiära befogenheter och saknar en formell utbildning. De ska inte ingripa vid ordningsstörningar utan endast tillkalla polis, sjukvård eller räddningstjänst vid behov. En trygghetsvärd kan benämnas med olika namn och kan ha olika arbetsuppgifter och organisering. Deras främsta uppgifter är att fungera som en traditionell "fältgrupp" med uppsökande verksamhet för att etablera kontakt med unga medborgare. I vissa fall kan de även inneha uppgifter som traditionella väktare har, rondering i kommunens lokaler, motta larm om oroligheter i kommunen etc.<sup>28</sup>

## 4.4 Community policing

Det har blivit mer vanligt inom det brottförebyggande arbetet att arbeta med så kallat Community policing. Detta innebär att aktörer går samman på lokal nivå för att tillsammans skapa en social ordning. Regeringen uppmanar kommersiella, offentliga och ideella aktörer att samverka för att förebygga brott. Tidigare låg det ordningsskapande arbetet enbart på myndigheter och de politiska institutionerna.<sup>29</sup> Modellens grundtanke är att polisen ska

---

<sup>23</sup> Fap (2017:12) Polismyndighetens föreskrifter och allmänna råd 1§ 4 kap om ordningsvakter

<sup>24</sup> Bilaga 1, grundutbildning för ordningsvakter, utdrag från FAP 2019

<sup>25</sup> Nilsson, F. (2018) *Ordningsvakt, väktare och trygghetsvärd. Vad visar forskningen?* Länsstyrelsen Skåne, Rikspolisstyrelsens författningssamling RPSFS 2012:18 FAP 579-2, 38ff

<sup>26</sup> Rikspolisstyrelsens författningssamling RPSFS 2012:18 FAP 579-2, 38ff

<sup>27</sup> Nilsson, F. (2018) *Ordningsvakt, väktare och trygghetsvärd. Vad visar forskningen?* Länsstyrelsen Skåne, Rikspolisstyrelsens författningssamling RPSFS 2012:18 FAP 579-2, 38ff

<sup>28</sup> Nilsson, F. (2018) *Ordningsvakt, väktare och trygghetsvärd. Vad visar forskningen?* Länsstyrelsen Skåne

<sup>29</sup> Lidskog, R. (2006) *Staden, våldet och tryggheten – Om social ordning i ett mångkulturellt samhälle*. Uddevalla: MediaPrint

engagera lokalsamhället och tillsammans med medborgarna formulera vilka brottsproblem som kan finnas i området. Genom detta arbetsätt ökar förutsättningar för polisen att skapa förtroende bland medborgare, vilket även i sin tur kan leda till en ökad medborgares motivation att tillsammans med polisen finna vägar för att förebygga problem som orsakar brottslighet och otrygghet.<sup>30</sup>

---

<sup>30</sup> Holmberg, S. (2016) *Insatser mot brott och otrygghet i socialt utsatta områden – En kunskapsöversikt*. Brottsförebyggande rådet

## 5. Relevant lagstiftning och initiativ

### 5.1 Kommunallagen (2017: 725)

Kommuner styrs av lagar, förordningar och myndigheter. I kommunallagen beskrivs det grundläggande regelverket för hur den lokala självstyrelsen utövas och vad som är kompetensenligt inom en kommun. 2 kap i kommunallagen regleras kommunala angelägenheter. De allmänna befogenheter och lokaliseringsprincipen regleras i § 1.

*”Kommuner och landsting får själva ha hand om angelägenheter av allmänt intresse som har anknytning till kommunens eller landstingets område eller deras medlemmar.”*

Vidare regleras det i 2 kap § 2 om de uppgifter som kommuner och landsting inte får ha hand om.

*”Kommuner och landsting får inte ha hand om sådana angelägenheter som enbart staten, en annan kommun eller ett annat landsting eller någon annan ska ha hand om”.*

### 5.2 Tidigare motioner om möjligheten att införa patrullerande väktare med ordningsvaktsförordnande i Malmö

Kommunfullmäktige i Malmö stad avslag 2010 en motion (KS-KOM-2009-00926) motion om möjligheten att införa patrullerande väktare med ordningsvaktsförordnande. Enligt SKL finns det inte någon lagstiftning som ger kommunen befogenheter att bedriva ordningshållande verksamheter utan att det i sådana fall skulle gälla egendom eller egen personal. Kommunen får inte ha verksamheter som är substitut för statens bristande personella resurser och man menar dessutom att ordningshållning för allmänheten kan anses som kompetensstridigt gentemot Polismyndigheten. SKL menar att man inte kan tolka in denna verksamhet i 2 kap 1§ om allmänna befogenheter i kommunallagen. Stadskontorets bedömning löd att det är polisens uppgift att bekämpa brott. I enlighet med SKL ansåg Stadskontoret att införa patrullerande väktare med ordningsvaktsförordnande inte ligger i linje med en kommuns ansvar och kompetensområde.<sup>31</sup>

---

<sup>31</sup> KS-KOM-2009-00926

Kommunfullmäktige i Malmö stad avslag även STK-2017-468 motion om att införa trygghetsvakter i Malmö. Stadskontoret tolkade motionärernas begrepp trygghetsvakter som att de helt eller delvis skulle kunna ha en förmåga att ersätta polisen. Detta för att säkerhetställa medborgarnas säkerhet. Stadskontoret bedömde att det inte fanns någon lagstiftning som ger kommunen ansvar eller befogenhet att bedriva ordningshållning för allmänheten på offentliga platser. Det ansågs vara direkt kompetensstridigt gentemot polismyndighetens uppdrag. Däremot ansåg stadskontoret att det istället var viktigt att stärka närvaron av offentliga representanter på allmänna platser och ansåg därför att den aspekten istället bör utredas vidare.<sup>32</sup>

### 5.3 Polislagen (1984:387)

Polismyndigheten är en statlig myndighet där verksamhetens ändamål beskrivs i polislagen (1984:387) 1 §.

*”Som ett led i samhällets verksamhet för att främja rättvisa och trygghet ska polisens arbete syfta till att upprätthålla allmän ordning och säkerhet samt att i övrigt tillförsäkra allmänheten skydd och annan hjälp.”*

Vidare regleras polisens uppgifter i 2 §.

*”Till Polismyndighetens uppgift hör att*

- 1. Förebygga, förhindra och upptäcka brottslig verksamhet och andra störningar av den allmänna ordningen eller säkerheten.*
- 2. Övervaka den allmänna ordningen och säkerheten och ingripa när störningar har inträffat,*
- 3. Utredda och beivra brott som hör under allmänt åtal,*
- 4. Lämna allmänheten skydd, upplysningar och annan hjälp, när sådant bistånd lämpligen kan ges av polisen,*
- 5. Fullgöra den verksamhet som ankommer på Polismyndigheten enligt särskilda bestämmelser. Lag (2014:588)”*

Polisens arbete utgör en central roll av det brottsförebyggande arbete. Det är polisen som ska förebygga, förhindra och upptäcka brottslig verksamhet, övervaka allmän ordning, säkerhet, och utreda brott (1984:387, 2§). Det är således polisen som upprätthåller den allmänna ordningen och säkerhet i samhället.<sup>33</sup> Däremot kan även andra myndigheter, kommuner och aktörer bedriva brottsförebyggande och trygghetsskapande arbete som syftar till att försvåra genomförande av brott. Det finns många resurser att använda

---

<sup>32</sup> STK-2017-468

<sup>33</sup> Polislagen (1984:387)

sig av i samhället som kan vara mycket värdefulla inom det brottsförebyggande och trygghetsskapande arbetet.<sup>34</sup>

#### 5.4 Polismyndighetens förslag på lagändring av LOV

Polismyndigheten ansåg 2018 att den nuvarande lagstiftningen inte följt med i samhällsutvecklingen och skickade därför in ett förslag på lagändring av LOV till Justitiedepartementet i juni 2018.<sup>35</sup> Nuvarande lagstiftning är från 1980-talet och har endast genomgått ett antal mindre förändringar jämfört med den samhällsutvecklingen som skett. Polismyndigheten har med nuvarande lagutformning inte möjlighet att bevilja kommuners ökade efterfrågan om att anställa ordningsvakter i större geografiska områden. LOV3§ ska endast fungera som en undantagsregel. I skrivelsen till Justitiedepartementet föreslår polisen att det istället ska formuleras som en kompletterande regel, som möjligen ska kunna tillämpas om det finns behov av ordningshållanden utan direkta polisiära uppgifter<sup>36</sup>.

