



**LOKALT BROTTSS-  
FÖREBYGGANDE ARBETE**  
Organisation och inriktning

av  
**Per-Olof H Wikström**  
**Marie Torstensson**

**Rapport från Problemgruppen**  
**1997:2**  
Polishögskolan  
Forskningsenheten  
Februari 1997

---



# Innehåll

## Förord

1. Bakgrund och utgångspunkter .....	9
<i>BRÅs framtids- och omvärldsanalys</i> .....	9
<i>Regeringens pilotprojekt</i> .....	10
<i>Närpolis och problemorienterat polisarbete</i> .....	11
<i>Problemet att skapa en fungerande brottsprevention</i> .....	12
<i>FoU som brottspreventionens kärnteknologi</i> .....	13
<i>Sammanfattningsvis är vår uppfattning</i> .....	15
<i>Brottspreventionsteori</i> .....	16
<i>Den lokala problembilden</i> .....	17
<i>Slutsatser</i> .....	17
2. Brottspreventionens mål .....	19
<i>Brottsprevention och trygghetskapande – två olika mål</i> .....	19
<i>Vikten av att kunna mäta måluppfyllelsen</i> .....	
3. Social och situationell brottsprevention .....	22
<i>En integrerad teori</i> .....	24
<i>Definition av brottsprevention</i> .....	25
4. Strategi .....	27
<i>Samverkan utifrån en gemensam referensram och problembild</i> .....	27
<i>Brottspreventionens centrala aktörer</i> .....	27
<i>Samverkan</i> .....	
<i>En gemensam referensram och problembeskrivning</i> .....	29
5. Organisation .....	31
<i>Lokala brottsförebyggande råd med ett nationellt FoU-stöd</i> .....	31
<i>Nationell organisation</i> .....	31
<i>Uppgifter för ett nationellt FoU-stöd</i> .....	33
<i>Lokal organisation</i> .....	33
<i>En modell för lokal organisation – Karlskoga/ Degerfors-projektet</i> .....	38
<i>Att skapa en organisation</i> .....	39

---

<i>Utveckling i tre faser</i> .....	39
<i>Utgångsläget</i> .....	--
<i>Utvecklingsarbetet</i> .....	40
<i>Arbetsgruppen</i> .....	40
<i>Slutprodukten</i> .....	43
<i>Strategiprogrammet</i> .....	43
<i>Kartläggningar</i> .....	44
<i>Utbildning</i> .....	46
<i>Framtiden</i> .....	47
<i>Att skapa ett integrerat konkret åtgärdsprogram</i> .....	47
<i>Att följa upp och utvärdera åtgärdsprogrammet</i> .....	48
<i>Slutsats</i> .....	48
6. Centrala problemområden för brottsprevention .....	50
<i>Att minska rekryteringen till livsstilar präglade av kriminalitet</i> .....	50
<i>Förebygga tillfällesbrott</i> .....	52
<i>Vår bedömning är</i> .....	54
<i>Att begränsa kroniska brottslingars kriminalitet</i> .....	55
<i>Förörternas problemområden – att stoppa och vända den negativa utvecklingen</i> .....	55
<i>Problemorienterat polisarbete i multiproblemområden</i> .....	59
<i>Stadskärnorna – att återta kontrollen över de allmänna utrymmena</i> .....	61
<i>Eskilstunaprojektet</i> .....	--
<i>Stadsvakt</i> .....	63
<i>City Watch</i> .....	64
7. Familjen – Samhällets viktigaste brottspreventiva resurs .....	65
<i>Social prevention</i> .....	65
<i>Satsa på riskområden</i> .....	66
<i>Identifiera riskgrupper</i> .....	66
<i>Förebyggande åtgärder för riskgrupper</i> .....	67
<i>Situationell prevention</i> .....	67
<i>Familjen och övriga aktörer</i> .....	68
8. Skolan – Samhällets mest outnyttjade brottspreventiva resurs .....	70
<i>Läroplanen och brottspreventionen</i> .....	71
<i>Social prevention</i> .....	72

---

<i>Situationell prevention</i> .....	73
<i>Skolan och andra aktörer</i> .....	74
9. Fritidssektorn – Samhällets mest överskattade	
brottspreventiva resurs .....	15
<i>Social prevention</i> .....	76
<i>Situationell prevention</i> .....	76
<i>Fritidssektorn tillsammans med andra aktörer</i> .....	77
10. Den privata företagsamheten – Samhällets mest .....	
motsägelsefulla brottspreventiva resurs .....	78
<i>Social prevention</i> .....	
<i>Situationell prevention</i> .....	79
<i>Den privata företagsamheten och andra aktörer</i> .....	80
11. Rättsväsendet – Samhällets mest omdiskuterade .....	
brottspreventiva resurs .....	81
<i>Social prevention</i> .....	83
<i>Situationell prevention</i> .....	83
<i>Slumpvisa utredningar av lindriga brott</i> .....	84
<i>Frihetsberövande vid familjevåld: Minneapolis-</i>	
<i>Milwaukee-projekten</i> .....	85
<i>Upprepad viktimisering: Huddersfield-projektet</i> .....	86
<i>Ungdomsgrupper</i> .....	88
<i>Rättsväsendet och andra aktörer</i> .....	
12. Socialtjänsten – Samhällets mest otydliga .....	
brottspreventiva resurs .....	91
<i>Social prevention</i> .....	93
<i>Situationell prevention</i> .....	94
<i>Barn- och ungdomspanel</i> .....	94
<i>Childrens Hearings</i> .....	95
<i>Särskilda kronikerprogram: MSN-projektet</i> .....	97
<i>Socialtjänsten och andra aktörer</i> .....	99
13. Hälso- och sjukvården – Samhällets mest .....	
bortglömda brottspreventiva resurs .....	
<i>Viktiga funktioner</i> .....	101
<i>Social prevention</i> .....	104
<i>Hälso- och sjukvården och andra aktörer</i> .....	104
14. Särskilda FoU-behov och särskilda .....	
utbildningsbehov .....	106

---

<i>Utbildningsbehov</i> .....	106
<i>Nödvändiga utbildningsinsatser</i> .....	107
<i>Forskning vid universitet och högskolor</i> .....	108
15. Lokalt brottsförebyggande arbete – Förslag till .....	
inriktning och organisation .....	109
<i>Struktur och organisation</i> .....	110
<i>Lokala BRÅ</i> .....	111
<i>Särskilda FoU- och utbildningsbehov</i> .....	113
<i>Grundläggande utbildning</i> .....	113
<i>Forskning vid universitet och högskolor</i>	
<i>Polisens roll</i> .....	113
<i>Lokala utvecklingsprojekt beträffande social och</i> .....	
<i>situationell prevention</i> .....	115
<i>Social prevention</i> .....	117
<i>Situationell prevention</i> .....	118
<i>Lokala utvecklingsprojekt</i> .....	119
<i>Tidig social prevention</i> .....	120
<i>Senare social prevention</i> .....	122
<i>Tidig situationell prevention</i> .....	123
<i>Generell situationell prevention</i> .....	126
<i>Särskilda program för kroniker</i> .....	128
<i>Slutord</i> .....	128
Litteraturreferenser .....	131

# Förord

I den föreliggande rapporten diskuterar vi det brottsförebyggande arbetets organisation och inriktning med en tyngdpunkt på lokal brottsprevention. Den är en något förkortad och redigerad version av en rapport som vi utarbetat på uppdrag av Justitiedepartementet. Vi förordnades den 20 december 1995 att som experter biträda Justitiedepartementet i arbetet med att utforma ett nationellt brottsförebyggande program. Vår rapport "Ett förslag till ett nationellt brottsförebyggande program" redovisades till departementet den 18 februari 1996.

Uppdraget från Justitiedepartementet omfattade att överväga strukturen och organisationen för det brottsförebyggande arbetet och polisens roll i detta, samt de FoU- och utbildningsbehov som kan följa därav. I uppdraget angavs att arbetet skulle inriktas på förslag till konkreta åtgärder som regeringen skulle kunna företa med en tyngdpunkt på åtgärder på lokal nivå. Programmet skulle omfatta såväl social som situationell prevention.

Regeringens nationella brottsförebyggande program har publicerats i rapporten "Allas vårt ansvar" (Ds 1996:59).

I arbetet med denna rapport har vi biträttats av docent Henrik Belfrage (forskningsenheten, Regionpsykiatriska kliniken, Växjö), docent Peter L Martens (BRÅ), FD Peter Lindström, FK Lars Dolmén, Emma Fermefors och FK Suzanna Wikström (alla PHS forskningsenhet) som lämnat synpunkter eller hjälpt till att ta fram underlagsmaterial. Vi har också haft förmånen av att få råd och synpunkter på förslaget från en rad framstående internationella experter. Vi vill särskilt tacka professor David P. Farrington (Cambridge University), professor Marc LeBlanc (University of Montreal), professor Rolf Loeber (University of Pittsburgh), professor Mark H Moore (Harvard University), Professor Albert J Reiss jr. (Yale University), professor Lawrence Sherman (University

---

of Maryland) och Dr. Jaqueline Tombs (Scottish Office). Ingen av de nämnda personerna har dock något som helst ansvar för de slutsatser och förslag som står i denna rapport. Det ansvaret tar vi själva.

---



# I. Bakgrund och utgångspunkter

## *BRÅs framtids- och omvärldsanalys*

I februari 1993 gav regeringen BRÅ i uppdrag att göra en framtids- och omvärldsanalys av det kriminalpolitiska arbetsfältet. Analysen redovisades till regeringen i november 1993. De centrala delarna av BRÅs framtids- och omvärldsanalys publicerades i en BRÅ-rapport. (Se Wikström, Ahlberg och Dolmén, 1994). I analysen understryks behovet av

- att samordna rättsväsendets och andra aktörers brottspreventiva åtgärder

Förslaget till ett nationellt brottsförebyggande program väcktes först i BRÅs framtids- och omvärldsanalys (ibid s. 8). I BRÅs rapport konstaterades också bl.a. (ibid s. 44):

- att det saknas en huvudman för det brottspreventiva området
- att det finns ett behov av att utforma och genomföra lokala brottsförebyggande program
- att det finns ett behov av en ny förbättrad nationell brottsofferundersökning.

Slutsatserna från BRÅs framtids- och omvärldsanalys bildar en viktig utgångspunkt för de förslag som vi redovisar i den här rapporten<sup>1)</sup>.

---

<sup>1)</sup>BRÅ har också redovisat ett underlag för ett nationellt brottsförebyggande program. Regeringen gav i mars 1994 BRÅ uppdraget att ta fram ett underlag för ett nationellt brottsförebyggande program. Underlaget redovisades till regeringen i oktober 1995.

## *Regeringens pilotprojekt*

En annan viktig utgångspunkt för de förslag vi redovisar är erfarenheterna från regeringens s.k. pilotprojekt. Särskilt kommer vi att använda oss av erfarenheterna från *Karlskoga/Degerfors pilotprojekt* vad beträffar hur man skapar en bra organisation för ett lokalt brottsförebyggande arbete. (Se Wikström, Wikström, Dolmén, 1997). Vi anser att Karlskoga/Degerfors-modellen bör kunna bilda utgångspunkt för organisationen av lokala brottsförebyggande råd.

Det s.k. *Stockholmsprojektet* (se Wikström, 1990) – som bedrevs i samarbete mellan BRÅ, Polishögskolans forskningsenhet och Stockholms Universitet – är den mest omfattande studien i Europa om storstadens brottslighet. Stockholmsprojektets undersökningar har bidragit med kunskap om brottslighetens mönster och lokala problembilder i stadsmiljön. Resultaten från projektet (tillsammans med erfarenheterna från Karlskoga/Degerfors) är också en viktig empirisk utgångspunkt för den pågående utvecklingen av en kunskapsgrundad brottspreventionsteori. (Se Wikström, 1994; Wikström, 1995a, Torstensson & Wikström, 1995b).

Erfarenheterna från Stockholmsprojektet, som sedermera blev ett av regeringens pilotprojekt, har dessutom givit ett värdefullt bidrag till utvecklingen av metodik för kartläggning av lokala problembilder (Se Dolmén & Lindström, 1991; Wikström, 1991b; Martens, 1992; Lindström, 1993; Torstensson, 1994a). De frågeformulär som utarbetades inom Stockholmsprojektet har sedan legat som grund för och vidareutvecklats, i de undersökningar av lokala problembilder (och trygghetsmätningar) som gjorts och görs på PHS forskningsenhet för olika polismyndigheters räkning. (Se t.ex. Wikström, Torstensson & Dolmén, 1997a; 1997b; 1997c; 1997d).

Sammantaget har erfarenheterna från Karlskoga/Degerfors pilotprojekt och Stockholmsprojektet gett viktiga kunskaper om

- lämplig organisation av lokalt brottsförebyggande arbete,
- metodik för studiet av lokala problembildersamt utgör
- en viktig kunskapsgrund för den pågående utvecklingen av brottspreventionsteori.

## **Närpolis och problemorienterat polisarbete**

Ytterligare en viktig utgångspunkt för våra förslag är vår uppfattning att polisen kan spela en central roll i utvecklingen av det lokala brottsförebyggande arbetet. Vi tror att polisen bäst kan bidra till detta genom en fortsatt och intensifierad satsning på att utveckla det problemorienterade arbetssättet. (För beskrivningar av innebörden av problemorienterat polisarbete se Torstensson, 1994c, Torstensson & Wikström, 1995b). Vi utgår också från att närpolisverksamhet, rätt utformad, är ett viktigt inslag i det problemorienterade arbetssättet eftersom den understryker vikten av att inrikta och anpassa polisarbetet till lokala förhållanden. Denna utgångspunkt stämmer väl överens med de mål regeringen redan formulerat för polisen.

I budgetpropositionen 1994/95:100 fastslås att *”det kriminalpolitiska målet för polisen även i fortsättningen ska vara att minska brottsligheten och öka tryggheten i samhället”*, och att *”det problemorienterade synsättet är strategin för polisens arbete”*. Vidare anges att *”liksom andra samhällsinsatser måste det brottsförebyggande arbetet bygga på kunskaper om verkligheten, t.ex. om brottslighetens omfattning och struktur, orsaker till att brott begås samt sociala och andra faktorer som finns i bakgrunden till brottsligt beteende...”*

*Polisens nya inriktning mot ett problemorienterat arbets-sätt ger goda förutsättningar för att utveckla det brottsförebyggande arbetet i enlighet med vad som nu sagts.”*

## **Problemet att skapa en fungerande brottsprevention**

Åtgärder som vidtas i brottsförebyggande syfte präglas ofta av oklara mål och bristande samordning med åtgärder av andra aktörer på brottspreventionens område. Vanligtvis utförs brottsförebyggande åtgärder på lokalt initiativ och i projektform under en begränsad tidsperiod. I regel saknar projekten koppling till en vidare brottspreventiv strategi och ytterst sällan är åtgärderna föremål för en vetenskaplig utvärdering. Detta är troligtvis en viktig anledning till att det brottsförebyggande arbetet på det hela taget har varit föga framgångsrikt.

Att detta inte är ett problem begränsat till att gälla specifikt för brottspreventionens område illustreras väl av följande citat från Storstadskommittén (som bl.a. haft till uppgift att kartlägga åtgärdsprogram och andra aktiviteter inom socialutbildnings- och arbetsmarknadsområdet som kan ha betydelse för en positiv utveckling i storstädernas bostadsområden):

*”Utvecklingen under senare tid har gått mot vad vi slarvigt uttryckt skulle kunna kalla för kampanj- och novalucol-politik eller kosmetika och ytförändringar i form av olika korta projektinsatser.*

*Olika huvudmän kan idag driva tidsbegränsade projekt, med likartade goda intentioner, parallellt i samma geografiska område ovetande om varandras existens.*

*En generell erfarenhet av olika huvudmäns begränsade projektinsatser är att de uträttar en del och kan stoppa en pågående negativ utveckling, men de förmår inte på något grundläggande sätt ändra människors levnads-situation.”*

(Storstadskommittén, delbetänkande SOU 1995:142 s. 7).

Vad vi behöver är klart definierade och gemensamma mål för aktörerna på brottspreventionens område utifrån vilka de kan bygga en långsiktig samverkan där varje deltagande myndighet/organisation bäst utnyttjar sin kompetens och sina resurser för att bidra till det gemensamma målet.

Vår uppfattning är att man bör verka för att resurser till brottsförebyggande arbete endast ges till sådana åtgärder som kan motiveras utifrån klart definierade brottspreventiva mål och som formulerats utifrån kunskap om brottslighetens orsaker och mönster. Dessutom bör endast resurser ges till åtgärder som avses utvärderas vetenskapligt eller som redan i vetenskapliga utvärderingar visat gott resultat.

I en sådan strategi får FoU-verksamhet på brottspreventionens område en nyckelroll.

## ***FoU som brottspreventionens kärntechnologi***

Mot bakgrund av vad som hittills sagts anser vi att, med en fras lånad från professor Albert J Reiss jr., *Forskning och Utvecklingsarbete (FoU) bör vara brottspreventionens kärntechnologi*. Reiss sammanfattar brottspreventionens problem på följande vis:

*”De flesta brottsförebyggande åtgärderna är grundade på otestade idéer snarare än på systematisk grund- eller tillämpad forskning som har visat att de är kostnads-effektiva och leder till avsedda effekter. Åtgärdsförslagen är sällan framtagna och initierade av forskare och specialister på beteende- och organisationskunskap. Snarare är åtgärderna ofta framtagna och initierade av administratörer och praktiker i privata organisationer och myndigheter som baserar åtgärdsförslagen på egna antaganden om, vad som orsakar brott, vilka åtgärder som kan påverka dessa orsaker, och hur man bör organisera*

*och införa åtgärder. Dessa antaganden utgår ofta ifrån de egna erfarenheterna av att handskas med brottsligheten och sunt förnufts baserade resonemang beträffande brottslighetens orsaker och hur man åtgärdar dessa.”*

(Reiss, 1992 s. 7, vår översättning).

I en sådan situation som Reiss beskriver uppstår risken

- att man satsar stora resurser på otestade åtgärder som kan visa sig ineffektiva och kostsamma och i sämsta fall leda till att situationen förvärras,
- att ett för snabbt och illa genomtänkt införande av en rad oprövade men lovande åtgärder kan leda till att dessa felaktigt förkastas.

Reiss menar att man kan minska dessa risker genom att göra Forskning och Utvecklingsarbete till brottspreventionens kärnteknologi eftersom FoU är en grund utifrån vilken man kan

- utveckla åtgärdsförslag och välja mellan redan befintliga åtgärder;
- få kunskaper om hur man bäst går tillväga för att införa olika typer av brottspreventiva åtgärder
- utvärdera om avsedda effekter uppnåtts.

Reiss har i ett annat sammanhang framhållit *att det är svårt att föreställa sig att de framsteg som gjorts inom modern medicin (och som bygger på en väl utvecklad FoU-verksamhet) skulle ha kunnat åstadkommas om man arbetat på det sätt som präglar brottspreventionens område.* (Se Reiss, 1995 s. 113).

I en FoU-modell styrs valet av åtgärder utifrån den aktuella kunskap som finns om brottslighetens orsaker och mönster. En sådan kunskap är aldrig fullständig utan kan endast bilda

utgångspunkt för en sortering bland möjliga åtgärder. De vidtagna åtgärderna måste sedan prövas i praktiken, utvärderas och modifieras i takt med att erfarenheterna av dessa ökar

En kritik som ibland riktas mot FoU-modellen är att den är för långsam och därför ofta kommer i konflikt med det politiska kravet på att handla. (Se Moore, 1995).

*Det gäller att hitta en rimlig balanspunkt mellan kravet på att åtgärder ska vara grundade i kunskap och en berättigad önskan om att snabbt vidta åtgärder för att lösa problem som upplevs som allvarliga.*

Vår uppfattning är att man bäst åstadkommer en sådan balans genom att organisera det brottsförebyggande arbetet så att de åtgärder som vidtas ska motiveras utifrån aktuell "vetenskap och beprövad erfarenhet" samtidigt som kravet ställs att de åtgärder som vidtas blir föremål för utvärdering. Vi tror också att det i detta sammanhang är viktigt att ett nära samarbete etableras mellan forskare och praktiker i arbetet med att ta fram och utveckla brottsförebyggande åtgärder

En sådan ansats tror vi minskar risken för att åtgärder vidtas som kan förvärra situationen eller att oprövade men lovande åtgärder genomförs på ett sådant sätt att de felaktigt förkastas. En sådan ansats innebär också att man inte riskerar att gå miste om praktikerns erfarenhet och kreativitet samtidigt som dennes åtgärdsförslag får konfronteras med och värderas utifrån den befintliga kunskapen om brottslighetens orsaker och mönster. I bästa fall kan detta leda till en fruktbar symbios mellan forskare och praktiker. Något som sannolikt skulle gynna utvecklingen av det brottspreventiva området.

*Sammanfattningsvis är vår uppfattning*

- att FoU-verksamhet bör bilda stommen i nationellt och lokalt brottsförebyggande arbete

- att det brottsförebyggande arbetet bör organiseras så att forskare och praktiker gemensamt deltar i utvecklingsarbetet av brottsförebyggande åtgärder

## *Brottspreventionsteori*

En viktig grund för en framgångsrik brottsprevention är en på kunskap byggd teori om vilka faktorer som påverkar individer att begå brott. En sådan teori gör det möjligt

- att förstå vilka samhällsförhållanden och samhällsförändringar som kan påverka brottsligheten och ger ledning till mot vilka samhällsförhållanden som brottspreventiva insatser bör fokuseras.

En fullt utvecklad brottspreventionsteori kräver dessutom kunskap om och analys av hur olika sociala och situationella åtgärder på kort och lång sikt kan influera de faktorer som påverkar individer att begå brott, och vilka olika slags organisatoriska och andra problem som är förknippade med införandet av olika typer av åtgärder. En sådan analys gör det möjligt

- att få ledning till hur åtgärder bäst utformas så att de får störst verkan på de förhållanden man avser påverka.

Ett centralt problem för samverkan mellan brottspreventionens olika aktörer är ofta brist på en gemensam uppfattning om problemens orsaker och hur dessa bäst kan åtgärdas. En brottspreventionsteori kan spela en viktig roll vad gäller

- att bilda en gemensam teoretisk referensram för samverkan mellan brottspreventionens olika aktörer

*Mot bakgrund av vad som ovan sagts är vår uppfattning*

- att en viktig del av en FoU-strategi är att resurser satsas på att utveckla en kunskapsgrundad brottspreventionsteori .



Arbetet med att utveckla en kunskapsgrundad brottspreventionsteori har påbörjats. (Se Wikström, 1994, Wikström, 1995a och Torstensson och Wikström, 1995b, Wikström 1996).

## *Den lokala problembilden*

Brottslighetens nivå och struktur har stora lokala variationer. Vad som är, och vad som upplevs som problem, varierar stort mellan olika regioner och orter. Det är därför viktigt att det brottspreventiva arbetet tar sin utgångspunkt i en lokal problembeskrivning. Problembilden i t.ex. Stockholm och Karlskoga ter sig väldigt olika och de åtgärdsstrategier som kan vara lämpliga skiljer sig också mellan dessa två platser liksom problemen med att genomföra olika typer av åtgärder.

*Vår uppfattning är*

- att det är ytterst viktigt att det lokala brottspreventiva arbetet tar sin utgångspunkt i en kvalificerad kartläggning av den lokala problembilden.

En sådan kartläggning är en viktig utgångspunkt för att brottspreventionens olika aktörer ska få en gemensam problembeskrivning att bygga samverkan och åtgärder utifrån.

## *Slutsatser*

Mot bakgrund av vad som ovan redovisats anser vi att kärnan i ett nationellt och lokalt brottsförebyggande arbete bör vara kvalificerad FoU-verksamhet med inriktning på att utveckla brottspreventionsteori och lokala problembeskrivningar som en grund för att ta fram lokalt anpassade åtgärdsförslag. Åtgärdsförslagen bör tas fram i samverkan mellan forskare och praktiker. Slutligen bör en samverkan mellan olika lokala myndigheter och organisationer skapas med utgångspunkt i en brottspreventionsteori och en lokal problem-

beskrivning, utifrån vilken en lokal brottspreventiv strategi kan tas fram och de olika aktörernas åtgärder kan motiveras och samordnas.

## 2. Brottspreventionens mål

Det är inte ovanligt inom brottspreventionens område att mål och medel sammanblandas. Ett exempel på detta är när synlighet blir ett brottspreventivt mål för polisen. Rimligtvis är synlighet ett medel för att minska brottslighet (öka upptäcksrisk/verka avskräckande) eller att öka tryggheten (närvaron av poliser).

När man formulerar ett brottsförebyggande program är det viktigt att målen är klart angivna och inte hopblandade med de medel som kan komma att användas för att uppnå dessa.

De yttersta målen för kriminalpolitiken, som de anges av regeringen, är

- att minska brottsligheten
- att öka tryggheten.

Som delmål kan man lägga till strävan

- att lindra brottslighetens konsekvenser (d.v.s. minska förekomst och omfattning av fysiska och psykiska personskador och ekonomiska förluster).

### ***Brottsprevention och trygghetsskapande – två olika mål***

Vår uppfattning är att det brottsförebyggande arbetet skulle vinna i klarhet om aktörerna på brottspreventionens område så långt som möjligt kunde enas om att endast kalla åtgärder som syftar till att minska brottsligheten, eller att lindra dess konsekvenser, för *brottspreventiva*, medan åtgärder som syftar till en ökad trygghet kallas *trygghetsskapande*. Det av den enkla anledningen att lyckade brottspreventiva åtgärder kan vara trygghetsskapande, men inte nödvändigtvis är det,

och omvänt, åtgärder kan vara trygghetsskapande utan att vara brottspreventiva. Slutsatsen av detta blir

- att brottsprevention och trygghetsskapande är två olika mål och att frågor om lämpliga åtgärder och utvärderingar av dessa bör behandlas separat.

Detta konstaterande hindrar inte att brottsnivån och brottslighetens grovhet är viktiga faktorer som påverkar upplevelsen av trygghet. Det är bara det att trygghetsupplevelsen också påverkas av andra faktorer än brottsnivå och brottslighetens grovhet.

## *Vikten av att kunna mäta måluppfyllelsen*

För att brottspreventionen ska kunna utvecklas är det av största vikt att måluppfyllelsen för olika åtgärder kan mätas. Utan sådana utvärderingar har vi ingen grund att stå på när vi ska avgöra vad som är effektiva eller inefektiva brottsförebyggande åtgärder. En sådan situation innebär att vi saknar ordentliga kriterier för att sortera bland vidtagna åtgärder och den bidrar inte till någon kunskapstillväxt på brottspreventionens område.

