

Allas vårt ansvar i praktiken;
en statligt organiserad
folkrörelse mot brott

av Magnus Hörnqvist

Innehåll

Del I

Frivilligsektorns medverkan i brottsförebyggande verksamhet

I. Förankringsprocessen

Karlstad – åkte ut i kommundelarna	12
Landskrona – gick genom föreningslivet	13
Skellefteå – byggde ut existerande samverkansorgan	14
Gävle – mobiliserade invandrarföreningarna	15

II. Nya samverkansstrukturer

Samverkan genom rådet	16
Linköping – brottsförebyggande nätverk i problemområden	19
Trollhättan – stöd till frivilligorganisationer i utförandedet	21
Skärholmen – sammanvävt med storstadssatsningen	22
Samverkan på fältet	24
Nattvandring	25
Grannsamverkan	27
Sammanfogning av nya nätverk	29

III. Aktörsperspektivet

Centrala aktörer	31
Rollfördelningen	34

Del II

Samhällets mittfåra eller lagens gränstrakter?

I. Rekrytering av normala medborgare

Gräsrotsmobilisering	39
Medborgaren i civilsamhället	41
Träffytan	43

II. Den svenska modellen i miniatyr

Lokal korporatism	45
Nya förmedlingar	47
Artikulering med andra reformprocesser	50

Summary	53
---------	----

Litteratur	56
------------	----

Bilaga 1: Undersökningens genomförande	62
--	----

Bilaga 2: Kommuner med lokala brottsförebyggande råd	65
--	----

Förord

Detta är en studie av hur regeringens brottsförebyggande program har förverkligats i förhållande till civilsamhället. På ett plan är det en enkel historia om vilka metoder som användes, vilka institutioner som skapades, och i vilken omfattning det skedde. Första delen av texten handlar om detta.

Jag har uppehållit mig vid det som Michel Foucault kallade för maktens mikrofysik – tilltal, aktiviteter, styrmekanismer, organisatoriska lösningar och samverkansformer. Därmed också sagt att mitt eget intresse för den här frågan sträcker sig betydligt längre än det förvaltningstekniska. I grunden handlar det om formerna för samhällets sammanhållning efter det nyliberala systemskiftet under 1990-talet. För det som fascinerade mig första gången jag läste det brottsförebyggande programmet var inte de möjliga eller verkliga konsekvenserna på brottsligheten, utan något helt annat, nämligen mobiliseringen av samhället, ideologiskt och praktiskt, mot brott. Här fanns ett patos, här föreslogs nya grepp, och här skisserades en rad institutioner i gränslandet mellan stat, privat sektor och civilsamhälle på lokal nivå. Vad betydde detta? I framställningens andra del diskuterar jag utvecklingen i termer av normalitet och maktutövning, mot bakgrund av Foucaults tankar och funderingar kring detta. Annars har jag valt att tona ner de teoretiska övervägandena, och för att öka läsbarheten förklaras de centrala begreppen efter hand.

Del I

Frivilligsektorns medverkan i brottsförebyggande verksamhet

*Ansvar*et för kampen mot kriminaliteten vilar ytterst på staten men för att den skall få genomslag på den lokala nivån krävs att alla goda krafter samverkar och att kampen förs på bred front. De brottsförebyggande insatserna på lokal nivå bör organiseras så att man på ett bra sätt kan ta till vara det medborgerliga initiativet och andra privata initiativ samt åstadkomma en effektiv samverkan mellan detta frivilliga arbete och de olika myndigheternas åtgärder.

Allas vårt ansvar

Regeringen beslutade 1996 om ett nationellt brottsförebyggande program, *Allas vårt ansvar*. I citatet ovan presenteras tre tankegångar som var centrala: vikten av samverkan mellan olika aktörer, nödvändigheten att uppmuntra det medborgerliga engagemanget, och att fokus skulle ligga på den lokala nivån. Längs dessa linjer inleddes ett reformarbete som ännu inte är avslutat. Det har medfört förändringar för poliser, socialsekreterare och kommunala förvaltningar. Men framför allt var syftet att nå ut till andra, i sammanhanget oprövade aktörer.¹ Det mest framträdande budskapet var att lag och ordning inte längre bara var statens ensak. Det skulle bli ”allas vårt ansvar”, vilket innebar en omfattande satsning på att engagera frivilligorganisationer, föräldrar, pensionärer, hyresgäster och andra medborgare i en rad samarbeten på lokal nivå, tillsammans med myndigheter och privata företag. Under devisen ”alla goda krafter samverkar” skulle hela nationen mobiliseras för att tygla brottsligheten.

Jag har undersökt vad detta betyder i praktiken. I korthet var frågeställningarna hur samverkan skedde på lokal nivå och hur det medborgerliga engagemanget uppmuntrades och togs till vara. För mer information om själva undersökningen, se bilaga I. Resultatet presenteras på de följande sidorna. Framställningen är indelad i tre avsnitt. Först handlar det om hur det gick till när civilsamhället involverades i

¹ I *Allas vårt ansvar* talas omväxlande om att tillvarata ”det medborgerliga engagemanget” och ”det medborgerliga initiativet”. Det handlar då i min tolkning om sådant arbete som utförs av frivilligorganisationer eller vanliga medborgare. Med ”vanlig medborgare” menas att verksamheten inte utförs av anställda inom företag eller myndigheter – eller i varje fall inte i den egenskapen, utan på fritiden. När det gäller begreppet frivilligorganisation så används det här på samma sätt som i en rad studier av frivilligsektorn utförda av Sköndalsinstitutets forskningsavdelning. (För en bra och kortfattad sammanfattning av dessa studier, se Lundström/Svedberg (1999).) Frivilligorganisationer kännetecknas av att ”de har en viss offentlig karaktär och något slags organisatorisk form samt kan bildas och upplösas utan beslut från myndighet. Organisationerna förutsätter frivillig anslutning och någon form av personligt medlemskap, men syftar inte till privat ekonomisk vinst.” (SOU 1993:82, *Frivilligt socialt arbete*, s 15) De kallas ibland även *nongovernmental organizations*, för att markera att det inte handlar om myndigheter, eller *nonprofit organizations*, för att markera att det inte handlar om företag. (aa, s 56) Brottsförebyggande verksamhet som bedrivs av frivilligorganisationer och vanliga medborgare ingår i något som i brist på bättre uttryck kallas frivilligsektor eller civilsamhälle. Båda begreppen används i den empiriska genomgången som sammanfattande benämningar på institutioner och verksamheter som är åtminstone delvis skilda från myndigheter och företag.

brottsförebyggande verksamhet. Det följs av en beskrivning av de nybildade strukturerna för samverkan i vilka civilsamhället ingår. Och i det sista avsnittet granskas några av de mer framträdande aktörerna och rollfördelningen mellan dem.

I. Förankringsprocessen

Det nationella brottsförebyggande programmet skulle förverkligas genom att särskilda samverkansgrupper inrättades i varje kommun med uppdrag att samordna och initiera brottsförebyggande verksamhet. Samverkansgrupperna – lokala brottsförebyggande råd – bildas efter beslut i kommunfullmäktige. Hösten 2000 fanns brottsförebyggande råd i runt 135 kommuner, varav nästan samtliga hade bildats efter 1996.²

Beslutet i kommunfullmäktige fattas i regel med bred politisk enighet. Därefter startar det egentliga arbetet; i regel tillsätts en arbetsgrupp med politiker och tjänstemän som får i uppdrag att utarbeta hur det brottsförebyggande rådet ska organiseras och vad det ska syssla med. En representant i arbetsgruppen har vanligen mera ansvar än de övriga för att vara sammankallande och samordna den brottsförebyggande verksamheten. I en del kommuner har en särskild samordnare anställts för uppgiften. Saknas en sådan samordnare ligger den samordnande funktionen vanligen på socialtjänsten eller polisen; men det förekommer också att anställda vid andra kommunala förvaltningar har avsatt en del av sin arbetstid för detta ändamål.

I knappt hälften av alla kommuner med lokala brottsförebyggande råd har inga ansträngningar gjorts för att involvera civilsamhället.³ Då är rådet utformat som ett traditionellt samverkansorgan mellan politiker och tjänstemän från olika offentliga verksamheter. Företrädare för civilsamhället kontaktas enbart vid enstaka tillfällen som exempelvis inför skolavslutningar. I övriga kommuner med existerande råd har emellertid civilsamhället involverats på ett metodiskt sätt. Målsättningen har varit att göra frivilligorganisationer och allmänhet delaktiga i utformningen av den

² BRÅs generaldirektör uppgav i december 2000 att antalet råd skulle vara 178. (*Apropå*, Brottsförebyggande rådets tidskrift, nr 5/2000, s 2) Det är svårt att ange en exakt siffra på grund av att läget ändras hela tiden. Men utifrån enkätundersökningen är jag övertygad om att BRÅs officiella siffror om antalet lokala brottsförebyggande råd måste justeras ner något. Själv skulle jag skulle uppskatta antalet existerande råd till runt 140 i ungefär lika många kommuner; se bilaga II. Tendensen är dock klart stigande. Hösten 2000 var 10 råd under uppbyggnad, och flera ytterligare kommuner hade fattat politiska beslut om att inrätta brottsförebyggande råd. I januari 2001 hade det, enligt regeringen, fattats beslut om sammanlagt 196 lokala brottsförebyggande råd. Detta ska jämföras med situationen hösten 1996, då Kommittén för brottsförebyggande arbete uppskattade att det fanns ett 30-tal brottsförebyggande samverkansorgan. (Regeringens skrivelse 2000/01: 62, s 21) Vad gäller indelningen av råden sammanföll den i princip med kommungränserna. I Göteborg och Stockholm fanns dock flera självständigt fungerande råd, medan det på Öland och i Örebro län fanns exempel på att två kommuner som samsades om ett råd.

³ Detta kan mätas på olika sätt. Jag har i enkätundersökningen frågat efter om det brottsförebyggande rådet innehåller representanter från frivilligsektorn, om det ingår i samarbetsprojekt med frivilligorganisationer, och om frivilligsektorn varit med och påverkat inriktning på det brottsförebyggande arbetet. På alla dessa frågor har en knapp majoritet svarat ja och en knapp minoritet nej.

brottsförebyggande verksamheten. Sättet på vilket detta skett kan skilja sig väsentligt från fall till fall. Varje kommun väljer själv hur det brottsförebyggande arbetet ska förankras i förhållande till civilsamhället. Men det är å andra sidan hela tiden betänkligt likartade metoder som kommer till användning och bildar en förankringsprocess.

I samband med beslutet att inrätta ett brottsförebyggande råd fattas i regel ett annat beslut - att ta fram ett brottsförebyggande program speciellt anpassat till den aktuella kommunen. Det är också startskottet för förankringsprocessen, som pågår i allt från några månader till över ett år och vanligtvis avslutas med att programmet antas i kommunfullmäktige. Framtagandet av det brottsförebyggande programmet bildar den yttre ramen runt förankringsprocessen. Dessutom medför det att arbetsgruppen har ett ärende när den kontaktar frivilligorganisationer och allmänhet. Det lokala programmet ska beskriva problembild, aktörer och målsättningar i det brottsförebyggande arbetet, och det gör att man behöver inventera vilka resurser som finns, få in synpunkter på prioriteringar och konkreta förslag på åtgärder.