#### 5.5 Polismyndighetens förslag på åtgärder för att bryta utvecklingen när det gäller allmän ordning och säkerhet, 2018.

Polisen arbetar intensivt med att bli mer offensiv vad gäller att arbeta mot brottslighet och den ordningsstörning som finns i städer. Polismyndighetens kärnuppgift är att förebygga och utreda brott, samt att i övrigt upprätthålla allmän ordning och säkerhet. Dock är tillväxten och återväxten i de kriminella miljöerna ett av de grundläggande problemen och Polismyndigheten har vidare konstaterat att mycket av polisens tid och resurser går åt till att utreda den grova brottsligheten. Polisen har svårt att hinna med att utreda annan brottslighet, så som livskvalitetsbrott som kan vara kännbar för varje enskild individ. Förslag från Polismyndigheten i tidigare dialog med Regeringskansliet redogör att flera olika samhällsaktörer måste öka sina insatser för att bryta den negativa utvecklingen, i synnerhet i de utsatta områdena. Det krävs en kombination av kraftfulla åtgärder mot själva grundproblemen och därmed ett aktivt förebyggande arbete, både från såväl offentliga och privata aktörer<sup>37</sup>. I skrivelsen ges det förslag på uppdrag som myndigheter, kommuner, landstings och övriga aktörer bör överväga för att kunna bryta den utveckling som sker.<sup>38</sup>

---

<sup>34</sup> Polismyndigheten (2018). Diariennr. A598.518/2018 & Trygghetskommissionen (2018), Aktivera samhället mot livskvalitetsbrott, Trygghetskommissionens förslag på hur säkerhet och trygghet ska kunna öka i människors vardag.

<sup>35</sup> Polismyndigheten (2018). Diariennr. A259.611/2018.

<sup>36</sup> Polismyndigheten (2018). Diariennr. A259.611/2018 & [https://polisen.se/aktuellt/nyheter/2018/juni/vill-andra-ordningsvaktslag/\(2019-09-13\)](https://polisen.se/aktuellt/nyheter/2018/juni/vill-andra-ordningsvaktslag/(2019-09-13))

<sup>37</sup> Polismyndigheten(2018) . Diariennr. A598.518/2018.

<sup>38</sup> Bifogad bilaga, Polismyndigheten (2018). Diariennr. A598.518/2018.

## 6. Dialog med Polisområde Malmö

Polisområde Malmö anser att kommunala ordningsvakter, inom gällande lagstiftning kan avlasta Polismyndigheten på specifika avgränsade platser, under vissa tidpunkter. Detta för att medverka till att upprätthålla den allmänna ordningen, i enlighet med lag (1980:578) om ordningsvakter.

Polisområde Malmö anser att platser där det under vissa tidpunkter förekommer ordningsstörningar till följd av bland annat berusning är att räknas som specifika platser. Ordningsvakter har då befogenhet att agera enligt polislagen och lagen om omhändertagande av berusande personer t.ex.

Vidare anser Polisområde Malmö att vid ett eventuellt införande av kommunala ordningsvakter på de specifikt avgränsade platserna ska uppgifterna vara för särskilt lämpade personer.<sup>39</sup>

Införandet av kommunala ordningsvakter kan skapa arbetsuppgifter för polisen i form av övertagande och prövning av ingripande som utförs av ordningsvakter. Däremot kan införandet av kommunala ordningsvakter bidra till att förebygga ordningsstörningar och annan brottslighet i området, som polisen annars hade haft att hantera.

Polisområde Malmö anser att ett införande av kommunala ordningsvakter bör ses som en del i en större trygghetsåtgärning med utökad samverkan med andra, inte enbart kommunala aktörer. Inom denna samverkan ses Polismyndigheten vara den aktör som leder det brottsbekämpande arbetet.<sup>40</sup> ii

Förändringar kopplat till ordningsvakter och det brottsförebyggande ansvaret

- **Ordningsvakter kan avlasta polisen**  
Ett effektivare och modernare regelverk för ordningsvakter kommer att utredas. Det handlar om möjligheten för ordningsvakter att

---

<sup>39</sup> Mårtensson, H (2019) Polismyndigheten POMA, Kansli.

<sup>40</sup> Mårtensson, H (2019) Polismyndigheten POMA, Kansli.



avlasta polisen i högre grad, exempelvis vad gäller transporter. Utredningen tillsätts hösten 2019.<sup>41</sup>

- **Kommande utbildning för ordningsvakter**  
Förlängd ordningsvaktsutbildning som börjar gälla från den 1 jan 2020.<sup>42</sup>
- **Lagstifta om brottsförebyggande ansvar för kommuner**  
Det brottsförebyggande arbetet sker idag på frivillig basis. Kommuner ansvarar däremot för en rad verksamheter som bidrar till att motverka brott. Det ska enligt regeringen föreslås en utredning gällande hur ett lagstiftat kommunalt ansvar att arbeta brottsförebyggande kan utformas.<sup>43</sup>

---

<sup>41</sup> <https://www.regeringen.se/artiklar/2019/09/regeringen-foreslar-ytterligare-atgarder-mot-gangkriminaliteten/>

<sup>42</sup> Bilaga 1, grundutbildning för ordningsvakter, utdrag från FAP 2019

<sup>43</sup> <https://www.regeringen.se/artiklar/2019/09/regeringen-foreslar-ytterligare-atgarder-mot-gangkriminaliteten/>

## 7. Vad är trygghet och otrygghet?

### 7.1 Trygghet och otrygghet

Beroende på kontexten kan begreppet (o)trygghet betyda olika.<sup>44</sup> Det är kontexten för brottslighet, samhällsplanering och boende som är centrala för utredningen då det utreds ifall kommunala ordningsvakter kan komplettera Malmö stad och Polisområde Malmö arbete. (O)trygghet har kommit att bli en angelägenhet för de organisationer och myndigheter som har sina verksamhetsområden kopplat till frågor kring brottslighet, samhällsplanering och boende.<sup>45</sup>

I den engelska litteraturen talas det om begreppet *fear of crime*, rädsla för brott.<sup>46</sup> Inom den svenska kontexten och den här utredningen är definitionen istället (o)trygghet. Det brottsförebyggande arbetet söker metoder och arbetssätt för att minska brottslighet och rädslan för att utsättas för brott. Det råder dock en komplex relation mellan utsatthet och rädsla för brott.<sup>47</sup>

Individer definierar begreppet (o)trygghet olika. Det är ofta kopplat till individens egna erfarenheter, upplevelser och egenskaper. Det är många gånger svårt att mäta (o)trygghet då det är en subjektiv upplevelse.<sup>48</sup> Faktorer som har stor betydelse för individers (o)trygghet för samhället har visat sig vara: *förtroende, tillit, delaktighet, hållbarhet och social*

---

<sup>44</sup> Torstensson Levander, M. (2007) *Trygghet, säkerhet, oro eller risk?* Stockholm: Sveriges kommuner och landsting.

<sup>45</sup> Torstensson Levander, M. (2007) *Trygghet, säkerhet, oro eller risk?* Stockholm: Sveriges kommuner och landsting.

<sup>46</sup> Torstensson Levander, M. (2007) *Trygghet, säkerhet, oro eller risk?* Stockholm: Sveriges kommuner och landsting.