Vi har redan tidigare konstaterat att det är ytterst ovanligt att brottspreventiva åtgärder utvärderas. Situationen är faktiskt sämre på det här området i Sverige än i t.ex. USA, England och Holland där en rad olika brottspreventiva åtgärder varit föremål för utvärdering.

Utvärderingar kan vara av många olika slag. Den typ av utvärderingar vi förespråkar är de som försöker svara på frågan om åtgärden leder till att det brottspreventiva målet uppfyllts, d.v.s. om brottsligheten minskat eller brottslighetens konsekvenser lindrats. Ett liknande resonemang kan naturligtvis föras beträffande trygghetsskapande åtgärder

Den bästa formen för utvärderingar av målpuppfyllelse är *randomiserade experiment* (d.v.s. att de personer som ingår i en undersökning slumpmässigt utses som försöks- eller kontrollpersoner). Om det inte är möjligt bör man sträva efter att ha *en för- och en eftermätning för en experiment- och en kontrollgrupp*. Minimum bör en utvärdering bestå av *en för- och en eftermätning*.

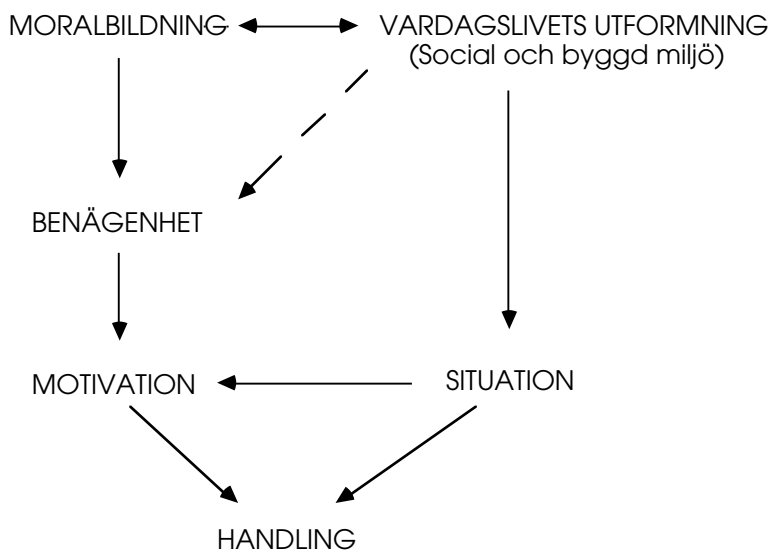
Att vi understryker betydelsen av att utvärdera målpuppfyllelsen hos olika brottspreventiva åtgärder innebär inte att s.k. processutvärderingar skulle vara ointressanta. Men vi är av den uppfattningen att processutvärderingar först blir intressanta i de fall en **efektutvärdering** har visat om målet med åtgärden har uppfyllts eller inte. I det sammanhanget kan en processutvärdering vara av största betydelse för att ge kunskap om varför, eller varför inte, en åtgärd har fungerat som avsett.

Vår uppfattning är, om det brottspreventiva området ska utvecklas och vår kunskap om brottsprevention växa,

- att det behövs en rejäl satsning på utvärderingar av brottspreventiva åtgärders effekt på brottsligheten.

### 3. Social och situationell brottsprevention

En viktig utgångspunkt för brottsprevention är en grundläggande förståelse för vilka huvudfaktorer som styr individers beteende. Som allt annat beteende är *brottsliga handlingar ett resultat av den motivation som uppstår i samspillet mellan individuell benägenhet och situation* (se Figur 1). Följaktligen kan brottsförebyggande åtgärder syfta till att antingen påverka individers brottsbenägenhet eller förekomsten av kriminogena (brottsalstrande) situationer. Den förra typen av åtgärder kallas ofta social prevention medan den senare typen av åtgärder vanligtvis kallas situationell prevention.



**Figur 1: Benägenhet, Situation, Motivation och Handling.**

Källa: Wikström, 1995a

Moralbildningen i samhället påverkar individers brottsbenägenhet. Familjen och skolan är två samhällsinstitutioner som har en central roll för moralbildningen. Vardagslivets utformning (d.v.s. mönster för hur arbetsliv, familjeliv, fritid etc är organiserat i social och byggd miljö) påverkar förekomsten av situationer som kan bidra till individers motivation att begå brott. Det har också betydelse för hur väl samhället lyckas med att socialt integrera medborgarna i det konventionella samhället och påverkar därmed indirekt brottsbenägenheten i befolkningen. Vardagslivets utformning är resultatet av en lång rad processer i samhällsutvecklingen, som industrialisering och modernisering för att nämna två av de viktigaste. Förhållandet mellan vardagslivets utformning och moralbildningen i ett samhälle är komplext.

En individs benägenhet att bryta mot lagen kan ses som en följd av individens personlighetsegenskaper och sociala integration i det konventionella samhället.

Den sociala och byggda miljön påverkar uppkomsten av olika typer av situationer. En kriminogen situation är en sådan situation som bidrar till individers motivation att bryta mot lagens regler. Det är situationer som antingen innebär frestelser till brottsliga handlingar eller som skapar friktioner som kan utvecklas till brottsliga handlingar.

En viktig utgångspunkt för det brottsförebyggande arbetet bör alltså vara en analys av hur individens personlighetsegenskaper och sociala integration i samhället påverkar hans brottsbenägenhet, respektive vilka aspekter av den sociala och den byggda miljön som bidrar till att göra situationer kriminogena (d.v.s. skapar frestelser eller friktioner). En sådan analys gör det möjligt att bedöma vilka slags åtgärder som kan ha en brottsförebyggande verkan.

## *En integrerad teori*

I Figur 2 redovisas en teori om brottslighetens individuella orsaker som är ett försök att integrera fyra olika teorier: kontrollteori, (Hirschi, 1969, Gottfredson & Hirschi, 1990) avskräckningsteori (t.ex. Andenaes, 1974; Stafford & Warr, 1993) rutinaktivitetsteori (Cohen & Felson, 1979) och beslutsteori (t.ex. Cornish & Clarke, 1986).

Utgångspunkten för teorin är att individen kommer till en situation med en viss benägenhet att bryta mot lagens regler. Denna benägenhet bestäms i stor utsträckning av individens *personlighetsegenskaper* (grad av självkontroll) och *sociala integrering* (styrkan hos de sociala banden till det konventionella samhället).

Varje situation innebär ett beslutsfattande och i det här fallet gäller beslutet att begå eller inte begå en brottslig handling. Beslutet om att begå eller inte begå brott påverkas avförutom individens brottsbenägenhet, hur han uppfattar risken för att hans handlande ska kunna resultera i ett *straff*, samt hur starka *frestelser* (d.v.s. förekomst av attraktiva svagt skyddade objekt) eller *friktioner* (d.v.s. handlingar eller händelser som ger upphov till ilska och aggressioner) som uppstår i situationen.

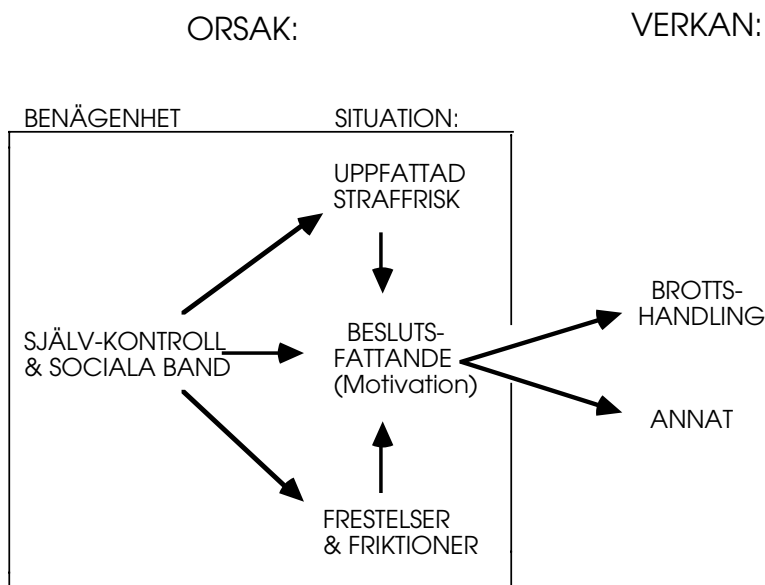
Individer med olika brottsbenägenhet antas påverkas i olika hög grad av uppfattat straffhot samt av förekomsten av frestelser och friktioner. Från brottspreventiv synpunkt innebär detta att man bör försöka utveckla olika strategier för olika grupper av individer efter deras brottsbenägenhet. Vissa grupper beteende påverkas sannolikt mer än andra t.ex. av uppfattat straffhot. (Se vidare om detta Wikström 1995a, Torsensson & Wikström, 1995b).



## Definition av brottsprevention

Ekblom (1994:194) har föreslagit att brottsprevention definieras som ”interventioner i mekanismer som orsakar brottslighet”. Wikström (1994:20) har föreslagit att brottsprevention definieras som ”åtgärder som minskar individens benägenhet att begå brott eller som minskar förekomsten av kriminogena situationer”.

Vi har redan konstaterat att brottsligt beteende är en följd av den motivation som uppstår i samspelet mellan individuell benägenhet och situation och att detta i sin tur påverkas av moralbildningen och vardagslivets utformning.



**Figur 2: Brottslighetens orsaker – en integrerad modell.**

Källa: Wikström, 1995a

Med den utgångspunkten, och utifrån en integrering av Ekbloms och Wikströms definitioner, kan brottsprevention definieras som:

- *interventioner i mekanismer (åtgärder) som på kort eller lång sikt leder till att antalet brott minskar genom (1) att individers benägenhet att begå brott minskar, eller (2) att förekomsten av situationer som bidrar till individers motivation att begå brott minskar.*

Med utgångspunkt i den allmänna definitionen ovan kan social och situationell prevention definieras på följande sätt:

- *Social prevention är åtgärder som minskar individers benägenhet att begå brott (genom att stärka individers självkontroll och sociala integrering i samhället).*
- *Situationell brottsprevention är åtgärder som minskar förekomsten av situationer som bidrar till individers motivation att begå brott (genom att minska förekomsten av frestelser och friktioner eller förstärka det uppfattade straffhotet).*

*Vår uppfattning är*

- att det bör åligga den som föreslår en brottspreventiv åtgärd att göra troligt att den, utifrån den kunskap vi har om brottslighetens orsaker och mönster, kan påverka antingen individers brottsbenägenhet eller förekomsten av kriminogena situationer

Om detta inte är möjligt bör inga resurser från medel avsatta för brottsprevention ges till åtgärden.

En sådan regel skulle sannolikt leda till att en lång rad tveksamma, eller t.o.m. förvärrande, åtgärder utmönstrades från brottspreventionens område och resurserna fokuserades till åtgärder med förutsättningar att påverka brottsbenägenhet och förekomst av kriminogena situationer

## 4. Strategi

### *– Samverkan utifrån en gemensam referensram och problembild*

I det här kapitlet tar vi upp vilka som är den lokala brottspreventionens centrala aktörer och hur man enligt vår uppfattning skapar en grund för en bra samverkan mellan dessa.

### *Brottspreventionens centrala aktörer*

Vår uppfattning är att de viktigaste lokala aktörerna som bör bilda stommen i den lokala brottspreventionen är:

- Polisen
- Hälso- och sjukvården
- Skolan
- Fritidsförvaltningen
- Socialtjänsten.

I kapitlen 8-9 och 11-13 har vi närmare utvecklat dessa olika aktörers betydelse för det brottspreventiva arbetet. Vår bedömning är

- att polisen är den aktör som kommit längst med att förändra sitt arbete i riktning mot problemorientering och samverkan med andra aktörer.

Problemet är att finna på en strategi och organisation som kan aktivera de andra aktörerna fullt ut i det brottspreventiva arbetet samt lyckas med att skapa samordning och samverkan mellan alla brottspreventionens aktörer

Eftersom de ovan nämnda aktörerna har tre olika huvudmän: staten, landstingen och kommunerna, är det viktigt att skapa fungerande och effektiva former för samverkan dem emellan.

Två ytterligare viktiga aktörer på brottspreventionens område kan identifieras:

- Familjen
- Den privata företagsamheten.

Det är ytterst viktigt i en lokal brottspreventiv strategi att man utvecklar metoder för att påverka och samverka med familjen och den privata företagsamheten i det brottsförebyggande arbetet, även om de inte direkt ingår i en lokal brottsförebyggande organisation. I kapitlen 7 och 10 har vi närmare diskuterat familjen och den privata företagsamhetens roll i det brottspreventiva arbetet.

## Samverkan

Det råder en stor enighet om att väl fungerande samverkan är en av nycklarna till framgång på brottspreventionens område. Betydelsen av samverkan understryks t.ex. både i våldskommissionens slutbetänkande och trygghetsutredningens delbetänkande:

*”...förutsättningen för att lyckas med brottsförebyggande arbete är samverkan på det lokala planet mellan olika myndigheter, förvaltningar, organisationer, föreningar och företag.”*

(Slutbetänkande från våldskommissionen, SOU 1990:92 s. 21).

*”Genom en planmässig och målinriktad samverkan mellan de olika aktörerna när det gäller lokalt brottsförebyggande och trygghetskapande arbete skapas de bästa förutsättningarna att minska brottsligheten och öka tryggheten...”*

(Trygghetsutredningen, delbetänkande, SOU 1994:122 s. 15).

I praktiken tycks dock en väl fungerande samverkan på brottspreventionens område ofta vara svår att åstadkomma. Ungdomsbrottskommittén skriver t.ex. i sitt betänkande:

*”Av olika beskrivningar eller uppföljningar av lokala brottsförebyggande program framgår att det föreligger betydande svårigheter vad gäller samarbetet mellan lokala myndigheter och organisationer.”*

(Betänkande av Ungdomsbrottskommittén, Del A, SOU 1993:35 s. 137).

Varför är det då så svårt att skapa en väl fungerande samverkan?

## ***En gemensam referensram och problembeskrivning***

Problemet med att åstadkomma en väl fungerande och effektiv samverkan på brottspreventionens område tycks hänga samman med att det ofta saknas gemensamma utgångspunkter för samverkan. Enligt vår uppfattning bör samverkan mellan olika aktörer på brottspreventionens område ta sin utgångspunkt i

1. en gemensam uppfattning om vilka som är de viktigaste faktorerna som påverkar brottsligheten och vad som är brottsprevention, samt
2. en gemensam beskrivning av den lokala problembilden utifrån vilka
3. en gemensam lokal brottspreventiv strategi formuleras.

Den brottspreventiva strategin bör innehålla

- klart definierade mål för brottsprevention och trygghets-  
skapande, samt
- socialt och situationellt inriktade åtgärder och åtgärds-  
program baserade på brottspreventionsteori och den lo-  
kala problembilden.

För att skapa en gemensam uppfattning om brottslighetens orsaker och vad som är brottsprevention krävs riktade och kvalificerade *utbildningsinsatser*. För att uppnå en gemensam beskrivning av den lokala problembilden krävs kvalificerade *kartläggningar och analyser* av den lokala problembilden.

Det största hindret för detta är

- *att lokala polismyndigheter och kommuner som regel saknar egen FoU-kompetens som kan utveckla brottsprevention och genomföra kvalificerade kartläggningar och analyser av den lokala problembilden.*

Det är inte heller rimligt att tro att lokala polismyndigheter och kommuner i dagsläget (annat än undantagsvis) ska ha möjlighet och resurser för att bygga upp en egen kvalificerad FoU-kompetens på brottspreventionens område.

*Vår bedömning är*

- att det finns ett starkt behov hos kommuner och polismyndigheter att få del av kvalificerad FoU-kompetens på de nämnda områdena om man ska lyckas i ambitionen att bygga upp en väl fungerande samverkan mellan lokala aktörer på brottspreventionens område.

## 5. Organisation

### – *Lokala brottsförebyggande råd med ett nationellt FoU-stöd*

I det här kapitlet tar vi upp frågan hur man bäst kan organisera det lokala brottsförebyggande arbetet på nationell och lokal nivå.

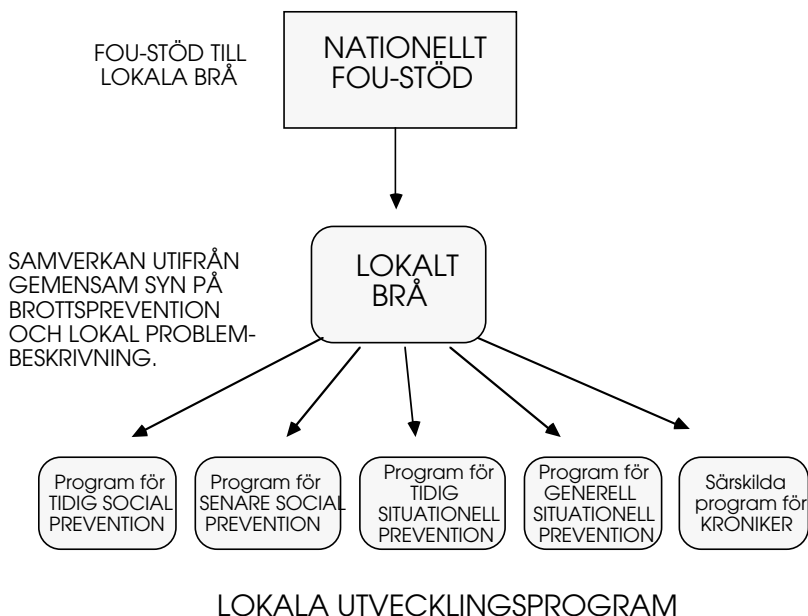
Vår utgångspunkt är att inrättandet av lokala brottsförebyggande råd, som ges ett nationellt FoU-stöd, är den organisationsform för det brottspreventiva arbetet som har den största möjligheten att bli framgångsrik. De lokala brottsförebyggande rådens uppgift blir att formulera en lokal brottspreventiv strategi och att utforma och samordna åtgärdsprogram för olika verksamheter och problemmiljöer. Utifrån dessa program samordnar de lokala myndigheterna och förvaltningarna sitt arbete och vidtar och genomför enskilt eller i samverkan, de olika åtgärder som blir aktuella inom ramen för den egna verksamheten (se figur 3).

### *Nationell organisation*

Vi har flera gånger i den här rapporten framhållit att ett centralt problem i arbetet med att skapa en effektiv brottsprevention tycks vara att det är svårt att skapa en fungerande lokal samverkan och samordning på brottspreventionens område. Vi har också poängterat att detta troligtvis hänger samman med att man ofta saknar grunder för att utveckla en gemensam syn på brottsprevention och den lokala problem-bilden.

Utan en sådan samsyn är det svårt att samverka, att effektivt samordna de olika aktörernas insatser och att komma överens om vilka åtgärder och åtgärdsprogram som man bör satsa på och ge resurser till.

Vår utgångspunkt är att det problemet bäst kan lösas genom att de lokala aktörerna på brottspreventionens område får tillgång till ett kvalificerat FoU-stöd i det brottspreventiva utvecklingsarbetet. Vi har samtidigt konstaterat att det inte är realistiskt att tänka sig att man annat än undantagsvis har möjlighet att lokalt skafa fram, eller har resurser för att utveckla, en sådan kompetens.



*Figur 3: Översikt av organisation för lokal brottsprevention.*

Det framstår dessutom inte som särskilt resurseffektivt att bygga upp en mängd FoU-enheter över landet med liknande funktion, även om det långsiktigt är önskvärt att bygga upp den regionala och lokala FoU-kompetensen på brottspreventionens område.



Mot den ovan angivna bakgrunden anser vi att det finns goda skäl

- att man inom ramen för existerande institutioner på brottspreventionens område utvecklar ett nationellt FoU-stöd för uppbyggnad och utveckling av lokala brottsförebyggande råd och lokalt brottsförebyggande arbete.

## *Uppgifter för ett nationellt FoU-stöd*

Nedan listar vi de huvudområden som bör täckas av den eller de institutioner som utgör ett nationellt FoU-stöd.

### *1. Att vidareutveckla och fördjupa en kunskapsgrundad brottspreventionsteori.*

För att åstadkomma lokal samverkan utifrån en gemensam referensram är det av största vikt att man i det lokala brottsförebyggande arbetet har tillgång till en kunskapsgrundad brottspreventionsteori. Att ta fram och vidareutveckla en sådan teori bör vara en uppgift för ett nationellt FoU-stöd. En sådan teori är under utarbetande vid Polishögskolans forskningsenhet .

### *2. Stödja och utveckla lokal försöksverksamhet.*

Stommen i ett nationellt FoU-stöd bör vara att stödja och utveckla lokal försöksverksamhet på brottspreventionens område genom att t.ex.

- ta fram kataloger över kunskapsgrundade konkreta åtgärder och åtgärdsprogram som kan bli föremål för lokal försöksverksamhet och utvärdering,
- fördela medel till,
- hjälpa till med upplägningen av och
- utvärdera lokal försöksverksamhet.

Vi tror att detta är en modell som starkt skulle bidra till utvecklingen av den lokala brottspreventionen genom att den innebär en systematisk utvärdering av olika brottsförebyggande åtgärder, vilket på längre sikt leder till att vi kraftigt ökar vår kunskap om vilka brottspreventiva åtgärder som är effektiva. Genom att resultaten från försöksverksamheten årligen bekantgörs, t.ex. genom publikationer och konferenser, kan resultaten komma hela samhället till godo.

### *3. Utbilda regionala och lokala beslutsfattare och andra aktörer.*

Ytterligare ett viktigt område för ett nationellt FoU-stöd bör vara

- att svara för kvalificerad utbildning på brottspreventionens område och på längre sikt bygga upp de lokala oga-nens.k.ompetens på det brottspreventiva området.

Vår uppfattning är att initialt bör en utbildningsatsning rik-tas till lokala och regionala politiska beslutsfattare, länspolis- och polisområdeschefer, förvaltningschefer och andra lokala nyckelpersoner som ingår i, eller kan komma att ingå i lo-kala brottsförebyggande råd, eller som har centrala funktio-ner i det regionala och lokala brottsförebyggande arbetet.

Vi tror också att det är viktigt att man eftersträvar att ut-veckla ett nära samarbete i utbildningsfrågor med de institu-tioner som bedriver utbildning av yrkesgrupper som kan spela en central roll i brottspreventionen, t.ex. polis- och socialtjänste-män, lärare och hälso- och sjukvårdspersonal.

Det bör också vara ett mål för ett nationellt FoU-stöd att bidra till uppbyggnaden av regional och lokal FoU-kompe-tens. Detta skulle t.ex. kunna ske genom en *resurspersons modell*. En resursperson skulle t.ex. kunna vara en person verksam vid en lokal högskola eller lokal myndighet/för-valtning som har grundläggande utbildning i vetenskaplig

metodik och som av ett nationellt FoU-stöd vidareutbildas i brottspreventionsfrågor. Resurspersonerna skulle t.ex. också kunna ingå i ett nationellt nätverk. Resurspersonernas uppgift skulle vara att bistå de lokala brottsförebyggande råden med FoU-kompetens.

#### *4. Genomföra nationella och lokala kartläggningar (surveys).*

För att man ska kunna följa upp och utvärdera effekterna av det brottspreventiva arbetet på nationell och lokal nivå, samt ge en grund för att utföra problembeskrivningar på lokal nivå, anser vi att man bör utföra rikstäckande och lokala surveyundersökningar av den typ som PHS forskningsenhet för närvarande utför. Ett nationellt FoU-stöd bör också ha till uppgift att svara för fortlöpande utveckling av undersökningsinstrumentet eftersom en sådan kompetens som regel saknas lokalt.

#### *5. Delta i och utveckla det internationella samarbetet i FoU-frågor på brottspreventionens område.*

Sverige har begränsade resurser för FoU på brottspreventionens område. För att effektivt ta till vara de internationella erfarenheterna är det av särskild vikt att ett nationellt FoU-stöd utvecklar starka nätverk och ett forskningssamarbete med framträdande internationella forskare på brottspreventionens område.

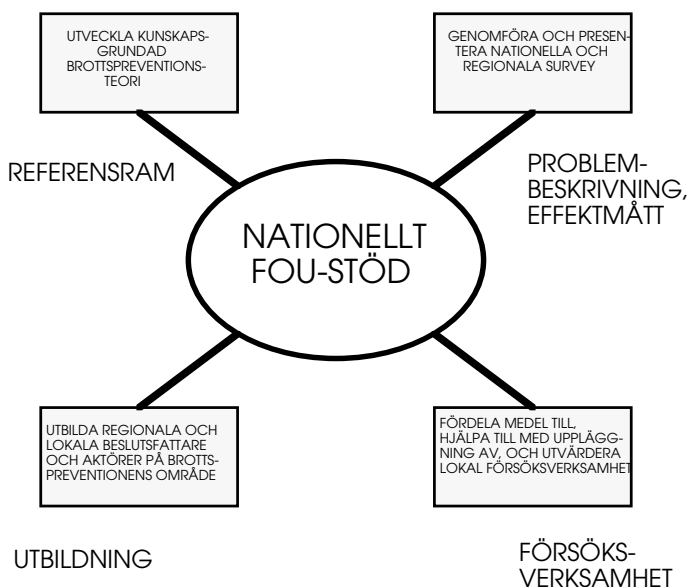
I figur 4 redovisas översiktligt de föreslagna huvudfunktionerna för ett nationellt FoU-stöd.

### ***Lokal organisation***

Många tycks vara överens om att inrättandet av lokala brottsförebyggande organ är en bra väg att gå för att utveckla det brottsförebyggande arbetet. Värde av att stärka och utveckla samverkan mellan de lokala aktörerna på brottspreventionens område framhålls också regelmässigt. På en del orter har också lokala organ för brottsförebyggande bildats. Dessa

skiftar dock starkt i utformning och ambitionsnivå (enligt en av oss gjord genomgång i januari 1996). Endast ett fåtal har tillgång till ett kvalificerat FoU-stöd för utvecklingen av den lokala brottspreventionen.

Trygghetsutredningen har i sitt slutbetänkande (SOU 1995:146) föreslagit att man inte bör lagstifta om en lokal trygghetsplanering. I begreppet trygghetsplanering inkluderar utredningen, såvitt vi kan utläsa, brottsprevention. Argumenten mot en lagstiftning är t.ex. att *'kommunerna redan idag /anser/ att de har tillräckliga befogenheter i lagstiftningen'* och att *'kommunerna anser sig ha ansvar för samordningen av den lokala planeringen av åtgärder mot brott inom kommunen'* (s. 80). Problemet är bara, att trots att kommunerna enligt detta redan har tillräckliga befogenheter och ansvar för åtgärder mot brott inom kommunen, är det få kommuner som har en väl utvecklad lokal brottsprevention. Vi tror inte att t. ex. ospecificerade "start och utvecklingsbidrag eller "handböcker i brottsprevention" räcker för att avhjälpa detta förhållande (s. 81).