Trygghetsmätningar

Trygghetsmätningar har genomförts i hälften av alla kommuner med brottsförebyggande råd.⁴ En trygghetsmätning är en skriftlig enkät till hundratals slumpvis utvalda invånare; urvalet kan göras större eller mindre beroende på ambitionsnivån hos dem som genomför undersökningen. Frågorna rör den lokala problembilden, utsatthet för brott, graden av upplevd trygghet, invånarnas brottsförebyggande aktiviteter och attityder till polisen.⁵ Typiska frågor är om man har råkat ut för inbrott eller överfall, om man är rädd att gå ut på kvällen eller om man känner sig otrygg i centrum.

Svarsalternativen är i regel förvalda. När det gällde att ringa in den lokala problembilden hade man i Gävleborgs län till exempel följande alternativ att välja mellan: ”störande grannar”, ”kvartar”, ”skadegörelse”, ”berusade personer”, ”bråk och slagsmål”, ”ungdomar som bråkar och busar”, ”kvinnor som antastas” och ”trafikproblem”.⁶ När det gällde att ange lämpliga åtgärder i Falkenberg kunde man bland annat välja att kryssa för ”fler poliser ute på stan”, ”väktare som syns”, ”kameraövervakning” eller ”bättre gatubelysning”. Men det fanns också möjlighet att formulera egna alternativ.⁷

Särskilda träffar

Den direkta kontakten med civilsamhället etableras genom att arbetsgruppen eller samordnaren bjuder in valda delar av befolkningen till särskilda träffar för att diskutera

⁴ Enligt enkätundersökningen har trygghetsmätningar genomförts i 63 av 125 kommuner.

⁵ Det finns flera varianter av trygghetsmätningar. Den modell jag utgår från här är den som är mest spridd och beskrivs i till exempel Wikström/Torstensson/Dolmén (1997).

⁶ Wikström/Torstensson/Dolmén (1997), s 53.

⁷ ”Enkät bland äldre i Falkenbergs kommun om situationen ur trygghetssynpunkt”, Falkenbergs kommun, våren 2000.

frågor av det slag som trygghetsmätningen innehåller. För initiativtagarnas del har dessa träffar ett tredubbelt syfte: att informera om brottsligheten och myndigheternas insatser på området; att få en uppfattning om omfattningen av de brottsförebyggande verksamheter som redan utförs av frivilligkrafter; och att inhämta invånarnas synpunkter på inriktningen av det brottsförebyggande arbetet i kommunen. Sådana träffar har genomförts i hälften av de tillfrågade kommunerna.⁸

Det finns två olika varianter beroende på målgruppen för dessa träffar. Denna kan vara antingen frivilligorganisationer som anses vara relevanta i det brottsförebyggande arbetet, eller invånarna i en viss kommun. Om målgruppen är frivilligorganisationer så handlar de särskilda träffarna i högre utsträckning om att samordna existerande praxis. Med utgångspunkt från de respektive verksamheterna ställer man frågan vad man kan tänkas göra tillsammans och hur myndigheterna kan hjälpa till och stödja frivilligorganisationerna. Man frågar också efter vilka synpunkter frivilligorganisationerna har på myndigheternas brottsförebyggande arbete.

Om målgruppen är invånarna i en viss kommun så handlar de särskilda träffarna i högre utsträckning om att initiera ny praxis. Syftet med mötet är att förankra det allmänna innehållet i *Allas vårt ansvar*. Men samtidigt presenteras också konkreta förslag på hur man som enskild medborgare kan göra en insats för att minska brottsligheten. I förlängningen ligger att någon i målgruppen tar till sig idéerna och till exempel börjar nattvandring.

Upptaktsmöten

Höjdpunkten i förankringsprocessen är upptaktsmötet. Det anordnas i en större samlingslokal på orten, till exempel Folkets Hus. I Landskrona deltog över hundra personer.⁹ I regel kommer dock inte fullt så många, snittet verkar ligga på runt 30 personer. Deltagarantalet beror inte på kommunens storlek utan snarare hur inbjudan har skett. I vissa fall bjuds samtliga kommuninvånare in genom annonser i lokaltidningen, i andra fall går det ut en riktad inbjudan till utvalda frivilligorganisationer samt medborgare som visat ett aktivt intresse.¹⁰

Upptaktsmöten har genomförts i en tredjedel av de tillfrågade kommunerna.¹¹ Det arrangeras av det lokala brottsförebyggande rådet och förefaller ha ungefär samma uppläggning överallt. I Skellefteå inleddes det med att kommunfullmäktiges ordförande hälsade välkommen och underströk den politiska betydelsen av brottsförebyggande arbete. Före detta vice rikspolischefen Bengt Frih höll ett livfullt anförande om brottslighetens ökning, polisens brist på resurser, uppluckrad samhällsmoral och nödvändigheten att vi alla engagerar oss i kampen mot

⁸ Enligt enkätundersökningen har särskilda träffar genomförts i 65 av 125 kommuner.

⁹ *Landskrona Posten* (970212).

¹⁰ Exempel på det förra är upptaktsmötet i Landskrona 970211; exempel på det senare är upptaktsmötet i Strängnäs 980317.

¹¹ Enligt enkätundersökningen har upptaktsmöten genomförts i 45 av 125 kommuner

brottsligheten.¹² En lokal polischef informerade därefter om den lokala problembilden, samt om den pågående brottsförebyggande samordningen i kommunen. Föredragen följdes av en frågestund då publiken kunde ställa frågor och komma med synpunkter.

Andra sätt

Sannolikt har de flesta kanaler för att sprida information och bilda opinion utnyttjats. Trygghetsmätningar, särskilda träffar och upptaktsmöten tillhör de viktigaste. Men det brottsförebyggande arbetet har förankrats på fler sätt i förhållande till kommunens invånare.

I en femtedel av alla kommuner (25 av 125) har lokala brottsförebyggande råd varit offentligt närvarande på gator och torg. Ett exempel är de trygghetsdagar som anordnats på en del platser, som Skäggetorp i Linköping eller Tyresö Centrum. Det lokala rådet har då valt en lämplig tid och plats, vanligen en lördag och ett inomhusköpcentra, där brottsförebyggande frivilligorganisationer och myndigheter presenterat sin verksamhet i särskilda montrar samt även kunnat berätta om den personligen.

I hälften av alla kommuner (66 av 125) har lokaltidningen rapporterat om upptaktsmötet, enskilda framgångsrika projekt, lokala eldsjälar eller annat som ingår i den brottsförebyggande satsningen på lokal nivå. Dessutom har det lokala brottsförebyggande rådet anordnat offentliga föreläsningar i en tredjedel av alla kommuner (45 av 125) och skickat ut skriftlig information till alla hushåll i en femtedel av alla kommuner (20 av 125) om brott och brottsförebyggande.

Exempel på förankringsprocesser

I drygt hälften av de 14 besökta kommuner hade den aktuella involveringen av civilsamhället föregåtts av en förankringsprocess. Jag ska redogöra för förankringsprocesserna i fyra kommuner.¹³ Exempelen är valda för att konkretisera vad jag uppfattar som de tre huvudstrategierna:

- att åka ut till kommundelarna och initiera ny praxis (Karlstad)
- att gå genom föreningarna och samordna existerande praxis (Landskrona)
- att utvidga existerande samverkansorgan (Skellefteå)

Dessutom har jag tagit med ett fall av förankring riktad till en särskild grupp (Gävle).

¹² Detta upptaktsmöte ägde rum i Skellefteå 5 juni 2000. Som kuriosum kan nämnas att Frih vid samma tillfälle uppgav att han de senaste åren hållit liknande föredrag inför fullmäktigeförsamlingar i 57 kommuner runt om i landet.

¹³ Därutöver kunde jag också ha hämtat exempel från Tranås, Falkenberg, Leksand, Linköping respektive Strängnäs.

Karlstad – åkte ut i kommundelarna

1998 beslutade kommunfullmäktige att välja ut östra närpolisområdet i Karlstad som försöksområde i syfte att ta fram en modell för brottsförebyggande arbete.¹⁴

Ambitionen var att involvera civilsamhället på gräsrotsnivå, utan att gå genom föreningslivet. Initiativet kom ursprungligen från en samverkansgrupp bestående av chefstjänstemän inom skolan, socialtjänsten och polisen. De tillfrågade en polis och en terapeut om uppdraget. Båda accepterade och har sedan 1998 jobbat halvtid som samordnare. I uppdraget ingick att de skulle utgå från de existerande kommunala nätverken på lokal nivå men i övrigt fick de ganska fria händer.

Samordnarna började med att inventera de existerande samverkansorganen mellan skola, socialtjänst och polis ute i stadsdelarna, och fann att dessa i de flesta fall hade upphört att fungera. Därefter koncentrerade de sig på vilka brottsförebyggande resurser som fanns utanför myndighetssfären. Tillvägagångssättet var något okonventionellt. Våren 1998 åkte projektsamordnarna runt under tre månader i de östra delarna av kommunen och pratade med folk om *Allas vårt ansvar* och brottsförebyggande spörsmål. Samtalen skedde lokalt, på t ex bensinstationer, bibliotek, skolor och fritidsgårdar. Man tog inte hjälp av det ordinarie föreningslivet, målet var att nå ut till folk i allmänhet som inte var organiserade på något särskilt sätt. Prioriteten låg dock på att få tag på initiativrika människor med god lokalkännedom och breda kontaktnät.

Samordnarna utarbetade även ett förslag till organisering av det framtida brottsförebyggande arbetet. Närpolisområde Öst delades in i sex områden, varav ett var ett industriområde. I vart och ett av områdena skulle det bildas en så kallad kontaktgrupp, som var tänkt att fungera som basen i det brottsförebyggande arbetet. 10-15 personer skulle ingå i varje kontaktgrupp. 60 procent av kontaktgruppen skulle bestå av boenderepresentanter. Ingen av dem arvoderas. De övriga 40 procent skulle vara lokala tjänstemän från skolan, socialtjänsten och polisen. På det sättet skulle resterna av de tidigare samverkansorganen integreras med den nya gräsrotsmobiliseringen.

I oktober 1999 antogs förslaget av kommunfullmäktige. Direkt därefter började arbetet med att bilda kontaktgrupper. I varje område utom industriområdet handplockade samordnarna en person, som de kände sedan tidigare eller som de kommit i kontakt med under kartläggningen. Utöver intresset för brottsförebyggande frågor var de alla att betrakta som eldsjälar. Denna person fick i uppdrag att tillfråga ytterligare personer som bodde i det aktuella området om att ingå i en så kallad kontaktgrupp.

¹⁴ Redogörelsen bygger huvudsakligen på en intervju med en av samordnarna (KDa – 000508). Kompletterande uppgifter har även inhämtats i intervjuer med företrädare för var och av kontaktgrupperna, (KDb – 000508), (KDC – 000508), (KDD – 000509) och (KDe - 000517). Se även ”Förslag till Trygghetsplan för Östra Närpolisområdet”, överlämnat till kommunfullmäktige, (981125).

Vid intervjutillfället i maj 2000 hade fyra av fem kontaktgrupper bildats. Samordnarna sammankallar och är med på gruppernas möten, men tanken är att de på sikt ska bli självgående. Varje kontaktgrupp väljer själv vad den ska göra. Vid intervjutillfället hade en grupp startat med nattåkning, en annan prioriterade arbetet mot klotter, en tredje grupp jobbade med upprustning av boendemiljön, medan den fjärde ännu inte bestämt sig.