<sup>47</sup> Lidskog, R. (2006) *Staden, våldet och tryggheten – Om social ordning i ett mångkulturellt samhälle*. Uddevalla: MediaPrint

<sup>48</sup> Torstensson Levander, M. (2007) *Trygghet, säkerhet, oro eller risk?* Stockholm: Sveriges kommuner och landsting. Garofalo, J. (1981) *The Fear of Crime: Causes and Consequences* Journal of Criminal Law and Criminology, Garofalo, J. (1981) *The Fear of Crime: Causes and Consequences* Journal of Criminal Law and Criminology

*förankring*. Brister samhället i att upprätthålla dessa faktorer kan det även komma att påverka individers (o)trygghet.<sup>49</sup>

Det finns yttre faktorer som kan påverka (o)trygghet. Specifika områden, fysiska attribut och massmedia är exempel på vad som kan påverka. Det är därför viktigt att utifrån målgrupp och problematik anpassa rätt typ av åtgärd.<sup>50</sup> Används inte rätt strategier och konkreta åtgärder för att öka tryggheten kan det istället skapas en obefogad trygghet utan någon ökad säkerhet eller faktisk förändring i omgivningen. Inom kriminologin betonas att det är viktigt att inrikta sig mot den obefogade rädslan för att utsättas för brott och brott och ordningsstörningar.<sup>51</sup> Det är därför väsentligt att först skapa säkra offentliga rum för att därefter arbeta med individers subjektiva uppfattning av platser. Det råder en ökad sannolikhet för att brott och ordningsstörningar sker ifall medborgare känner otrygghet i de offentliga rummen och väljer att inte vistas där. Eftersom det är en subjektiv känsla blir även trygghetsarbetet komplext.<sup>52</sup>

Genom att först inrikta arbetet på platsers säkerhet kan man därefter arbeta med individers (o)trygghet. Eftersom definitionen av trygghetsbegreppet då även inkluderar begreppet säkerhet är det viktigt att förstå skillnaden mellan dessa begrepp. Säkerhet är individers men även någon närståendes faktiska risk att utsättas för ordningsstörningar och Trygghetsbegreppet är som tidigare nämnts en subjektiv känsla, det vill säga individens upplevelse av sin egen eller en i sin närhets säkerhet.<sup>53</sup>

## 7.2 Patrullerande aktörers betydelse i stadens offentliga rum

Ordningsvakter, väktare och trygghetsvärdar verksamma i krogtäta kvarter eller i citykärnor har ökat runt om i Sveriges kommuner. Detta för att stärka den sociala kontrollen och närvaron i de offentliga rummen i syfte att skapa trygghet för individer som befinner sig i kommunen. Det är viktigt att se till privata, kommunala och statliga aktörer, för att se ifall det finns skillnader beroende på vem det är som patrullerar i staden för att öka individers trygghet. Generellt sett har det i forskning visat sig att privata aktörer inte anses öka tryggheten i samma utsträckning som statliga, kommunala uniformerade och icke uniformerade tjänstepersoner. Detta baseras främst på medborgarnas förtroende till stat och kommun, då det är deras uttalade uppgift.<sup>54</sup> Om individer upplever att samhället inte

---

<sup>49</sup> (<https://malmo.se/Sa-arbetar-vi-med.../Trygghet-och-sakerhet/Samarbeten-med-polisen/Samverkansavtal-mellan-Malmo-stad-och-polisen.html>)

<sup>50</sup> Nilsson, F. (2018) Ordningsvakt, väktare och trygghetsvärd. Vad visar forskningen? Länsstyrelsen Skåne.

<sup>51</sup> Lidskog, R. (2006) *Staden, våldet och tryggheten – Om social ordning i ett mångkulturellt samhälle*. Uddevalla: MediaPrint

<sup>52</sup> Lidskog, R. (2006) *Staden, våldet och tryggheten – Om social ordning i ett mångkulturellt samhälle*. Uddevalla: MediaPrint

<sup>53</sup> Trygghetskommissionen (2018), Aktivera samhället mot livskvalitetsbrott, Trygghetskommissionens förslag på hur säkerhet och trygghet ska kunna öka i människors vardag.

<sup>54</sup> Nilsson, F. (2018) *Ordningsvakt, väktare och trygghetsvärd. Vad visar forskningen?* Länsstyrelsen Skåne.

bemöter brott och ordningsstörningar påverkas individers förtroende och tillit för samhällets aktörer.<sup>55</sup> Effekten av vilken aktör som syns i det offentliga rummet kan variera. I offentliga rum där det redan råder en känsla av trygghet har det visat sig att all form av åtgärder och av eventuell patrullering inte ger någon tryggare effekt. Däremot kan aktörer oavsett om det är poliser, ordningsvakter eller trygghetsvårdar öka tryggheten i otrygga miljöer. Med otrygga miljöer menas vara platser där exempelvis det råder en låg social kontroll eller i stadsmiljö med mycket människor nattetid. Viktigt är att utreda de bakomliggande faktorerna till varför det för ett flertal är en otrygg plats, för att använda sig av rätt typ av patrullering. Forskning visar att tryggast blir individer av fotpatrullerade poliser och att andra aktörer kan leda till något lägre grad av trygghet.<sup>56</sup>

Försök som syftar till att skydda stadens offentliga rum kan i praktiken snarare få motsatt effekt. En stad behöver utrymmen som inte är helt kontrollerade eller tillrättalagda, som är öppna för sociala interaktioner mellan individer som kommer från olika generationer, kön, klasser, livsstilar och kulturer. Dock krävs det att rummen är skapta eller regleras så att ingen enskild grupp tar över det offentliga rummet. Det är en balans mellan den formella och informella kontrollen som måste för varje offentligt rum regleras. Det offentliga rummet skapas mellan stat, och civilt samhälle.<sup>57</sup>

---

<sup>55</sup> Lidskog, R. (2006) *Staden, våldet och tryggheten – Om social ordning i ett mångkulturellt samhälle*. Uddevalla: MediaPrint

<sup>56</sup> Doyle, M. Frogner, L. Andershed, H. (2015) *Tryggare kan ingen vara – Människors trygghet i närvaro av poliser, ordningsvakter och polisvolontärer*. Polismyndigheten, Örebro universitet

<sup>57</sup> Lidskog, R. (2006) *Staden, våldet och tryggheten – Om social ordning i ett mångkulturellt samhälle*. Uddevalla: MediaPrint

## 8. Kommuner och ordningsvakt

Det är ca 55 av landets kommuner som har patrullerande ordningsvakter på offentliga platser.<sup>58</sup> Det är aktuellt att titta på vilka olika alternativ det finns för att ha verksamma kommunala ordningsvakter. Enligt arbetsmiljölagen (AML) innebär en anställning att det är arbetsgivaren som ansvarar för att förebygga ohälsa och olycksfall. Det är även arbetsgivarens uppgift att tillhandhålla den utrustning som behövs för att utträta arbetsuppgifter. Vid upphandling ställer arbetsgivaren istället krav på att leverantören ska följa arbetsmiljöverkets lagar och regler. Tillhandahållandet av utrustning förflyttas till den aktör som blir leverantör för uppdraget.<sup>59</sup>

Stockholm stad har genom sitt tidigare upphandlade avtal tillsammans med bevakningsföretaget Nokas valt att genomföra ett stort och kostsamt projekt. Projektet innefattar ett operativt arbete som bygger på traditionella samverkansmetoder med gemensam plats och delad lägesbild. Inom samverkan finns privata, offentliga och statliga aktörer som arbetar med den sociala kontrollen inom staden. En förutsättning för att satsningen och samverkan fungerat är att det finns rätt person på rätt plats. Stockholm stad har handplockade ordningsvakter som bevakningsföretaget Nokas anser lämpliga för deras uppdrag. Eftersom ordningsvaktsutbildningen anses vara bristfällig har Stockholm stad investerat i att komplettera den ordinarie ordningsvaktsutbildningen. Det handlar om kompletterade moment som Stockholm stad krävställer för deras ordningsvakter att ha kunskap om. Det är en stor investering från Stockholms stad med vidareutbildning för de ordningsvakter som blir handplockade. Risken finns alltid som med andra anställningar att ordningsvakter väljer att avsluta sitt uppdrag. Stockholm stad behöver då på nytt bekosta vidareutbildning för att fylla upp med nya ordningsvakter med projektets krävställda kompetens. Samma kostsamma process kommer ske om det blir en ny upphandling och nuvarande leverantör av

---

<sup>58</sup> Hagström, P. (2019) Med vakter i patrullen. Polistidningen.se

<sup>59</sup> Arbetsmiljöverkets hemsida (2019), <https://www.av.se/arbetsmiljoarbete-och-inspektioner/lagar-och-regler-om-arbetsmiljo/arbetsmiljolagen/>

ordningsvakter, i detta fall bevakningsföretaget Nokas, inte tilldelas uppdraget. Stockholms projekt med ordningsvakter kommer att fortgå tills att forskning visar att deras arbetsmetod inte fungerar. Det är dock inte ett projekt utan svårigheter. I dagens lagstiftning finns det problem med att alla ordningsvakter inklusive de som inte blivit handplockade kan arbeta inom det upprättade LOV 3-området. Vidare rekommenderar Stockholm stad andra kommuner att ta lärdomar av deras projekt. Man bör istället börja från andra änden med en samlad central, där olika aktörer arbetar från en samlad plats, en central där ordningsvakter bör verka som ett komplement utifrån en samlad lägesbild.<sup>60</sup>

Staffanstorps kommun tog i kommunstyrelsen beslut att bygga upp en organisation med kommunala ordningsvakter. Beslutet överklagades till Förvaltningsrätten och vidare till Kammarrätten (2019-10-29 KR 3791-18) med prövning om beslutet är en angelägenhet för kommunen och om kommunstyrelsen överskridit sina befogenheter genom att fatta beslut. Förvaltningsrätten bedömer att ett införande av en organisation med ordningsvakter kan anses vara en angelägenhet av allmänt intresse som har anknytning till kommunens område eller dess medlemmar. Det har inte framkommit att de uppgifter som ordningsvakterna skulle utföra enbart ska utföras av staten, annan kommun eller landsting eller någon annan. Beslutet att bygga upp en organisation med ordningsvakter kan därför inte upphävas på grund av att det inte gör en angelägenhet för kommun. Däremot anser Förvaltningsrätten att kommunstyrelsen överskridit sina befogenheter då det är fullmäktige som ska besluta alla ärenden av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt. Beslutet att införa en organisation av ordningsvakter ska följaktligen upphävas.