**Figur 4: Huvudfunktioner för ett nationellt FoU-stöd till lokal brottsprevention.**

För att få fart på utvecklingen av den lokala brottspreventionen krävs att polisen och kommunerna gemensamt (och i samverkan med landstingen) får *ett direkt ansvar* för att utveckla det lokala brottsförebyggande arbetet.

*Det är vår uppfattning*

- *att lokala brottsförebyggande råd bör inrättas.* Målet bör vara att alla kommuner ska ingå i ett lokalt BRÅ. Den geografiska avgränsningen av råden bör följa polisområden och täcka den eller de kommuner som ingår i polisområdet.
- att råden bör bestå av de centrala lokala politiska beslutsfattarna och cheferna för de lokala myndigheter och förvaltningar som är centrala aktörer på brottspreventionens område (polisen, socialtjänsten, skolan, fritidsförvaltningen och hälso- och sjukvården).
- att de lokala brottsförebyggande råden bör ha till uppgift att ta fram *en lokal brottspreventiv strategi* omfattande
  1. en gemensam syn på vilka som är de viktigaste faktorerna som påverkar brottslighet,
  2. en gemensam lokal problembeskrivning,
  3. en plan för arbetsfördelning och samverkan mellan de olika aktörer som ingår i det lokala BRÅ,
  4. en plan för att utveckla samverkan med och aktivera familjen och den privata företagsamheten i det lokala brottsförebyggande arbetet, samt
  5. program för sociala och situationella åtgärder riktade mot olika problemmiljöer och olika kategorier av lagöverträdare.

- att ansvaret för att utforma en lokal brottspreventiv strategi bör ligga på *enbrottsförebyggande arbetsgrupp* som utses av det lokala BRÅ. Strävan bör vara att arbetsgruppen ska bestå av handplockade tjänstemän med en stark ställning i de olika myndigheter och förvaltningar som ingår i rådet.
- att den brottsförebyggande arbetsgruppen bör ges *ett aktivt och kvalificerat FoU-stöd* i det brottspreventiva utvecklingsarbetet.
- att de lokala brottsförebyggande rådet bör sträva efter att ta *gemensamma*, och för de ingående aktörerna *inbjudande beslut* om brottspreventiva program och åtgärder baserade på de förslag som tagits fram av den brottsförebyggande arbetsgruppen.

Ett exempel på hur lokalt brottsförebyggande arbete framgångsrikt kan organiseras utifrån denna modell är enligt vår uppfattning Karlskoga/Degerfors-modellen.

## *En modell för lokal organisation – Karlskoga/Degerfors-projektet*

I det här avsnittet redovisas vissa resultat från pilotprojektet i Karlskoga/Degerfors. (Se Wikström, Wikström & Dolmén 1997). Framställningen fokuserar på en redovisning av arbetet med att ta fram

- en gemensam kommunal brottspreventiv strategi, och
- en lämplig organisation för det lokala brottsförebyggande arbetet.

Först ges en översikt av organisationen och hur den utvecklades över pilotprojektperioden. Därefter följer en beskrivning för samma period av utvecklingen av en gemensam

brottspreventiv strategi. Slutligen redovisas de kartläggningar och den utbildningsverksamhet som bedrivits i projektet och planer för framtiden redovisas.

### *Att skapa en organisation*

Historien tar sin början hösten 1990 med att en delegation från Karlskoga-polisen vände sig till BRÅ för att få hjälp med att utveckla och utvärdera det brottsförebyggande arbetet<sup>1)</sup> och slutar med kommunala beslut i respektive Karlskoga och Degerfors kommuner om inrättandet av ett gemensamt brottsförebyggande råd (hösten 1994). Mellan dessa två tidpunkter bedrevs ett relativt omfattande utvecklingsarbete och det är vissa centrala erfarenheter och lärdomar från detta arbete som redovisas nedan.

### *Utveckling i tre faser*

Organisationen av det lokala brottsförebyggande arbetet i Karlskoga/Degerfors kan beskrivas i tre faser (Figur 5); utgångsläget, utvecklingsarbetet och slutprodukten.

### *Utgångsläget*

När arbetet startade fanns två SSP-organ<sup>2)</sup> – ett för vardera Karlskoga och Degerfors (som tillsammans utgjorde Karlskoga polisdistrikt) – med uppgift att främja samarbete på det brottsförebyggande området mellan skola, socialtjänst, fritid och polis. Den aktivitet som förekom har beskrivits som ”vilande”, d.v.s. man möttes ett par gånger per år för att utbyta erfarenheter mellan de olika representerade organisationerna. SSP-organen bestod av förvaltningscheferna, polismästaren och ett kommunalråd under ordförandeskap av socialchefen.

---

<sup>1)</sup> Sommaren 1991 utvaldes Karlskoga/Degerfors som ett av de fem pilotprojekten bl.a. mot bakgrund av deras initiativ på det brottspreventiva området.

<sup>2)</sup> SSP står för socialnämnd, skola och polis.

## *Utvecklingsarbetet*

Det första steget i utvecklingen av organisationen var att *slå samman SSP-organen i de två kommunerna* till ett gemensamt organ som svarade mot polisdistriktet. Samtidigt övertog polismästaren ordförandeskapet, vilket föll sig naturligt då polisen vid denna tidpunkt kan beskrivas som den mest drivande kraften vad beträffar utvecklandet av det lokala brottsförebyggande arbetet.

I ett senare skede av utvecklingsarbetet övertogs ordförandeskapet av ett kommunalråd från Karlskoga (och vice ordförandeskapet av ett kommunalråd från Degerfors) med syfte att understryka den betydelse de två kommunerna gav en satsning på det brottsförebyggande arbetet.

Dessutom *skapades en arbetsgrupp* med representanter från polisen och de olika förvaltningarna. I arbetsgruppen ingick också representanter för BRÅ. Arbetet med att utveckla det lokala brottsförebyggande arbetet kom att läggas på gruppen. Ambitionen var att till arbetsgruppen knyta särskilt kunniga personer från de olika verksamheterna som också hade en god ställning i den egna organisationen (arbetsgruppens sammansättning under utvecklingsperioden redovisas nedan).

## *Arbetsgruppen*

---

Håkan Andersson, avdelningschef, familj och individ, (socialförvaltningen, Karlskoga)

Per Blom, skolområdeschef, (skolförvaltningen, Karlskoga)

Tomas Dahlsberg, bitr. rektor, (skolförvaltningen, Degerfors)

Bo Lindstedt, fritidskonsulent, (fritidsförvaltningen, Karlskoga)

Kristina Sandberg, avdelningschef, familj och individ, (socialförvaltningen, Degerfors)

Kenneth Sundkvist, polisinspektör, (polisområde Karlskoga, f.d. Karlskoga polisdistrikt).

*Från BRÅ deltog i arbetsgruppen:*

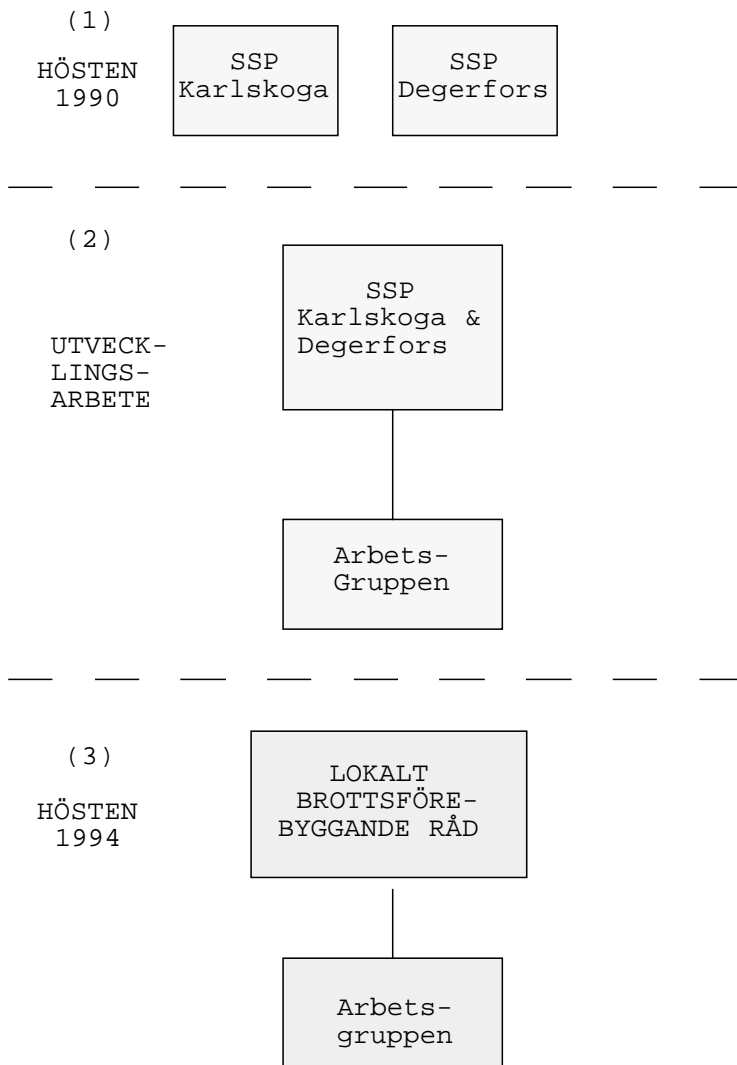
Per-Olof H Wikström, forskningschef, BRÅ\*

Suzanna Wikström, pilotprojektssekreterare, BRÅ\*

---

\* Numera verksam vid Polishögskolans forskningsenhet.





**Figur 5: Utvecklingen av den lokala organisationen av det brottsförebyggande arbetet.**

Den naturliga arbetsfördelningen mellan arbetsgruppen och SSP var att arbetsgruppen arbetade fram förslag som sedan var underlag för beslut från SSP.

BRÅ medarbetarnas roll i arbetsgruppens arbete var

- att bidra med tillgänglig kriminologisk kunskap om brottslighetens orsaker och åtgärder mot brott, samt
- att svara för planering och analys av undersökningar av den lokala brottsbilden och viss utbildning i brottspreventionsfrågor.

Ett viktigt moment i arbetsgruppens arbete var att gå igenom befintliga brottsförebyggande åtgärder. Den genomgången resulterade bl.a. i insikten att *detsaknades en gemensam referensram (strategi) som utgångspunkt för det brottsförebyggande arbetet*. I normalfallet hade olika brottsförebyggande åtgärder införts utan att man egentligen tänkt igenom hur dessa skulle påverka brottsligheten och om den föreslagna åtgärden rimligtvis kunde tänkas ha någon större effekt på vad man avsåg att påverka. Som regel saknades det också en koppling mellan olika aktörers åtgärder. Detta ledde till tre grundfrågor:

- Vilka är de huvudsakliga faktorer som påverkar individens brottsliga handlande?
- Vilken typ av åtgärder kan påverka dessa förhållanden?
- Vem, eller vilka aktörer på brottspreventionens område har kompetens och är bäst lämpad att arbeta med åtgärden ifråga, enskilt eller i samverkan med andra?

En sådan analys gör det möjligt att identifiera vilka områden de olika aktörerna utifrån sin kompetens är bästa lämpade för samt är en viktig utgångspunkt för att samordna de olika aktörernas arbete på det brottspreventiva området, undvika dubbelarbete, och se till att resurserna används på effektivaste sätt.

## *Slutprodukten*

Det viktigaste resultatet av utvecklingsarbetet var de kommunala beslut som togs om

- Ett gemensamt strategiprogram (se nedan)
- Inrättande av ett lokalt brottsförebyggande råd.

Dessutom innebar utvecklingsarbetet

- kartläggningar av den lokala brottsbilden samt
- viss utbildning i brottsprevention.

### *Strategiprogrammet*

De centrala aspekterna av det strategiprogram som formulerades kan sammanfattas i följande punkter:

- Att ha en klar definition av vad som är brottsförebyggande åtgärder
- Att ha en kunskapsgrundad uppfattning om vilka som är de viktigaste orsakerna till individers brottsliga beteende.
- Att ha en uppfattning om vilka aktörer (t.ex. familj, skola, polis etc) som bäst kan påverka de olika faktorer som påverkar individers brottslighet.

Strategiprogrammet byggde i stor utsträckning på det som presenterades i BRÅs framtids och omvärldsanalys. (Se Wikström, 1994).

### *Kartläggningar*

De kartläggningar som utfördes under pilotprojektperioden var följande;

- Enkätundersökningar med elever i ÅK 6 och ÅK 8 utförda i början av år 1992 och år 1994 där undersökningarna avsåg förhållanden närmast föregående år

Dessa undersökningar omfattade bl.a., förutom sedvanliga bakgrundsfrågor, frågor om egen brottslighet och utsatthet för brott, mobbning, skolk etc. Undersökningarnas genomförande bekostades av kommunala medel medan en första analys av insamlade data utfördes av BRÅ.

- En s.k. vuxenundersökning av ett slumpurval boende i Karlskoga och Degerfors.k.ommuner. Denna undersökning utfördes 1994 och avsåg förhållanden närmast föregående år (d.v.s. 1993).

Undersökningen finansierades genom medel från Rikspolisstyrelsen. En första analys av insamlade data utfördes vid BRÅ.

Frågorna omfattade bl.a. upplevelse av problem (allt från nedskräpning till antastning), utsatthet för brott, upplevelse av trygghet och vissa egna brottspreventiva åtgärder

Undersökningarna hade två huvudsyften, dels att vara ett medel i arbetet med att identifiera lokala problem att åtgärda, dels att vara den bas mot vilken resultaten av ett brottsförebyggande program kunde utvärderas genom att jämföra resultaten av senare undersökningar med de man erhöll i dessa basstudier.

### I. Som medel att identifiera lokala problem.

Lokala kartläggningar av brottslighet kan vara en viktig utgångspunkt för formulerande av behovet av olika slags brottsförebyggande åtgärder

Nedan ges några exempel från Karlskoga/Degerfors undersökningen.

### *Exempel 1:*

Undersökningarna redovisade att det främst var vid s.k. föräldrafria fester som ungdomar konsumerade alkohol. Dessa resultat kan t.ex. användas för riktade informationsinsatser till föräldrar som upplyser dem om risken med att tillåta sådana fester utan ordentlig vuxenkontroll.

Exemplet med föräldrafria fester är naturligtvis bara en av de många informationer om ungdomars drogvanor och kriminalitet som kunde ingå i en riktad informationsinsats till föräldrar. Det har troligtvis ett särskilt värde att undersökningens resultaten som redovisas i en sådan informationsinsats gäller de egna ungdomarna och inte "ungdomar i allmänhet". Detta bl.a. eftersom mönstren skiljer sig åt på flera väsentliga punkter t.ex. mellan storstäder och mindre orter

En riktad informationsinsats till föräldrarna är för närvarande under utveckling.

### *Exempel 2*

En redovisning av förekomsten av mobbning vid de olika högstadieskolorna visade att en skola hade en särskilt hög nivå. Detta var inte känt för ansvariga i skolan och ledde till att åtgärder sattes in. Resultatet av den andra skolundersökningen visade också att problemen med mobbning i den aktuella skolan inte längre var markant högre än vid andra skolor varför detta kan tas som ett tecken på att åtgärderna kan ha haft önskad effekt.

### *Exempel 3*

Ungdomarna tillfrågades om de snattat. De som snattat tillfrågades också i vilken butik snatteriet skett. Detta gav en möjlighet att relatera snatteri av elever i en viss skola till de butiker i vilka de tenderade att begå sitt snatteri. Denna information kan användas i det förebyggande arbetet t.ex. genom att skolan kan bli uppmärksam (t.ex. under raster) på att elever ibland beger sig till vissa närbelägna butiker för att snatta

och med den utgångspunkten kan man lägga upp en strategi tillsammans med butiksägarna för att minska problemet.

#### *Exempel 4*

Undersökningarna bland ungdomarna visade att en rätt stor del av deras egen brottslighet och utsatthet för brott skedde i skolan eller dess omedelbara närhet. Denna kunskap ger en grund för skolan att tänka kring och formulera åtgärder för att minska brottsligheten i skolmiljö. Frågorna redovisade också i vilka delmiljöer av skolan (t.ex. korridorer) som brottsligheten tenderade att ske.

Fler exempel kan naturligtvis ges men dessa fyra räcker för att illustrera hur lokala surveys kan användas som ett bra hjälpmedel i formulerandet av riktade brottsförebyggande åtgärder.

## *2. Som effektmått*

Ett annat viktigt syfte med undersökningarna (skol- och vuxenundersökningarna) är att vara bas för utvärdering av effekterna av brottsförebyggande åtgärder och program. Om sådana undersökningar vidtas regelbundet kan man t.ex. följa förändringar i ungdomars brottslighet och utsatthet för brott samt vuxnas utsatthet för brott och upplevelse av trygghet.

## *Utbildning*

Ett viktigt inslag i pilotprojektet var också viss utbildning i brottsprevention. Denna utbildning kombinerades med redovisningar av resultaten från vidtagna kartläggningar. Utbildningen omfattade bl.a.

- Grundutbildning av samtlig polispersonal i brottsprevention och problemorienterat polisarbete<sup>2</sup>).

- Grundutbildning av viss kommunal och polispersonal i brottsprevention (inklusive redovisning av kartläggningarna).
- Specialutbildning i analys och planering av viss personal hos polisen<sup>2)</sup>.

### *Framtiden*

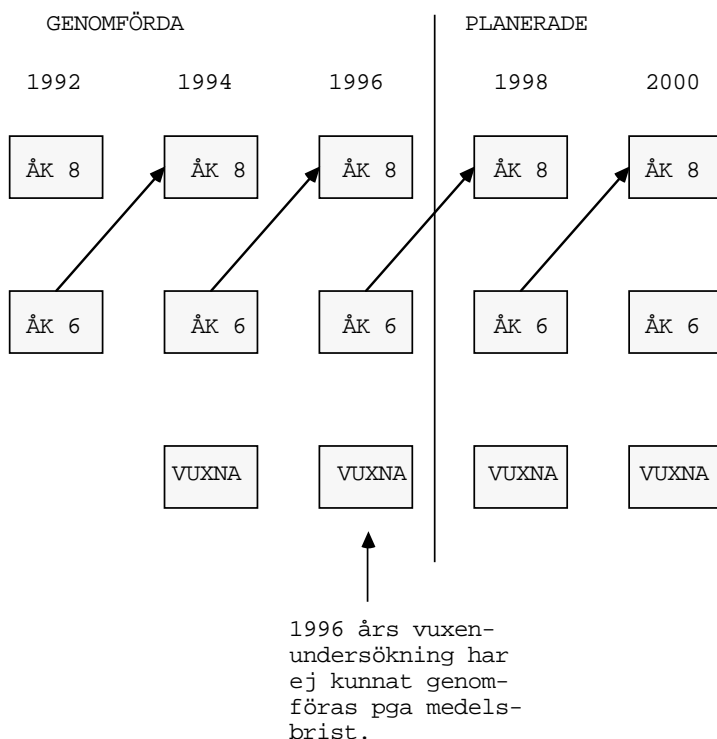
Man kan säga att pilotprojektet gav som resultat en gemensam strategi och en bra organisation för det brottsförebyggande arbetet. Det pågående arbetet är inriktat på att utifrån strategiprogrammet skapa ett integrerat konkret åtgärdsprogram och se till att detta följs upp och utvärderas och att de olika åtgärderna modifieras i takt med att erfarenheterna av dessa växer.

### *Att skapa ett integrerat konkret åtgärdsprogram*

Det viktiga i skapandet av ett integrerat konkret åtgärdsprogram är att varje aktör på brottspreventionens område inriktar sitt arbete på att ta fram en uppsättning åtgärder på det område som de utifrån strategiprogrammet bäst kan påverka och att dessa åtgärder analyseras dels utifrån deras förväntade effekt och hur de kan integreras med andra aktörers åtgärder.

---

<sup>2)</sup> Denna utbildning genomfördes i samarbete med Marie Torstensson vid Polishögskolans forskningsenhet.



**Figur 7: Genomförda och planerade undersökningar.**

### Att följa upp och utvärdera åtgärdsprogrammet

Ett centralt inlag i den framtida uppföljningen och utvärderingen av brottsförebyggande åtgärder är en regelbunden upprepning av skol- och vuxenundersökningarna t.ex. enligt den modell som redovisas i Figur 7.



## Slutsats

Pilotprojektet i Karlskoga/Degerfors har visat på behovet

- att en lokal organisation omfattande statliga och kommunala aktörer på brottspreventionens område skapas. I det senare utvecklingsarbetet har också landstinget uppmärksamats som en viktig samverkanspartner. Avsikten är att landstinget ska ha representation i Karlskoga/Degerfors brottsförebyggande råd.

Det har också visat på behovet

- att det lokala brottspreventiva arbetet kräver en gemensam strategi för att lyckas.

Erfarenheterna från Karlskoga/Degerfors visar att man måste ge utvecklingsarbetet fram till en ändamålsenlig organisation och ett gemensamt strategiprogram ordentligt med tid.

Det är viktigt

- att de olika lokala aktörerna på brottspreventionens område får tillräckligt med tid att tillsammans med brottspreventiv expertis utveckla organisation och strategi.

I exemplet Karlskoga/Degerfors tog detta arbete i stort sett hela pilotprojektperioden om tre år. Det är dock troligt att man kan komma fram snabbare i andra områden genom att utnyttja de erfarenheter som gjordes i Karlskoga/Degerfors som startpunkt för det egna utvecklingsarbetet.

## 6. Centrala problemområden för brottsprevention

I det här kapitlet tar vi upp brottspreventionens centrala problemområden. Med centrala problemområden menar vi sådana problem som måste angripas om vi ska bli framgångsrika på brottspreventionens område.

### *Att minska rekryteringen till livsstilar präglade av kriminalitet*

Det är välbelagt i såväl svensk som utländsk forskning att det är en liten aktiv grupp av gärningsmän som står för en stor del av brottsligheten. (Se t.ex. Wikström, 1987, Farrington & Wikström, 1994). Dessa kallas ofta för kroniker

Den longitudinella forskningen visar att de som *debuterar tidigt* i brottsligt (och antisocialt) beteende tenderar

- att begå fler brott
- att ha längre brottskarriärer
- att vara överrepresenterade bland de som begår de grövsta brotten. (Se t.ex. Farrington & West 1993).

De som i tidig ålder uppvisar problembeteenden är en särskild riskgrupp att utvecklas till kroniska brottslingar med kriminella karriärer som sträcker sig långt upp i vuxen ålder.

Forskningen har t.ex. visat att hyperaktivitet och impulsivitet är individ- och personlighetsegenskaper som ökar risken för brottslighet. (Se Farrington, 1995). Hyperaktivitet och impulsivitet utvecklas vanligen före femårsåldern och ofta före

tvåårsåldern. Dessa egenskaper hänger som regel också ihop med en tendens (senare i livet) till kortsiktigt handlande och en bristande förmåga att fördröja gratifikation. Att dessa typer av personlighetsegenskaper ökar risken för brottslighet beror troligen på att de innebär en svag självkontroll (d.v.s. bristande förmåga att motstå stundens frestelser och provokationer).

Studier av utvecklingsmönstren för individers brottslighet visar

- att man tenderar att gå från lindrigare till grövre brott.

Ju längre en individ håller på med brottslighet, desto vanligare är det att han/hon också begår grova brott. (Se t.ex. Loeber & Wikström, 1993). Att tidigt avbryta en begynnande kriminell karriär är därför ett effektivt medel att förebygga grova brott.

De ovan redovisade resultaten visar på

- vikten av att inrikta det brottspreventiva arbetet på tidiga förebyggande åtgärder för att hindra rekryteringen till livsstilar präglade av kronisk brottslighet.

Det verkar rimligt att det är en lättare uppgift att stoppa någon tidigt i en potentiell brottskarriär än att vänta tills denne har hunnit utvecklas till en kroniker. Det är också troligt att tidiga åtgärder har den fördelen, att de i större utsträckning än sena åtgärder kommer att vara av stödande snarare än av repressiv karaktär.

- *Att påverka rekryteringen till livsstilar präglade av kronisk kriminalitet är i första hand en fråga om social prevention, och i synnerhet tidig social prevention.*

Den sociala preventionen syftar till att minska individers brottsbenägenhet genom att stärka deras självkontroll och

bidra till deras sociala integrering i det konventionella samhället.

Den tidiga sociala preventionen omfattar graviditeten och förskoleåldern och dess viktigaste aktör är familjen. Tidig social prevention bör därför organiseras med utgångspunkt från familjen. Hälso- och sjukvården och socialtjänsten kan i detta sammanhang spela en viktig roll genom dess naturliga kontaktytor till familjen (mödravård, barnavård, daghem och förskolor). För den senare sociala preventionen (låg- och mellanstadiet) har också skolan en viktig roll att fylla.

*Vår bedömning är*

- att det finns ett stort behov att utveckla program på den sociala preventionens område för att vi på längre sikt ska kunna minska rekryteringen till kronisk brottslighet.

## ***Förebygga tillfälligsbrott***

Det flesta människor gör sig någon gång under sin levnad skyldiga till brott utan att kriminalitet för den skull är en central del av deras livsstil. Ofta rör det sig om lindriga brott (t.ex. snatteri, ringa skadegörelse eller vissa trafikbrott) även om det ibland också kan gälla grövre händelser (t.ex. miss-handel).

Bakgrunden till att lindrigare brott begås är ofta

- att de inte uppfattas som särskilt allvarliga,
- att konsekvenser av att begå dessa brott (om man upptäcks) inte uppfattas som särskilt allvarliga
- att de är lätta att utföra.

En viktig bakgrund till vissa grövre brott av tillfällig natur (misshandel och grövre skadegörelse) är ofta

- alkoholpåverkan.
- *Att påverka den s.k. tillfällesbrottsligheten är i första hand en fråga om situationell brottsprevention.*

Den situationella preventionen syftar till att minska brottsligheten genom att stärka det uppfattade straffhotet samt att minska förekomsten av situationer som innebär frestelser eller friktioner. Förekomsten av frestande situationer kan t.ex. påverkas genom åtgärder som försvårar genomförandet av brott och minskar dess utbyte. Förekomsten av friktioner kan t.ex. påverkas genom åtgärder på det alkoholpolitiska området.

Lagliga aktiviteter bidrar till mängden attraktiva brottsobjekt (till exempel påverkar ett samhälles utbud av varor tillgången på brottsobjekt. Varornas attraktivitet som brottsobjekt påverkas bl.a. av marknadsföringen av dessa). Från brottspreventiv synpunkt gäller det att försöka påverka lagliga aktiviteter så att de utformas på ett sådant sätt att de skapar så få attraktiva brottsobjekt som möjligt. Det är givet att det i detta fall, som i många andra, finns en intressekonflikt mellan kommersiella och brottspreventiva intressen.