Landskrona – gick genom föreningslivet

I december 1996 bildades en arbetsgrupp bestående av tjänstemän från polisen, skolan, primärvården, socialtjänsten, samt politiker från motsvarande nämnder.¹⁵ Uppgiften var att fungera som styrgrupp i det tilltänkta brottsförebyggande rådet och att ta fram ett lokalt brottsförebyggande program. Civilsamhället var inte representerat på detta stadium. Men det fanns en tydligt uttalad tanke att involvera alla kommuninvånare i det brottsförebyggande arbetet. Tillvägagångssättet var att bjuda in i princip samtliga existerande frivilligorganisationer i kommunen att delta i rådets arbete, vilket har gjort att Landskrona fått rykte om sig att ha landets största brottsförebyggande råd.¹⁶

Upptaktsmötet i februari 1997 annonserades ut i lokaltidningen under rubriken "upptaktsmöte mot brottsligheten" och samlade över hundra personer. Annonsen var personligen undertecknad av ordföranden i kommunalfullmäktige. Dessutom gjordes ett utskick till en mängd frivilligorganisationer: idrotts-, kultur-, pensionärs-, handikapp-, elevråds-, miljö-, invandrar-, nykterhets-, villa-, hyresgäst- och humanitära organisationer. I lokaltidningen dagen efter stod att "i stort sett alla [var] representerade även om man glömt att ta med religiösa samfund".¹⁷

Upptaktsmötet var början på en bred – och utdragen – förankringsprocess. En betydande mängd frivilligorganisationer inbjöds att delta, inte enbart i det brottsförebyggande arbetet utan även i rådet som skulle fatta beslut om verksamhetens inriktning. På rådets första ordinarie möte i maj 1997 kom 75 personer. Majoriteten utgjordes av föreningsrepresentanter, men även företrädare från myndigheter och politiska partier var på plats. Mötet hade två huvudsakliga frågeställningar som delades ut i skriftlig form. Fråga ett var: "Hur skall vi tillsammans få en bred brottsförebyggande verksamhet i kommunen med utgångspunkt från föreliggande målsättning för brottsförebyggande rådet?" Och fråga två: "Vilka områden tycker du/ni är mest angelägna och bör prioriteras i det brottsförebyggande arbetet inom

¹⁵ Redogörelsen bygger huvudsakligen på en intervju med samordnaren, (LAa – 000523) samt tillgänglig skriftlig dokumentation. Kompletterande uppgifter har även inhämtats i intervjuer med en politiker i den ursprungliga arbetsgruppen, (LAe – 000524), samt företrädare för några frivilligorganisationer, (LAb – 000523), (LAd – 000523) och (LAh – 000621).

¹⁶ Det brottsförebyggande rådet i Landskrona har hittills haft karaktären av en öppen referensgrupp. I *Steget före* uppgavs antalet rådsmedlemmar vara 135 stycken, men det är i överkant. (SOU 1998:90, s 15) Under de perioden våren 1998-våren 2000 har sammanlagt 31 frivilligorganisationer deltagit i verksamheter kopplade till referensgruppen.

¹⁷ *Landskrona Posten* (970212).

Landskrona kommun?"¹⁸ Resultatet var att ett brett spektrum av idéer inkom till arbetsgruppen. I sammanställd form handlade det om 85 olika förslag, som sträckte sig från "vajerförsedda cykelställ" till "integrering av invandrare".¹⁹

Därefter stod förankringsprocessen still fram till dess att en samordnare för det brottsförebyggande arbetet anställdes i mars 1998. Samordnaren startade med att anordna mindre träffar för samtliga organisationer som på papperet var medlemmar i det brottsförebyggande rådet. Under våren 1998 bjöds frivilligorganisationerna in gruppvis: till varje möte var 5-10 föreningar inbjudna, uppdelat så att ena gången var det pensionärsorganisationerna, andra gånger var det kulturföreningarna eller nykterhetsföreningarna på orten. Sammanlagt anordnades ett tiotal sådana möten under försommaren, följt av ungefär lika många enskilda möten med invandrarföreningarna under sensommaren. Syftet var att kartlägga resurser och behov och att inhämta frivilligorganisationernas synpunkter.

Hösten 1998 och våren 1999 anordnades ytterligare möten för hela det brottsförebyggande rådet. På det första av dessa presenterades en serie förslag på brottsförebyggande verksamheter i praktiken, som till exempel nattvandring och grannsamverkan. Presentationerna hölls av polis, försäkringsbolag och andra aktörer, medan åhörarna, cirka 50 personer, till övervägande del bestod av representanter från frivilligorganisationer. På det andra mötet läggs det lokala brottsförebyggande programmet fram av den ursprungliga arbetsgruppen bestående av tjänstemän och politiker. Därefter skickades det ut på remiss till samtliga organisationer i rådet, och antogs utan större ändringar i december 1999 av kommunfullmäktige.²⁰

Skellefteå – byggde ut existerande samverkansorgan

I Skellefteå kom initiativet till att bilda ett lokalt brottsförebyggande råd från polisen hösten 1999.²¹ Tillvägagångssättet var att bygga vidare på den redan existerande myndighetsstrukturen runt barn och ungdomar, Förebyggande rådet i Skellefteå (FRIS). FRIS bestod av 17 lokala förebyggargrupper, organiserade runt skolorna i kommunen och huvudsakligen uppbyggda av företrädare för polisen, skolan, socialtjänsten och fritidsförvaltningen. Till detta nätverk skulle nya aktörer knytas.

¹⁸ Frågor utdelade vid det lokala brottsförebyggande rådets möte 970513. "Föreliggande målsättning" var att minska brottsligheten och öka tryggheten.

¹⁹ "Tack för er medverkan", sammanställning gjord av arbetsgruppen och utskickad till medlemmarna i det brottsförebyggande rådet, odaterad skrivelse.

²⁰ Frivilligorganisationerna hade överlag inget att anmärka. Däremot opponerade sig den borgerliga minoriteten och fick igenom att det brottsförebyggande programmet skulle kompletteras med uttalande för nolltolerans – "ett avsnitt om en New York-modell anpassad till Landskronas förhållanden". Protokoll från kommunfullmäktige, december 1999. Se även "Brottsförebyggande handlingsprogram för Landskrona kommun", antaget av kommunfullmäktige, december 1999.

²¹ Redogörelsen bygger huvudsakligen på en intervju med en av samordnarna (SKa – 000606) samt skriftlig dokumentation från omnämnda möten. Kompletterande uppgifter har även inhämtats i intervjuer med företrädare för frivilligorganisationer, (SKd – 000605), (SKe – 000614), (SKf – 000620) och (SKg – 001019).

Den ursprungliga ambitionen var att skapa ett så kraftfullt brottsförebyggande råd som möjligt, där alla inflytelserika aktörer i kommunen skulle vara företrädare på hög nivå. Förutom kommunledning skulle även företagsledare, universitet och föreningar ingå. Polischefen och FRIS-samordnaren förankrade idén i kommunfullmäktige, och under hösten 1999 åkte de runt och pratade med tänkbara samarbetspartners, utöver de myndigheter som redan ingick i FRIS. Fokus låg på att få med arbetsmarknadens parter; vid skilda tillfällen sammanträffade samordnarna med företrädare för LO, TCO och SAF. I december 1999 anordnades sedan ett möte på polishuset för att starta ett brottsförebyggande råd i Skellefteå, som skulle bli "en naturlig hemvist och kontaktpunkt för enskilda, företag, föreningar och organisationer som verkligen vill göra en insats".²² Kallelsen gick ut till polis, socialtjänst, bostadsföretag, försäkringsbolag, fackföreningar, arbetsgivarföreningar och universitet. Civilsamhället var inte inkopplat på detta stadium, vilket noterades som en brist på mötet. "Representanter för ungdomar, massmedia och invandrare borde även finnas med i trygghetsforum."²³

På de närmast följande mötena under våren 2000 deltog en representant från Mångkulturellt forum, en lokal invandrarförening. Inbjudan till arbetsgivarföreningar och fackföreningar kvarstod. Dessutom efterfrågades skriftliga synpunkter på uppläggningsen av det brottsförebyggande rådets arbete. Men vid intervjutillfället i juni 2000 hade ingen av dessa organisationer deltagit i utformningen av det brottsförebyggande arbetet i kommunen. Den lokala ungdomskommittén inom LO-facken hade planer på att börja nattvandera som fackförening, men det var också den enda antydning till mer aktivt deltagande som jag fann. Förankringsprocessen avslutades med ett upptaktsmöte i juni 2000 då det brottsförebyggande rådet formellt integrerades i FRIS-strukturen.

Gävle – mobiliserade invandrarföreningarna

I Gävle har BIG – Brottsförebyggarna i Gävle – samordnat det brottsförebyggande arbetet i kommunen sedan början av 90-talet.²⁴ BIG är inte ett brottsförebyggande råd i egentlig bemärkelse utan en fast grupp bestående av fem personer från skilda offentliga verksamheter som jobbar med brottsförebyggande frågor i ett gemensamt kontor. Bildandet av BIG skedde före 1996 och föregicks inte av någon särskild förankringsprocess i förhållande till civilsamhället.

På senare år har BIG prioriterat att bygga brottsförebyggande nätverk som sträcker sig från myndigheterna ut i civilsamhället. Det främsta exemplet är invandrarrådet - en samverkansgrupp som består av polis, invandrarcentrum, socialtjänst, BIG samt invandrarföreningarna på orten. Initiativet kom från BIG och polisen, som i början av

²² "Kallelse till FRIS", Polismyndigheten i Västerbottens län (991119).

²³ "Minnesanteckningar", (991208). Trygghetsforum är namnet på det lokala brottsförebyggande rådet i Skellefteå.

²⁴ Redogörelsen bygger på en intervju med en av samordnarna på BIG (GEa – 000607) och en företrädare för en invandrarförening (GEk – 000608), samt skriftlig dokumentation i form av mötesprotokoll och delredovisningar av projektet.

1998 sökte projektmedel från Kommittén för brottsförebyggande arbete för att bygga upp ett invandrarråd. Syftet var att ”engagera och aktivera vuxna invandrare i det brottsförebyggande arbetet”, ”att stödja invandrarföräldrar i deras föräldraroll”, att ”öka förståelsen och skapa ett konstruktivt samarbete mellan invandrarföreningarna och Polis/Invandrarcentr./Socialtjänst”, samt att ”minska brottsligheten bland invandrarungdomar”.²⁵

Efter att projektet beviljats pengar kontaktades samtliga invandrarföreningar i kommunen. De inbjöds att delta på en tvådagars konferensresa till Finland tillsammans med representanter från de medverkande myndigheterna. På resan diskuterades formerna för samverkan, liksom verksamhetens inriktning. Ett resultat var att invandrarrådet bildades som grupp. Två år senare ingick elva invandrarföreningar fortfarande i rådet. Dessutom diskuterades en mängd praktiska förslag på temat integration och brottsförebyggande, varav huvudsakligen två har förverkligats. Ett förslag var att invandrarföreningarna skulle börja nattvandera i centrum i västar med texten ”invandrarrådet” på ryggen – så har också skett sedan 1998. Den andra idén var studiecirklar om lag och rätt för invandrarföreningar, vilka genomfördes under 1999.²⁶ Invandrarrådet har drivits som ett 2-årigt projekt där myndighetsrepresentanter fungerat som sammankallande. Vid intervjutillfället i juni 2000 var projektfasen just avslutad och ansvaret att driva rådet hade överlämnats till invandrarföreningarna själva.