Kammarrätten instämmer i förvaltningsrättens bedömning att det rör sig om ett ärende av principiell beskaffenhet där beslutanderätten finns hos kommunfullmäktige och inte går att delegera. Att Kammarrätten inte prövar Förvaltningsrättens tolkning att en ordningsvaktsorganisation i kommunal regi kan anses vara en angelägenhet av allmänt intresse kan tolkas att de inte samtycker i frågan och att frågan är underordnad och inte har betydelse för utgången i beslutet.<sup>61</sup>

Landskrona kommun har ett tillstånd enligt LOV-3 för stora delar av centrum, vilket förnyas vart tredje år och har pågått sedan 2004. Syftet har varit att förhindra och hantera krogrelaterat våld då det varit mycket misshandel utomhus både under kvällstid och nattetid när krogar varit öppna. Landskrona kommun har valt att timanställa ordningsvakter då man sett en fördel med att kunna utbilda och använda kommunens värdegrunder. Dock har nackdelen med denna typ av anställning varit arbetsmiljöansvaret då en kommun inte har ordningsvakter i sin

---

<sup>60</sup> Studieresa, Stockholm stad (2019-10-16)

<sup>61</sup> KR 3791-18

yrkeskategori. Kommunen i detta fallet ska ansvara för ändamålsenligt kläder och utrustning. Enligt Polismyndighetens föreskrifter och allmänna råd om ordningsvakter är det specifik klädsel med tillhörande utrustning samt skyddsutrustning så som batong och handfängsel. Arbetsgivaransvaret innefattar även att genomföra APT, medarbetarsamtal, riskanalyser för arbetet samt arbetsskadehantering m.m.<sup>62</sup>

## 9. Det brottsförebyggande och trygghetsskapande arbetet

I Malmö stads Trygghets- och säkerhetspolicy uttrycks att Malmö stads arbete med trygghet och säkerhet ska utgå från ett preventivt förhållningssätt med fokus på främjande insatser. Detta görs genom att analysera bakomliggande orsaker och förebygga eller hantera dessa, med stöd i forskning och beprövad erfarenhet. Fokus är att genom ett systematiskt arbete bidra till förvaltningarnas förmåga att utföra sina respektive grunduppdrag.<sup>63</sup> Det brottsförebyggande arbetet delas ofta in i två kategorier. Det talas om den sociala brottspreventionen som syftar till att motverka att individer begår brott. Det kan handla om insatser i skolan, insatser mot riskgrupper eller enskilda individer som löper stor risk att begå en brottslig handling. Den situationella brottspreventionen som är den andra kategorin inom det brottsförebyggande arbetet inriktar sig istället mot tillfället, platsen eller sammanhanget där brottet begås.<sup>64</sup> Socialt och situationellt brottsförebyggande arbete bör samverka och komplettera varannat för att minska att brott begås.<sup>65</sup>

### 9.1 Rutinaktivitetsteorin och brottstriangeln

Rutinaktivitetsteorin är en teori och metod för brottsprevention och brottsbekämpning skapad 1979 av Cohen och Felson.<sup>66</sup> Teorin menar att det är tre faktorer som är av väsentlighet för att ett brott ska kunna begås. En gärningsman, frånvaro av kontroll samt ett lämpligt offer/objekt. Om någon av dessa tre förutsättningar uteblir minskas risken för att ett brott

---

<sup>62</sup> Säkerhetschef Lund & (f.d.) Landskrona Nilsson, H. Dialog via mail (2019-11-03)

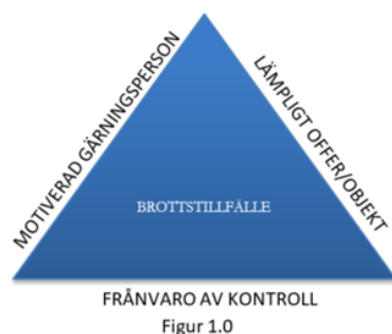
<sup>63</sup> Stadskontoret, Trygghets- och säkerhetspolicy för Malmö stad

<sup>64</sup> Lindahl, E, Mattsson, F (2003) *Brottsförebyggande insatser i utsatta områden, En studie av storstadsarbetet*. Brottsförebyggande rådet.

<sup>65</sup> Stadskontoret, Trygghets- och säkerhetspolicy för Malmö stad

<sup>66</sup> Cohen, L., & Felson, M. (1979). Social Change and Crime Rate Trends: A Routine Activity Approach. *American Sociological Review*, 44(4), 588-608.

ska begås.<sup>67</sup> Många gånger ses dessa tre faktorer åskådliggöras i en brottstriangel (Figur 1.0).



Brottstriangeln kan användas som stöd när analys av brottsproblematiken framställs. Genom att ta reda på bakomliggande faktorer blir det enklare och effektivare att välja åtgärd. Beroende på vad analysen visar, behövs olika verktyg användas för att förändra själva utfallet. Det kan handla om sociala åtgärder i form av att exempelvis öka den sociala kontrollen i den offentliga miljön eller att förändra situationen för tillfället eller förändrar platsen genom att göra den mindre attraktiv för att begå brott på. Brottstriangeln grundar sig på kunskap om brottsproblemets struktur, utveckling och omfattning och är en beprövad metod.<sup>68</sup>

## 9.2 Nivåer av prevention

Det brottsförebyggande arbetet kan delas in i olika preventionsnivåer, beroende av vilken åtgärd som behövs sättas in. Det talas om primär, sekundär och tertiär prevention.

- Primär prevention – avser generella insatser mot brott.
- Sekundär prevention – insatser som är riktade mot riskpersoner, riskmiljöer eller riskaktiviteter.
- Tertiär prevention – insatser som är riktade för att förhindra återfall i brott samt reparationer av skador orsakade av brottsliga handlingar.<sup>69</sup>

Nivåer av prevention kan presenteras olika beroende på verksamhet och möjlighet att arbeta med prevention. Malmö stads preventionsarbete gestaltas på följande vis där den blåa triangeln är ett önskvärt fokus och den röda gestaltar hur det ser ut i dagsläget. Prevention handlar om att agera innan allvarliga problem uppstår. En stor del av preventionsarbetet ägnas åt insatser för individer med uttalade problem men det visar sig vara

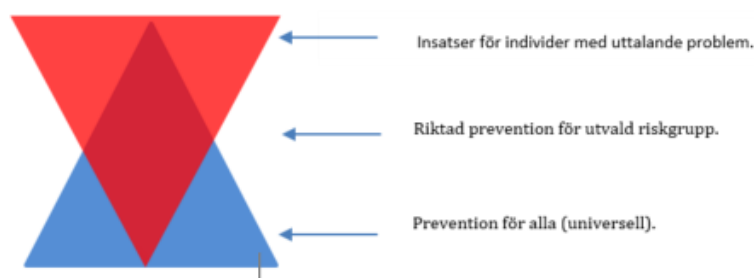
<sup>67</sup> Cohen, L., & Felson, M. (1979). Social Change and Crime Rate Trends: A Routine Activity Approach. *American Sociological Review*, 44(4), BRÅs hemsida (2019) <https://www.bra.se/forebygga-brott/forebyggande-metoder/arbeta-kunskapsbaserat.html>

<sup>68</sup> Jonsson, M. Lindblad, J. (2018) *Det brottsförebyggande arbetet i Sverige*. Brottsförebyggande rådet.