Lagliga aktiviteter kan också genom sin direkta utformning underlätta eller försvåra brottsliga handlingar. Ett exempel på detta är skillnaden mellan försäljning över disk och självbetjäning. Det förra försvårar och det senare underlättar stölder. Från brottspreventiv synpunkt gäller det att utforma lagliga aktiviteter så att de så långt som möjligt försvårar genomförandet, minskar utbytet och ökar upptäcktsrisken för brottsligt handlande och därigenom påverkar individens beslut i riktning att avstå från att begå brott.

Vissa lagliga aktiviteter (nöjeslivet) har särskilt stor betydelse för uppkomsten av friktioner (Se Wikström, 1985).

Detta sammanhänger troligen med att nöjeslivet skapar många konflikter genom att en stor mängd främlingar med olika social bakgrund, ofta alkoholpåverkade, sammanförs på en geografiskt begränsad yta (som regel i stadskärnan) samt att själva nöjeslivet i sig också är en grogrund för många konflikter (t.ex. svartsjuka).

Den situationella preventionens viktigaste aktörer är polisen och den privata företagsamheten. Den generella situationella preventionen bör därför organiseras kring dessa två aktörer.

Men också skolan och familjen (och i viss utsträckning fritidsverksamheten) har en viktig roll att spela i en tidig situationell prevention (mellanstadiets sista år och högstadiet) eftersom tonårsperioden är en period då många ungdomar av äventyrlusta och spänning begår ett eller några brott. Risken för att dessa påbörjar en kriminell karriär kan inte bedömas som alltför stor, men man kan dock inte utesluta, att även ett antal individer från denna grupp kan komma att dras in i kriminella karriärer om de uppfattar att det är lätt att begå brott och att konsekvenserna av brottsliga handlingar är inga eller ringa. Det innebär att tidig situationell prevention också kan ha ett visst värde för ansträngningarna att begränsa rekryteringen till livsstilar präglade av kronisk kriminalitet.

*Vår bedömning är*

- att det finns ett stort behov av att utveckla den situationella preventionen, särskilt den tidiga situationella preventionen, om vi ska lyckas reducera de s.k. tillfällesbrotten.

## Att begränsa kroniska brottslingars kriminalitet

Kronikerna är en särskilt svår grupp från brottspreventiv synpunkt, eftersom de ofta har avancerat långt in i en livsstil där kriminalitet, men också ofta drogmissbruk, är ett centralt inslag. En sådan livsstil är som regel svår att bryta.

*Vår uppfattning är*

- att man inte ska ställa alltför stora förhoppningar på den situationella brottspreventionen vad beträffar ansträngningar att begränsa brottsligheten hos gruppen av kroniker.

Det går sannolikt att påverka även kroniker att avstå från att begå brott mot ett visst brottsobjekt om dess skydd kraftigt stärks, upptäcktsrisken ökar dramatiskt, eller utbytet av brottet minskar.

Men eftersom kronikerns kännetecken är att brott är ett väsentligt inslag i livsstilen, kommer han/hon troligen att söka efter alternativa brottsobjekt. I detta sammanhang talar man om *överflyttnings effekter*. Om detta inträffar är konsekvensen att, vad man vinner är att en typ av brottsobjekt skonas på bekostnad av ett annat .

Ytterligare en aspekt är att också brottslingarna kan ha en teknikutveckling, för att överkomma det skydd som byggts upp. Detta kan i värsta fall leda till att brotten blir våldsammare. Man talar i sammanhanget om *upptrappningseffekter*, vilket innebär att man riskerar att få en grövre brottslighet.

Väl utvecklad (tidig) situationell brottsprevention kan emellertid ha en viss betydelse för *rekryteringen till kronikergruppen*, eftersom de flesta kroniker har börjat med lindriga brott. Om t.ex. upptäcktsrisken ökar kan det medföra att ingripanden kan komma tidigare i en brottskarriär vilken då kan vara lättare att avbryta. De viktigaste åtgärderna vad beträffar rekrytering av kroniker hör dock troligen hemma inom den sociala brottspreventionens område.

- *Att påverka kronikernas brottslighet är i första hand en fråga om att utveckla särskilda program (med inslag av både social och situationell natur) inriktade på gruppens speciella problembild.*

Polisen, och rättsväsendet i övrigt, kommer sannolikt alltid att vara de som har till huvuduppgift att hantera de kroniska brottslingarna genom att försöka hålla deras brottsaktivitet nere och ytterst få dessa att avbryta en redan pågående brottsbana.

Polisen är den viktigaste aktören när det gäller att försöka begränsa kronikernas kriminalitet. Andra viktiga aktörer är kriminalvården, socialtjänsten, och hälso- och sjukvården.

#### *Det är vår uppfattning*

- att det finns ett stort behov att utveckla program för kroniska brottslingar baserade på en nära samverkan mellan, och en samordning av, polisens, kriminalvårdens, socialtjänstens och hälso- och sjukvårdens insatser

## ***Förorterernas problemområden – att stoppa och vända den negativa utvecklingen***

Andelen av de boende som är kända för brott varierar kraftigt mellan stadens olika typer av bostadsområden. Områden med en högre brottslingsnivå har också ofta en högre nivå av lokalt begångna brott i området. Generellt sett är brottslingsnivån högst i de allmänt sett minst attraktiva typerna av bostadsområden, d.v.s. allmännyttans bostadsbestånd, även om det förekommer betydande variationer mellan olika bostadsområden dominerade av allmännyttan (Wikström,1991a).



Skillnaderna i brottslingsnivå mellan olika bostadsområden kan till stor del förklaras med den boendesegregering som förekommer och dess sociala konsekvenser. Boendesegregeringen bestäms i stor utsträckning av skillnader mellan bostadsområden i typ av bostäder (småhus- eller flerfamiljshusbebyggelse) och typ av besittningsrätt (enskilt ägda, hyrda) och hur bostäder fördelas genom bostadsförmedlingen.

Socialt och ekonomiskt resurssvaga hushåll, liksom socialt marginaliserade hushåll (kriminella, missbrukare), tenderar att koncentreras till allmännyttans bostadsbestånd. Det innebär bl.a. att de barn som växer upp i dessa områden i högre utsträckning än andra konfronteras med riskmiljöer. Eftersom många av hushållen är socialt och ekonomiskt resurssvaga får också föräldrarna i dessa områden (ofta ensamstående) en svårare uppfostringsuppgift än i andra områden. Det gäller även skolans arbete, eftersom andelen elever med olika problembeteenden blir större än i skolor i stabilare områden. En hel del forskning pekar på att själva koncentrationen av socialt och ekonomiskt resurssvaga hushåll i sig kan påverka dessa gruppers brottslighet positivt (s.k. multiplikatoreffekt).

De flesta av de barn som utvecklas till att bli kroniska brottslingar har växt upp i de mest utsatta bostadsområdena. (Det rör sig dock om ett fåtal av de barn som växt upp i dessa områden.)

*Vår uppfattning är*

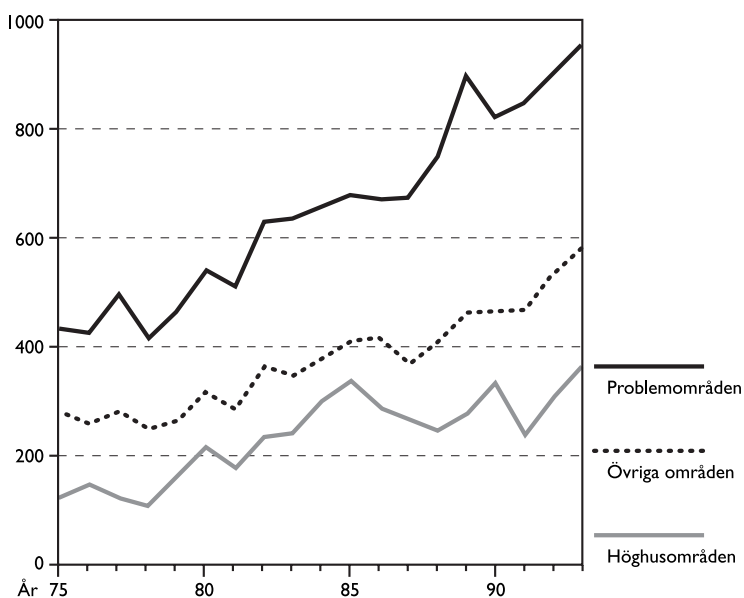
- att särskilda insatser på den sociala, och den tidiga situationella, preventionens område bör göras i de s.k. ”multiproblembostadsområdena”.

Från brottspreventiv synpunkt bör man dessutom så långt som möjligt verka för

- att försöka undvika koncentrationer i boendet av socialt och ekonomiskt resurssvaga hushåll samt av socialt marginaliserade hushåll.

Sådana koncentrationer innebär i allmänhet också att det är svårare att mobilisera ett grannskap för aktivt deltagande i det brottsförebyggande arbetet.

I Sverige har vi ännu inte nått den problemnivå som kan iakttagas i USA och England, där vissa bostadsområden har utvecklat en problemnivå som innebär att områdena ibland uppfattas som "bortom all räddning". I den anglo-amerikanska litteraturen talar man om "övertippningseffekter" (t.ex. Skogan, 1990). Detta innebär att vid en viss utvecklingspunkt flyr den kvarvarande konventionella befolkningen området, som istället kommer att domineras av människor med olika slags sociala problem (missbruk, kriminalitet och mentala problem).



**Figur 7: Våldsbrott per 100 000 invånare i Stockholms förorter 1975-1993 i en indelning av områdena i högstatusområden, problemområden och övriga områden.**

Om man studerar utvecklingen av brottsligheten i olika huvudtyper av stadsmiljöer i Stockholm framkommer att skill-

naden i brottsnivå ökar mellan olika bostadsområden. Brottsligheten i de bostadsområden som har den högsta brottsnivån ökar generellt sett mycket snabbare än i andra områden (figur 7). Man bör därför vara uppmärksam så att utvecklingen inte går mot en ”förslumning” av vissa typer av bostadsområden.

*Vår uppfattning är*

- att ett utvecklat problemorienterat närpolisarbete i multiproblemområden kan bidra till att hejda den beskrivna utvecklingen.

## *Problemorienterat polisarbete i multiproblemområden*

De studier som gjorts av polisens arbete i olika typer av bostadsområden visar i allmänhet att arbetet är koncentrerat till bostadsområden av medelklass- och övre medelklasskarakter (Sherman, 1987; Smith, 1986; Torstensson & Wikström, 1995). Detta gäller såväl polisarbete i allmänhet som lokala brottsförebyggande åtgärder av typen ”grannsamverkans mot brott”. Bostadsområden med en allvarlig problem bild saknar oftast en genomtänkt strategi från polisens sida. Arbetet bedrivs istället till stor del som traditionell utryckningsverksamhet.

Den nya närpolisorganisationen ökar möjligheterna att arbeta lokalt i de mest utsatta problemområdena. En förutsättning är dock att polisarbetet anpassas till problemområdets särskilda förutsättningar och behov och att arbetet sker på basis av en genomtänkt, kunskapsgrundad strategi för det lokala arbetet. Det förutsätter också:

- Att polisens resurser, i form av erfaren och kunnig polispersonal, utnyttjas i särskilt problematiska bostadsområden.

Erfarenheter från svenska närpolisstationer i storstadsmiljö visar att så inte alltid är fallet. Istället förekommer det att närpolisorganisationen i bostadsområden med extremt hög problemnivå till stor del utgörs av unga, nyutexaminerade poliser (se t.ex. inspektionsrapport nr 22, 1995 från Polisinspektionsenheten i Stockholm).

Ett annat problem är att närpolisverksamheten ofta förknippas med att besöka skolor och dagis, spela kaspertheater för små barn, informera företag, etc. Man möter ibland den uppfattningen, eller missuppfattningen, bland poliser att närpolisverksamheten är något annat än den "vanliga" ("riktiga") polisverksamheten.

För att polisverksamheten ska kunna effektiviseras i områden med hög problemnivå, är det av största vikt att betona att närpolisverksamhet ska omfatta såväl traditionell övervakningsverksamhet som stödverksamhet åt särskilt utsatta grupper och olika samverkansformer. Närpolisarbetet i särskilt problematiska områden bör genomföras med:

- en blandning av relevanta arbetsmetoder, både kort- och långsiktiga, och av repressiv och stödjande karaktär

Ytterligare ett problem är att fördelningen av antalet poliser inte alltid står i proportion till ett områdes problemnivå. Detta kan vara en förklaring till de problem som uppstått på många håll i landet i samband med omorganisationen till närpolisverksamhet. Exempelvis har utredningsverksamheten kommit att bli eftersatt på flera håll i landet. Mot bakgrund av detta är vår bedömning att:

- Ett effektivt brottsförebyggande polisarbete i bostadsområden med hög problemnivå, måste baseras på en personalresurs som står i proportion till de problem som ska hanteras.

Det innebär att man antingen tvingas anställa fler poliser eller omfördela resurser från andra områden till problemområdena.

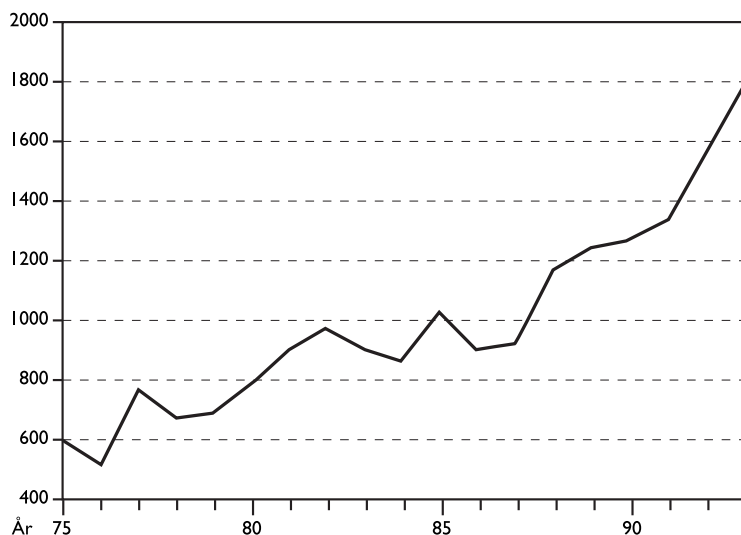
## *Stadskärnorna – att återta kontrollen över de allmänna utrymmena*

En stor del av brottsligheten, i synnerhet på våldsområdet, är koncentrerad till stadskärnorna. Studier av brottsutvecklingen i dessa områden i storstäderna (Stockholm, Göteborg och Malmö) visar att våldsbrottsligheten ökade markant under 1970- och 1980-talet (Se SOU 1989:110 s. 27). Den utvecklingen tycks ha fortsatt och accelererat in på 1990-talet, åtminstone att döma av tillgängliga data från Stockholm. I Figur 8 redovisas antalet anmälda våldsbrott i Stockholms city för perioden 1975-1993.

*Mot den bakgrunden anser vi det motiverat*

- att stadskärnorna, i synnerhet i de större städerna, bör bli föremål för särskilda insatser på den situationella preventionens område.

Nedan beskriver vi tre olika preventionsprojekt inriktade på stadskärnornas brottslighet.



**Figur 8: Antalet polisanmälda våldsbrott i Stockholms city 1975-1993.**

## *Eskilstunaprojektet*

Det s.k. Eskilstunaprojektet startade den 1 januari 1996. Initiativtagare till projektet var Rikspolisstyrelsen (arbetsgruppen samverkan mot våld). Projektperioden löpte under kalenderåret 1996. Projektet utvärderas av PHS forskningsenhet. Utvärderingen förväntas vara klar till sommaren 1997.

Projektet syftar till att förebygga våldsbrott och ordningsstörningar i centrala Eskilstuna genom en strategi som går ut på

- att sänka toleransnivån för vilka beteenden som accepteras på allmän plats.

Projektets utgångspunkt är den forskning som visat att åtgärder mot lindrigare brott också kan ha effekter på förekomsten av grövre brott (t.ex. Reiss, 1985; Sampson & Cohen, 1988). Det förväntade resultatet är därför att såväl den lindrigare brottsligheten (ordningsstörningar) som den grövre (våldsbrott) ska minska. Dessutom att tryggheten ska öka som en följd av detta.

*De åtgärder som vidtas i Eskilstuna centrum innebär en särskilt intensiv närpolisinsats omfattande:*

1. Att rapportera alla trafikförseelserfall av föregelseväckande beteende och andra småförseelser.
2. Att polisen tar hand om och transporterar till föräldrarna alla under 15 år som vistas i stadskärnan efter kl 24.00 utan vuxen tillsyn och där omständigheterna bedöms vara sådana att det finns en överhängande och allvarlig risk för hans eller hennes hälsa eller utveckling.
3. Att kroppsvisitera ungdomar som uppträder hotfullt för att undersöka om de bär vapen eller andra farliga föremål som i så fall kan beslagtas.

4. Att upplösa större grupper av ungdomar som uppträder störande.
5. Att ingripa mot alla som förtär sprit, vin eller starköl.
6. Att ingripa och omhänderta märkbart berusade och störande personer.
7. Att samarbeta med ordningsvakterna vid nöjeslokaler na och kontrollera att de sköter sina åliggande enligt polisens direktiv.

## *Stadsvakt*

Så kallad stadsvakt har funnits ett antal år i olika holländska städer. Grundidén är att genom en förstärkt (uniformerad) övervakning i stadskärnan på dagtid verka brottsförebyggande. Dessutom har stadsvakten en assisterande funktion ( t.ex., att hjälpa turister till rätta). Man kan säga att stadsvakten fungerar som en kommunal ordningsvakt. Modellen för stadsvakt skiljer sig mellan olika holländska städer I alla fall har kommunen det yttersta ansvaret. Skillnaden gäller om stadsvakten direkt lyder under polisen, är kontrollerad av polisen men självständig, eller är helt självständig.

Medlemmarna i stadsvakten rekryteras från långtidsarbetslösa som lämplighetstestas för jobbet och ges en viss utbildning av polisen. Många av dem som uttagits för att arbeta i stadsvakten erhåller så småningom arbeten på den reguljära arbetsmarknaden.

De utvärderingar av stadsvakten som gjorts har framförallt gällt deras trygghetsskapande funktion. Resultaten tyder på att tryggheten i stadskärnan (på dagtid) ökat efter införandet av en stadsvakt (se rapport från holländska Justitieministeriet: "Stadswachten" april, 1994).

### *Vår uppfattning är*

- att det finnas skäl att, som komplement till polisen på dagtid, pröva och utvärdera en stadsvakt i någon eller några städer.

En stadsvakt i stadskärnan på dagtid skulle göra det möjligt att i högre grad än vad som för närvarande är fallet fokusera polisens övervakande resurser till tidpunkter när brottsproblemet, särskilt våldsbrottsligheten, är som allvarligast (kvällar och nätter).

## *City Watch*

En ytterligare metod för att stärka övervakning i stadskärnan är s.k. "City Watch" som bland annat prövats i Birmingham. (Se West Midlands Police, 1991). Grundidén är att övervaka hela stadskärnan med bevakningskameror och därigenom uppnå en brottsförebyggande effekt. Dessutom kan en sådan övervakning vara ett viktigt bidrag till brottsupplärande om kamerorna är kopplade till videobandspelare. Det främsta argumentet mot bevakningskameror är det inkräktande på den privata integriteten som dessa kan utgöra. Det är därför viktigt att man har detta problem i särskild åtanke när man utformar en sådan åtgärd.

### *Vår uppfattning är*

- att man överväger ett försök med bevakningskameror i någon eller några stadskärnor.

I exemplet Birmingham finansierades bevakningskamerorna av den lokala företagsamheten medan polisen svarade för det operativa handhavandet.



## 7. Familjen

### – *Samhällets viktigaste brottspreventiva resurs*

Föräldrar är troligen samhällets bästa brottsförebyggande resurs, eftersom det är de som har den största möjligheten att, genom en bra fostran, påverka sina barn till en god självkontroll och lägga grunden för utvecklandet av starka sociala band till det konventionella samhället. Familjepolitikens allmänna brottspreventiva mål bör därför vara att främja en god social utveckling hos barn, genom att så långt som möjligt bidra till att underlätta för föräldrar (och andra vårdnadshavare) i deras fostrande roll. En sådan politik bör särskilt inriktas mot att ge föräldrar goda yttre förutsättningar att verka som fostrare, och bidra till att föräldrar ges kunskaper om vikten av fostran och om lämpliga metoder för att ge sitt barn en god social utveckling.

Familjen (hushållet) är också central i brottspreventionen utifrån en helt annan utgångspunkt, nämligen, vad gäller att vidta brottsförebyggande åtgärder för att skydda sin egendom. En stor del av tillgreppsbrottligheten riktar sig mot hushållen. Det är därför viktigt att ett program för generell situationell brottsprevention omfattar en strategi för påverkan av hushållens brottsförebyggande åtgärder

### *Social prevention*

Utgångspunkten är att de allra flesta föräldrar är tillräckligt motiverade och har tillräckliga kunskaper för att ge sina barn en god social utveckling. Trots detta tror vi

- att det kan ha ett särskilt värde att inom ramen för mödra- och barnavården införa en generell föräldrarutbildning.

I övrigt bör den sociala preventionen på familjens område i första hand inriktas mot riskfamiljer och riskmiljöer. En riskfamilj är en sådan familj där föräldrarna har stora sociala eller andra problem. En riskmiljö är sådana bostadsområden där de sociala problemen är långt större än i andra områden.

## *Satsa på riskområden*

Barns uppväxtmiljöer (bostadsområden) skiljer sig på flera väsentliga punkter. Vissa områden kan karaktäriseras som riskmiljöer. Dessa är framförallt de områden där de boende domineras av socialt och ekonomiskt resurssvaga invånare och där också den sociala stabiliteten är låg (t.ex. beroende på en hög grad av in- och utflyttning eller att de boende har starkt skilda sociala och kulturella bakgrunder). I denna typ av områden har föräldrar allmänt sett en svårare fostrarroll än i andra mer stabila områden.

Därför bör särskilda insatser inriktas på att stödja dessa föräldrar i deras fostrande roll. Dessa kan omfatta utveckling och samordning av insatser från mödra- och barnavårdscentralerna, daghem och förskolor, t.ex. vad beträffar åtgärder för att stödja och utbilda föräldrar samt att identifiera barn i riskzon.

## *Identifiera riskgrupper*

Forskningen kring tidiga brottsförebyggande åtgärder redovisar en lång rad riskfaktorer (t.ex. Farrington, 1993). Det är också möjligt att bestämma vissa riskgrupper, men det är t.ex. inte möjligt att med någon större säkerhet förutsäga vilka enskilda barn som kommer att utvecklas till kroniska brottslingar. (Se t.ex. Burchard & Burchard, 1987; McCord & Tremblay, 1992).

Slutsatsen av detta är att särskilda tidiga förebyggande åtgärder i första hand bör riktas mot riskgrupper. En särskild

riskgrupp är barn som tidigt uppvisar olika ”problembeteenden” eller som har föräldrar som uppvisar stora sociala problem. Som redan nämnts kan mödravårds- och barnavårdscentraler, daghem och förskolor ha en central roll i arbetet med att identifiera barn i riskzon.

## *Förebyggande åtgärder för riskgrupper*

En nyligen gjord litteratugenomgång (Yoshikawa, 1994) redovisar att det finns ett antal tidiga förebyggande program (förskoleåldern) som har visat sig ge resultat och som samtidigt är kostnadseffektiva. Analysen tyder på att preventionsprogram som kombinerar omfattande familjestöd med tidiga utbildningsinsatser är de som är mest effektiva. Aktuella ”utbildningsinsatser” kan avse både föräldrar och barn.

De kan t.ex. omfatta program som lär ut till föräldrar hur de bäst ska bidra till att barn utvecklar självkontroll (exempelvis genom att ställa upp tydliga åldersrelevanta reglerövervaka att de följs och reagera på regelbrott). I sammanhanget är det centralt att påpeka att en grundförutsättning för detta är att föräldrarna (vårdnadshavaren) tidigt etablerat en god känslomässig kontakt med barnet.

Utbildningsinsatser kan också gälla program för att lära föräldrar att utveckla grunder hos barnet för en god framtida social kompetens. Något som troligen har stor betydelse för möjligheterna till en väl fungerande social integrering i det konventionella samhället (t.ex. vad beträffar utbildning och yrkesliv).

Slutligen, kan utbildningsinsatser också gälla program inriktade på barn som uppvisat problembeteenden och som exempelvis avser att stärka deras impulskontroll genom social träning, träning i icke-aggressivt problemlösande och empatisk förmåga (d.v.s. förmåga att leva sig in i andra människors känslor och reaktioner) (Kellam et al., 1994;

Lochman et al., 1993, Lochman & Group, 1994, Lochman & Wells, 1996; Tremblay et al, 1996).

## *Situationell prevention*

Föräldrar har en central roll för den tidiga situationella preventionen. Det gäller framförallt deras insyn och tillsyn av barnens förehavande när de är utanför hemmet. Detta kan t.ex. omfatta regler för hur länge barnet får vara ute, samt god kännedom om var barnet befinner sig, vilka aktiviteter det deltar i och med vilka kamrater det umgås.

*Vår uppfattning är*

- att en lokal riktad information om barns- och ungdomars fritidsvanor, risker och riskmiljöer kan vara ett värdefullt bidrag i ansträngningarna att mobilisera föräldrar i den tidiga situationella preventionen.

Syftet med en sådan informationssatsning är att ge föräldrarna verktyg för att kunna ställa upp rimliga regler för och utöva en god tillsyn av barnens förehavande utanför hemmet. Den information som ges till föräldrarna bör bygga på lokala förhållanden och kan med fördel grundas på resultaten från en lokal ungdomssurvey.

## *Familjen och övriga aktörer*

För den tidiga sociala preventionen (under graviditeten och förskoleåldern) är det viktigt att ett åtgärdsprogram, inriktat på riskfamiljer och riskmiljöer, utvecklas med utgångspunkt i en samverkan och samordning av insatser från hälso- och sjukvården och socialtjänstens sida (se vidare kapitel 12 och 13).

För den senare sociala preventionen (låg- och mellanstadiet) är det viktigt att skapa en samverkan mellan familj och skola i frågor om barns sociala utveckling och fostran (se vidare kapitel 8).

För den tidiga situationella preventionen är det viktigt med åtgärder inriktade på att mobilisera föräldrarna i deras insyn och tillsyn av vad deras barn har för sig när de vistas utom hemmet. En lokal riktad informationsinsats till tonårsföräldrar från ett lokalt BRÅ kan vara ett viktigt bidrag till detta.

## 8. Skolan

### – *Samhällets mest utnyttjade brottspreventiva resurs*

Om familjen är samhällets bästa brottsförebyggande resurs så kan man säga att skolan är samhällets mest utnyttjade brottsförebyggande resurs.