II. Nya samverkansstrukturer

Som ett resultat av förankringsprocessen har nya samverkansstrukturer utvecklats i och runt de lokala brottsförebyggande råden. I detta avsnitt ska jag försöka beskriva dessa strukturer, först på kommunal nivå, med utgångspunkt från det lokala brottsförebyggande rådet, och sedan på fältet, med utgångspunkt från de brottsförebyggande aktiviteter som är frivilligbaserade. Fokus ligger på samverkan. Vad innebär det konkret att ”alla goda krafter samverkar”?

SAMVERKAN GENOM RÅDET

I hälften av de tillfrågade kommunerna ingick representanter från civilsamhället i det lokala brottsförebyggande rådet. Men innebörden av detta varierade från kommun till kommun. Närmast följer en presentation av vilka frivilligorganisationer som i vilken utsträckning ingår i vilka brottsförebyggande råd.

Vem är vem i lokala brottsförebyggande råd?

Det finns åtskilliga varianter på hur ett brottsförebyggande råd kan vara organiserat. Men det tycks finnas tre grundläggande modeller.

²⁵ ”Ansökan om ekonomiskt stöd till lokalt brottsförebyggande arbete”, ställd till KBA (980122).

²⁶ 1999 genomfördes studiecirklar för 6 olika invandrarföreningar, där uppskattningsvis 15-20 personer deltog varje gång. På träffarna diskuterades svensk lagstiftning, droger och våld mot kvinnor. Innehållet i studiecirkelarna har även spridits i form av programserier i närradiosändningar på respektive nationalitets hemspråk.

- Det finns endast en grupp, en samordningsgrupp.
- Det finns utöver samordningsgruppen även en större grupp, som har karaktären av referensgrupp.
- Det finns utöver samordningsgruppen andra grupper som bildats runt specifika frågor eller geografiska områden.²⁷

Under alla omständigheter finns alltså en samordningsgrupp, eller styrgrupp som den kallas på vissa håll. I två tredjedelar av alla kommuner bestod den av enbart representanter från offentlig sektor. Gruppen bestod då i genomsnitt av 9 personer. I den resterande tredjedelen – eller i 42 av 125 kommuner – ingick även representanter från civilsamhället, och i nästan alla dessa kommuner ingick både frivilligsektor och privat sektor i samordningsgruppen. I det senare fallet ingick i genomsnitt 10 personer i rådet, uppdelat på 7 personer från offentlig sektor, 2 från frivilligsektorn och 1 från privat sektor.

I mindre än hälften av alla kommuner (50 av 125) fanns också en större referensgrupp. I majoriteten av dessa grupper (32 av 50) ingick representanter från civilsamhället. Den genomsnittliga referensgruppen var i det senare fallet dubbelt så stor som motsvarande samordningsgrupp, fast andelen företrädare från de respektive sektorerna var densamma. I genomsnitt 20 personer ingick, varav 13 från offentlig sektor, 5 från frivilligsektorn och 2 från privat sektor.

I några kommuner (12 av 125) ingick frivilligsektorn i både samordningsgrupp och referensgrupp. Sammantaget innebär detta att representanter från civilsamhället ingick i det lokala brottsförebyggande rådet – samordningsgrupp eller referensgrupp – i hälften av alla kommuner (62 av 125).

Det saknas en undersökning av vilka som närmare bestämt representerar den offentliga sektorn i de lokala brottsförebyggande råden. I allmänhet verkar rådet bestå av tjänstemän från polisen, socialtjänsten, skolan, primärvården, fritidsförvaltning och politiker från motsvarande nämnder. Men jag kan inte uttala mig om fördelningen politiker – tjänstemän, eller om i vilken utsträckning andra offentliga verksamheter som frivården och stadsbyggnadskontor är representerade. Det är också svårt att säga något generellt om på vilken nivå i hierarkin som det hela utspelar sig. I många fall var det lokala brottsförebyggande rådet en träffpunkt för förvaltningschefer och ledande politiker i kommunen. Men det fanns också exempel på motsatsen; i Falkenberg bestod rådet av nästan enbart fritidspolitiker utan andra förtroendeuppdrag.

Vad gäller den privata sektorns medverkan så framgår det av enkätundersökningen att denna ingick i rådet i lika många kommuner som frivilligsektorn, men med i genomsnitt hälften så många representanter. I de besökta kommunerna kom de privata

²⁷ I hur många kommuner som representanter från civilsamhället ingick i områdesspecifika grupper eller i andra arbetsgrupper direkt kopplade till det brottsförebyggande rådet föll utanför enkäten. Detta förefaller annars vara den senaste trenden. I enkätsvaren uppgav ett tiotal kommuner spontant att de höll på att bygga upp ett system av flera mindre och lokalt baserade arbetsgrupper.

representanterna från den lokala köpmannaföreningen, försäkringsbolag eller andra enskilda företag. Men beträffande involveringen av näringslivet i de brottsförebyggande nätverken har jag inte så mycket mer att säga, annat än att den förtjänar att undersökas närmare.

Den här undersökningens fokus låg helt på civilsamhällets representation. Enligt enkätundersökningen fanns en sådan representation i 62 av de 125 lokala brottsförebyggande råd som svarade. Sammanlagt rörde det sig om cirka 300 personer, uppdelat på 100 personer i samordningsgruppen och drygt 200 i referensgruppen.²⁸

Dessa 300 personer har det gemensamt att de varken företräder myndigheter eller företag. Men närmare bestämt vad representerar de, utöver civilsamhället i bred mening? Det första som kan sägas är att nästan alla som deltar i rådet gör det i egenskap av företrädare för en frivilligorganisation. I princip de enda oorganiserade företrädarna för civilsamhället utgörs av ungdomar. I 9 kommuner ingår personer som enbart karakteriseras som ”ungdomar” i det lokala brottsförebyggande rådet.

Annars rör det sig om frivilligorganisationer. Den enligt enkätundersökningen vanligaste frivilligorganisationen i ett brottsförebyggande råd var en pensionärsorganisation. I 16 kommuner var minst en av pensionärsorganisationerna²⁹ representerade i rådet. Den näst vanligaste frivilligorganisationen var brottsofferföreningar; lokala brottsofferjourer ingick i 12 brottsförebyggande råd. I 11 råd ingick ungdomsrådet.³⁰ Idrottsföreningar ingick också med representanter i 11 råd.

Övriga typer av frivilligorganisationer med representation i de lokala brottsförebyggande råden var: kvinnojour (9 råd); föräldraförening inklusive Hem och Skola (8 råd); nattvandrarförening (8 råd); hyresgästförening (5 råd); samt religiösa samfund exklusive Svenska Kyrkan (4 råd). Därutöver ingick studieförbund, invandrarföreningar, fackföreningar, humanitära organisationer, nykterhetsorganisationer och andra ideella föreningar i enstaka råd.

Pensionärer, ungdomar aktiva i elevråd, brottsofferföreträdare, idrottsledare, nattvandrare, klassföräldrar och kvinnor som jobbar med misshandlade kvinnor är

²⁸ Den senare siffran, 200 personer, är sannolikt i underkant. Om man bara räknar det uppgivna antalet så blir det egentligen 276 frivilligrepresentanter i referensgruppen. En kommun, Sundsvall, sticker dock ut ordentligt och uppger mer än tre gånger så många frivilligrepresentanter som någon annan kommun, eller 100 personer. Samtidigt sägs i enkätsvaret att det handlar om ”ett mycket öppet nätverk där deltagare ’kommer och går’”, samt att ”de redovisade siffrorna är maxsiffror”, därför justerade jag ned dessa siffror. En annan komplikation är att de kommundelslokala grupperna inte är medräknade. Enbart i Karlstad ingick runt ett 40-tal personer i områdesspecifika utlöpare av det kommunala brottsförebyggande rådet och i Linköping var det ännu fler. Skulle man även räkna in dessa grupper blir, plus antalet frivilligrepresentanter i de elva råd som inte besvarade enkäten, blir det betydligt fler än 300 personer.

²⁹ PRO och SPF är medlemsmässigt de största pensionärsorganisationerna, och har även den största representationen i råden.

³⁰ Läger man till de oorganiserade – eller bara oklassificerade – ”ungdomarna” så blir ungdomsrepresentanterna den enskilt största gruppen.

alltså de vanligaste representanterna för civilsamhället i lokala brottsförebyggande råd. Vad detta beror på är en öppen fråga. Vid ett första påseende finns inget säger att just dessa organisationer skulle vara några självklara kandidater, med tanke på att bara ett fåtal av dem har någon omedelbar relation till den traditionella brottsligheten, som står i centrum för *Allas vårt ansvar*.³¹

Exempel på samverkansstrukturer

Jag ska redogöra för samverkansstrukturer som bildats runt det lokala brottsförebyggande rådet i tre kommuner. Det är en fortsatt beskrivning av samma tre huvudstrategier som förut, denna gång exemplifierade av tre andra kommuner. Linköping har valts som exempel på samverkansformer för att initiera ny praxis; Trollhättan för att illustrera ansträngningarna att samordna existerande praxis. Skärholmen visar hur den brottsförebyggande satsningen artikuleras tillsammans med andra samverkansprojekt.

Linköping – brottsförebyggande nätverk i problemområden

Linköping har en förhållandevis lång tradition av brottsförebyggande arbete i kommunal regi. Redan 1990 inrättades ett lokalt brottsförebyggande råd, och under åren 1991-1994 var kommunen en av fem orter i landet som valdes ut som experimentområde för nya former av brottsförebyggande verksamhet. Civilsamhället fanns med på ett hörn under denna period.³²

Det dröjde dock till senare delen av 90-talet innan man på allvar började involvera frivilligorganisationer och allmänhet.³³ Våren 1997 fattade kommunfullmäktige två parallella beslut; dels att ta fram ett lokalt brottsförebyggande program, dels att prioritera fyra kommundelar för att initiera aktiviteter på basnivån. I båda fallen fanns en uttalad ambition att involvera civilsamhället i processen. I en förankringsprocess, som liknar den i Karlstad, vände man sig direkt till de boende i utvalda områden och gick bara delvis genom det existerande föreningslivet. Genom annonser i

³¹ En gemensam nämnare för de bäst företrädade frivilligorganisationerna är att deras historiska genombrott skedde ungefär samtidigt. Till skillnad från fackföreningar, nykterhetsorganisationer och frikyrkor växte dessa rörelser fram efter andra världskriget. (Se SOU 1993: 82, s 105f) Exakt hur detta hänger ihop med deltagandet i lokala brottsförebyggande råd är svårt att uttala sig om. Men en tanke är att de mer nybildade rörelserna har en högre grad av ideell aktivitet på gräsrotsnivå, vilket är precis vad som gör dem till intressanta samarbetspartners. Mitt intryck är nämligen att de som sätter samman de lokala råden mer eller mindre dammsuger orten på engagerade personer som jobbar på gräsrotsnivå, utan att se till vilken organisation de tillhör eller vilken specifik fråga de jobbar med.

³² Hem och Skola och Ekumeniska rådet var representerat i Librå från början, och i de kommundelar som särskilt prioriterades fanns ett visst samarbete med det lokala föreningslivet. Men tyngdpunkten låg på att utveckla ett samarbete mellan myndigheter och över förvaltningsgränser. För mer information om Linköpings historia som experimentfält, se Ds 1992:93, Lokalt brottsförebyggande arbete m.m., s 24ff; BRÅ (1995), s 77ff.