<sup>69</sup> Jonsson, M. Lindblad, J. (2018) *Det brottsförebyggande arbetet i Sverige*. Brottsförebyggande rådet., Sarnecki, J. (2015) *Introduktion till kriminologi. Volym II*. Lund: Studentlitteratur.



minst lika viktigt att genomföra preventionsarbete inom alla preventionsnivåer. Genom att arbeta med bakomliggande faktorer möjliggörs verklig prevention med ett bredare, effektivare genomslag.<sup>70</sup>



Figur 1.2

### 9.3 Social kontroll – Den informella och formella kontrollens betydelse

Social kontroll är definitionen av de processer som gör att grupper och individer handlar enligt de överenskomna normer, regler och värderingar som finns i det rådande samhället. Individer i ett samhälle påverkar varandra. I utredningen är det den externa kontrollen som kommer vara aktuell. Den externa kontrollen delas upp i, den formella och informella kontrollen och kan ses som två olika processer av hur social kontroll kan utövas.

- Den informella kontrollen - baseras på omgivningens normer och värderingar som sker i det direkta samspelet med andra individer och utövas av exempelvis familj, grannar och vänner. De som avviker från den rådande normen inom en grupp eller från samhällets normer, regler och värderingar riskerar att bli diskriminerade eller få ett tillrättavisade.<sup>71</sup> Den informella kontrollen utvecklas och vidmakthålls omedvetet genom att normer i samhället internaliseras och sociala regler etableras.<sup>72</sup>
- Den formella kontrollen – är de uttalade regler och lagar som styr individers handlande och utövas av olika myndigheter så som Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten och liknande. Denna makt kan dock även utföras av andra organisationer och företag. Kontrollen blir mer formell ju mer den regleras i lagstiftning och genomförs i form av myndighetsutövning.

<sup>70</sup> CTC, Communities That Care. Stadskontoret, Trygghet och säkerhetsavdelningen, Malmö Stad.

<sup>71</sup>Nilsson, F. (2018) *Ordningsvakt, väktare och trygghetsvärd. Vad visar forskningen?* Länsstyrelsen Skåne. & Jonsson, M. Lindblad, J. (2018) *Det brottsförebyggande arbetet i Sverige. Brottsförebyggande rådet.*

<sup>72</sup>Lidskog, R. (2006) *Staden, våldet och tryggheten – Om social ordning i ett mångkulturellt samhälle.* Uddevalla: MediaPrint

En låg grad av social kontroll, det vill säga avsaknad av samhörighet med individer i sin omgivning ökar kriminaliteten i samhället. En hög grad av social kontroll leder istället till konformitet, vilket innebär att individer anpassar sig och kriminaliteten i samhället minskar.<sup>73</sup>

Generellt saknas den informella och även den formella sociala kontrollen på platser där det råder desorienterade grupper, där resurser är för få eller där normer inte efterföljs. Därför är det viktigt att se över de bakomliggande faktorerna till varför det inte vistas individer på dessa platser.

Om det råder en generellt ökad otrygghet och brottslighet kan den formella sociala kontrollen uppfattas som bristfällig och ifrågasättas. Samhället måste i sådana situationer enligt Hinkel och Weisburd, vidta åtgärder för att visa att man har kontroll över situationen och makt att upprätthålla lag och ordning, om inte kan det leda till misstro och att individer ifrågasätter de som styr och äger våldsmonopolet i samhället.<sup>74</sup>

---

<sup>73</sup> Nilsson, F. (2018) *Ordningsvakt, väktare och trygghetsvård. Vad visar forskningen?* Länsstyrelsen Skåne., Jonsson, M. Lindblad, J. (2018) *Det brottsförebyggande arbetet i Sverige. Brottsförebyggande rådet.*, Sarnecki, J. (2015) *Introduktion till kriminologi. Volym I.* Lund: Studentlitteratur.

<sup>74</sup> Hinkle, J & Weisburd, D. (2008) *The Irony of Broken Windows Policing: A Micro-Place Study of the Relationship Between Disorder, Focused Police Crackdowns and Fear of Crime*, 503-512

## 10. Analys och slutdiskussion

Analysen kommer att återknyta till det presenterade materialet och delas upp i avsitt för att besvara utredningens frågeställning. Därefter följer slutdiskussion där slutsats och ställningstagande lyfts fram.

### 10.1 Analys av ansvarsfördelning i gränssnittet mellan stat och kommun

Utredningen vad gäller kommunala ordningsvakter har sin utgångspunkt i förbindelsen mellan stat och kommun vad avser (o)trygghet i de offentliga rummen. Ordningsvakter i kommunal regi har under senare tid diskuterats. Argumenten för kommunala ordningsvakter handlar främst om att polisens resurser inte räcker till och att de inte förmår leva upp till medborgarnas behov av polisiär närvaro i de offentliga rummen. Det finns dock argument mot att kommuner ska ha verksamma kommunala ordningsvakter enligt kommunallagen, vilket således handlar om ansvarsfördelningen mellan stat och kommun. I kommunallagen 2 kap 2§ anges vad som gäller vid ansvarsfördelningen.

*”Kommuner och landsting får inte ha hand om sådana angelägenheter som enbart staten, en annan kommun eller ett annat landsting eller någon annan ska ha hand om”.*

Det statliga uppdraget finansieras av den statliga skatten, vilket skulle innebära dubbel debitering för medborgarna. Alla 290 kommuner i Sverige har inte samma ekonomiska möjligheter, vilket kan leda till att det ser olika ut vad gäller trygghet, beroende på var man bor i Sverige. Det är nödvändigt att också se till lämpligheten i att göra avsteg från principen om statens, i detta fall polisens våldsmonopol, med att överlämna ett sådant

uppdrag till kommuner som i sin tur tar in ordningsvakter, med betydligt lägre utbildningsgrad än polisen.

Polisens primära uppgift, vilket även tydliggörs i 1 och 2 §§ i Polislagen är att bland annat upprätta den allmänna ordningen. En ordningsvakt har i uppdrag att medverka till, med betoning på att enbart ”medverka till” att upprätta den allmänna ordningen enligt 1§ LOV. De ska således inte ersätta polisen utan verka som ett stöd för Polismyndigheten.

Nämnavert är Staffanstorps kommun som beslutade om att bygga upp en organisation med kommunala ordningsvakter. Beslutet överklagades till Förvaltningsrätten och vidare till Kammarrätten där man ansåg att Kommunstyrelsen överskridit sina befogenheter genom att bygga upp denna typ av organisation. Problemet anses vara att man inte gått via de korrekta beslutsvägarna. Däremot bedömer Kammarrätten inte vidare i frågan om att Förvaltningsrätten anser att det möjligen kan vara en kommunal angelägenhet av allmänt intresse. Det kan därför anses råda en viss gråzon då ordningsvakter kan ses ha anknytning till kommunens verksamhetsområde. Däremot visar analys av de lagar som råder att ansvaret för den allmänna ordningen, trots gråzoner om ordningsvakter åligger Polismyndigheten. Det innebär inte att kommunen ska avsäga sig hela ansvaret utan snarare samverka med polis som en aktiv aktör inom det brottsförebyggande och trygghetsskapande arbetet inom rådande lagar. Hur ett sådant samarbete rent strategiskt och finansiellt hade kunnat se ut bör utredas enskilt. Denna typ av samverkan ligger även i linje med vad Polismyndigheten framfört i skrivelser till Justitiedepartementet samt vad som framkommit i dialog med Polisområde Malmö. Polisområde Malmö anser att ett införande av kommunala ordningsvakter bör ses som en del i en större trygghetsinsatsning med utökad samverkan med andra aktörer inom samhället. Inom denna samverkan bör Polismyndigheten vara den aktör som leder det brottsbekämpande arbetet.

Bevakningsföretag är en privat vinstdrivande aktör, som många gånger verkar för att komplettera säkerheten och tryggheten i samhället. Ett fungerande samarbete mellan kommunala, statliga och privata aktörer är väsentligt. Dock är det inom ett sådant samarbete viktigt att se till gränsdragningar, uppgifter, faktiska syften och mål för varje aktör. De kommuner som valt att ha verksamma ordningsvakter inom stadens offentliga rum har utgått från alternativen att upphandla eller anställa. Det är viktigt utifrån dessa två olika alternativ att se till vilket ansvar kommunen åtar sig. Landskrona stad har via sitt tillstånd enligt LOV-3 timanställt ordningsvakter i syfte att förhindra och hantera krogrelaterat våld under kvällstid och nattetid. Landskrona lyfter nackdelen med timanställda ordningsvakter då arbetsmiljöansvaret åligger kommunen. Vid anställning av kommunala ordningsvakter är det alltså kommunen som ansvarar för arbetsmiljön, upphandling av utrustning, fordon, utbildning mm. Genom att ta in verksamma ordningsvakter är det viktigt, vid ett

sådant avsteg, som det kan ses vara från kommunallagen och det statliga våldsmonopolet, att se till gränsdragningar, uppgifter, syften och mål med varför man för den givna lägesbilden tar in ordningsvakter. Ordningsvakter har i uppdrag att medverka till, med betoning på att enbart "medverka till" att upprätta den allmänna ordningen. Användandet av ordningsvakter kan utifrån Landskrona stad vara riktigt, i den mån att det är i syfte att förhindra krogrelaterat våld och arbeta för den allmänna ordningen. Det kan dock fortfarande ifrågasättas ifall det är Landskrona stad ansvar att stå för ett statligt uppdrag.