Barn och ungdomar befinner sig under en stor del av sin uppväxt i skolmiljö. De befinner sig där under en period i livet som är viktig för individens sociala och personlighetsutveckling. Det innebär att skolan har unika möjligheter att påverka utvecklingen av barns och ungdomars brottsbenägenhet. Även om skolan säkerligen har betydelse för hur elevernas självkontroll utvecklas, är det troligtvis främst genom att bidra till en god social integrering i det konventionella samhället som skolan kan göra en insats på den sociala preventionens område. Skolan har också alla möjligheter att spela en viktig roll för den tidiga situationella preventionen genom att t.ex. utveckla och stärka tillsynen av eleverna under skoltid, särskilt på raster och håltimmar

Skolpolitikens allmänna brottspreventiva mål bör vara att utveckla skolans fostrande roll och därmed tilldela skolan en central roll i det brottsförebyggande arbetet. Särskilt bör en sådan politik inriktas på att ge skolan goda yttre förutsättningar att verka som fostrare och att utveckla samarbetet mellan hem och skola i frågor som rör barn och ungdomars fostran. De riktlinjer som anges i läroplanen är en bra utgångspunkt för att utveckla och stärka skolans roll i det brottspreventiva arbetet.

## Läroplanen och brottspreventionen

Begreppet ”skola” inkluderar både den kunskapsförmedlande verksamheten och skolhälsovården. Riktlinjerna för skolarbetet och skolans ansvar för eleverna som de anges i läroplanen (Lpo 94) ställer både krav på skolan att verka för att eleverna fostras in i en konventionell livsstil och skapar dessutom goda möjligheter för skolan att verka inom ramen för en brottspreventiv strategi. *En svårighet att genomföra detta i praktiken hänger dock sannolikt ihop med det faktum att skolans personal normalt inte identifierar sig i rollen som brottsförebyggare.*

I Skollagens första paragraf anges att *’Utbildningens allmänna mål är att ge eleverna kunskaper, utveckla deras färdigheter och i samarbete med hemmen främja deras utveckling till harmoniska människor och till dugliga och ansvars-kännande samhällsmedlemmar.’* (1 §). I den nya läroplanen (Lpo 94) ges skolan, utifrån detta, bl.a. det övergripande ansvaret att förmedla och förankra de värden som samhället vilar på.

Enligt Lpo 94 ska detta ske genom bl.a. att främja förståelsen för andra människor, att skapa medvetenhet om det egna och delaktigheten i det gemensamma kulturarvet. *’Skolan är en social och kulturell mötesplats som både har en möjlighet och ett ansvar för att stärka denna förmåga hos alla som arbetar där’* (Lpo 94).

Under rubriken ”Normer och värden” i Lpo 94 är den övergripande målsättningen att *’Skolan ska aktivt och medvetet påverka och stimulera eleverna att omfatta vårt samhälles gemensamma värderingar och låta den komma till uttryck i praktisk vardaglig handling’*.

En viktig del i skolans fostran av eleverna är att utveckla den empatiska förmågan. Ett av de konkreta målen för varje elev är att han eller hon ska kunna leva sig in och förstå

andra människors situation och utveckla en vilja att handla med deras bästa för ögonen.

Skolpersonalens ansvar är att se till att elevernas känsla för samhörighet utvecklas. De skall också se till att trakasserier och förtryck av individer på skolan motverkas. Den enskilde läraren ska arbeta för målen, både tillsammans med eleverna och i en samverkan med hemmen.

Det ansvar som skolan har, och som väl ryms i den brottspreventiva funktionen som fostrare, framträder tydligt i avsnittet om kontakterna mellan skola och hem. De allmänna riktlinjerna är att skolan (alla som arbetar i skolan) ska samarbeta med familjen för att skapa förutsättningar för elevens utveckling och lärande. Detta ska ske genom en fortlöpande kontakt med föräldrarna där dessa informeras om elevens skolsituation, kunskapsutveckling och personliga situation. Formen för detta är regelbundna utvecklingssamtal där elevernas kunskapsmässiga och sociala utveckling ska diskuteras. Skolans rektor har sedan det övergripande ansvaret för att detta genomförs.

## *Social prevention*

Forskningen kring skola och brott har pekat på en rad viktiga områden vad beträffar skolans möjligheter att bidra till att stärka elevernas sociala integration (Farrington,1993: 1994; Lindström,1993). De huvudgrupper av åtgärder som är viktiga inom skolans ram sammanfattas i punkterna nedan:

- Skolförberedande träning i samverkan med daghem och förskola (för barn med särskilda behov eller som växer upp i utsatta miljöer) (Schweinhart & Weikert, 1993, 1997; Durlak, 1995)
- Ett väl utvecklat anti-mobbing program
- Ett väl utvecklat anti-skolk program



- Åtgärder för att mer direkt involvera föräldrarna i skolans fostrande roll
- Ett nära samarbete med socialtjänsten beträffande elever med särskilda sociala eller psykiska problem

Varje skola bör utveckla ett program som omfattar samtliga fem ovan nämnda punkter. Vår uppfattning är att det är den samlade effekten av alla dessa åtgärder som kan ge ett gott resultat. Dessutom tror vi

- att det är av största betydelse med särskilda utbildnings-satsningar på brottspreventionens område omfattande både lärar- och annan skolpersonal.

## *Situationell prevention*

Skolan har en viktig roll i den tidiga situationella preventionen. Olika undersökningar har visat att en förhållandevis stor andel av ungdomars brott begås på skolan eller på andra platser under skoltid. Det gäller därför för skolan

- att utveckla en effektiv vuxenkontroll av eleverna på raster och håltimmar

Vi tror också att en policy

- att alltid polisanmäla brott på skolans område kan ge ett viktigt bidrag till den situationella preventionen.

Kamratgruppen ("gänget") är viktig när det gäller ungdomars brottslighet. De flesta brott under ungdomsperioden begås tillsammans med andra (t.ex. Sarnecki, 1982). Många kamratgrupper formeras i skolan och skolan har därför en unik möjlighet att tidigt kunna identifiera de ungdomsgäng som är på väg att utvecklas mot allvarigare kriminalitet. En särskilt viktig aspekt av detta är att det tycks vara så att vissa

ungdomar kan fungera som ”rekryterare” (Reiss & Farrington, 1991). Det kan därför finnas skäl för skolan

- att utveckla strategier för att söka identifiera ungdomsgrupper (gäng), som riskerar att utvecklas mot allvarligare kriminalitet.

## *Skolan och andra aktörer*

Skolan har framförallt en viktig roll för den senare sociala preventionen och den tidiga situationella preventionen. I det förstnämnda fallet är det viktigt att skolan utvecklar en nära samverkan med familjen och med socialtjänsten. I det sistnämnda fallet är det viktigt att skolan utvecklar ett nära samarbete med polisen och fritidsförvaltningen. Samarbetet med fritidsförvaltningen kan t. ex. vara inriktat på att försöka samordna förekomsten av skolans aktiviteter och fritidsaktiviteter under för- och eftermiddagen. Samarbetet med polisen och socialtjänsten kan t.ex. ske inom ramen för särskilda ungdomsgrupper (se kapitel 11) och avse åtgärder med anledning av brott som begåtts på skolan eller kriminella ungdomsgrupper som skolan identifierat. Polisen kan också ge ett viktigt stöd till skolan genom särskilda närpolisinsatser i skolor med stora ordningsproblem.

## 9. Fritidssektorn

### – *Samhällets mest överskattade brottspreventiva resurs*

Om man ber en kommun, vilken som helst, att få en lista över vilka brottsförebyggande projekt som bedrivs i kommunen, och utifrån den listan slumpmässigt väljer ett projekt, är det högst troligt att det är ett projekt som avser någon fritidsaktivitet. Det är faktiskt så att fritidsaktiviteter tycks vara de vanligaste åtgärderna som vidtas för att förebygga brott. Samtidigt är det så att det finns mycket lite stöd för att fritidsaktiviteter har en stark brottsförebyggande verkan.

I en genomgång av ett stort antal utvärderingar av olika slags brottspreventiva åtgärder redovisar Poyner (1993) att det inte finns något stöd för att organiserade aktiviteter för ungdomar ger några särskilda brottspreventiva effekter. Liknande resultat har visats i svenska undersökningar (Se t.ex. Sarnecki, 1983). I den senare undersökningen finns inget som tyder på att de fritidsaktiviteter som organiserades av samhället skulle vara brottsförebyggande på något sätt. (Se även Sahlin, 1992).

Trots det svaga empiriska stödet är tron på fritidsaktiviteters brottsförebyggande effekter stark. En möjlig delförklaring till detta är att fritidsaktiviteter är en relativt "lätt" åtgärd att vidta och att den som regel inte inkräktar på olika myndigheters verksamhetsområden. Det sistnämnda kan också vara en viktig förklaring till att det i samverkanssituationer kan vara enklast att komma överens om just åtgärder inom fritidssektorn.

Även om det inte finns något starkare stöd för fritidsaktiviteters brottsförebyggande verkan kan det ändå vara viktigt att beakta dessa när man formulerar brottspreventiva strategier

En möjlighet, som man inte kan bortse ifrån, är att vissa fritidsaktiviteter kan verka brottsalstrande. Utifrån det perspektivet kan det vara klokt

- att fundera kring fritidsaktivitetens utformning, och särskilt i vad mån de främjar eller hämmar en social integration i det konventionella samhället.

Vår kunskap om detta är dock högst begränsad.

## *Social prevention*

Det finns inget starkare stöd för att fritidsaktiviteter skulle ha en viktig roll att spela på den sociala preventionens område.

Detta innebär naturligtvis inte att vi anser att fritidsaktiviteter saknar ett värde i sig. Fritidsaktiviteter är ur generell synvinkel, oerhört värdefulla för barn och ungdomar. Vad vi diskuterar här, är dock inte det generella värdet av fritidsaktiviteter, utan enbart fritidsaktiviteternas roll och betydelse i det brottspreventiva arbetet.

## *Situationell prevention*

Den mesta forskningen som finns om fritidsaktivitetens brottspreventiva effekter gäller generella fritidsaktiviteter. Det är möjligt att resultaten skulle bli bättre om man särskilt såg till riktade (problemorienterade) fritidsaktiviteter. Vår kunskap på detta område är dock begränsad.

*Vår uppfattning är ändå att det kan vara värt*

- Att fritidsförvaltningen tillsammans med skolan utformar fritidsaktiviteter så att barn och ungdomar står under vuxenkontroll, exempelvis under håltimmar och tiden närmast efter skolans slut.

- Att dessa fritidsaktiviteter utformas med syfte att bidra till barns sociala integrering i det konventionella samhället.
- Att dessa fritidsaktiviteter utformas på ett sådant sätt så att man undviker att förlägga dessa till platstider och miljöer som kan innebära särskilda sociala risker
- Att fritidsförvaltningen, i likhet med skolan, utvecklar en policy att alltid anmäla brott som sker inom fritidsverksamhetens ram.

## *Fritidssektorn tillsammans med andra aktörer*

Fritidsverksamhetens roll i brottsprevention är troligen högst överskattad. Vår uppfattning är ändå att fritidssektorn kan spela en viss brottsförebyggande roll i samverkan med skolan och polisen. I det förra fallet genom att bidra till att ungdomar står under vuxenkontroll under hela skoldagen och tiden närmast efter skolans slut. I det senare fallet, att delta i en allmän policy att alltid anmäla brott, men också att lämna ett bidrag i ansträngningarna att identifiera ungdomsgrupper på väg att utvecklas mot allvarigare kriminalitet (se kapitel 11).

# 10. Den privata företagsamheten

## – *Samhällets mest motsägelsefulla brottspreventiva resurs*

Vi har betecknat den privata företagsamheten som samhällets mest motsägelsefulla brottspreventiva resurs. Anledningen till detta är att den privata företagsamheten ofta är föremål för brott, och därmed är en viktig målgrupp för brottsförebyggande åtgärder, samtidigt som den genom sitt utbud och marknadsföring av varor och tjänster i vissa fall bidrar till att öka frestelserna i samhället, och därmed påverkar individers motivation att begå brott.

Detta förhållande kan skapa problem i det brottsförebyggande arbetet eftersom vissa typer av brottsförebyggande åtgärder kan komma i direkt konflikt med de kommersiella intressena. Det är helt klart att många privata företag skulle kunna vidta effektiva brottsförebyggande åtgärder (t.ex. övergå från självbetjäning till försäljning över disk, inskränka öppettider på kvällar, avskaffa enmansbetjäning, eller ändra formerna för varors exponering) men ändå, av förståeliga skäl, väljer att inte göra det eftersom det kan ha en negativ påverkan på rörelseresultatet.

Det gäller att finna en rimlig balanspunkt mellan det samhälleliga intresset att den privata företagsamheten ska bidra i det allmänna brottspreventiva arbetet och deras intresse av att effektivt marknadsföra och sälja så många varor och tjänster som möjligt.

Ett ytterligare förhållande av betydelse för utformning av brottspreventiva strategier är att stora delar av den privata företagsamheten förlitar sig på privata säkerhetsföretag i det brottsförebyggande arbetet.

## *Social prevention*

Den privata företagsamheten har ingen direkt roll att spela för den sociala preventionen.

## *Situationell prevention*

Den privata företagsamheten är troligen den sektor som har den mest väl utvecklade situationella brottspreventionen. Det gäller både i form av, så kallad, teknoprevention (lås, galler larm etc) som övervakning (t.ex. väktare, butiksvakter, bevakningskameror).

Vi vet dock förhållandevis lite om de brottspreventiva effekterna av situationella åtgärder inom den privata företagssektorn. Såvitt vi kan förstå, satsas relativt stora ekonomiska resurser på brottsförebyggande åtgärder utan att dessa utvärderas. Utvärderingar gjorda utanför Sverige har dock visat att olika tekniska åtgärder kan ha maginella och kortsiktiga effekter (Farrington et al, 1994). Det tycks också vara så att åtgärderna inte alltid är en följd av en problemanalys.

### *Mot den bakgrunden är vår uppfattning*

- att det finns ett stort behov av att utvärdera de brottspreventiva effekterna av alla de olika situationella åtgärder som vidtas inom den privata företagssektorn.

Ett exempel på bristande problemorientering i val av åtgärder redovisas i en undersökning av vidtagna brottspreventiva åtgärder bland butiker i Stockholm (Törstenson, 1994a). Studien visade att samtliga butiker som ingick i undersökningen hade vidtagit samma sorts åtgärder – alla åtgärder föll inom kategorin teknoprevention – oberoende av hur ofta de var utsatta för brott.

Olika delar av den privata företagsamheten möter olika brottsproblem. Skillnaden är stor t.ex. mellan handeln, in-

dustriföretag och nöjesbranschen. Också mellan olika enskilda företag av samma typ varierar problembilden starkt beroende på till vilken miljö de är lokaliserade (t.ex. beroende på ort och företags närmiljö).

*Mot den bakgrunden kan det vara viktigt*

- att utarbeta lokala brottspreventiva strategier för olika typer av företag i olika slags närmiljöer

Områden som kan bli föremål för lokala brottspreventiva strategier är t.ex.: större inomhusafärscentra (malls), nöjesdistrikt, och industriområden. Dessa strategier kan med fördel omfatta en samverkan mellan polis och privat företagsamhet eftersom problembilden i många fall också kan innehålla åtgärder beträffande ordningsstörningar och våldsbrottslighet.

## *Den privata företagsamheten och andra aktörer*

Polisen har redan idag ett relativt omfattande samarbete med den privata företagsamheten på brottspreventionens område.

Polisens förebyggande arbete mot brottslighet inom den privata företagsamheten utgörs ofta av samverkansgrupper som hanterar frågor rörande brottsskydd, säkerhetsaspekter och andra problem. Ett exempel är Rikspolisstyrelsens samverkansgrupp mot butiksbrott som har till uppgift att diskutera förutsättningar för breda aktioner och utforma ett effektivare brottsförebyggande arbete. Detta ska bl.a. ske genom att de lokala insatserna byggs ut och samarbetet mellan myndigheter, folkrorelser, fackliga organisationer och andra intressenter intensifieras.



# II. Rättsväsendet

## – *Samhällets mest omdiskuterade brottspreventiva resurs*

Rättsväsendet kan utan tvekan sägas vara samhällets mest omdebatterade brottspreventiva resurs. Det räcker med att peka på de ofta känsloladdade debatterna kring straffets brottspreventiva effekter för att illustrera detta påstående. Men också polisens roll på det brottspreventiva området har varit starkt omdiskuterad. Detta illustreras väl av diskussionerna kring det traditionella polisarbetets reaktiva inriktning som lett fram till krav på att polisen ska arbeta mer problemorienterat och därmed i högre grad bidra i det brottspreventiva arbetet.

Det råder ingen tvekan om att lagen har en central roll för brottspreventionen. Dels definierar lagen brottspreventionens område (d.v.s. de handlingar som är kriminaliserade), dels avser den att ha en brottspreventiv verkan genom straffhotet (det instrumentella perspektivet) och genom att påverka moralbildningen (det normativa perspektivet).

Utgångspunkten för ett instrumentellt perspektiv är att man ska belöna de som följer lagens regler och bestrafa de som bryter mot lagens regler. Därigenom ska människor påverkas att välja att följa lagens regler.

Utgångspunkten för ett normativt perspektiv är att människor följer lagen om de känner det som en moralisk förpliktelse. Genom att påverka människors normbildning kan man påverka deras benägenhet att följa lagens regler.

Det finns inget logiskt motsatsförhållande mellan det instrumentella och det normativa perspektivet. Individens vilja att följa lagens regler påverkas sannolikt både av straffhotet och normbildning även om olika grupper av människor troligen påverkas olika mycket av straffhotet.

Vad beträffar den individuella avskräckningens brottspreventiva effekter tyder inte den höga andelen återfall på att straffet skulle ha en stark individuellt avskräckande effekt. Detta sammanhänger troligen med att många av de som får längre fängelsestraff är kroniker och dessa kännetecknas ofta av personlighetsegenskaper som kortsiktighet och impulsivitet (se Wikström, 1995a).

Om ett straff innebär eller är kombinerat med någon form av *behandling* (t.ex. psykiatrisk vård, drogavvänjning) kan det också ha en rehabiliterande effekt på den "vårdades" framtida brottsbenägenhet. Erfarenheterna av "behandling" som brottsförebyggare tycks på det stora hela taget vara negativa (Kühlhorn, 1986). Det hindrar dock inte att enskilda program för enskilda brottslingskategorier kan ha varit framgångsrika. Inte heller innebär det nödvändigtvis att det inte finns någon fungerande behandling eller att en sådan går att utveckla.

Straffet kan i sig också vara brottspreventivt utan att påverka brottsbenägenheten – åtminstone för den period som en brottsling är inspärrad i ett fängelse eller annan sluten institution – genom att straffet innebär en *inkapacitering*. Det utesluter dock inte att brottsliga handlingar kan begås inom en sluten institution.

Rättsväsendet som helhet är enligt vår uppfattning, en viktig förutsättning för det brottsförebyggande arbetet, och det spelar troligtvis en stor roll vad beträffar att reglera förekomsten av s.k. tillfällesbrott, medan dess roll vad gäller att påverka kronikernas k.riminalitet är mer tveksam, annat än vad beträffar inkapaciteringseffekter, och de eventuella behandlingsresultat som går att åstadkomma.

De största utvecklingsmöjligheterna för rättsväsendet på brottspreventionens område torde ligga inom polisens verksamhetsområde och avse en fortsatt och intensifierad utveckling av problemorienterat polisarbete och närpolisverksamhet.

## *Social prevention*

Enligt vår bedömning är polisens möjligheter att förebygga brott genom socialt preventiva åtgärder starkt begränsade eftersom polisens arbete

- inte utan goda skäl tillåter intrång i det privata
- begränsas av straffmyndighetsåldern

Dessutom

- saknar polisen professionell kompetens för många av de åtgärder som är aktuella inom den sociala preventionens område.

Polisen kan däremot vara ett viktigt stöd för de aktörer på brottspreventionens område som har en viktig funktion i den sociala preventionen. Det kan t.ex. gälla särskilda närpolis-satsningar i bostadsområden och skolor med hög problemnivå, eller att backa upp socialtjänsten och hälso- och sjukvården i deras åtgärder beträffande kroniska brottslingar

## *Situationell prevention*

Vår bedömning är att polisen har de största möjligheterna att påverka brottsligheten med hjälp av situationella åtgärder.

I kapitel 6 berörde vi betydelsen av riktade närpolis-satsningar till stadskärnor och multiproblemområden. I det här kapitlet ska vi ta upp ytterligare några exempel på situationellt inriktade åtgärder inom polisens verksamhetsområde.

## *Slumpvisa utredningar av lindriga brott*

Ett problem som rättsväsendet står inför idag är den kraftiga arbetsbelastningen beroende på den stora ökning av polis-anmälda brott som skett under en lång rad år. I en sådan situation faller det sig naturligt att man prioriterar de grövsta brotten. Detta är särskilt allvarligt, dels med tanke på att det är just i lindriga brott som kroniker (i unga år) påbörjar sin brottsbana och det är här det finns en möjlighet att tidigt avbryta en påbörjad brottskarriär dels eftersom det kraftigt uttunnar den tidiga situationella brottspreventionen vad beträffar den uppfattade straffrisken.

Problemet är svårlöst eftersom det är både politiskt och kostnadmässigt svårt att prioritera de lindrigare brotten (som volymmässigt är många fler). Det finns dock vissa utvecklingsvägar som kan vara värda att pröva.

Vad gäller upptäcktsrisken är det högst troligt att den uppfattade upptäcktsrisken är betydelsefullare än den faktiska upptäcktsrisken. En strategi att påverka detta är därför att utveckla ett brottsutredande system så att det verkar som upptäcktsrisken är större än vad den egentligen är och därmed också straffhotet.

Man kan inte utreda alla småbrott. Därför kan det finnas skäl att börja *slumpa* ut ett antal brott för utredning från kategorier som annars normalt inte utreds närmare (t.ex. cykelstöld). Att man slumpar ut ett visst antal brott (t.ex. var 50) för utredning har också den fördelen att man exakt kan beräkna antalet brott som utreds och därmed anpassa resurserna till detta.

En ytterligare utveckling av denna ansats är att försöka identifiera "*strategiska brott*", d.v.s. sådana brott som är särskilt vanliga inkörsportar för dem som senare utvecklas till kroniska brottslingar. Det här är dock ett område som behöver ytterligare forsknings- och utvecklingsarbete innan det kan börja tillämpas i praktiken.

## *Frihetsberövande vid familjevåld: Minneapolis-Milwaukee-projekten*

Under 1980-talet utfördes en rad experimentella undersökningar av polisens arbete i familjevåldssituationer (Sherman, 1992) i ett antal amerikanska städer med olika social och etnisk sammansättning. Syftet var att mäta i vilken utsträckning ett frihetsberövande av en misstänkt gärningsman minskade risken för återfall. Undersökningarna genomfördes i experimentform, vilket innebar att av de fall som rapporterades till polisen valdes slumpmässigt de fall i vilka den misstänkte gärningsmannen skulle bli föremål för ett frihetsberövande. Två av städerna som ingick var Minneapolis och Milwaukee. Den förra karaktäriserades som en tjänstemannastad av medelklasskaraktär och den senare som en stad präglad av arbetarklass med hög grad av segregation och arbetslöshet.

Resultaten av undersökningarna visade att i de fall där gärningsmannen frihetsberövades var resultaten långt ifrån identiska. I Minneapolis minskade risken för gärningsmannen att återfalla mot samma offer (under en sexmånadersperiod) från 20 till 10 procent om han frihetsberövades och fick stanna minst en natt i häktet. Frihetsberövanden jämfördes med de ärenden där polisen antingen omhändertog gärningsmannen upp till åtta timmar eller bara samtalade med gärningsmannen och offret om hur de skulle lösa den akuta situationen. När experimentet upprepades i Milwaukee visade resultaten istället att frihetsberövande ökade återfallsfrekvensen.

Resultaten visade att effekterna var störst i de minst socialt segregerade områdena och avsevärt mindre i de starkt segregerade områden. Detta tolkades bl.a. som att man i de stabila områdena betraktade strafet som mer legitimt jämfört med övriga områden och därför avhöll sig från att begå fler brott av samma slag. En alternativ tolkning är att de sociala kostnaderna för brott är högre bland de boende i socialt stabila, jämfört med socialt instabila, bostadsområden. Viktigt att

påpeka i sammanhanget är också det faktum att de effekter som ändå uppnåddes i de mindre stabila områden var av kort-siktig karaktär

Slutsatsen av experimenten är att enbart användandet av ingripanden och frihetsberövande av gärningsmannen i familjevåldssituationer kan ge effekt i socialt stabila områden präglade av medelklassinvånare, medan effekterna i socialt instabila problemområden är marginella eller kortsiktiga.

#### *Detta innebär*

- att det förebyggande arbetet mot familjevåld måste anpassas efter områdets sociala karaktär och
- att särskilt i problemområden måste baseras på de bakomliggande orsakerna till att situationen uppstår och utformas som en långsiktig strategi i samverkan med andra, exempelvis med hälso- och sjukvården, socialtjänsten och frivilligorganisationer som kvinnojourer och brottsofferjourer.

## *Upprepad viktimisering: Huddersfield-projektet*

Under 1993 startades ett projekt i Huddersfield, England (West Yorkshire Police) där en arbetsstrategi grundad på kunskap om upprepat drabbade brottsoffer har utvecklats (Anderson et al. 1995). Projektet bygger på den forskning som bedrivits inom området och drivs för närvarande som ett samarbete mellan forskare vid universitetet i Huddersfield och polisen.

Ett av projektets syften är att utifrån insamlad kunskap (forskning, kartläggning, analys) om personer som utsatts för inbrott och stölder av och ur fordon vid upprepade tillfällen, utarbeta förebyggande åtgärder

Ett annat syfte är att implementera åtgärderna i det dagliga rutinarbetet.

Utifrån resultatet av datainsamlingen har det brottsförebyggande arbetet organiserats i tre arbetsgrupper med olika ansvar:

- att identifiera upprepat drabbade brottsoffer
- att öka den sociala kontrollen och därigenom minska risken att brottsoffret ånyo blir utsatt
- att minska brottsbenägenheten hos gärningsmän.

Åtgärderna graderades i tre nivåer efter antalet tidigare viktiseringar:

- brev till offret innehållande information om hur de bättre skulle skydda sig för att undvika en upprepning av brottet, samt erbjudande om brottsofferstöd,
- riktad polisövervakning, hjälp med kontroll av bilar vid särskilt utsatta tidpunkter
- kriminaltekniska undersökningar på brottsplatsen, installerande av larm, ökad repressionsnivå mot misstänkta gärningsmän.