³³ Redogörelsen bygger främst på intervjuer med samordnaren (LKa – 000531) samt företrädare för de lokala kontaktgrupperna, (LKe – 000531), (LKg – 000620), (LKh – 000619) och (LKl – 000619). Kompletterande uppgifter har även inhämtats i intervjuer med ett kommunalråd (LKc – 000628) och en frivilligrepresentant i det lokala brottsförebyggande rådet, (LKd – 000620).

lokaltidningen bjöds invånarna in till upptaktsmöten som organiserades av den kommunala samordnaren tillsammans med polisen, bostadsbolag och lokala politiker. Målsättningen var att få igång nya grupper att jobba brottsförebyggande, snarare än att samordna och stödja befintlig praxis. De aktiverade grupperna ska efter en tid bli självgående men behålla kontakten uppåt till det brottsförebyggande rådet via samordnaren och de lokala samverkansgrupperna (se nedan).

Upptaktsmöten har i första hand arrangerats i mindre välbeställda områden. Vid intervjutillfället i maj/juni 2000 hade lokala arbetsgrupper bildats i Ryd, Skäggetorp, Lambohov och Berga – fyra områden med hög andel arbetslösa, invandrare och hyresrättslägenheter. Samtliga arbetsgrupper bestod till övervägande del av representanter från civilsamhället; en del medverkade enbart i egenskap av boende i området, men de flesta var medlemmar i någon lokal förening, vanligen hyresgästföreningen. Brottsförebyggande verksamhet har varit ett prioriterat område för hyresgästföreningen i Linköping. Samma sak gäller för de lokala bostadsbolagen; en av de större hyresvärdarna, Stångåstaden, har till och med en särskild trygghetsansvarig. Det har lett till ett samarbete mellan de lokala hyresgästföreningarna och bostadsbolagen och till att en stor del av det frivilligbaserade brottsförebyggande arbetet i Linköping kretsar kring åtgärder i bostadsområdena. De lokala arbetsgrupperna har vanligen börjat sin verksamhet med att gå runt i sitt bostadsområde och antecknat vad som borde åtgärdas i den fysiska miljön för att öka tryggheten och minska risken för brott. Därefter har bostadsbolagen alternativt kommunen åtgärdat de påpekade bristerna ifall de funnit det befogat.

I den mån civilsamhället medverkat i det brottsförebyggande i Linköping så har det framför allt skett i de lokala arbetsgrupperna. Dessa har varit strikt lokalt fokuserade, och var vid intervjutillfället inte med och påverkade det övriga brottsförebyggande arbetet - eller andra politiska prioriteringar - i kommunen. Men i förlängningen av den brottsförebyggande mobiliseringen, som då inte hade pågått just mer än ett år, låg att de lokala arbetsgrupperna skulle infogas ett flätverk av kommunala samverkansorgan på olika nivåer. Närmast skulle de knyts till de mer allmänt orienterade samverkansgrupper som fanns – eller skulle bildas – i de aktuella kommundelarna. Sådana samverkansgrupper har funnits även tidigare, och har då enbart handlat om samverkan mellan myndigheter, främst skola, socialtjänst och polis. Men som ett resultat av den brottsförebyggande satsningen i Ryd, Berga, Lambohov och Skäggetorp ingick vid intervjutillfället även några drivande personer i de lokala arbetsgrupperna i samverkansgrupperna som representanter för boende och föreningar i området.³⁴

³⁴ Hur organisationen skulle se ut ovanför kommundelnivån var oklart vid intervjutillfället. Detta berodde bland annat på att samordningen av det brottsförebyggande arbetet i kommunen skedde parallellt med arbetet med folkhälsofrågor och demokratiutveckling.

Trollhättan – stöd till frivilligorganisationer i utförandeledet

Det brottsförebyggande arbetet i Trollhättan är historiskt och organisatoriskt en del av folkhälsoarbetet.³⁵ 1995 bildades ett hälsopolitiskt råd, som är ett samverkansorgan mellan kommunen, landstinget, försäkringskassan, arbetsförmedlingen, polisen och företaget SAAB. Initiativet kom från primärvården och huvudmålet var att förbättra folkhälsan. Men rådet har även ansvarat för samordningen av det brottsförebyggande arbetet i kommunen.

På uppdrag av det hälsopolitiska rådet togs ett brottsförebyggande program fram under 1997 av en arbetsgrupp med företrädare för brottsofferjouren, polisen och socialtjänsten.³⁶ Det som utmärker det brottsförebyggande programmet är att det inte alls handlar om samverkan mellan myndigheter utan helt är inriktat på "de insatser som utförs av frivilliga krafter och som kompletterar myndigheternas insatser". Frivilligorganisationer "som syftar till att öka tryggheten" skulle "stimuleras och ges stöd", på samma gång som banden till "berörda myndigheter" förstärktes.³⁷

Under arbetet med att ta fram programmet gjordes en inventering av existerande frivilligorganisationer som syftar till att öka tryggheten. Sammanlagt handlade det om 13 frivilligorganisationer.³⁸ Alla dessa 13 organisationer har sedan dess involverats i den kommunala samordningen. Men ingen av dem har varit delaktiga i att besluta om inriktning och uppläggning av det trygghetsskapande arbetet. Representanter från civilsamhället saknas helt såväl i det hälsopolitiska rådet som i den brottsförebyggande kommittén – en undergrupp till det hälsopolitiska rådet bildad 1999. Frivilligorganisationerna har enbart involverats i utförandeledet. Men deras verksamhet samordnas och understöds av myndigheterna på ett systematiskt vis. Nedan följer tre exempel.

³⁵ Redogörelsen bygger främst på intervjuer med en företrädare för den brottsförebyggande kommittén (THa –000529), folkhälsosamordnaren (THb –000529), en tjänsteman som var med och skrev det brottsförebyggande programmet (THc –000529), samt tillgänglig skriftlig dokumentation från verksamheterna. Kompletterande uppgifter har inhämtats från intervjuer med företrädare för fyra av de frivilligbaserade organisationerna.

³⁶ Programmet utarbetades med finansiellt stöd av Kommittén för brottsförebyggande arbete. Men det kallas egentligen för trygghetsplan och skiljer sig från många brottsförebyggande program genom att begreppet brottsförebyggande inte förekommer någonstans i texten - istället pratar man om "trygghetsbefrämjande åtgärder". Se "Trygghetsplan för Trollhättans kommun", antaget av kommunstyrelsen i maj 1998.

³⁷ Ordagrant heter det att "stödet ska ges så att det medför samverkan mellan de frivilliga organisationerna och berörda myndigheter". Alla citat är från trygghetsplanen, s 1.

³⁸ Det var Besökarna i Trollhättan, Brottsofferjouren, Grannsamverkan, Kamratföreningen Länken, Kvinnojouren Duvan, Nattugglorna, Nya Kronogården 2006, POSOM-gruppen, Trollkraft, Självhjälpsgrupperna i Göta-Älvdalen, Sällskapet Länkarna, Trollhättans Röda Korskrets samt Verdandi. Det bör tilläggas att bara några få av dessa organisationer är renodlade frivilligorganisationer. I de flesta av organisationerna sköts det löpande arbetet av kommunalt anställda, kompletterade med frivilliga insatser. För en utförligare beskrivning av de uppräknade organisationerna, se "Inventering för utvärdering av Trygghetsplanen", Trollhättans kommun (991221).

1. Kontaktfolder. Det har sammanställts en folder riktad till alla kommuninvånare, som innehåller korta beskrivningar av de aktuella organisationerna. Där finns också namn och telefonnummer till en kontaktperson i varje organisation, tillsammans med uppmaningen att kontakta dem. Foldern är ett vikt A4-papper där framsidan ställer frågor som "Är Du intresserad av att delta i arbetet för att skapa ett tryggare Trollhättan?" eller "Behöver Du själv hjälp och stöd?".

2. Årlig sammandragning. En gång varje år bjuds alla frivilligorganisationerna in till så kallade trygghetskvällar i Folkets Hus. Närvarande är i första hand medlemmarna, men där finns också representanter från kommunstyrelsen och förvaltningarna. Syftet med dessa kvällar är att organisationer och samarbetspartners ska få möjlighet att träffas och diskutera sin verksamhet. Frivilligorganisationerna bereds också tillfälle att precisera eventuella önskemål för politikerna. Vid intervjutillfället hade två sådana trygghetskvällar anordnats, båda gångerna var runt 50 personer närvarande varav de flesta kom från någon av de 13 frivilligorganisationerna.

3. Organisatoriskt stöd. Frivilligorganisationerna kan vända sig till den heltidsanställda folkhälsosamordnaren för att få tips om var de kan söka pengar eller för att få hjälp med att sprida information. Men det förmodligen viktigaste stödet utgörs av betald arbetstid. Av de 13 organisationerna är det främst fyra – Nattugglorna, folkraceverksamheten³⁹, grannsamverkan och brottsofferjouren – som är kopplade till den brottsförebyggande kommittén. Och av dessa är det bara nattvandrarerna som inte har någon anställd. Folkraceverksamheten drivs av en person anställd av socialförvaltningen. Grannsamverkan hålls igång - om än på sparlåga - av en polis. Och brottsofferjouren har hjälp av en diakonissa som kan utnyttja delar av sin arbetstid för att samordna den verksamheten.

Skärholmen – sammanvävt med storstadssatsningen

1999 inleddes storstadssatsningen i vissa stadsdelar i Göteborg, Malmö och Stockholm som präglades av sociala problem. Skärholmen söder om Stockholm tillhörde en av de stadsdelar som valdes ut. Det handlade om en statlig satsning indelad i fem så kallade målområden, som täckte allt från ökad sysselsättning och minskad segregation till förbättrad demokratisk delaktighet. I Skärholmen ansågs det brottsförebyggande arbetet vara "ett prioriterat område inom storstadssatsningen" av den lokala politiska ledningen.⁴⁰

Inom ramen för målområdet "trivsel och trygghet" bildades det lokala brottsförebyggande rådet i december 1999.⁴¹ Bildandet innebar en förändring av den

³⁹ Folkraceverksamheten är ett samarbetsprojekt mellan motorklubben och socialtjänsten i Trollhättan, som innebär att runt 10 ungdomar varje år bygger en folkracebil, under handledning av motorkunniga vuxna, en bil som de sedan ställer upp och tävlar med. Att bygga bilen tar cirka ett halvår, och det är obligatorisk närvaro två kvällar i veckan under den tiden. Skötsamhet är ett absolut krav. Om det går bra och om personen fortsätter att delta i folkraceverksamheten i tre år får han eller hon överta bilen.

⁴⁰ "Minnesanteckningar från startkonferensen", Skärholmens stadsdelsförvaltning, (991222).

⁴¹ Redogörelsen bygger främst på intervjuer med samordnaren för det brottsförebyggande arbetet (SHa – 000511) resp. (SHb 001213), en samordnare för det aktuella målområdet i storstadssatsningen (SHf – 001023), föreningsrepresentanten (SHi – 001019), och ungdomsrepresentanten (SHg – 001023).

förutvarande samverkansstrukturen. Tidigare fanns ett närpolisråd kombinerat med tjänstemannamöten för polis, skola och socialtjänst i området. I förhållande till närpolisrådet innebar det brottsförebyggande rådet för det första att både den privata sektorn och civilsamhället släpptes in i samverkansstrukturen, och för det andra att det erhöll en större politisk tyngd genom att politiker och tjänstemän på högre nivå ingick i rådet. Civilsamhället var vid intervjutillfällena representerat i rådet med en föreningsrepresentant och en ungdomsrepresentant. De övriga representanterna var förvaltningschefer, stadsdelsnämndens ordförande, närpolischefen, den brottsförebyggande samordnaren samt representanter för företagarföreningen, Svenska Kyrkan och Svenska Bostäder.