Stockholm stad har genom sitt tidigare upphandlade avtal med en av bevakningsbranschens aktörer valt att utföra ett kostsamt projekt. Det är ett projekt som innefattar ett operativt arbete som bygger på traditionella samverkansmetoder med gemensam plats och delad lägesbild mellan kommunala, statliga och privata aktörer. Stockholm stad har investerat i att komplettera ordningsvaktens utbildning med moment som de anser saknas i grundutbildningen för ordningsvakter på 80 lektionstimmar. Detta motsvarar en längre utbildning än den nya tilltänkta ordningsvaktutbildningen på 106 lektionstimmar. Stockholms stad har tillsammans med upphandlad aktör handplockat ordningsvakter för att säkerhetsställa att det är rätt person på rätt plats. Det finns däremot stora finansiella risker med denna typ av projekt. Dels när ordningsvakter själva väljer att avsluta sitt uppdrag men även när det blir dags för ett nytt upphandlingsavtal och det tidigare bevakningsföretaget som varit med i uppbyggandet av projektet inte tilldelas uppdraget. Så som lagen är utformad (LOV) får alla förordnade ordningsvakter oavsett anställningsform verka inom ett givet LOV-3 område. Ordningsvakter som inte är lika insatta i problematiken som råder inom det givna LOV 3-område kan fortfarande genom lag verka och arbeta där. Istället för att bygga upp en organisation enkom med ordningsvakter bör man börja i andra änden med en gemensam samverkansarena, där olika aktörer arbetar från en samlad plats. Ordningsvaktens roll inom denna typ av samverkan bör endast verka som ett komplement utifrån en samlad lägesbild.

## 10.2 Analys av arbetsuppgifter och lämplighet av kommunala ordningsvakter.

En ordningsvakt är inte tänkt till att ersätta polisen och deras arbete, utan endast komplettera till polisens verksamhet. Polisområde Malmö kan se ordningsvakter som ett kompletterande inslag vad gäller att avlasta vid ordningsstörningar inom avgränsat område där behov av det finns. När det under 1990-talet visade sig att ordningsvaktens arbetsuppgifter liknade allt för mycket polisens ansågs det vara problematiskt. Motiveringen löd att "utvecklingen lett till en osäkerhet till uniformerade kårens ställning och funktion i samhället". Även om det var längesedan denna motivering framfördes är det än idag viktigt att ha denna motivering i beaktande. Bevakningsbranschen är en privat vinstdrivande aktör, medan kommun och

29 | I dialog med polisen utreda möjligheten att komplettera polisens arbete med kommunala ordningsvakter.

stat verkar för stadens invånare och har det som deras uttalade uppgift. Genom att tillskriva ett sådant uppdrag till en privat aktör riskerar individers tillit minska för kommunala och statliga aktörer. Dessutom är det av vikt att nämna ordningsvaktens korta utbildning och krav på antagning jämfört med polisens intagnings tester och utbildning som dessutom innehar aspiranttid.

Det råder ingen fråga om att ordningsvaktens yrkesroll är mer komplex idag eftersom samhället har förändrats. Däremot bör man ifrågasätta hur pass förberedda ordningsvakter är med tanke på både samhällsutvecklingen och utbildningens längd, oavsett den korta förlängningen av utbildningen på 106 lektionstimmar från den 1 jan. Totalt sett har brottsligheten inte ökat i Malmö utan har snarare generellt sett minskat. Däremot är det den grövre brottsligheten som ökat och blivit mer komplex, vilket sätter högre krav på de som ska patrullera i stadens offentliga rum. Ser man till arbetsmiljön och vem som patrullerar staden bör endast de som har rätt utbildning verka inom stadens offentliga rum. Därför är det viktigt för kommuner att arbeta med en samlad lägesbild tillsammans med polisen och andra aktiva aktörer inom det förebyggande arbetet mot ordningsstörningar och brott och använda rätt preventionsåtgärder utifrån en samlad utarbetad lägesbild. De bakomliggande faktorer som finns till angivet problem är inom preventionsarbete väsentligt och den formella sociala kontrollen, i form av ordningsvakter behöver inte alltid vara en universell lösning till problem.

Generellt sett visar det i forskning att en privat aktör inte anses öka tryggheten i samma utsträckning som kommunala och statliga uniformerade och icke uniformerade tjänstepersoner. Det har visat sig att ordningsvakter kan ge en viss effekt av trygghet i otrygga miljöer, vad avser exempelvis låg social kontroll eller vid stadsmiljöer med mycket människor nattetid. Dock ger ordningsvakter generellt sett fortfarande en lägre effekt av trygghet än andra tidigare nämnda aktörer i samhället. Användandet av kommunala ordningsvakter bör endast ses som ett komplement i den större trygghetssatsningen tillsammans med andra aktörer i en utökad samverkan. Det innebär att ordningsvakter endast bör verka vid specifika tillfällen och områden utifrån en samlad aktörgemensam lägesbild. Det kan även vara aktuellt då polismyndigheten anser att det behövs uppbackning av den typ av formell kontroll som ordningsvakter kan ge vid tillfällen då ordningsstörning är problematiskt. Det kan inom denna finansiering således vara trygghetsvårdar eller fältgrupper med rätt utbildning utifrån den aktuella lägesbilden och vid behov, inom rådande lag även utgöras av ordningsvakter.

Det är av vikt att arbeta med rätt åtgärder för de olika offentliga rummen som finns inom staden. Försök som syftar till att skydda stadens offentliga rum kan i praktiken annars få motsatt effekt om man inte ser till orsaker till varför det offentliga rummet behövs regleras. En stad behöver utrymmen som inte är helt kontrollerade eller tillrättalagda, som är öppen för sociala

interaktioner mellan individer från olika generationer, kön, klasser, livsstilar och kulturer. Det är en balans mellan den formella och informella kontrollen som måste för varje offentligt rum regleras. Det offentliga rummet skapas mellan stat och civilsamhället, vilket också sätter krav på att analysera varje plats som man anser behöver regleras för att finna rätt metod och verktyg. Det handlar om att möta problematiken på rätt sätt. Det är ett långsiktigt arbete som måste få ta sin tid, dels för att individer i område ska få tiden till att anpassa sig men också för att låta individer tillsammans med staden utvecklas. Ordningsvakter är i och med detta inte en universell lösning utan bör endast komplettera när analysen för rådande plats framställts och kräver det.

Forskning har visat att det är mer effektivt att möta problematiken och arbeta med det brottsförebyggande och trygghetsskapande arbetet från olika preventionsnivåer. Det kan därför antas att ordningsvakter bör vara en del av det förebyggande arbetet där polis har den synligare rollen och vid behov, arbetar strategiskt tillsammans med ordningsvakter. Polisområde Malmö anser att införande av kommunala ordningsvakter kan skapa arbetsuppgifter för polisen i form av övertagande och prövning av ingripande som utförs av ordningsvakter. Dock enligt polislagen handlar det om uppgifter som Polisområde Malmö i vanliga fall skulle ha hand om men som de anser att det inte finns resurser till. Polisområde Malmö menar att införandet av kommunala ordningsvakter kan bidra till att förebygga ordningsstörningar och annan brottslighet i området, genom exempelvis tidigt agerande av ordningsvakt mot berusning. Ordningsvakter kan i detta fall förhindra och arbeta förebyggande innan det kan leda till brott.

Möjligen kan svaret finnas inom en strategisk framtida enhet, en så kallad samlad samverkanscentral där polis, andra aktörer och med visst komplement av ordningsvakter arbetar utifrån gemensam plats och lägesbild. Ett sådant framtida arbete kan på så vis komplettera, effektivisera och förstärka polisens och kommunens arbete med trygghetsskapande och brottsförebyggande arbete. Att aktörer går samman på lokal nivå för att skapa en social ordning har blivit allt mer vanligt inom det brottsförebyggande och trygghetsskapande arbetet och benämns som Community policing. Modellens grundtanke är att polisen ska engagera lokalsamhället och tillsammans få fram en lägesbild med vilka brottsproblem som råder i området. Genom Community policing kommer polisen närmre medborgarna och förtroende och tillit skapas.