Samtliga poliser vid Huddersfieldpolisen utbildades om projektet, målsättningen och om den roll de avsågs ha i projektet.

Utbildningen innehöll exempelvis:

- en kortare översikt av forskningen på området
- en presentation av hur strategin kan öka effektiviteten i polisarbetet

- information av mer praktisk karaktär (rapportskrivning, lämpliga åtgärder).

Efter nio månaders försöksverksamhet visade resultaten från projektet i Huddersfield

- att bostadsinbrotten minskat med 24 procent och övriga inbrott med 5 procent
- att det inte fanns några tecken på omflyttnings effekter när det gäller bostadsinbrott
- att stöd och hjälp till brottsofer gavs i större omfattning
- att strategin fick stöd av den lokala polisen.

*Vår bedömning är att:*

- Huddersfieldprojektet är ett bra exempel på en praktiskt utformad strategi som har sin utgångspunkt i forsknings- och utvecklingsverksamhet (FoU) och som dessutom i en utvärdering visat positiva resultat.

## *Ungdomsgrupper*

Redan i början av 1960-talet startades en särskild ungdomsrotel för att handlägga brott begångna av ungdomar under 18 år vid dåvarande Göteborgs polisdistrikt. Ungdomsroteln fick sin efterföljare bl.a. i Västerås polisdistrikt 1976 (som sedan har följts av ungdomsgrupper av varierande slag på olika håll i landet). Till ungdomsenheten i Västerås knöts en särskild jourgrupp som startades av sociala centralnämnden i samma lokaler som polisens ungdomsenhet. Verksamhetens syfte var att genom samlokaliseringen förbättra samarbetet mellan polis och sociala myndigheter både vad gällde kännedomen och respekten för varandras arbetsformer att uppnå kortare handläggningstider och aktualisera ärenden i ett tidigare skede än vad som vanligtvis var fallet. Man ville



också skaffa sig ökad kunskap om ungdomsgrupperna – särskilt riskgrupper – i Västerås.

Den utvärdering som gjordes av verksamheten (Torstenson, 1981) visade bl.a. att det satsades betydligt större resurser än tidigare på att upptäcka, reagera på och att snabbt handlägga ungdomsbrott. En förklaring till detta var de *förbättrade samarbetet* och *samlokaliseringen*. En annan och viktig effekt var att *kunskapen om den lokala problembilden förbättrades*. Man fick god kännedom om särskilt brottsbenägna personer, deras beteende och rörelsemönster

Den korta beskrivningen ovan av ungdomsenheten i Västerås (som den fungerade vid 1980-talets början) visar på ett antal viktiga fördelar med en både riktad och samordnad verksamhetsform:

- verksamheten inriktas mot ett klart formulerat mål
- samarbetet mellan olika aktörer underlättas
- både identifieringen av problem och kunskapsutbytet mellan aktörer underlättas
- den ökade kunskapen om lokala problem (miljöer och individer) ökade möjligheterna att förebygga problem vid särskilda tillfällen då ungdomarna samlades
- utredningsarbetet effektiviserades.

*Vår bedömning är att det kan finnas ett värde i:*

- att inrätta särskilda ungdomsgrupper i samverkan mellan polis och socialtjänst dit information om kriminella ungdomsgrupper kan lämnas, och som har till uppgift att bearbeta och försöka upplösa sådana ungdomsgrupper.

## *Rättsväsendet och andra aktörer*

Polisen är en av de viktigaste aktörerna på den situationella preventionens område. Av särskild vikt är att polisen utvecklar ett nära samarbete i brottsförebyggande frågor med den privata företagsamheten. Polisen har också en viktig roll som stöd och uppbackning till aktörerna på den sociala preventionens område.

## 12. Socialtjänsten

### – *Samhällets mest otydliga brottspreventiva resurs*

I detta avsnitt diskuteras socialtjänstens betydelse i det brottsförebyggande arbetet. Eftersom socialtjänsten är en av de aktörer på brottspreventionsområdet som *tidigt* får kännedom om, eller kontakt med, individer som löper risk att utveckla en brottskarriär ligger de största brottspreventiva möjligheterna inom det socialt preventiva området.

Socialtjänsten brukar anses som en av huvudaktörerna på det brottspreventiva området. Detta gäller kanske i synnerhet när det gäller samverkan med andra aktörer särskilt polisen och när åtgärderna avser reaktioner på brott begångna av ungdomar.

Vår mening är att socialtjänsten, trots den viktiga roll den har i det brottsförebyggande arbetet, både när det gäller tidiga insatser som syftar till att minska nyrekryteringen till en kriminell livsstil och åtgärder mot personer som redan visar en utvecklad problembild, bidrar de vida formuleringarna i lagtexten till att göra socialtjänstens roll på brottspreventionsområdet oklar.

De övergripande målen för socialtjänstens verksamhet är att ”främja människornas ekonomiska och sociala trygghet, jämlikhet i levnadsvillkor och aktiva deltagande i samhällslivet” (SoL 1 §). Verksamheten syftar bl.a. till att ”verka för att barn och ungdom växer upp under goda förhållanden” och ”med särskild uppmärksamhet följa utvecklingen hos barn och ungdom som har visat tecken till en ogynnsam utveckling” (SoL 12 §). Dessutom åvilar ansvaret för att unga lagöverträdare får stöd, vård och behandling primärt socialtjänsten.

I Alkoholkommissionens delbetänkande 1994:26 anges att:

*”Socialtjänstlagens karaktär av ramlag samt kommunernas begränsade resurser kan bidra till att det löpande arbetet med definierade klienter prioriteras på bekostnad av det förebyggande arbetet. I praktiken har individ- och familjeomsorgens insatser till övervägande del blivit efterfrågestyrda och därmed koncentrerats till personer med svåra sociala problem. Förebyggande insatser spelar i regel en underordnad roll i socialtjänstens arbete med vuxna personer. Överhuvudtaget finns få erfarenheter av individuellt förebyggande arbetsformer.”* (s. 66).

Socialtjänsten är – precis som polisen – i hög grad en reaktiv organisation. Arbetet tar sin utgångspunkt i ärenden som rapporteras in, vilket innebär att verksamheten begränsas till individer som redan utvecklat en allvarlig problembild.

Detsamma tycks också gälla socialtjänsten att döma av Socialtjänstkommitténs huvudbetänkande 1994:139:

*”Socialstyrelsen har ansett att vissa grupper av barn och ungdomar är försummade inom socialtjänsten. Det gäller bl.a. ”osynliga flickor i riskzonen, barn till alkoholmissbrukare och ensamma flyktingbarn. Det gäller också barn i 10-12 årsåldern som står utanför skolbarnomsorgen men som är för små för den traditionella ungdomsverksamheten. Enligt styrelsen behövs det nya strategier för förebyggande, strukturinriktade och samordnade barn- och ungdomsinsatser.”* (s. 152-153)

En slutsats av detta är att socialtjänstens verksamhet i högre grad bör utgå från en problemorienterad ansats, där man genom kartläggning av den lokala problembilden och samordning med andra aktörer prioriterar tidig upptäckt av barn och ungdomar med risk att utveckla en kriminell livsstil, men också av situationer där sådana problem kan uppstå. Denna

uppfattning återfinns också i SoL5 §: ”Till socialnämndens uppgifter hör att göra sig väl förtrogen med levnadsförhållandena i kommunen, medverka i samhällsplaneringen och i samarbete med andra samhällsorgan, organisationer, föreningar och enskilda främja goda miljöer i kommunen...” (sid. 23).

## **Social prevention**

Socialtjänsten är en av de aktörer på brottspreventionsområdet som tidigt får kännedom om individer som löper risk att utveckla problembeteende. Detta bör givetvis öka möjligheterna att kunna ingripa på ett tidigt stadium. För att möjliggöra att detta också sker bör givetvis andra myndigheter och organisationer konsekvent informera om barn och familjer i risk.

De åtgärder som vidtas från socialtjänstens sida bör riktas mot riskgrupper i vidare mening, dels för att det är dessa grupper som kommer i kontakt med socialtjänsten, dels för att det är svårt att med säkerhet förutsäga vilka individer som kommer att utvecklas till kroniska brottslingar. Tre sådana riskgrupper är:

- mycket unga föräldrar
- ensamstående föräldrar med svaga sociala och ekonomiska resurser
- barn till föräldrar med utvecklat drogmissbruk eller kriminalitet.

För att öka möjligheterna för individer inom riskgrupperna att förebygga eller bryta utvecklingen mot kriminalitet och andra problembeteenden som alkohol och drogmissbruk, bör socialtjänsten erbjuda olika slags familjestödande åtgärder kombinerade med föräldrautbildning. Sådan utbildning kan

t.ex. lära föräldrar att lära barnen att utveckla egenskaper som ”skyddar” mot brottslighet. Liknande program kan också erbjudas barn som uppvisar problembeteenden och omfatta utbildning som syftar till stärka barnens impulskontroll, träning i icke-aggressiv problemlösning och empatisk förmåga.

## *Situationell prevention*

Socialtjänstens möjligheter på det situationellt preventiva området är begränsade. En uppgift på det situationellt preventiva området kan dock skolbarnomsorgen ha. Inom fritidshemsverksamheten kan man genom dagliga aktiviteter hålla uppsyn över barnen, och på så sätt undvika att barnen tillbringar ledig tid på ett sådant sätt att de riskerar att hamna i olämpliga miljöer eller situationer. Man har också möjlighet att utforma regler som förbjuder barnen att lämna de dagliga aktiviteterna.

Andra situationer där socialtjänsten kan medverka är de nöjeslivsrelaterade evenemangen för tonåringar. Socialtjänsten bör regelbundet medverka aktivt i arbetet vid sådana evenemang där barn och ungdomar riskerar att hamna i situationer som ökar risken för kriminalitet. Detta bör också gälla tonåringars vardagsaktiviteter i form av besök på fritidsgårdar, diskotek, etc.

## *Barn- och ungdomspanel*

För att bättre mobilisera familjen i det brottsförebyggande arbetet och för att stärka samhällets reaktioner på brott begångna av barn under 15 år föreslår vi att man överväger att inrätta en barn- och ungdomspanel av den modell som skisseras nedan.

Barn- och ungdomspanelen skulle befatta sig med upprepade eller grova brott begångna av barn som i åldrarna från 12 upp till 15 år. Panelen skulle förslagsvis bestå av en lagfaren

domare, som panelens ordförande, och en socialtjänsteman som fungerar som rapportör och gör en utredning om bakgrunden till den aktuella brottsligheten. Det huvudsakliga syftet med barn- och ungdomspanelen skulle vara att genom en hearing med barnet, dess föräldrar och andra nyckelpersoner i barnets liv (t.ex. lärare) försöka komma fram till en överenskommelse om lämpliga åtgärder (beteendeföreskrifter) för att förhindra en upprepning av brottsligheten. Det bör vara obligatorisk vid vite för föräldrar att delta i barn- och ungdomspanelens hearingar. I de fall beteendeföreskrifterna inte fungerar bör panelen ha möjlighet att föranstalta om intensivövervakning, och i yttersta fallet, om överlämnande av barnet till samhällsvård.

En möjlig förebild för en barn- och ungdomspanel är det skotska systemet med s.k. Childrens Hearings, även om detta omfattar även andra problemförhållanden än barnets egen kriminalitet.

## *Childrens Hearings*

Systemet med Childrens Hearings i Skottland initierades redan 1968 i den skotska sociallagstiftningen (The Scottish Office: Scotland's Children 1995). Barn under 16 år (det är också möjligt att remittera ungdomar i åldersgruppen 16 - 18 år till en hearing) kan bli föremål för utredning av en s.k. *rapportör* om det bedöms att tillsynen från föräldrarna brister, om avsaknaden av föräldrartillsyn misstänks leda till allvarliga konsekvenser för barnet, om barnet skolkar regelbundet, har begått brott, etc.

Den centrala funktionen i en hearing har rapportören som handhar och undersöker omständigheterna i ärenden och sedan fattar beslut om ärendet ska rapporteras vidare till en *barn och ungdomspanel* (består av medlemmar vilka utsetts av "secretary of state"). Barn och ungdomspanelen kan endast behandla ärenden där både barn och föräldrar accepte-

rar skälen för att ärendet remitterats till panelen. I annat fall måste rapportören ansöka hos polisen att besluta om det finns skäl för en hearing.

Hearingens syfte är att besluta om den lämpligaste åtgärden för barnet. Medlemmarna i panelen delges en rapport om barnets sociala förhållanden från de sociala myndigheterna, om det anses nödvändigt också från skolan, och vid behov medicinska, psykologiska och psykiatriska rapporter

Panelen kan besluta att inga vidare åtgärder ska vidtas, vilket leder till att ärendet omedelbart avslutas. I annat fall framställs ett krav på *övervakning*, som automatiskt sätts till ett år och som sedan kan förnyas till dess att den unge fyller 18 år (Social Work Services Group: Compulsory Measures of Care for Children: Home Supervision, 1987).

En av de vanligaste formerna för sådan övervakning är *övervakning i hemmet* (görs av de lokala sociala myndigheterna). Ett centralt element i systemet med childrens hearings är föräldrarna och att dessa engageras och tar sitt ansvar för barnets utveckling.

Planeringen av och implementeringen av övervakning i hemmet består av tre separata faser Den första är att tillsammans med barnet och föräldrarna utarbeta ett kontrakt, som kan vara mer eller mindre formellt, om vad som ska göras, vad som ska uppnås och vad som förväntas av barnet under den period man står under övervakning. Kontraktet ska specificera särskilda regler för barnet att följa, exempelvis att gå i skolan regelbundet, ha fasta tider när man ska vara hemma, att kontrollera sitt beteende (t.ex. aggressivitet) och att försöka leva sig in i andra människors känslor och upplevelser.

Fas två utgör implementeringen av kontraktets innehåll. Socialtjänsten ska till exempel ha utarbetat en plan tillsammans med skolan, och vad man inom ramen för denna kan göra



för att hjälpa barnet. Socialtjänsten ska också, förutom att ge råd och stöd till familjen, ge feedback på barnets beteende och eventuella framsteg.

Särskilda program finns för socialtjänstens förfogande och utgörs i huvudsak av familjestödjande program där föräldrarna sätts i fokus, och utvecklingsprogram för barn och unga (t. ex. av rådgivande karaktär träningsprogram för grupp-samverkan, kommunikationsträning). Andra exempel på träningsprogram när det gäller ungdomar är program som

- utvecklar positiva relationer med andra ungdomar
- ger träning i att ta ansvar för sin egen situation.

Den tredje fasen i övervakningen är helt beroende av de två första. I de fall där resultatet inte är vad man förväntat sig måste man från socialtjänstens sida begära en ny hearing. I de fall där resultatet är lyckat kan socialtjänsten överväga att gradvis minska övervakningen.

Denna fas ska också förbereda barnet och familjen för en ny hearing, så att man är medveten om vad som uppnåtts under perioden och vad som ska rapporteras om detta under hearingen. Synpunkter från andra deltagare i programmet, exempelvis från skolan, ska också delges vid hearingen.

### ***Särskilda kronikerprogram: MSN-projektet***

En del i de situationellt inriktade åtgärderna är att öka kontrollen över de s.k. kronikerna genom att utveckla särskilda program för dessa. De insatser som görs från samhällets sida gentemot de s.k. multiproblempersonerna eller kronikerna bör inriktas mot att kontrollera och samordna resurserna för dessa. Detta är särskilt relevant då patienter inom den psykiatriska vården skrivs ut till eget boende.

I Kanada har man på detta område tagit ett initiativ att inrätta speciella enheter vilka syftar till att integrera insatserna

från olika myndigheter. Mot bakgrund av den gemensamma uppfattningen att den mycket komplexa problembilden som en multiproblemperson uppvisar, gör det omöjligt för en ensam aktör att ta hand om problemet, inrättades i mitten av 1980-talet ett *Multi-Service Network (MSN)* (Buckley et al. 1992) med syftet att:

- förse fältarbetare med information avseende tillgängliga resurser för kronikerna
- assistera fältarbetare i arbetet med kronikerna för att snabbare lösa akuta problem
- samordna olika aktörers åtgärder för en och samma klient.

Målen för MSN:s verksamhet är bl.a. att:

- öka livskvalitén för multiproblempersonerna genom maximalt utnyttjande och samordning av tillgängliga resurser
- bygga upp en databas med information om de klienter som är involverade i programmet
- utvärdera effekterna av programmet
- vara tillgänglig för fältarbetare i situationer som kräver hjälp med resurser och service.

De olika samhällsinstitutionerna som identifierar en multiproblemperson med behov av koordinerade multi-service åtgärder rapporterar detta till MSN som sedan utarbetar lämpliga åtgärder. MSN anordnar ett möte där det enskilda fallet går igenom och där samtliga involverade aktörer deltar. Under mötet får varje aktör beskriva på vilket sätt deras medverkan är nödvändig, vilka särskilda problem och behov som föreligger. Om det anses nödvändigt kan klienten ifråga delta

i mötet. En kopia av planen behålls av MSN som snabbt kan delge den för nytillkomna aktörer MSN deltar också i implementeringen av planen i konkreta åtgärder och ansvarar för att olika aktörer förses med information om utvecklingen.

Mötet har också andra funktioner Ett exempel är utbildning av nya, mindre erfarna fältarbetare. Ett annat är en råd och stödfunktion till fältarbetare som upplever liknande svårigheter i arbetet med en och samma person.

De uppföljningar som gjorts av MSN:s verksamhet visar framförallt på att klienterna fått förbättrad service och insatserna blivit mindre kostsamma både när det gäller tid och pengar (Corrado et. al 1989).

Ytterligare en viktig åtgärd är att utveckla effektivare former för risk/farlighetsbedömningar av psykiskt störda brottslingar för att bestämma vilka åtgärder som ska vidtas när dessa ska skrivas ut eller ges villkorlig frigivning. Under sökningar har visat att det inte föreligger någon praxis på detta område, utan att man istället använder sin egen erfarenhet som "instrument" vid farlighetsbedömningar (Bel-frage, 1995).

## *Socialtjänsten och andra aktörer*

För att på ett tidigt stadium identifiera personer som löper risk att utvecklas negativt, och för att kunna samordna åtgärderna med andra aktörer, är det angeläget att socialtjänstens brottsförebyggande verksamhet länkas till aktörer som på ett tidigt stadium får kännedom om sådana riskgrupper

Denna samordning bör inkludera både informationsutbyte och rollfördelning vad gäller åtgärder Med tanke på verksamhetens familjestödjande karaktär bör särskilt mödra och barnhälsovården, den barnpsykiatriska men också den vuxenpsykiatriska vården, förskolan och skolan inkluderas. Ett problem i sammanhanget är de sekretessregler som tilläm-

pas inom socialtjänsten och som bidrar till att viktig information riskerar att ”stanna kvar” inom antingen socialtjänstens eller andra aktörers, väggar

Också i Socialtjänstkommitténs betänkande föreslås att delar av individ och familjeomsorgens verksamhet bör bedrivas i andra miljöer än på socialkontoret och samlokaliseras med t.ex. mödra- och barnhälsovården och öppna förskolor

# 13. Hälsa- och sjukvården

## – *Samhällets mest bortglömda brottspreventiva resurs*

I detta avsnitt diskuteras hur aktörer på hälso- och sjukvårdsområdet kan bidra till det brottsförebyggande arbetet. Då hälso- och sjukvården har de största möjligheterna när det gäller tidiga åtgärder kommer i första hand socialt preventiva åtgärder att diskuteras.

Hälso- och sjukvården är kanske den mest anonyma, eller bortglömda, aktören på brottspreventionsområdet. Ett skäl till detta är att hälso- och sjukvården normalt, och av naturliga skäl, inte ser sin verksamhet som en möjlig del av ett brottspreventivt system.

### *Viktiga funktioner*

Hälso- och sjukvårdens primära funktion är att identifiera riskgrupper och erbjuda, eller slussa dem vidare till, olika former av utbildningsprogram och stödjande åtgärder

För det arbete som syftar till att hindra nyrekryteringen till brottslighet kan särskilt två centrala aktörer urskiljas. Båda har det gemensamt att de på ett mycket tidigt stadium i barnets utveckling har möjlighet att vidta åtgärder som kan påverka denna utvecklingsprocess positivt. Gemensamt för båda är möjligheten att identifiera riskgrupper både när det gäller blivande föräldrar och små barn.

- Den första är *mödravården* som tidigt får kontakt med blivande mödrar och på så sätt kan identifiera individuella eller sociala problem som kan påverka möjligheterna att svara för en positiv utveckling hos barnen.

- Den andra är *barnvården* som regelbundet har kontakt med föräldrar och barn, och därmed har möjligheter att identifiera barn som uppvisar tidiga tecken på personlighetsgenskaper som kan påverka risken att (senare i livet) utveckla en brottskarriär

Betydelsen av dessa funktioner för det förebyggande arbetet återspeglas i betänkandet ”Den barn- och ungdomspsykiatriska verksamheten” (SOU 1985:14) när det gäller kopplingen mellan den barn- och ungdomspsykiatriska vården och mödra- och barnvården:

*”Enligt vår mening bör barn och ungdom, som på grund av psykiska störningar behöver hjälp, i första hand få denna hjälp i sin normala omgivning. Vi syftar då på vad vi kallar basnivån, d.v.s. de verksamheter som barnet normalt besöker. Hit hör barnvårdscentralen eller distriktsläkarmottagningen inom hälso- och sjukvårdens primärvård, förskolan och skolan. Stöd och hjälp bör även kunna lämnas av socialtjänsten i övrigt samt av barnhabiliteringen och omsorgsverksamheten.”*(sid. 13).

När det gäller den barn- och ungdomspsykiatriska vården är kopplingen till brottspreventivt arbete mer tydlig. En genomgång av verksamhetsplaner för enheter inom landets barn- och ungdomspsykiatri ger exempel på detta: ”*ju fler lyckade behandlingar, desto färre löper risk att ha beteendestörningar i äldre år och därmed en minskad risk att utveckla en kriminell livsstil*”.

I Mål för den barn- och ungdomspsykiatriska vården för Stockholms läns landsting benämns denna vårdform som en specialistresurs, dit den s.k. basnivån (se ovan) kan remittera barn och ungdomar som identifieras genom deras försorg.

*”Det är viktigt att vårdkedjor länkas mellan dels den öppna respektive klinikanslutna vården, dels barn- och*

*ungdomspsykiatrin respektive vuxenpsykiatrin. Rutiner ska finnas för i vilket eller vilka skeden kontakter ska tas, av vem och på vilket sätt. Också samverkan mellan barn- och ungdomspsykiatrin och andra verksamheter som berör barn och ungdom är viktig. Exempel på sådana är kommunens skola, barnomsorg och annan socialtjänst.” (citat a.a: 5-6).*

Akutsjukvårdens bidrag till det brottspreventiva arbetet berör:

- Våldsbrottsligheten. Genom att identifiera personer med fysiska skador som tas om hand inom akutsjukvården och där skadorna med största sannolikhet orsakats av yttre våld, kan sjukvården agera så att risken för upprepat våld minskar. Detta gäller kanske i synnerhet familjevåldet, där särskilt barn och kvinnor drabbas.
- Att uppmärksamma barn eller andra familjemedlemmar som far illa i sådana fall då patienten har grava sociala, mentala eller drogproblem, och rapportera vidare till de sociala myndigheterna för åtgärder

Hälso och sjukvården har särskilt tre funktioner i det brottsförebyggande arbetet nämligen att:

- Identifiera och erbjuda stöd till individer i riskgrupper
- Identifiera upprepat drabbade brottsoffer och anhöriga, särskilt barn, till personer med grava psykiska eller drogproblem, och genom kunskapen om dessa vidta åtgärder för att förebygga upprepning.
- Utnyttja sin speciella kompetens, särskilt på psykiatrins område, i behandlingsarbetet för att förebygga beteende som gynnar utvecklingen mot en kriminell livsstil, alternativt att bryta en redan påbörjad utveckling.

## *Social prevention*

Mot bakgrund av de möjligheter som finns att på tidigt stadium uppmärksamma riskbeteende anser vi att mödra- och barnavårdens verksamhet bör integreras i det brottspreventiva arbetet så att blivande föräldrarnyblivna föräldrar och små barn med riskbeteenden tidigt identifieras och erbjuds lämpliga åtgärdsprogram. Sådana program bör inkludera föräldrautbildning både generellt och riktat till särskilda riskgrupper. De bör också inkludera allmänt stödjande åtgärder av rådgivande eller samtalskaraktär till unga och ensamstående föräldrar. För att detta ska vara genomförbart krävs att personalresursen förstärks med för ändamålet särskilt utbildad personal.

När det gäller barnavårdscentralernas verksamhet bör upptäckten av familjer/barn med särskilda problem följas upp med täta hembesök. Sådana görs dessutom hos samtliga barn som BVC har kontakt med, och det förefaller rimligt att kontakterna utökas där det anses att behov finns.

Både när det gäller små barn och tonårsbarn med riskbeteende bör givetvis den barnpsykiatriska vården integreras och svara för åtgärdsprogrammen.

## *Hälso- och sjukvården och andra aktörer*

I figur 11 i kapitel 15 redovisas hälso- och sjukvårdens möjliga samverkansformer när det gäller tidiga åtgärder. Eftersom hälso- och sjukvården har den primära funktionen att identifiera riskgrupper, är en central åtgärd att skapa ett fungerande informationssystem mellan de olika aktörerna. Informationen måste skickas både inom hälso och sjukvården, och till andra aktörer. De viktigaste i sammanhanget är mödravård – barnavård – psykiatrisk vård när det gäller intern information, och socialtjänstens individ och familjeverksamhet när det gäller den externa informationen.



En översiktlig genomgång som gjordes av oss i januari 1996 av olika samverkansgrupper på brottspreventionsområdet visade att hälso- och sjukvården bara i undantagsfall finns representerade i dessa.

# 14. Särskilda FoU-behov och särskilda utbildningsbehov

## *Utbildningsbehov*

De erfarenheter som hittills gjorts vid försök att implementera ett förändrat arbetssätt inom *polisen* – från det traditionella, händelsestyrda till det problemorienterade arbetssättet – visar att en sådan förändring medför ett antal problem. (Se Eck & Spelman, 1987; Wilkinson & Rosenbaum, 1994; Tors-tensson, 1997). Vår bedömning är att det inte finns skäl att anta att andra organisationer inom brottspreventionsområdet skiljer sig nämnvärt från polisen på denna punkt. De problem som polisen mött kan därför i många fall också vara tillämpliga också på socialtjänsten och hälso- och sjukvården.