I samband med bildandet av det brottsförebyggande rådet anställdes en samordnare med medel från storstadssatsningen för att sköta det löpande arbetet. Samordnaren fick också i uppdrag att starta arbetsgrupper bland de boende i området och engagera dem i brottsförebyggande verksamhet. Det är för övrigt en central idé – så central att den finns inskriven som villkor i avtalet med staten⁴² - med allt som ingår i storstadssatsningen att de boende ska involveras i arbetsgrupper, ta initiativ till konkreta åtgärder och vara med hela vägen till utförandedet. Med undantag av nattvandrargruppen hade ännu inga sådana arbetsgrupper kommit igång vid det sista intervjutillfället i december 2000. Däremot höll strukturen runt det lokala brottsförebyggande rådet på att ta form.

Föreningsrepresentanten i rådet kom från Somaliska föreningen i Skärholmen. Utifrån sitt engagemang i det brottsförebyggande rådet har denne, understödd av bland andra samordnaren, hösten 2000 anordnat en serie möten för att intressera och aktivera övriga föreningar för det brottsförebyggande arbetet. Målgruppen var runt 25 lokala invandrar-, ungdoms- och idrottsföreningarna. I december 2000 fanns ännu ingen fast referensgrupp men 5-6 föreningar hade visat ett större intresse av att delta. Om och när det bildas en referensgrupp kan föreningsrepresentanten fungera som länken mellan myndigheterna och föreningslivet; å ena sidan förmedla diskussionen från det brottsförebyggande rådets möten till de aktuella föreningarna och å andra sidan framföra deras synpunkter till polisen, köpmannen och den moderata stadsdelsdirektören i rådet.

Ungdomsrepresentanten i rådet företrädde alla ungdomar i området. Vid intervjutillfället handlade det om en person som inte var aktiv i någon förening alls, men som tillfrågats om att sitta med i rådet eftersom hon tidigare medverkat i kommunala brottsförebyggande projekt och dessutom hade ett brett socialt kontaktnät bland yngre människor i området. Representantens roll i rådet var att fungera som en kontaktyta mellan myndigheterna och en nybildad ungdomsförening. En annan uppgift var ett ge respons på hur ungdomar kunde tänkas uppfatta olika brottsförebyggande åtgärder.

⁴² "Lokalt utvecklingsavtal", <http://www.stockholm.se/infoom/storstad/avtal/index.htm> (001115).

SAMVERKAN PÅ FÄLTET

Den viktigaste delen av samverkan inom det brottsförebyggande området sker på fältet. Involveringen av befolkningen i konkreta aktiviteter i närområdet är själva fundamentet för det nationella brottsförebyggande programmet. Och det verkar som en förvånansvärt stor del av befolkningen kan tänka sig att medverka. I en opinionsundersökning för några år sedan uppgav närmare hälften av de tillfrågade att de själva var beredda att avsätta tid för att delta i brottsförebyggande arbete.⁴³

Vilka verksamheter handlar det om?

I vilka brottsförebyggande aktiviteter deltar frivilligorganisationer och allmänhet? Svaret beror givetvis på vad som avses med ”brottsförebyggande aktiviteter”. Själva har jag ingen uppfattning i frågan – så definitionsproblemet stälptes över på de tillfrågade lokala brottsförebyggande råden. Det innebär att brottsförebyggande aktiviteter i den här undersökningen är sådana aktiviteter som är kopplade till de kommunala samverkansorgan som benämns lokala brottsförebyggande råd. Kopplingen mellan verksamhet och samverkansorgan kan bestå i att utförarna är representerade i rådet, tillfrågas i informella överläggningar eller understöds materiellt. Det väsentliga är att det finns en regelbunden kontakt mellan rådet och de som ingår i verksamheten.⁴⁴

Både intervju- och enkätundersökningen visar att det genomgående handlar om två typer av verksamhet: nattvandring och granssamverkan. Nattvandring och granssamverkan är också de exempel på frivilligmedverkan som ständigt lyfts fram i statliga utredningar och andra offentliga sammanhang.⁴⁵ Vad gäller förekomst och utbredning står dessa verksamheter i en klass för sig. I de allra flesta kommuner (101 av 125) förekom nattvandring. I majoriteten av dessa fall (66 av 101) uppgavs nattvandringen på något sätt vara kopplad till det lokala brottsförebyggande rådet. En fungerande granssamverkan mot brott fanns i hälften av alla kommuner (62 av 125). I hälften av dessa kommuner (30 av 62) uppgavs verksamheten vara kopplad till det lokala rådet.

Utöver granssamverkan och nattvandring pågick även andra aktiviteter med civilsamhället som samverkanspartner i lite mindre än hälften av alla kommuner (58 av 125). Det rörde sig om särskilda projekt mot droger, snatteri, klotter, åldringsbrott, våld mot kvinnor, rasism, återfallskriminalitet, respektive trafikbrott. Men där fanns också föräldrautbildning, fritidsaktiviteter för unga, upprustning av den fysiska miljön, diskussion om etik och moral, samt medling vid brott. Spridningen måste betecknas

⁴³ BRÅ (1997), s 15. Undersökningen genomfördes hösten 1996 av Statistiska Centralbyrån på uppdrag av BRÅ och KBA och bestod av telefonintervjuer med 1500 representativt utvalda personer.

⁴⁴ Det innebär att aktiviteter, som har ett uttalat syfte att förhindra brott men saknar koppling till det lokala brottsförebyggande rådet, faller utanför ramen. Främsta exemplet här är medborgargården. (För en diskussion av gränsdragningen, se RPS (2000).) Det innebär vidare att aktiviteter som inte är kopplade till det lokala brottsförebyggande råden men som kan förmodas ha brottsförebyggande effekter, t ex skolutbildning, inte heller ingår i definitionen. För en utförligare diskussion av begreppet brottsförebyggande verksamhet, se Sahlin (2000).

⁴⁵ Se till exempel *Allas vårt ansvar*, s 56, eller dåvarande justitieminister Freivalds debattartikel, ”Frivilliga bra i kampen mot brott”, *Dagens Nyheter* (990813).

som imponerande. Men förutom nattvandring och grannsamverkan genomfördes inget samverkansprojekt av samma typ i fler än 10 kommuner, enligt enkätsvaren.⁴⁶

Begreppet medborgarbevakning

Det finns en mängd beteckningar på de verksamheter som står i centrum för den här undersökningen: nattvandring, föräldravandring, nattåkning, privatspaning, grannsamverkan, medborgarbevakning och medborgargarde. Det är svårt att dra klara gränser mellan dessa verksamheter med olika namn. Mariefreds nattvandrare i Strängnäs kommun är ett mellanting mellan nattvandring och nattåkning. Gruppen samarbetar nästan bara med polisen och inte med kommunen, och ibland vandrar de till fots, ibland åker de runt i bil. Operation Samverkan i Sturefors i Linköpings kommun är i grund och botten en grannsamverkansförening, men sommartid genomför medlemmarna tillsynsvandringar i området två gånger per dygn. Ibland deltar de också i nattvandringar inne i Linköping. Grannsamverkan i Sommen i Tranås kommun kallas för grannsamverkan men innebär framför allt bilpatrullering i området nattetid.

Medborgarbevakning är ett övergripande begrepp för dessa verksamheter som börjat användas den senaste tiden.⁴⁷ Det inte är så tokigt. Naturligtvis skulle man kunna skilja ut en mängd undergrupper av medborgarbevakning utifrån olika kännetecken - som till exempel om medborgarna ifråga är föräldrar eller ej, om de främst samarbetar med polisen eller fritidsgården, om de går eller åker bil, om de bär särskilda jackor eller ej – och leva med att det fortfarande finns blandformer. Men ur mitt perspektiv är det mindre intressant att definiera skillnaderna mellan olika typer av medborgarbevakning än att se hela det band av aktiviteter och samverkansformer som dessa bildar. I verkligheten är gränserna flytande, men i den presentation som följer behandlas nattvandring och grannsamverkan separat.

Nattvandring

Nattvandring är en företeelse som funnits i landet sedan 80-talet. Det har framställts som något mycket enkelt: en grupp vuxna som går ut på stan några timmar kvällstid och håller lite extra uppsikt. På ett plan stämmer det, men då bortser man också helt från den bakomliggande organiseringen och det institutionella nätverk i vilket nattvandringen ingår.

⁴⁶ Vanligaste samverkansprojekt var verksamheter mot droger som genomfördes i anslutning till nio brottsförebyggande råd. Vanligaste samverkanspartner var idrottsföreningar som ingick i projekt i 10 kommuner. I övrigt handlade det om samma frivilligorganisationer som var representerade i råden (se ovan).

⁴⁷ Se t ex RPS (2000).

Det finns många varianter av nattvandrare och nattvandring.⁴⁸ I en del fall handlar det om föräldrar vilka organiserats utifrån en högstadieskola som bas. De turas om att uppehålla sig runt fritidsgårdar eller följer traktens ungdomar till andra nöjesarrangemang på helgkvällarna, så att var och en bara är ute någon gång per termin. I andra fall handlar det om en fast grupp av nattvandrare som långtifrån bara består av föräldrar och som är ute och vandrar året runt, oftast i de centrala delarna av staden. Dessa grupper är vanligen mindre och medlemmarna vandrar oftare. I en del fall sysslar gruppen enbart med nattvandring, men kan också organisera andra aktiviteter. Av de intervjuade grupperna bedrev nästan hälften även annan verksamhet: de anordnade föredrag, drev fritidsgårdar, höll i kamratstöd eller ledarskapsutbildning. I en del fall var nattvandrargruppen ansluten till riksnätverket (se nedan), i andra fall var den knuten till en annan rikstäckande frivilligorganisation, som t ex Hassela Solidaritet, Missionsförbundet, Föräldraföreningen mot Narkotika eller Hem och Skola. I åter andra fall var gruppen helt fristående.

I likhet med allt annat på detta område befinner sig verksamheten i skärningspunkten mellan offentligt och privat och frivilligsektor. Nattvandring kan karakteriseras som en form av civilsamhällelig egenorganisering aktivt understödd av myndigheter och privata företag. I fråga om de allra flesta grupper jag kommit i kontakt med stöds verksamheten ekonomiskt eller organisatoriskt av både offentliga och privata aktörer. Typfallet här är att kommunen står för lokalen, att enskilda företag sponsrar med jackor och mobiltelefoner, och att den lokala köpmannaföreningen skjuter till ett mindre kontantbidrag. Men det kan också handla om att det lokala brottsförebyggande rådet propagerar för verksamheten, eller att den lokala ICA-butiken skänker kaffebröd som är på väg att bli gammalt.