### 10.3 Analys av samarbetsaktörer som kan komplettera Malmö stad och polisområde Malmö.

Polisområde Malmö anser att ett införande av kommunala ordningsvakter bör ses som en del i en större trygghetssatsning med utökad samverkan med andra, inte enkom kommunala aktörer. Inom denna samverkan ska

31 | I dialog med polisen utreda möjligheten att komplettera polisens arbete med kommunala ordningsvakter.

Polisområde Malmö vara den aktör som leder det brottsbekämpande arbetet. Närvaro av andra aktörer, som exempelvis polisvolontärer, trygghetsvårdare, och ordningsvakter, understöds av rutinaktivitetsteorin och kan ses utöva social kontroll. Som tidigare nämnts ger ordningsvakter generellt sett en lägre effekt av trygghet än kommunala och statliga aktörer i samhället. Eftersom det finns skillnader i effekt av trygghet utifrån om det är polis eller ordningsvakt som rör sig i det offentliga rummet, kan det möjligen även innebära skillnad i avskräckande effekt för motiverad gärningsperson. Enligt teorin är det inte enbart närvaro av polis som avskräcker motiverad gärningsperson från brott; det kan lika väl vara grannar, vänner eller en aktiv grannsamverkan, såväl som andra aktiva aktörer inom samhället. Individens vardagsliv och stadsdelars utformning skapar de förutsättningar som behövs för att brott ska kunna ske i samhället. Brott och ordningsstörningar är relaterade till en mängd omständigheter i samhället, så som samhällsstrukturer och dess förändringar.

Rutinaktivitetsteorin grundar sig på kunskap om brottsproblemets struktur, utveckling och omfattning och är en beprövad metod. Genom att arbeta strategiskt med metoder och teorier för att säkerställa säkra offentliga rum, kan man komma åt de bakomliggande faktorerna och minska brottsligheten. På så sätt kan man i längden även öka tryggheten inom de offentliga rummen. Detta gör det viktigt att arbeta med lägesbilder vilket skapar ett underlag över de aktuella förhållandena. Det blir på så sätt enklare att se vilka åtgärder som ska sättas in. Lägesbilden bör bygga på exempelvis omvärldsbevakning, statistik och andra kunskapskällor. Det är väsentligt att man vid en lägesbild använder sig av olika aktörer och deras kunskap. En stor del av brottsligheten har visat sig vara koncentrerad till ett mindre antal avgränsade platser, så kallade hot spots. Forskning har även visat att brottslighet inte förflyttar sig när åtgärder görs. Precis som det beskrivs i rutinaktivitetsteorin är det viktigt att arbeta med de offentliga rummen och skapa rätt typ av social kontroll, samt skapa platser som inte ger en motiverad gärningsperson möjlighet till att finna ett lämpligt objekt eller individ.

Det önskvärda fokuset inom Malmö stad bör ha som målsättning att till största del arbeta med universell prevention för alla. Det kan innebära att arbeta med åtgärder för bakomliggande problem inom de verksamheter som kommunen sköter. Det kan handla om insatser i skolan, underhåll av kommunala gator och parker, plan- och byggfrågor m.fl. vilket i sin tur kan ge en positiv effekt av medborgares tillit, delaktighet, förtroende, social förankring till samhället. Självklart ska andra insatser inom preventionsarbetet även genomföras där det finns behov av det, så som punktinsatser för specifika riskgrupper, enskilda individer men även platser. Den universella preventionen bör ses vara det önskvärda fokuset för att minska att riskgrupper och individer utvecklar ett normbrytande beteende.



Den fysiska miljön och polisens kontinuerliga synliga närvaro är faktorer som har en påverkan på individers (o)trygghet. Den sociala kontrollen i samhället ökar om de som arbetar i kommunala verksamheter blir mer synliga och arbetar utifrån Malmö stads gemensam värdegrund. Lyckas Malmö stad skapa platser där flera individer befinner sig inom de offentliga rummen kan skapandet av trygghet ske och på så sätt även förhindra att brott begås. Den informella som den formella sociala kontrollen påverkar båda tryggheten enligt rutinaktivitetsteorin. Det handlar om att skapa en balans mellan den informella sociala (naturliga) övervakningen och den mer formella sociala kontrollen. Det är således viktigt att rätt formell kontroll syns vid rätt tillfällen utifrån en gemensam lägesbild.

Genom ökad översikt av platser och byggnader kan den informella kontrollen skapas genom att utforma platser och byggnader med goda möjligheter till en överskådlig uppsikt av individer som rör sig i området. Likväl kan komplement med den formella kontrollen med patrullerande poliser, trygghetsvårdar, och vid behov om polisen anser det vara nödvändigt, av ordningsvakter inom LOV 3-områden. Väsentligt för det trygghetsskapande arbetet är att först inrikta arbetet på platsers säkerhet och därefter arbeta aktivt med individers obefogade otrygghet.

Trygghet är svårdefinierad och gör därmed även trygghetsarbetet komplext. Beroende på hur lägesbilden ser ut kan det vara olika effektiva aktörer som behövs inrättas istället för ordningsvakter. Forskning belyser att aktörer som exempelvis trygghetsvårdar eller fältgrupp kan ha större möjligheter att skapa kontakt och förtroende för individer inom samhället och på så sätt i längden öka individers trygghet. Detta genom att det skapas tillit, gemenskap och samhörighet mellan individer i samhället.

Polis och kommun är viktiga aktör inom det brottsförebyggande och trygghetsskapande arbetet. Det finns mycket som kan göras både internt utifrån kommunens olika förvaltningar men det är också viktigt att kommuner utvecklar en strategi med andra samhällsaktörer som kan påverka de offentliga rummen. Det kan således handla om exempelvis, fastighetsägare och andra näringsidkare. Ett sådant utformat samarbete bör utredas vidare. Media är även en stor aktör som har stor påverkan på individers (o)trygghet. En bra och tydlig kommunikation med media utifrån vad som händer i staden är oerhört viktigt för att visa individer att samhällsaktörer tar ett gemensamt ansvar i de offentliga rummen.

## 11. Stadskontorets bedömning

11.1 Är kommunal ordningsvakt ett legitimt och vetenskapligt underbyggt komplement till Polisområde Malmö och Malmö stads arbete att öka trygghetskänslan och den social kontrollen i de offentliga rummen?

Stadskontoret kommer att bevaka frågan till dess att det går att säkerhetsställa påvisad effektivitet, evidens och legalitet att som kommun kunna verka med ordningsvakter inom det trygghetsskapande arbetet. Stadskontoret kommer därför aktivt föra dialog med lärosäten och universitet för att möjliggöra kontinuerlig utvärdering av kommunala ordningsvakter.

11.2 Till vilka arbetsuppgifter bör ordningsvakt verka för att komplettera Malmö stad och Polisområde Malmö?

Platser där det under vissa tidpunkter förekommer ordningsstörningar till följd av bland annat berusning är att räknas som specifika platser. Ordningsvakter har då befogenhet att agera enligt polislagen och lagen om omhändertagande av t.ex. berusade personer. Ordningsvakter som arbetar inom LOV 3 områden bör därför endast komplettera polisen vad gäller ordningsstörande.

11.3 Vilka andra instanser kan komplettera Polisområde Malmöns arbete i samverkan med Malmö stad?

Stadskontoret bör få i uppdrag att tillsammans med Polisområde Malmö och andra samverkansaktörer inom det trygghetsskapande- och brottsförebyggande området utreda och ge förslag till organisation för

gemensamma trygghetsskapande insatser utifrån en samlad lägesbild och utarbetade åtgärder samverka för ett tryggare Malmö.