De svårigheter man har haft beror framförallt på att:

- det är svårt att på kort tid förändra ett väl etablerat värdesystem
- det saknas kunskap om vad förändringen innebär
- det saknas kunskap för att genomföra “nya” arbetsmoment som kartlägnings- och utvärderingsmetodik
- det saknas grundläggande kunskap om brottspreventions teoretiska och empiriska grunder

*En slutsats som kan dras av detta är, enligt vår mening:*

- att de organisationer som ska vara huvudaktörer på brottspreventionsområdet måste skapa en gemensam grundsyn eller ett gemensamt värdesystem bland personalen så att överensstämmelsen om målen för verksamheten ökar och

- att man i större utsträckning än hittills måste verka för att förmedla ett förhållningssätt i organisationen där kopplingen mellan teori, empiri och praktisk verksamhet betonas och
- att man bör satsa omfattande utbildningsresurser både på grund- och vidareutbildningsnivå, för att öka kompetensen om brottspreventionens grunder

## *Nödvändiga utbildningsinsatser*

För att öka möjligheterna att genomföra såväl det problemorienterade arbetssättet som fungerande brottspreventiva funktioner bör utbildningsinsatser genomföras som särskilt inriktas mot att:

1. Förmedla bakgrunden till förändringen mot det problemorienterade arbetssättet och diskutera skillnader mellan detta och det traditionella sättet att arbeta. En sådan utbildning ska syfta till att skapa ett kunskapsbaserat förhållningssätt till verksamheten och att klart definiera inbörden av det problemorienterade arbetssättet, och hur detta kan utvecklas och genomföras inom ramen för det brottspreventiva arbetet.
2. Ge grundläggande orientering i brottspreventionens grunder, förutsättningar och möjligheter. En sådan utbildning bör förmedla grundläggande teoretiska och empiriska kunskaper av relevans för brottspreventivt arbete. Vidare bör den egna verksamhetens möjligheter både enskilt och tillsammans med andra aktörer klargöras.
3. Ge personal i centrala funktioner grundläggande kunskaper om, och förståelse för, värdet av kartläggning, analys och utvärdering i det brottspreventiva arbetet.

Utbildningsinsatser under punkterna 1 och 2 bör genomföras inom ramen för respektive verksamhetsområdes grundutbild-

ning (Polishögskolan, Socialhögskolan, Lärarhögskolan, Vårdhögskolan, o.s.v.), för att så tidigt som möjligt i utbildningen skapa goda förutsättningar för ett effektivt brottspreventivt arbete. Det bör betonas i detta sammanhang att en förutsättning för detta är

- att det finns en väl utvecklad kompetens på området inom respektive grundutbildning.

Det är också önskvärt att den kunskap som förmedlas skapar en gemensam syn när det gäller brottslighetens orsaker och därmed relevanta åtgärder

De utbildningsinsatser som föreslås under punkten 3 bör där emot ges till särskilda personalgrupper både med särskilda förutsättningar och med särskilda funktioner inom organisationens brottsförebyggande verksamhet. Utbildningsinsatserna har därför vidareutbildnings- snarare än grundutbildningskaraktär

## *Forskning vid universitet och högskolor*

Vi tror att det vore värdefullt för det brottsförebyggande arbetets utveckling på längre sikt om särskilda medel kunde avsättas till grundläggande forskning av betydelse för utvecklingen av brottsprevention.

Exempel på angelägna områden att satsa resurser på är

1. longitudinella studier av vilka faktorer som påverkar utvecklingen av individers brottsbenägenhet, särskilt jämförelser mellan flickor och pojkar mellan barn till invandrare och svenskar, samt mellan olika uppväxtmiljöer (särskilt studier som omfattar storstädernas s.k. multiproblembostadsområden)
2. studier av hur man genom samhällsplanering kan påverka förekomsten av situationer som bidrar till individers motivation att begå brott.
3. studier av organisationsfrågor av betydelse för implementering av brottspreventiva åtgärder

# 15. Lokalt brottsförebyggande arbete

## – *Förslag till inriktning och organisation*

I detta kapitel redovisar vi i punktform grunderna för lokalt brottsförebyggande arbete med avseende på struktur och organisation, särskilda FoU- och utbildningsbehov och polisens roll, samt förslag till lokala utvecklingsprojekt på den sociala och situationella brottspreventionens område.

Regeringens mål för kriminalpolitiken är att minska brottsligheten och öka tryggheten. Brottsprevention är åtgärder som (på kort eller lång sikt) leder till att antalet brott minskar. Dessa åtgärder kan antingen vara inriktade på att påverka människors benägenhet att begå brott (Social prevention) eller på att påverka de situationella förhållanden som kan bidra till människors motivation att begå brott (Situationell prevention). Trygghetsskapande åtgärder är sådana åtgärder som leder till att människors oro att utsättas för brott minskar. Vår uppfattning är att en minskning av brottslighet på längre sikt också bidrar till en ökad trygghet, men att det även finns andra viktiga faktorer som påverkar upplevelsen av trygghet. Frågan om det brottspreventiva respektive det trygghetsskapande målet med en åtgärd uppnåtts bör därför utvärderas separat.

Samhällets hittillsvarande ansträngningar att minska brottsligheten och öka tryggheten har på det hela taget varit mindre framgångsrika. Enligt vår uppfattning är det främsta skälet till detta att det brottsförebyggande arbetet saknat

- en klar målinriktning grundad på kunskap och långsiktighet

- en genomtänkt strategi och organisation på nationell och lokal nivå

Syftet med ett nationellt brottsförebyggande program bör därför vara att avhjälpa dessa brister genom

- att skapa en nationell strategi och organisation för ett långsiktigt och kunskapsgrundat brottsförebyggande utvecklingsarbete på nationell och lokal nivå.

*Detta tror vi bäst kan åstadkommas genom*

- *att man bygger upp ett starkt nationellt FoU-stöd till det lokala brottsförebyggande arbetet, samtidigt som det lokala brottsförebyggande arbetet organiseras i form av lokala BRÅ, som har till uppgift att ta fram och kontinuerligt utveckla lokala brottsförebyggande strategier baserade på en gemensam uppfattning om brottsprevention och den lokala problembilden.*

## **Struktur och organisation**

Ett nationellt FoU-stöd till lokal brottsprevention bör skapas genom att en eller flera institutioner i samverkan, får till uppgift att verka för att främja uppbyggnaden och utvecklingen av lokala brottsförebyggande råd och lokalt brottsförebyggande arbete genom Forsknings- och Utvecklingsverksamhet (FoU) samt utbildningsinsatser på brottspreventionens område.

FoU-stödet bör särskilt ha till uppgift

1. att samarbeta med och stödja insatser av lokala polismyndigheter, landsting och kommuner i utvecklingen av det lokala brottsförebyggande arbetet
2. att bedriva forskning och utveckling med inriktning på utarbetande av lokala brottspreventiva åtgärdsprogram
3. att fördela medel till, hjälpa till med uppläggningsen av och utvärdera lokal försöksverksamhet på brottspreventionens område

4. att genomföra en nationell och lokala surveyundersökningar med syfte att mäta brottsligheten, trygghetsupplevelsen och utvecklingen av det lokala brottspreventiva arbetet
  5. att bedriva brottspreventiv utbildning för regionala och lokala myndigheter och organisationer på brottspreventionens område
  6. att delta i och utveckla det internationella FoU-samarbetet på brottspreventionens område.
- *För att stimulera en kontinuerlig kunskapsstillväxt på brottspreventionens område bör varje år utdelas särskilda medel till lokala utvecklingsprojekt.*
- (Se vidare avsnittet nedan om lokala utvecklingsprojekt).

#### *Lokala BRÅ*

- *Lokala brottsförebyggande råd bör inrättas.* Målet bör vara att alla kommuner ska ingå i ett Lokalt BRÅ. Den geografiska avgränsningen av råden bör följa polisområden och täcka den eller de kommuner som ingår i polisområdet.
- Råden bör bestå av de centrala lokala politiska beslutsfattarna och cheferna för de lokala myndigheter och förvaltningar som är centrala aktörer på brottspreventionens område (polisen, socialtjänsten, skolan, fritidsförvaltningen och hälso- och sjukvården).
- De lokala brottsförebyggande råden bör vara ålagda att ta fram en lokal brottspreventiv strategi omfattande
  1. en gemensam syn på vilka som är de viktigaste faktorerna som påverkar brottslighet,
  2. en gemensam lokal problembeskrivning,
  3. en plan för arbetsfördelning och samverkan mellan de olika aktörer som ingår i det lokala BRÅ,

4. en plan för att utveckla samverkan med och aktivera familjen och den privata företagsamheten i det lokala brottsförebyggande arbetet, samt
5. program för sociala och situationella åtgärder riktade mot olika problemmiljöer och olika kategorier av lagöverträdare.

Målet bör vara att det ska finnas väl utvecklade lokala brottspreventionsprogram omfattande a) tidig social prevention, b) senare social prevention, c) tidig situationell prevention, d) generell situationell prevention och e) program för kroniska brottslingar. (Se vidare avsnittet nedan om lokala utvecklingsprojekt).

- Ansvaret för att utforma en lokal brottspreventiv strategi bör ligga på en brottsförebyggande arbetsgrupp som utses av det lokala BRÅ. Strävan bör vara att arbetsgruppen ska bestå av handplockade tjänstemän med en stark ställning i de olika myndigheter och förvaltningar som ingår i rådet.
- Den brottsförebyggande arbetsgruppen bör ges ett aktivt och kvalificerat FoU-stöd i det brottspreventiva utvecklingsarbetet.
- De lokala brottsförebyggande råden bör sträva efter att ta gemensamma, och för de ingående aktörerna bindande, beslut om brottspreventiva program och åtgärder baserade på de förslag som tagits fram av den brottsförebyggande arbetsgruppen.



## Särskilda FoU- och utbildningsbehov

Nedan tar vi upp de särskilda FoU- och utbildningsbehov som inte redovisas under andra rubriker

### Grundläggande utbildning

- *Utbildning i brottspreventionens grunder, och möjligheterna att inom den egna yrkesrollen bidra i det brottsförebyggande arbetet, bör ingå i den grundläggande utbildningen av poliser, socialtjänstemän, lärare i grundskola och gymnasium, fritidsledare och hälso- och sjukvårdspersonal.*

### Forskning vid universitet och högskolor

- *Särskilda medel bör avsättas till grundläggande forskning av betydelse för utvecklingen av brottsprevention. Exempel på angelägna områden att satsa resurser på är*
  1. *longitudinella studier av vilka faktorer som påverkar utvecklingen av individers brottsbenägenhet, särskilt jämförelser mellan flickor och pojkar, mellan barn till invandrare och svenskar, samt mellan olika uppväxtmiljöer (särskilt studier som omfattar storstädernas s.k. multiproblembostadsområden)*
  2. *studier av hur man genom samhällsplanering kan påverka förekomsten av situationer som bidrar till individers motivation att begå brott.*

## Polisens roll

Polisen har en central roll i utvecklingen av den lokala brottspreventionen och på många platser i landet är polisen pådrivande i det arbetet. Rollen förefaller naturlig eftersom polisen är den enda av brottspreventionens aktörer som har brottsligheten som sin huvudarbetsuppgift. Samtidigt är polisens

möjligheter att på egen hand påverka brottsligheten begränsade.

Polisen bör enligt vår uppfattning koncentrera sitt brottspreventiva arbete till följande huvudområden:

a) *att utveckla och förstärka situationellt brottsförebyggande åtgärder med utgångspunkt i en problemorienterad ansats*

b) *att (inom ramen för ett lokalt BRÅ) verka för att aktivera och samverka med de andra aktörerna på brottspreventionens område som*

- *kan hjälpa till i det situationella brottsförebyggandet*
- *kan påverka förhållanden av betydelse för den sociala preventionen.*

Mot bakgrund av polisens kompetens- och arbetsområde anser vi att polisen inte särskilt bör satsa på direkta åtgärder inom den sociala preventionens område utan i första hand på åtgärder som kan vara till stöd för de aktörer som är bäst lämpade för insatser på den sociala preventionens område.

För att polisen ska lyckas i ambitionen att utveckla och intensifiera det problemorienterade arbetssättet och närpolisverksamheten tror vi att det är av största vikt att de har tillgång till och stöd av en kvalificerad FoU-verksamhet.

## *Lokala utvecklingsprojekt beträffande social och situationell prevention*

Enligt vår uppfattning har projekt inget större värde i sig utan de blir värdefulla först när erfarenheterna från dessa kan omsättas i generella åtgärder. Målet för lokala utvecklingsprojekt bör därför vara

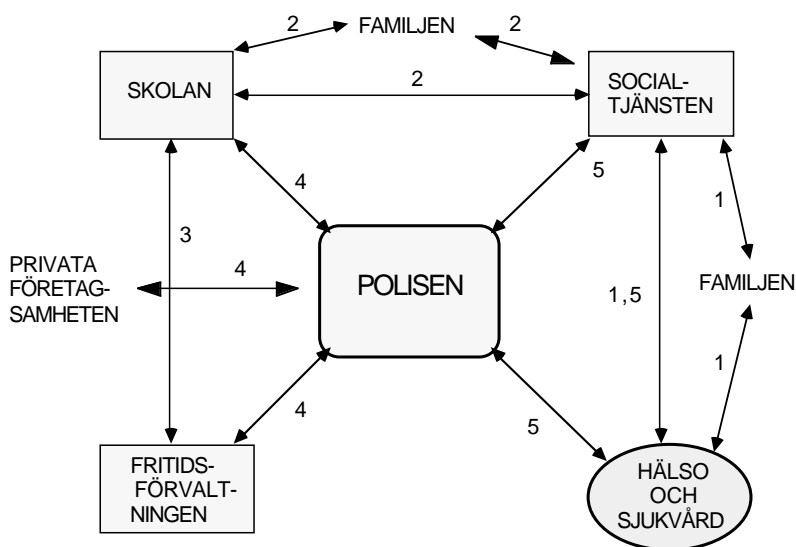
- *att ta fram effektiva åtgärder på brottspreventionens område som kan integreras i den ordinarie verksamheten hos den eller de aktörer som utvecklingsprojektet avser.*

*Detta bör ske enligt följande modell:*

1. En åtgärd, eller ett åtgärdsprogram, tas fram grundad på befintlig kunskap om brottslighetens mönster och orsaker och de eventuella tidigare utvärderingar av denna som finns att tillgå. Huvudansvaret för att ta fram åtgärder, och åtgärdsprogram, för lokala utvecklingsprojekt bör åvila de nationella FoU-stöden.
2. Åtgärden, eller ett åtgärdsprogram, prövas och utvärderas i ett eller flera lokala utvecklingsprojekt. Dessa utföras så att lokala BRÅ skriver ett kontrakt med de nationella FoU-stöden där de åtar sig att genomföra åtgärden mot att de får FoU-stöd i projektuppläggning och utvärdering från dem samt medel för extrakostnader betingade av försöksverksamheten. Grundregeln bör dock vara att huvuddelen av kostnaderna för själva åtgärden/åtgärdsprogrammet finansieras inom ramen för de deltagande aktörernas ordinarie budget.
3. Resultaten av utvärderingar från lokala utvecklingsprojektet ligger sedan till grund för beslut om åtgärden, eller åtgärdsprogrammet, ska införas på generell basis som en del av den ordinarie verksamheten hos den eller de aktörer som utvecklingsprojektet avser. Detta kan ske t.ex. genom lagstiftning, kommunala beslut eller genom särskilda föreskrifter/rekommendationer från centrala myndigheter.

*En integrerad lokal strategi för att utveckla program på den sociala och den situationella preventionens område.*

I figur 9 redovisas de fem aktörer på brottspreventionens område som enligt vår uppfattning bör ingå i ett lokalt brottsförebyggande råd: polisen, socialtjänsten, skolan, fritidsförvaltningen och hälso- och sjukvården. Dessutom redovisas de två övriga aktörerna (familjen och den privata företagssamheten) vi anser att ett lokalt BRÅ i första hand bör försöka påverka och samverka med i det brottsförebyggande arbetet.



**Figur 9: Brottspreventionens centrala aktörer och mönster för samverkan.**

De dubbelsidiga pilarna anger mellan vilka aktörer vi särskilt anser att en nära samverkan bör utvecklas. Samverkan bör avse utvecklandet av lokala brottsförebyggande program på följande huvudområden:

1. Tidig social prevention (under graviditeten och förskoleåldern).

2. Senare social prevention (låg- och mellanstadiet).
3. Tidig situationell prevention (mellanstadiets sista år och högstadiet).
4. Generell situationell prevention (alla åldrar).
5. Program för kroniska brottslingar.

Numreringen av pilarna i figur 9 refererar till vilket, eller vilka, program samverkan avser.

## *Social prevention*

Den sociala preventionen bör fokuseras kring åtgärder som påverkar barnets uppväxtmiljö och är av betydelse för barnets personlighetsutveckling och sociala integration i det konventionella samhället. Framgång inom den sociala preventionens område kräver att man lyckas utveckla strategier för att påverka och samverka med familjen. Åtgärder inom den sociala preventionens område bör i första hand inriktas på riskfamiljer och riskmiljöer och särskilt kombinationen av de två. En framgångsrik social prevention bör (på längre sikt) leda till en minskning av antalet individer som rekryteras till gruppen kroniska brottslingar.

Den *tidiga sociala preventionen* (under graviditeten och förskoleåldern) bör byggas upp kring en samverkan mellan socialtjänsten och hälso- och sjukvården och i första hand vara fokuserad på åtgärder i barnets uppväxtmiljö av betydelse för barnets personlighetsutveckling på områden av relevans för barnets framtida brottsbenägenhet.

*Senare social prevention* (låg och mellanstadiet) bör byggas upp kring skolan, och en samverkan mellan skola och socialtjänsten, och i första hand vara fokuserad på att bidra till barnets sociala integrering i det konventionella samhället.

## *Situationell prevention*

Den situationella preventionen bör fokuseras kring åtgärder som bidrar till att minska frestelser och friktioner samt bidrar till att stärka det uppfattade straffhotet. Åtgärder inom den situationella preventionens område bör särskilt inriktas mot s.k. problemkoncentrationer (hot spots) som identifierats i kartläggningar av den lokala problembilden. En framgångsrik situationell prevention bör (på kort sikt) leda till en minskning av antalet s.k. tillfällesbrott. Dessutom kan åtgärder på den tidiga situationella preventionens område (på längre sikt) också ge ett viktigt bidrag till ansträngningarna att minska rekryteringen till gruppen kroniska brottslingar

*Tidig situationell prevention* (mellanstadiets sista år och högskolestudiet) bör byggas upp kring skolan och fritidsförvaltningen och en samverkan mellan dessa. Det är också viktigt för tidig situationell prevention att aktivera familjen. Dessutom tror vi att inrättandet av en barn- och ungdomspanel (för åldrarna 12-15 år) kan ge ett värdefullt bidrag till tidig situationell prevention och dessutom ha ett visst värde för den sociala preventionen.

En *generell situationell prevention* (alla åldrar) bör byggas upp kring polisen, och en samverkan mellan polisen och den privata företagsamheten, även om naturligtvis andra aktörer också kan lämna viktiga bidrag till denna.

Polisen har emellertid inte bara en central roll i den situationella preventionen utan kan också göra en stor insats som stöd och uppbackning åt de aktörer som är viktiga för den sociala preventionen.

Slutligen bör *Program för kroniska brottslingar* byggas upp i en samverkan mellan polisen, socialtjänsten och hälso- och sjukvården. Dessa program kommer naturligen också att omfatta samverkan med kriminalvården.

## Lokala utvecklingsprojekt

Nedan redovisar vi exempel på vad lokala utvecklingsprojekt under de fem programområdena som redovisats ovan kan innehålla.

Vårt förslag är

- att särskilda medel avsätts för att utvecklingsprojekt på vart och ett av dessa programområden genomförs och utvärderas på en eller flera orter i landet.

Vi tror i sammanhanget

- att det också vore värdefullt om man kunde välja ut en särskild försöksort där ambitionen är att genomföra en integrerad försöksverksamhet som spänner över alla de olika fält som de föreslagna försöksverksamheterna täcker (d.v.s. alla fem programområdena).

Idén om en brottspreventionens försöksort är långt ifrån ny även om den aldrig genomförts (se SOU 1964:58).

*Programmets närmare utformning och innehåll bör fastställas lokalt, och i samverkan mellan forskare och praktiker, med utgångspunkt från lokala förhållanden och en beskrivning av den lokala problembilden. Eftersom lokala förhållanden och problembilder kan variera starkt mellan olika orter (t.ex. beroende på ortens storlek) kan det vara klokt att varje program utförs på flera orter av olika karaktär.*

Vi är medvetna om att vissa av de exempel på åtgärder som ingår i respektive program redan förekommer på en del håll i landet. Det är dock ovanligt att de har varit, eller ämföremål för utvärdering vad avser brottspreventiva effekter, eller att de ingår i ett system för samverkan på brottspreventionens område.

*Vår uppfattning är att de enskilda åtgärdernas brottsförebyggande verkan först når sin fulla effekt som del av ett integrerat system för social och situationell prevention på lokal nivå.*

Först då tror vi att resultatet av det brottsförebyggande arbetet kan komma att visa sig i en kraftigt minskad brottslighet på nationell nivå.

## **Tidig social prevention**

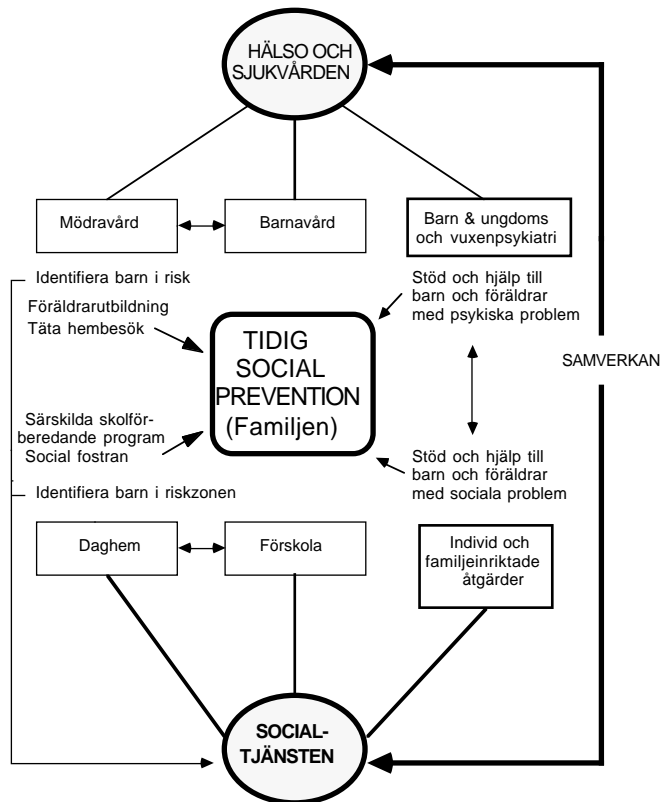
Ett program för tidig social prevention bör utvecklas genom

- *ett uppdrag till hälso- och sjukvården och socialtjänsten att i samverkan utarbeta en lokal heltäckande strategi och kan t.ex. omfatta*
1. Generell föräldrarutbildning inom mödra- och barnavårdens ram.
  2. En plan för uppsökande verksamhet inriktade på barn i riskfamiljer, och riskområden. En sådan plan kan t.ex. omfatta
    - En lokal kartläggning av riskfamiljer och riskmiljöer
    - Täta hembesök hos riskfamiljer kombinerat med intensiv föräldrarutbildning.
  3. En integrerad plan för att identifiera och hjälpa barn som far illa i sin uppväxtmiljö. En sådan plan kan t.ex. omfatta:
    - Att utveckla system för att identifiera barn i riskAtt personalen inom mödravården, barnavården, daghem och förskola ges särskild utbildning i att identifiera barn i risk och har en särskild instans att vända sig till när de misstänker att ett barn far illa.
    - Att inrätta en särskild instans inom socialtjänsten specialiserad på att värdera information om barn i risk och vid behov se till att lämpliga åtgärder vidtas.



- Att utveckla särskilda stöd- och hjälpprogram för barn och föräldrar utifrån deras problembild i samverkan mellan socialtjänsten (individ och familj) och hälso- och sjukvården (barn & ungdoms- och vuxenpsykiatri).
4. Särskilda utbildningsinsatser för barn som uppvisar svag impulskontroll och stark aggressivitet .
  5. Särskilda skolförberedande program inom ramen för daghems- och förskoleverksamhet för barn med särskilda behov.

Huvuddragen i en lokal organisation av ett projekt för tidig social prevention redovisas i figur 10.



**Figur 10: Lokal organisation för tidig social prevention.**

## Senare social prevention

Ett program för senare social prevention bör utvecklas genom

- *ett uppdrag till grundskolan (särskilt låg- och mellan-stadiet) att enskilt, och i vissa avseenden i samarbete med socialtjänsten, utarbeta en strategi för lokala skolor och kan t.ex. omfatta*
1. En plan för att stärka skolans roll i den sociala fostran. En sådan plan kan t.ex. omfatta
    - att lärarna får klara instruktioner om, och särskild vidareutbildning beträffande skolans betydelse för social fostran och vikten av detta i deras arbete
    - klara och tydliga ordningsregler åtgärder för att tillse att de efterlevs, samt sanktioner vid brott mot reglerna
    - särskild utbildning av lärare på de områden som tas upp i punkterna nedan
    - ett väl utvecklat anti-mobbing program
    - ett väl utvecklat anti-skolk program
  2. En plan för att bättre involvera föräldrarna i skolans fostrande roll. En sådan plan kan t.ex. omfatta
    - veckovisa rapporter till föräldrar om ordning och uppförande och att lärare tar direkt personlig kontakt med föräldrar vid allvarigare problem
    - terminsvisa utvecklingssamtal mellan lärare och föräldrar och barn inriktade på barnets sociala utveckling

- rätt och skyldighet för föräldrar att (med ersättning för förlorad arbetsinkomst) under längre perioder närvara i skolan om deras barn har särskilda problem
3. En plan för ett nära samarbete mellan skolan och socialtjänsten beträffande barn som uppvisar särskilda problem. En sådan plan kan t.ex. omfatta
- väl etablerade kontaktvägar mellan skolan och socialtjänsten
  - utveckling av särskilda hjälp och stödåtgärder till barn med sociala eller psykiska problem eller som har föräldrar med sådana problem.

### *Tidig situationell prevention*

Ett program för tidig situationell brottsprevention bör utvecklas genom

- *ett uppdrag till grundskolan (mellanstadiets sista år och högstadiet) och fritidsförvaltningen att i samverkan utarbeta en lokal strategi och kan t.ex. omfatta*
  1. en plan för hur eleverna i skolan ska stå under vuxenkontroll på raster och håltimmar
  2. en plan för hur fritidsaktiviteter bäst kan samordnas med skolans aktiviteter under för och eftermiddagar
  3. en plan för vilken slags fritidsaktiviteter som bör främjas.