Till denna mångfacetterade uppbackning kommer det praktiska samarbetet på fältet. När nattvandrarna är ute så sker det nästan alltid i samarbete med offentliga aktörer såsom polis och socialtjänst.⁴⁹ Typfallet är att nattvandrarna kontaktar polisen i början av kvällen för att säga att de är på väg ut och för att höra efter om det är något särskilt på gång. Sedan har de kontakt via mobiltelefoner med både polisen och socialtjänstens fältassistenter, om det finns sådana i kommunen. Nattvandrarna har som policy att aldrig ingripa fysiskt; deras uppgift är att finnas på plats, att föra en diskussion med

⁴⁸ Följande redogörelse bygger på intervjuer gjorda med företrädare för 23 olika nattvandrargrupper i de besökta kommunerna, under tiden maj-oktober 2000. Det rör sig om två grupper i Falkenberg (FBf – 000621+000701) och (FBd – 000620); sex i Gävle (GEc – 000607), (GEd – 000607), (GEe – 000607), (GEg – 000607), (GEh – 000607) och (GEi – 000607); en i Karlstad (KDi – 000509) resp. (KDj – 000512); en i Landskrona (LAd – 000523); två i Linköping (LKf – 000531) och (LKj – 000621); en i Skellefteå (SKe – 000614); en i Skärholmen (SHh – 001031); två i Strängnäs (SNe – 000629) och (SNf – 000515); en i Sölvesborg Skola (SBC – 000522); två i Tranås (TSc – 000530) och (TSd – 000620); en i Trollhättan (THf – 000621); samt tre i Tyresö (TÖe – 000517), (TÖf – 000517) och (TÖg – 000517). Samtliga uppgifter är hämtade från dessa intervjuer.

⁴⁹ Polisen och socialtjänsten var inte de enda exemplen på samarbetspartners till nattvandrargrupper, och ingick inte heller i alla konstellationer. En del nattvandrare samarbetade främst med den lokala fritidsgården, andra grupper byggde främst på ett samarbete mellan hyresgästförening och bostadsbolag, åter andra var kopplade i första hand till skola och socialtjänst.

folk och att rapportera till berörda myndigheter. Om det blir bråk så får polisen ta hand om det och om någon minderårig är berusad så är det ett fall för socialtjänsten. En del informanter betonade den välfungerande kommunikationen med de lokala myndigheterna; andra berättade att informationsutbytet med polisen inte alls fungerar som det var tänkt.

Det saknas i stort sett uppgifter om verksamhetens omfattning. Det finns mycket statistik och undersökningar att hämta när det gäller brottslighet och problemgrupper. Nattvandrarerna däremot tillhör den normalitet som betydligt färre forskare intresserat sig för. Hursomhelst, enligt enkätundersökningen förekom nattvandring i 80 procent av kommunerna. I de besökta kommunerna fanns 23 nattvandrargrupper uppdelat på 12 kommuner.⁵⁰ Den genomsnittliga nattvandrargruppen bestod av 50 personer och hade hållit på i 4-5 år. Sammanlagt knappt 1300 personer var involverade i verksamheten i de tolv kommunerna. Det skulle i så fall betyda 15 - 20 000 aktiva nattvandrare i hela landet, om uppgifterna är tillförlitliga och de besökta kommunerna representativa.⁵¹ Utan tvekan rör det sig om en förhållandevis stor och aktiv social rörelse.

Grannsamverkan

Grannsamverkan mot brott har funnits i Sverige sedan 1980-talets mitt. Men i likhet med nattvandringen har verksamheten aldrig blivit föremål för någon egentlig undersökning. Ingen vet idag hur omfattande verksamheten är, de höga siffror som förekommit⁵² får betraktas som spekulationer. Enligt enkätundersökningen förekom fungerande grannsamverkan – det vill säga, med fortlöpande uppföljning – i hälften av alla kommuner (62 av 125). Fördelningen var densamma i de besökta kommunerna; i den ena hälften fanns grannsamverkan, i den andra hälften fanns det inte. Till den senare kategorin räknade jag två kommuner där grannsamverkan hade funnits tidigare och skyltarna hängde kvar i vissa områden fast ingen längre höll i verksamheten. Närmare upplysningar om verksamhetens omfattning var svårt att få tag på; inte ens de som samordnade grannsamverkan i de aktuella kommuner kunde uppge några exakta siffror på hur många hushåll som var anslutna.⁵³

⁵⁰ Hällefors och Leksand saknade organiserad nattvandring, medan Gävle hade flest nattvandrargrupper, närmare bestämt 6 stycken.

⁵¹ 7 % av befolkningen bor i de 14 besökta kommunerna. Extrapoleringen 15 - 20 000 aktiva nattvandrare ska också jämföras med uppgifter från Riksnätet för farsor och morsor i Sverige. Ordföranden uppskattar antalet aktiva nattvandrare i den egna organisationen till runt 10 000 personer. Det är också en osäker siffra, eftersom det saknas centralt medlemsregister. Skattningen var baserad på dagboksanteckningar förda av lokala nattvandrargrupper. (RN – 000626) Men uppgiften talar för att det finns *åtminstone* 10 000 nattvandrare. För långtifrån alla nattvandrargrupper ingår denna organisation. Av nattvandrargrupperna i de besökta kommunerna var mindre än hälften, eller 9 av 23, anslutna till Riksnätet.

⁵² Enligt en uppgift skulle grannsamverkan för några år sedan ha omfattat 390 000 hushåll. (SOU 1994:122, *Trygghet mot brott i lokalsamhället*, s 143).

⁵³ I tre kommuner lämnade informanterna ungefärliga siffror. I Landskrona var 1000 hushåll anslutna i en kommun med 36 000 invånare. I Strängnäs med 28 000 invånare var det 1500 hushåll, och i Tyresö med 36 000 invånare var det 3500 hushåll.

Att få igång grannsamverkan i områden med hyreslägenheter är något som prioriteras av Brottsförebyggande rådet.⁵⁴ Försöken med trygghetsombud i bostadsområdet Ryd i Linköping är ett sådant exempel (se nedan). Men av de besökta kommunerna att döma rör det sig fortfarande genomgående om villaområden.⁵⁵ Alla jag talat med menar att det beror på att det är lättare att starta grannsamverkan i den typen av områden.⁵⁶

I villaområden kommer initiativet i regel från några av de boende i området. De kontakter den aktör som samordnar verksamheten lokalt, vanligen polisen, men det kan också vara ett försäkringsbolag, en villägareförening eller det lokala brottförebyggande rådet. Därefter sammankallas ett informationsmöte i området, där tjänstemän från polisen ger en kortare utbildning om hur man ska skydda sig och sin egendom mot brott samt hjälper till att organisera upp verksamheten. Det utses även kontaktombud som ska sköta kommunikationen mellan de boende och polisen och andra eventuella samarbetspartners. Polisens roll är central. ”Man bygger upp interna kontaktnät och organiserar effektiva kontaktvägar till Polisen, och etablerar framför allt en fungerande dialog med den lokala Polisen”, som det heter i det vanligaste informationsmaterialet.⁵⁷

Verksamheten är också beroende av att det finns medborgare i området som kan tänka sig att fungera som kontaktombud. Det finns två typer av ombud. Så kallade huvudkontaktombud är ansvariga för ett helt område, med upp till kanske 200 hushåll. Uppföljningen sker genom att polisen eller ett aktivt huvudkontaktombud någon gång per år gör utskick med uppgifter om begångna brott och andra relevanta nyheter. I mer aktiva grannsamverkansprojekt sammankallas de minst en gång årligen till ett större gemensamt möte, där de får mer utförlig information av företrädare för polisen, försäkringsbolag eller räddningstjänst. Huvudkontaktombuden ansvarar för kontakten med den andra typen av ombud, som finns på kvartersnivå (10-15 hushåll).

Grannsamverkansverksamheten saknar en samordnande aktör på central nivå. Oftast är det polisen som håller i verksamheten, men då sker det på lokal nivå och är beroende av den lokala polisens prioriteringar. Ingen myndighet är ansvarig för att hålla igång grannsamverkan, och det finns heller ingen rikstäckande frivilligorganisation typ riksnätverket för nattvandrare. Det enda som sker centralt är framställningen av informationsbroschyrer. I mitten av 1990-talet tog Svenska Stöldskyddsföreningen

⁵⁴ ”Riktlinjer år 2000 för ansökan om ekonomiskt stöd för lokalt brottförebyggande arbete”, Brottsförebyggande rådet, februari 2000; samt BRÅ (2000c), s 47.

⁵⁵ Mitt källmaterial vad gäller grannsamverkan är tunnare än i fråga om nattvandringen. Det består huvudsakligen av intervjuer med fyra poliser, en i Karlstad (KDK – 001130), en i Sölvesborg (SBa – 001214), en i Tyresö (TÖh – 001023), och en i Trollhättan (THg – 000622); tre företrädare för lokala grannsamverkansföreningar, en i Landskrona (LAI – 001116), en i Linköping (LKK – 000621), och en i Strängnäs (SND – 000515); en samordnare på Länsförsäkringar i Östergötland (LKK – 000621); samt en företrädare för Stöldskyddsföreningen (SSF – 000627).

⁵⁶ Detta stöds också av internationella studier. Steven Lab sammanfattar forskningen om amerikanska grannsamverkansprojekt och menar att dessa ”uppträder främst i vita bostadsområden med medelinkomsttagare, där de flesta äger sina egna hus och det är liten omflyttning”. (Lab (1997), s 52).

⁵⁷ ”Ökad trygghet genom samverkan”, broschyr från Svenska Stöldskyddsföreningen (2000).

fram ett informationspaket som presenterar en modell för grannsamverkan, vad som gäller och hur man går till väga. Formellt står också Rikspolisstyrelsen och Brottsförebyggande rådet bakom materialet. Det har spridits i stor omfattning runt om i landet. När informationspaketet trycktes i en ny upplaga 2000 infogades också en uppmaning att kontakta det lokala brottsförebyggande rådet, om man var intresserad av att starta grannsamverkan. Det beskrevs som ett led i att ansvaret för verksamheten överfördes från polisen till det lokala brottsförebyggande rådet.⁵⁸ Enligt enkätundersökning var grannsamverkan kopplad till det lokala brottsförebyggande rådet i hälften av de kommuner där det förekom grannsamverkan (30 av 62).

SAMMANFOGNING AV NYA NÄTVERK

När verksamheten väl kommit igång sker samverkan på fältet huvudsakligen genom de enskilda förvaltningarna. Det innebär att kontakterna mellan socialtjänst och nattvandrare, eller mellan polis och ombuden för grannsamverkan, löper direkt mellan verksamheterna och inte går via det lokala brottsförebyggande rådet. Men de brottsförebyggande råden spelar en aktiv roll när det gäller att sammanfoga nya brottsförebyggande nätverk mellan samhällets olika sektorer eller göra de redan existerande nätverken finmaskigare. Här är tre exempel. Jag kunde ha valt fler - uppfinningsrikedomen på det här området är imponerande.

Gävle – koordinering av nattvandrare

I Gävle kommun fanns vid intervjutillfället 6 fungerande nattvandrargrupper, organiserade runt lokala områden. Våren 2000 tog BIG på sig rollen att samordna och utveckla nattvandringens verksamhet. Det skedde på två sätt.⁵⁹ Det första var att alla nattvandrarföreningar kallades till ett möte i BIGs lokaler. Syftet var att utbyta erfarenheter och diskutera ett samarbete. Uppslutningen var hundra procentig.⁶⁰ Företrädare för BIG presenterade och vann gehör för idén om ett samarbete som sträckte sig utöver de enskilda riskhelgerna. Bland annat kom man överens om att planera en gemensam utbildning i lag och rätt, sjukvård och policyfrågor.