## Referenser

Cohen, L., & Felson, M. (1979). Social Change and Crime Rate Trends: A Routine Activity Approach. *American Sociological Review*, 44(4), 588-608. Retrieved from Elektronisk utgåva: <http://www.jstor.org/stable/2094589> (2019-08-12)

Doyle, M. Frogner, L. Andershed, H. (2015) *Tryggare kan ingen vara – Människors trygghet i närvaro av poliser, ordningsvakter och polisvolontärer*. Polismyndigheten, Örebro universitet  
Elektronisk utgåva: [www.diva-portal.org/smash/get/diva2:807634/FULLTEXT01.pdf](http://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:807634/FULLTEXT01.pdf) (2019-09-29)

Garofalo, J. (1981) *The Fear of Crime: Causes and Consequences* Journal of Criminal Law and Criminology. Elektronisk utgåva: <https://scholarlycommons.law.northwestern.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=6243&context=jclc> (2019-09-03)

Hinkle, J & Weisburd. D. (2008) The Irony of Broken Windows Policing: A Micro-Place Study of the Relationship Between Disorder, Focused Police Crackdowns and Fear of Crime, 503-512

Holmberg, S. (2016) *Insatser mot brott och otrygghet i socialt utsatta områden – En kunskapsöversikt*. Brottsförebyggande rådet  
Elektronisk utgåva: [https://www.bra.se/download/18.37179ae158196cb1723309b/1480436880282/2016\\_20\\_Insatser\\_mot\\_brott\\_och\\_otrygghet.pdf](https://www.bra.se/download/18.37179ae158196cb1723309b/1480436880282/2016_20_Insatser_mot_brott_och_otrygghet.pdf) (2019-09-29)

Jonsson, M. Lindblad, J. (2018) *Det brottsförebyggande arbetet i Sverige*. Brottsförebyggande rådet. Elektronisk utgåva:

[https://www.bra.se/download/18.62c6cfa2166eca5d70e50f0/1553847523651/2019\\_Det\\_brottsforebyggande\\_arbetet\\_i\\_Sverige.pdf](https://www.bra.se/download/18.62c6cfa2166eca5d70e50f0/1553847523651/2019_Det_brottsforebyggande_arbetet_i_Sverige.pdf) (2019-08-09)

Lidskog. R. (2006) *Staden, våldet och tryggheten – Om social ordning i ett mångkulturellt samhälle*. Uddevalla: MediaPrint

Lindahl. E, Mattsson. F (2003) *Brottsförebyggande insatser i utsatta områden, En studie av storstadsarbetet*. Brottsförebyggande rådet. Elektronisk utgåva:

[https://www.bra.se/download/18.cba82f7130f475a2f1800014820/1371914730114/2003\\_brottsforebyggande\\_insatser\\_i\\_utsatta\\_omraden.pdf](https://www.bra.se/download/18.cba82f7130f475a2f1800014820/1371914730114/2003_brottsforebyggande_insatser_i_utsatta_omraden.pdf) (2019-10-28)

Nilsson, F. (2018) *Ordningstvakt, väktare och trygghetsvård. Vad visar forskningen?* Länsstyrelsen Skåne. Elektronisk utgåva:

<https://www.lansstyrelsen.se/download/18.7ab1493f1677d97be1386f2/1544795999911/Ordningstvakt%20väktare%20trygghetsvård%20vad%20visar%20forskningen%20rapport.2%2010-12-2018.pdf> (2019-08-01)

Sarnecki, J. (2015) *Introduktion till kriminologi. Volym I*. Lund: Studentlitteratur.

Sarnecki, J. (2015) *Introduktion till kriminologi. Volym II*. Lund: Studentlitteratur.

Sehlin, P. (2018) *Juridik för ordningstvakter* Elektronisk utgåva:

[https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwje5PywwN3IAhVR0aYKHbwpDmIQFjAAegQIABAC&url=https%3A%2F%2Fpolisen.se%2Fsiteassets%2Fordningstvakter%2Fjuridik\\_for\\_ordningstvakter\\_reviderad\\_feb\\_2018.pdf&usq=AOvVaw1utuNUcCmtN3T38F\\_hp5t](https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwje5PywwN3IAhVR0aYKHbwpDmIQFjAAegQIABAC&url=https%3A%2F%2Fpolisen.se%2Fsiteassets%2Fordningstvakter%2Fjuridik_for_ordningstvakter_reviderad_feb_2018.pdf&usq=AOvVaw1utuNUcCmtN3T38F_hp5t) (2019-08-04)

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

Elektronisk utgåva: <https://webbutik.skl.se/bilder/artiklar/pdf/7164-309-4.pdf?issuusi=ignore> (2019-08-01)

Trygghetskommissionen (2018), *Aktivera samhället mot livskvalitetsbrott, Trygghetskommissionens förslag på hur säkerhet och trygghet ska kunna öka i människors vardag*. Elektronisk utgåva: [https://trygghetskommissionen.files.wordpress.com/2018/06/tk\\_rapport\\_webb.pdf](https://trygghetskommissionen.files.wordpress.com/2018/06/tk_rapport_webb.pdf) (2019-10-29)

#### Internetsidor:

BRÅs webbplats (2019) <https://www.bra.se/forebygga-brott/forebyggande-metoder/arbete-kunskapsbaserat.html> (2019-09-29)

Polisens Webbplats (2019) <https://polisen.se/lagar-och-regler/ordningsvakter/arbets-som-ordningsvakt/paragraf-3-platser/> (2019-08-20)

SKL webbplats (2019) <https://skl.se/tjanster/kommunerochregioner/faktakommunerochregioner/kommunernasataganden.3683.html> (2019-10-13)

Arbetsmiljöverket (2019) <https://www.av.se/arbetsmiljoarbete-och-inspektioner/lagar-och-regler-om-arbetsmiljo/arbetsmiljolagen/> (2019-10-27)

Polistidningen (2019) [polistidningen.se/2019/10/med-vakter-i-patrullen/](http://polistidningen.se/2019/10/med-vakter-i-patrullen/) (2019-10-2)

Polisens hemsida (2019) <https://polisen.se/om-polisen/uppdrag-och-mal/> (2019-10-29)

Regeringens hemsida (2019) <https://www.regeringen.se/artiklar/2019/09/regeringen-foreslar-ytterligare-atgarder-mot-gangkriminaliteten/> (2019-11-03)

## **Malmö stad referens**

Stadskontoret, Trygghets- och säkerhetspolicy för Malmö stad (2019-10-20)

Dethorey, S (2017) Vår stad och vår omgivning. Stadsplanering, strategier. Malmö stad.

Elektronisk utgåva:

<https://malmo.se/Service/Var-stad-och-var-omgivning/Stadsplanering--strategier/Utvecklingsomraden/Botildenborg/Motesplatser.html> (2019-10-12)

Samverkansöverenskommelse mellan Malmö stad och Polisområde Malmö 2012-2016.

Elektronisk utgåva:

<https://malmo.se/download/18.d8bc6b31373089f7d9800079327/1491301418161/Samverkansavtal%202012-2016.pdf> (2019-10-12)

Martelius, M. Bull, T. (2017) Samverkansöverenskommelse Malmö – trygg och säker stad 2017-2022.

Elektronisk utgåva:

<https://malmo.se/download/18.a13b8a215b9c0c8d41bea4e/14938127793>

[91/Samverkansöverenskommelse%20Malmö%20trygg%20och%20säker%20Ostad%202017-22.pdf](#) (2019-08-03)

McShane, K. (2019) Malmö stads befolkningsprognos 2019-2029. Malmö stad.

Elektronisk *utgåva*:

<https://malmo.se/download/18.38c6709716cae2cad39bf4d/1568972721819/Malmö%20stads%20befolkningsprognos%202019-2029.pdf> (2019-10-12)

### **Lagar, förordning och motioner**

Polislagen (1984:387)

Kommunallagen (2017: 725)

SFS (1980:578) *Ordningstvakterförordning*. Stockholm:

Justitiedepartementet.

Om ordningstvakter, Ordningstvakterförordningen (1980:589)

KS-KOM2009-00926 Motion om möjligheten att införa patrullerande väktare med ordningstvakterförordning i Malmö

Justitiedepartementet (2003). Ordningstvakter och väktare.

Departementsserien. DS 2003:50, s.67-68.

STK-2017-468 Motion av Fredrik Sjögren (L), Ewa Bertz (L), Olle Schmidt (L) om att införa trygghetsvakter i Malmö

### **I dialog med**

Säkerhetschef Lund & (f.d.) Landskrona Nilsson, H. Dialog (2019-11-03)

Mårtensson, H (2019) Polismyndigheten POMA, Kansli.

Studieresa, Stockholm stad (2019-10-16)

---

<sup>i</sup> Se Bifogad bilaga, Bilaga 1, grundutbildning för ordningstvakter, utdrag från FAP 2019

<sup>ii</sup> Se bifogad bilaga, SVAR 190830 Polisområde Malmös svar