En sådan plan kan t.ex. omfatta

- val och utformning av fritidsaktiviteters innehåll så att de bidrar till att främja den sociala integreringen i det konventionella samhället

- att undvika att förlägga fritidsverksamheter till tider platser och miljöer som kan innebära särskilda risker ur brottspreventiv synpunkt.
4. En plan för att identifiera och åtgärda kriminella ungdomsgrupper (gäng).

En sådan plan kan t.ex. omfatta

- metoder för att inom skolans och fritidsförvaltningens ram verka för att identifiera ungdomsgrupper som riskerar att dras in i mer permanent kriminalitet
  - att inrätta en särskild ungdomsgrupp i samverkan mellan polisen och socialtjänsten dit sådan information kan lämnas
  - att ungdomsgruppen arbetar för att samordna polisens och socialtjänstens insatser med syfte att bearbeta och upplösa kriminella ungdomsgrupper
5. En policy att alltid polisanmäla brott som begås på skolans område och inom ramen för fritidsaktiviteter En sådan policy kan t.ex. omfatta

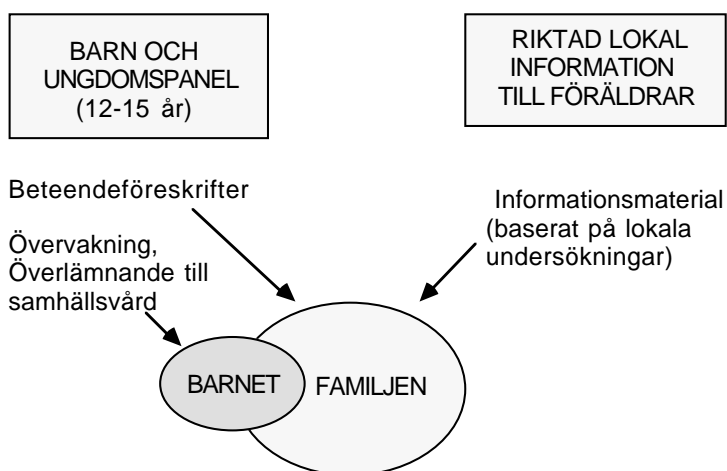
- att det görs bekant inom skolor och fritidsverksamhet att alla brott som begås kommer att polisanmälas
- att en särskild person eller grupp inom polisen får ansvar för att ta emot, sammanställa och följa upp anmälda brott inom skolans och fritidsverksamhetens ram.

Ett program för tidig situationell prevention kan dessutom omfatta

- *ett uppdrag till det lokala BRÅ att*

6. verka för att inrätta en särskild lokal barn- och ungdomspanel för åldersgruppen 12-15 år med uppgift att i hearingform utreda och vidta åtgärder med anledning av upprepad eller grov kriminalitet.
7. genomföra en årlig riktad informationssatsning till tonårsföräldrar om den lokala problembilden och betydelsen av att de har rimliga regler för, och en god insyn i, barnens förhållande på deras fritid.

De sistnämnda två åtgärderna tar sikte på att mobilisera familjen i det brottsförebyggande arbetet och stärka det uppfattade sanktionshotet för barn i tonåren (se figur 1). De åtgärder som kan vara aktuella inom ramen för en barn- och ungdomspanel är, i första hand, frivilliga överenskommelser med barnet och nyckelpersoner i barnets liv (föräldrar lärare, fritidsledare, etc) om beteendeföreskrifter och om inte det fungerar, föranstalta om intensivövervakning, och i de fall inte heller detta fungerar och i sista hand, om överlämnande till samhällsvård. Vår uppfattning är att det ska vara obligatoriskt vid vite för föräldrar att delta i barn- och ungdomspanelens hearingar



**Figur 11: Åtgärder för att mobilisera föräldrar i det brottsförebyggande arbetet och stärka det uppfattade straffhotet för barn och ungdom i tonårsperioden.**

## Generell situationell prevention

Ett program för generell situationell prevention bör utvecklas genom

- *ett uppdrag till polisen att enskilt, och delvis i samverkan med den lokala privata företagsamheten, utarbeta en lokal strategi som t.ex. kan omfatta*
1. en plan för särskilda åtgärder för att förebygga våld och ordningsproblem och öka tryggheten i större stadskärnor  
En sådan plan kan t.ex. omfatta
    - kraftig närpolisinsats under tider och på platser dit problemen är koncentrerade utifrån en detaljerad kartläggning av problembilden
    - en sänkning av toleransnivån för vilka beteenden som accepteras på allmän plats, t. ex. enligt Eskilstunamodellen.
    - införande på dagtid av en s.k. stadsvakt, enligt förebild från Holland.
    - införande av ett system med övervakningskameror på sen kvälls- och nattid
    - en utvecklad samverkan i ordningsfrågor med restauranger och andra nöjeslokaler
  2. En särskild plan för kraftiga satsningar på närpolisverksamhet i s.k. multiproblembostadsområden. En sådan plan kan t.ex. omfatta
    - en detaljerad kartläggning av bostadsområdets problembild
    - en hög polistäthet på tidpunkter och platser till vilka problemen är koncentrerade

- ansträngningar att aktivera de boende i det brottspreventiva arbetet genom att sprida information om bostadsområdets problembild och möjliga åtgärder för att förbättra situationen
  - att utveckla ett nära samarbete med fastighetsägarna på brottspreventionens område
3. En plan för att stärka det uppfattade straffhotet vid lindriga brott genom att utveckla s.k. "slumpvis utredande".
  4. En plan för att genomföra särskilda satsningar inom området "upprepad utsatthet för brott" enligt den s.k. Huddersfieldmodellen.
  5. En plan för åtgärder för de familjevåldssituationer som polisen kommer i kontakt med anpassad till olika bostadsområdens sociala karakteristika och problembild.
  6. En plan för att utveckla polisiärt stöd till de andra aktörerna på brottspreventionens område. Ett sådant stöd kan t. ex. omfatta
    - särskild polisen närvaro i skolor med stora problem
  7. Inrättandet av ett särskilt lokalt samarbetsorgan mellan polis, affärer och industrier syftande till att utveckla den situationella preventionen inom dessa verksamheter. Ett sådant samarbete kan t.ex. omfatta
    - särskilda brottsförebyggande planer för större affärscentra
    - särskilda brottsförebyggande planer för industriområden.
  8. En plan för att aktivera hushållen i det brottspreventiva arbetet.

## Särskilda program för kroniker

Ett särskilt program för kroniska brottslingar bör utvecklas genom

- *ett uppdrag till polisen, socialtjänsten och hälso- och sjukvården (i samverkan med kriminalvården) att gemensamt utarbeta en lokal strategi som bör omfatta*
1. inrättandet av en särskild kronikerenhet bestående av tjänstemän från polis, socialtjänst, hälso- och sjukvård samt kriminalvården. Kronikerenhetens arbetsuppgifter kan t.ex. omfatta
    - att göra sammanställningar av kända lokala kroniker på brottslighetens område och deras individuella problembild,
    - att utbyta informationer och samordna fältarbetarnas insatser, för att effektivisera ansträngningarna med att begränsa kronikernas kriminalitet.

## Slutord

Det förslag till uppbyggnad av lokal brottsprevention som vi presenterat i den här rapporten kan sammanfattas i tre punkter:

1. att inrätta ett starkt nationellt FoU-stöd till lokal brottsprevention.
2. att inrätta lokala BRÅ med ansvar för att utveckla den lokala brottspreventionen.
3. att utveckla, genomföra och utvärdera lokala brottsförebyggande program på den sociala och den situationella preventionens område.



I tillägg till en väl utvecklad lokal brottsprevention tror vi att det är av största vikt med generella långsiktiga insatser på familje-, skol- och bostadspolitikens område. Detta gäller framförallt en strävan

- att motverka den ökande segregeringen (bostads- och skolpolitiken)
- att bidra till att ge barnfamiljer så goda yttre sociala och ekonomiska förutsättningar som möjligt för att verka som goda fostrare av barn (familjepolitiken).

En generell erfarenhet från brottspreventionens område är att det alltid är lättare att aktivera socialt och ekonomiskt resursstarka familjer i det brottspreventiva arbetet och att det alltid är lättare att organisera brottspreventivt arbete i bostadsområden och skolor som är socialt stabila. Samtidigt är det ur brottspreventiv synpunkt ofta viktigast att aktivera de socialt och ekonomiskt mest resursvaga familjerna och det är i det socialt instabila bostadsområden och skolorna som de brottsförebyggande behoven ofta är störst.

*Mot den bakgrunden kan man säga att alla samhällsåtgärder som bidrar till att minska segregeringen och stärka barnfamiljers sociala och ekonomiska situation ger ett viktigt bidrag till att skapa goda yttre förutsättningar för ett framgångsrikt lokalt brottsförebyggande arbete.*

*En särskild utmaning för det lokala brottspreventiva arbetet är*

- att mobilisera socialt och ekonomiskt resursvaga familjer i det brottsförebyggande arbetet, samt att finna på metoder för att framgångsrikt införa och genomföra brottspreventiva program i socialt instabila bostadsområden.

*Det är också viktigt*

- att lagstiftningen utformas så att den underlättar och understöder utvecklingen av det lokala brottspreventiva arbetet.

Det kan t.ex. gälla lagstiftning beträffande företag och föräldrars ansvar på områden av relevans för det brottsförebyggande arbetet, samt lagstiftning som är av betydelse för det lokala samarbetet mellan olika myndigheter (t.ex. utformningen av sekretesslagstiftningen).

Slutligen, vi har inte i den här rapporten särskilt tagit upp det bidrag som olika frivilligorganisationer kan lämna på brottspreventionens område. Det är en självklarhet att lokala BRÅ i så stor utsträckning som möjligt bör söka samverka också med de frivilligorganisationer som man bedömer kan lämna ett bidrag i det brottsförebyggande arbetet. Vår uppfattning är dock att det även bör gälla för frivilligorganisationerna

- att endast sådana åtgärder som motiveras utifrån kunskap om brottslighetens mönster och orsaker, och som blir föremål för utvärdering, ska erhålla statliga och kommunal medel.

# Litteraturreferenser

**Andenaes, J. (1974):** *Punishment and Deterrence*. Ann Arbor: The University of Michigan Press.

**Anderson, D., Cherney, S. & Pease, K. (1995):** *Biting Back: tackling repeat burglary and car crime*. Home Office Police Research Group, Crime Detection & Prevention Series, paper 58, London.

**Belfrage H. (1995):** Farlighetsbedömningarnas renässans – Sverige på efterkälken i utvecklingen av farlighetsinstrument. *Svensk Juristtidning Vol 80*.

**Buckley, R., Sladen, N., Wilson, D.A. & Maxwell, R. (1992):** The Multi-Service Network: A Community Service Coordination Program, *IBC Medical Journal*, vol. 34, No 4 (April).

**Burchard, J. D. & Burchard, S. N. (1987):** *Prevention of Delinquent Behavior*. Beverly Hills: SAGE Publications.

**Clarke, R., V. G. & Cornish, D. (1986):** Modelling Offenders' Decisions: A Framework for Research and Policy. *Crime and Justice* 6.

**Cohen, L.E. & Felson, M. (1979):** Social Change and Crime Rate Trends: A Routine Activity Approach. *American Sociological Review* 44.

**Corrado, R. R., Doherty, D. & Glackman, W. (1989):** Demonstration Program for Chronic Recidivists of Criminal Justice, Health, and Social Service Agencies. *Annual Journal of Law and Psychiatry*, vol. 12.

**Dolmén, L. & Lindström, P. (1991):** *Skola, livsstil och brott*. BRÅ-rapport 1991:3, Stockholm: Allmänna Förlaget.

**Durlak, J. A. (1995):** *School-based Prevention Programs for Children and Adolescents*. Thousand Oaks, California: Sage.

**Eck, J. & Spelman, W. (1987):** *Problem Solving. Problem-oriented Policing in Newport News*. National Institute of Justice: Police Executive Research Forum, Washington.

**Ekblom, P. (1994):** Proximal Circumstances: A Mechanism-Based Classification of Crime Prevention. *Crime Prevention Studies 2*.

**Farrington, D. P. (1992):** Criminal Career Research: Lessons for Crime Prevention. I *Studies on Crime and Crime Prevention 1*.

**Farrington, D. P. (1994):** Human Development and Criminal Careers. I (red) M. Maguire, Morgan, R & Reiner R: *The Oxford Handbook of Criminology*. Oxford: Clarendon Press.

**Farrington, D. P. et al. (1994):** An Experiment on the Prevention of Shoplifting, I (ed) Clarke, R: *Crime Prevention Studies 1*.

**Farrington D. P. (1995):** Understanding and Preventing Youth Crime in the United Kingdom. *Report to the Rowtree Foundation* (stencil).

**Farrington D. P. & West D. J. (1993):** Criminal, Penal and Life Histories of Chronic Offenders. Risk and Protective Factors and Early Identification. *Criminal Behaviour and Mental Health 3*.

**Farrington D. P. & Wikström P-O. (1994):** Criminal Careers in London and Stockholm: A Cross-national Comparative Study. In (eds.). Weitekamp E.G.M. & Kerner H.J.: *Cross-National Longitudinal Research on Human Development and Criminal Behavior*. London: Kluwer Academic Publishers.

**Gottfredson, M. R. & Hirschi, T. (1990):** *A General Theory of Crime*. Stanford: Stanford University Press.

**Hirschi, T. (1969):** *Causes of Delinquency*. Berkeley: University of California Press.

**Justitiedepartementet (1996):** *Allas vårt ansvar – ett nationellt brottsförebyggande program*. Ds 1996:59. Stockholm: Fritzes.

**Kellam, S. G., Rebok, G. W., Ialongo, N. & Mayer L. S. (1994):** The course and malleability of aggressive behavior from early first grade into middle school: results of a developmental epidemiologically-based preventive trial. *Journal of Child Psychology and Psychiatry*, 35.

**Kühlhorn, E. (1986):** *Allmänprevention och individualprevention*. Bilaga 2 i SOU1986:15, Stockholm.

**LeBlanc, M. (1995):** Common, Temporary and Chronic Delinquencies. Prevention Strategies During Compulsory School. In (eds.) Wikström P-O, Clarke R.V. & McCord J: *Integrating Crime Prevention Strategies: Propensity and Opportunity*. Stockholm: Fritzes.

**Lindström, P. (1993):** *School and Delinquency in a Contextual Perspective*. BRÅ-report 1993:2, Stockholm: Allmänna Förlaget.

**Lochman, J. E., Coie, J. D., Underwood, M. & Terry, R. (1993):** Effectiveness of a social relations interventions program for aggressive and nonaggressive rejected children. *Journal of Consulting and Clinical Psychology*.

**Lochman, J. E., & Dodge, K. A. (1994):** Social cognitive processes of severely violent moderately aggressive and nonaggressive boys. *Journal of Consulting and Clinical Psychology*, 62.

**Lochman, J. E. & Wells, K. (1996):** A social cognitive intervention with aggressive children: Prevention effects and contextual implementation issues. In R.D. Peters & R.J. McMahon (Eds.) *Prevention and Early Intervention: Childhood Disorders Substance Use and Delinquency*. Newbury Park, California: Sage.

**Loeber, R. & Wikström, P-O. (1993):** Individual Pathways to Crime in Different Types of Neighborhoods. I (red) Farrington, D, Sampson, R J & Wikström, P-O: *Integrating Individual and Ecological Aspects of Crime*. BRÅ-report 1993:1, Stockholm: Allmänna Förlaget.

**Martens, P. (1992):** *Familj, uppväxt och brott*. BRÅ-rapport 1992:1, Stockholm: Allmänna Förlaget.

**McCord, J. & Tremblay, R. E. (1992):** *Preventing Antisocial Behavior*. New York: The Guilford Press.

**Ministerie van Justitie (1994):** *Stadswachten*. DCP 1994. Den Haag.

**Moore, M. H. (1995):** Learning While Doing: Linking Knowledge to Policy Development of Community Policing and Violence Prevention in the United States. In (eds.) Wikström P-O, Clarke R. V. & McCord J: *Integrating Crime Prevention Strategies: Propensity and Opportunity*. BRÅ-report 1995:5 Stockholm: Fritzes.

**Polisinspektionenheten (1995):** *Inspektion, Södertörns polismästardistrikt*. Nr 22, Stockholm: Länsstyrelsen i Stockholms län.

**Poyner, B. (1993):** What works in crime prevention: an overview of evaluations. *Crime Prevention Studies 1*.

**Reiss, A. Jr. (1985):** *Policing a City's Central District: The Oakland Story*. Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office.

**Reiss, A. Jr. (1992):** Research as the Core Technology in Crime Prevention. I *Crime Control: Past, Present and Future*. Seoul: Korean Institute of Criminology

**Reiss, A. Jr. (1995):** The Role of the Police in Crime Prevention. I *Integrating Crime Prevention Strategies: Propensity and Opportunity*, Wikström, P-O, Clarke, R.V. G. & McCord, J (eds.). BRÅ-report 1995:5, Stockholm: Fritzes.

**Reiss, A. Jr. & Farrington, D. (1991):** Advancing Knowledge about Co-Offending. Results from a Prospective Longitudinal Survey of London Males. *The Journal of Criminal Law and Criminology* 82.

**Sahlin, I. (1992):** *Ungdomsprojekt. Retorik och praktik*. BRÅ-PM 1992:1. Stockholm: Allmänna Förlaget.

**Sampson, R. J. & Cohen, J. (1988):** Deterrent Effects of the Police on Crime: A Replication and Theoretical Extension. *Law & Society Review* 22.

**Sarnecki, J. (1982):** *Brottslighet och kamratrelationer*. BRÅ-rapport 1982:5, Stockholm: Liber

**Sarnecki, J. (1983):** *Fritid och brottslighet*. BRÅ-rapport 1983:7, Stockholm: Liber

**Schweinhart, L. J. (1990):** How policymakers can help deliver high-quality early childhood programs. In L.J. Schweinhart (Ed.), *Early Childhood and Family Education: Analysis and Recommendations of the Council of Chief State School Officers*, New York, NY: Harcourt Brace Jovanovich.

**Schweinhart, L. J. & Weikart, D. P. (1993):** Success by Empowerment: The High/Scope Perry Preschool Study through age 27. *Young Children*, 48 (7).

**Schweinhart, L. J. & Weikart, D. P. (1997):** *Lasting Differences: The High/Scope Preschool Curriculum Comparison Study Through Age 23* (Vol. 12.) Ypsilanti, MI: High/Scope Press.

**Sherman, L. W. (1987):** Policing Communities. I Reiss, A. & Tonry, M. (eds): *Communities and Crime*, Chicago & London: The University of Chicago Press.

**Sherman, L. W. (1992):** *Policing Domestic Violence. Experiments and dilemmas.* New York: The Free Press.

**Skogan, W. G. (1990):** *Disorder and Decline.* New York: The Free Press.

**Smith, D. A. (1986):** The Neighborhood Context of Police Behavior. I Reiss, A. & Tonry, M. (eds): *Communities and Crime*, Chicago & London: The University of Chicago Press.

**Social Work Services Group (1987):** *Compulsory Measures of Care for Children: Home Supervision. Guidance for Local Authorities and Childrens Hearings.* HMSO, Scotland.

**Stafford, M. C. & Warr, M. (1993):** A Reconceptualization of General and Specific Deterrence *Journal of Research in Crime and Delinquency* 30.

**Statens offentliga utredningar (1964:58):** *Aktion mot ungdomsbrott. En modell till försöksverksamhet.* Stockholm: Esselte AB.

**Statens offentliga utredningar (1985:14):** *Den barn- och ungdomspsykiatriska verksamheten,* Stockholm: Allmänna Förlaget.

**Statens offentliga utredningar (1989:110):** *Storstadskriminalitet. Underlagsrapport från Storstadsutredningen,* Stockholm: Allmänna Förlaget.



**Statens offentliga utredningar (1990:92):** *Våld och brottsoffer.* Slutbetänkande av våldskommissionen. Stockholm: Allmänna Förlaget.

**Statens offentliga utredningar (1993:35):** *Reaktion mot ungdomsbrott.* Betänkande av Ungdomsbrottskommittén. Del A, Stockholm: Allmänna Förlaget.

**Statens offentliga utredningar (1994:26):** *Att förebygga alkoholproblem.* Delbetänkande av alkoholpolitiska kommissionen. Stockholm: Fritzes.

**Statens offentliga utredningar (1994:122):** *Trygghet mot brott i lokalsamhället.* Delbetänkande av trygghetsutredningen. Stockholm: Fritzes.

**Statens offentliga utredningar (1994:139):** *Ny socialtjänstlag.* Huvudbetänkande av socialtjänstkommittén. Stockholm: Fritzes.

**Statens offentliga utredningar (1995:142):** *Att röja hinder för Samverkan. Egenmakt. Arbetslinjen.* Socialdepartementet, Stockholm: Norstedts.

**Statens offentliga utredningar (1995:136):** *Rättsväsendets resultat – så kan det redovisas. Ett förslag till modell för en samlad resultatredovisning.* Betänkande av SAM-RED-utredningen, Stockholm: Fritzes.

**Statens offentliga utredningar (1995:146):** *Trygghet mot brott. Rollfördelning och samverkan.* Slutbetänkande av Trygghetsutredningen. Stockholm: Fritzes.

**The Scottish Office:** *Scotland's Children. A Brief Guide to The Children (Scotland) Act 1995.* HMSO, Scotland.

**Torstensson, M. (1981):** *Ungdomsenheten i Västerås – en pilotstudie.* Rikspolisstyrelsen

**Torstensson, M. (1990):** Polisarbete i stadsmiljön. I Wikström, P-O (red.): *Brott och åtgärder mot brott i stadsmiljön*. BRÅ-rapport 1990:1, Stockholm: Allmänna Förlaget.

**Torstensson, M. (1994a):** *Brott och ordningsstörningar i butiker*. BRÅ-rapport 1994:2, Stockholm: Fritzes.

**Torstensson, M. (1994b):** *Uppfattning om brott och ordningsproblem i bostadsområden. En undersökning i Stockholms län, polismästardistrikt 1 - 8*. Solna: Forskningsenheten, Polishögskolan & Polismyndigheten i Stockholms län.

**Torstensson, M. (1994c):** *Problemorienterat polisarbete*. 2:a upplagan, Rikspolisstyrelsen, Stockholm.

**Torstensson, M. & Wikström, P-O. (1995a):** *Problemorienterat Polisarbete. Lokalt Brottsförebyggande Arbete*. Strategiprogram: FoU-verksamhet. Forskningsenheten, Polishögskolan.

**Torstensson, M. & Wikström, P-O. (1995b):** *Brottprevention och Problemorienterat Polisarbete*. Rikspolisstyrelsen, Stockholm: Gotab.

**Torstensson, M. (1997):** *Implementing Problem-Oriented Policing. Paper presenterat vid den internationella konferensen Problemsolving Policing as Crime Prevention 1996*. Manus.

**Tremblay, R. E., Mâsse, L. C., Pagani, L. & Pihl, R. O. (1996):** From Childhood Physical aggression to adolescent maladjustment: The Montreal Preventio Experiment. In R.D. Peters & R.J. McMahon (Eds.), *Preventing Childhood Disorders, Substance Abuse and Delinquency*. Thousand Oaks, California: Sage.

**Wikström, P-O. (1985):** *Everyday Violence in Contemporary Sweden: Ecological and Situational Aspects*. BRÅ-report 1985:15, Stockholm: Liber

**Wikström, P-O. (1987):** *Patterns of Crime in a Birth Cohort: Sex, age and social class differences*. Project Metropolitan Research Report No 24, University of Stockholm: Department of Sociology.

**Wikström, P-O. (red) (1990):** *Brott och åtgärder mot brott i stadsmiljön*. BRÅ-rapport 1990:5. Stockholm: Allmänna Förlaget

**Wikström, P-O. (1991a):** *Urban Crime, Criminals and Victims*. New York: Springer verlag.

**Wikström, P-O. (1991b):** *Sociala problem, brott och trygghet*. BRÅ-rapport 1991:5. Stockholm: Allmänna Förlaget .

**Wikström, P-O. (1994):** Brott, brottsprevention och kriminalpolitik. I (red)Wikström, P-O, Ahlberg, J. & Dolmén, L.: *Brott, brottsprevention och kriminalpolitik*. BRÅ-rapport 1994:1. Stockholm: Fritzes.

**Wikström P-O. (1995a):** Self-Control, Temptations, Frictions and Punishment. An Integrated Approach to Crime Prevention. In (eds.) Wikström P-O, Clarke, R. V. & McCord, J.: *Integrating Crime Prevention Strategies: Propensity and Opportunity*. Stockholm: Fritzes.

**Wikström P-O. (1995c):** Preventing City-Center Street Crimes. *Crime and Justice 19*. Chicago: University of Chicago Press.

**Wikström, P-O. (1996):** Causes of Crime and Crime. I Bennett, T (ed): *Preventing Crime and Disorder: Targeting Strategies and Responsibilities*. Cambridge: Cambridge University Press.

**Wikström, P-O., Torstensson, M. & Dolmén, L. (1997a):** *Lokala problem, brott och trygghet i Gävleborgs län. 1996 års trygghetsmätning*. Rapport 1997:1 från Problemgruppen. Forskningsenheten, Polishögskolan.

**Wikström, P-O., Torstensson, M. & Dolmén, L.**  
(1997b): *Lokala problem, brott och trygghet i Stockholms län. 1996 års trygghetsmätning.* Rapport 1997:3 från Problemgruppen. Polishögskolans forskningsenhet.

**Wikström, P-O., Torstensson, M. & Dolmén, L.**  
(1997c): *Lokala problem, brott och trygghet i Stockholms län 1994 och 1996. En jämförelse av 1994 och 1996 års trygghetsmätningar.* Rapport 1997:4 från Problemgruppen. Polishögskolans forskningsenhet.

**Wikström, P-O., Torstensson, M. & Dolmén, L.**  
(1997d): *Lokala problem, brott och trygghet i Dalarna. 1996 års trygghetsmätning.* Rapport 1997:5 från Problemgruppen. Polishögskolans forskningsenhet.

**Wikström, P-O., Wikström, S. & Dolmén, L. (1997):** *Att förebygga brott lokalt: Karlskoga/Degerfors-projektet.* Rapport 1997:3 från Problemgruppen Polishögskolans forskningsenhet.

**Wilkinson, D. L. & Rosenbaum, D. P. (1994):** The Effects of Organizational Structure on Community Policing: A Comparison of Two Cities, I (ed) Rosenbaum, D.P.: *The Challenge of Community Policing. Testing the Promises*, Thousand Oaks, Calif.: Sage.

**Yoshikawa, H.**

(1994): Prevention as cumulative protection effects of early family support and education on chronic delinquency and its risk. *Psychological Bulletin* 115.