Samtidigt tog BIG initiativ till kampanjen ”Vuxna på stan 2000”, som gick ut på att andra lokala frivilligorganisationer skulle uppmuntras att nattvandra med hjälp av materiella incitament. Upplägget var att en del av det ordinarie föreningsstödet istället betalades ut som ersättning för genomförda nattvandringar. Runt 100 000 kr från kommunens föreningsstöd hade lagts undan i en särskild pott. Sedan kontaktade BIG ett antal invandrar- och idrottsföreningar på orten och meddelade att föreningen får 600 kr per person som nattvandrar utvalda fredagskvällar. 13 invandrarföreningar och

⁵⁸ Se även BRÅs nyutkomna idéskrift om grannsamverkan: ”Det pågår en utveckling mot att andra än polisen tar allt större ansvar för grannsamverkan och andra brottsförebyggande verksamheter, till exempel kommunen genom lokala brottsförebyggande råd.” (BRÅ (2000c), s 12).

⁵⁹ Redogörelsen bygger på en intervju med en av samordnarna på BIG (GEa – 000607) samt tillgänglig skriftlig dokumentation. Kompletterande uppgifter har hämtats i intervjuer med företrädare för de sex nattvandrargrupperna samt en invandrarförening.

⁶⁰ Dessutom deltog två nattvandrargrupper från de angränsande kommunerna Sandviken och Älvkarleby på mötet. Se ”Minnesanteckningar från träff med nattvandrare på BIG 2000-04-13”.

13 idrottsföreningar nappade på erbjudandet. Man fick ersättning för upp till fem personer, så maximalt 3000 kr kunde föreningen tjäna på en kväll. Det handlade om en målstyrning av föreningsbidraget. Dessutom fanns en integrationstanke med i bilden; varje gång vandrade en invandrarförening och en idrottsförening tillsammans. Exempelvis nattvandrade Bosniska föreningen och Gävle konståkningsklubb samma fredag, efter att i början av kvällen ha träffats på bowlinghallen för en halvtimmes information som BIG och polisen höll i.

Tyresö – samarbetskedja

1997 inleddes en satsning i Tyresö som brukar lyftas fram som skolexempel på hur regeringens brottsförebyggande program kan tillämpas i praktiken.⁶¹ Satsningen innebar såväl en serie nystartade projekt som en samordning av existerande verksamheter med brottsförebyggande inriktning, antingen dessa verksamheter skedde i offentlig, privat eller ideell regi. De flesta av projekten drivs av offentliga aktörer. Men samtidigt har föräldrar och frivilligorganisationer fått nya funktioner i den samverkan som främst sker mellan myndigheter. Ett exempel är den samarbetskedja som vid intervjutillfället löpte mellan nattvandrare, Tyresö bostäder, polisen, socialtjänsten, åklagarmyndigheten och kyrkan angående klotter och unga lagöverträdare. Samarbetskedjan var ett resultat av tre projekt som startats inom ramen för det brottsförebyggande rådet: inrättandet av bovärdar, projektet ”snabba åtgärder”, samt medling som åtgärd vid brott.

1998 anställde det kommunala bostadsbolaget Tyresö bostäder 16 så kallade bovärdar i ett försök att återupprätta den gamla portvaktsfunktionen.⁶² Bovärdarna var inte bara ansvariga för underhållet av fastigheterna utan även för brottsligheten, skadegörelsen och den allmänna tryggheten i området. De utbildades av polisen och skulle även samarbeta med andra aktörer för att få ner viss brottslighet som till exempel klotter. En gång varje månad sammanträffar de med polisen för att utbyta information, och mer oregelbundna kontakter finns också med två nattvandrargrupper, som sponsras av bostadsbolaget.

Det har hänt att bovärdar gripit klottrare på bar gärning. Dessa har sedan slussats vidare till projektet ”snabba åtgärder”. Det har inneburit att den gripnes familj kallas till socialtjänsten för samtal kort tid efter förseelsen, samtidigt som personen i fråga erbjudits att göra rätt för sig genom en arbetsinsats i utbyte mot åtalsunderlåtelse. Projektet ”snabba åtgärder” kan även kombineras med det medlingsprojektet, som i Tyresö sker i kyrkans och socialtjänstens regi. Medlingen är ett komplement till en vanlig rättegång, och innebär att den gripne och dennes familj konfronteras med

⁶¹ 1999 valdes det brottsförebyggande arbetet i Tyresö av BRÅ och Skandias Idéer för livet att representera Sverige i den europeiska tävlingen för brottsförebyggande projekt, ”European Crime Prevention Awards”, och den heltidsanställda samordnaren anlitas ofta för att informera om hur man lagt upp arbetet inför representanter från andra kommuner på väg att organisera upp sin brottsförebyggande verksamhet.

⁶² Redogörelsen bygger på intervjuer med samordnaren (TÖa – 000420), en bovärd (TÖj – 010110), en kyrklig företrädare (TÖb – 000517), två nattvandrare (TÖf – 000517) och (TÖg – 000517), samt tillgänglig skriftlig dokumentation.

målsäganden och en tredje part i Bollmora kyrka. Målet är att nå en förlikning mellan parterna, som också i detta fall kan vara att den unge lagöverträdaren åläggs en arbetsuppgift, till exempel att göra rent skolbänkar när det är lov.

Linköping – trygghetsombud

I Linköping pågår sedan 1999 ett projekt i bostadsområdet Ryd, understött av det lokala brottsförebyggande rådet, i syfte att få igång en organiserad grannsamverkan i ett miljonprogramsområde.⁶³ Stommen utgörs av så kallade trygghetsombud, vilkas roll liknar bovärdarnas i Tyresö. Skillnaden är att de jobbar helt ideellt. Deras uppgift beskrivs så här i en rapport från projektet.

"Ett trygghetsombud är någon i huset eller på gården som

- tar ett extra ansvar för att förebygga inbrott och få igång grannsamverkan mot brott
- hälsar nyinflyttade välkomna och informerar om grannsamverkan
- delar ut brottsförebyggande information från polis och försäkringsbolag
- kan hjälpa till med stöldmärkning
- är någon de boende kan vända sig till med frågor
- håller ett vakande öga på gården".⁶⁴

Trygghetsombuden var vid intervjutillfället i maj cirka 10 stycken; de bodde alla i området och värvades ursprungligen från den lokala hyresgästföreningen. De fungerade som en länk mellan å ena sidan de boende och å andra sidan polis, bostadsbolag, försäkringsbolag och socialtjänst. Verksamheten innebar på flera sätt en utvidgning och förtätning av de offentliga brottsförebyggande nätverken. För det första genom att de boende på bestämda tider kunde komma till projektets lokal och vända sig med synpunkter till något av trygghetsombuden vilkas uppgift var att förmedla den informationen till polisen, bostadsbolaget Stångåstaden eller annan berörd instans. För det andra genom att några av trygghetsombuden var representerade i den lokala samverkansgruppen. För det tredje genom en intensiv opinionsbildning, som innebar att lokala upptaktsmöten anordnades runt om i bostadsområdet. Inbjudan gick ut till 40 hushåll i taget; på upptaktsmötet informerade trygghetsombud och projektledare om det pågående brottsförebyggande arbetet i området, bland annat för att värva fler trygghetsombud. Slutligen var några trygghetsombud även med och organiserade nattvandringar i området.

III. Aktörsperspektivet

Fram tills nu har det handlat om bildandet av nya nätverk mellan olika aktörer, och inte så mycket om dessa aktörer själva. Men i detta avsnitt sorterar jag ut några de viktigare aktörerna; dels för att säga några ord om vilka de är och dels för att starta en diskussion om rollfördelningen mellan dem.

Centrala aktörer

⁶³ Redogörelsen bygger på en intervju med projektledaren (LKe – 000531), och ett av trygghetsombuden (LKf – 000531) samt tillgänglig skriftlig dokumentation från projektet.

⁶⁴ "Trygg i Ryd", delrapport, Linköpings kommun (991031), s 6.

Även om den brottsförebyggande verksamheten främst utformats lokalt av lokala aktörer, finns det en rad aktörer på central nivå som aktivt samordnar aktiviteterna, sprider modellerna och bidrar med ekonomiskt stöd. Här presenteras några av aktörerna på central nivå vilka påträffades i de besökta kommunerna. Jag har valt en aktör från vardera offentlig, privat och ideell sektor med rikstäckande verksamhet: Brottsförebyggande rådet, Skandia och Riksnätet för nattvandrare. De beskrivs utifrån vad för alla tre aktörerna har gemensamt, nämligen att de stödjer och samordnar frivilligbaserad brottsförebyggande verksamhet på lokal nivå. Dessutom introduceras ytterligare en frivilligorganisation, Lugna Gatan, som visserligen inte är rikstäckande men tagits med här som exempel på en utvecklingstendens.

BRÅ – en statlig koordinerande myndighet

Allas vårt ansvar antogs av regeringen i juni 1996. Samtidigt tillsattes en kommitté – Kommittén för brottsförebyggande arbete (KBA) – bestående av representanter från Brottsförebyggande rådet (BRÅ), Rikspolisstyrelsen och Kommunförbundet för att förverkliga ”intentionerna i det nationella brottsförebyggande programmet”. Uppdraget var att ”inspirera, stödja och följa det brottsförebyggande arbetet, främst på lokal nivå”.⁶⁵ Mycket av arbetet kretsade kring att få igång brottsförebyggande råd i så många kommuner som möjligt. Genom KBAs försorg skolades mängder av offentliga tjänstemän i teorier om brottsprevention, medan nyckelpersoner samlades till särskilda överläggningar för att diskutera organisatoriska spörsmål. Fram till 1998 fördelade KBA knappt 15 miljoner kronor till projekt runt om i landet; i de allra flesta fall handlade det om startbidrag till kommuner för att ta fram brottsförebyggande program, men en del av pengarna gick även till frivilligorganisationer.⁶⁶

KBA upphörde vid årsskiftet 1998/99 varpå BRÅ övertog kommitténs uppgifter. En avdelning på BRÅ, enheten för lokalt brottsförebyggande arbete, stödjer och utvärderar den verksamhet som äger rum ute i kommunala förvaltningar och lokala polismyndigheter. Men enheten upprätthåller också en del direkta kontakter med frivilligorganisationer. Det sker bland annat genom det ansökning- och rapportförfarande som hänger samman med att BRÅ varje år fördelar projektmedel.⁶⁷ Dessutom bedriver BRÅ en omfattande opinionsbildande verksamhet, till exempel genom att sprida forskningsresultat och berättelser om lyckade projekt via hemsidan, tidningen *Apropå*, nyhetsbrevet *Loopen* och särskilda småskrifter i tillämpad kriminologi.

Skandia – ett privat koordinerande företag

1987 bildade försäkringsbolaget Skandia stiftelsen *Idéer för Livet* för att förebygga våld och skadegörelse.⁶⁸ Stiftelsen delar varje år ut 1-2 miljoner kronor till ett

⁶⁵ SOU 1999:61, *Brottsförebyggande arbete i landets kommuner*, bilaga 1: Kommittédirektiv, s 65.

⁶⁶ ”Sökande register”, KBA: odaterad arbetshandling; SOU 1999:61, s 13ff.

⁶⁷ År 2000 fördelade BRÅ sammanlagt 9 miljoner kronor till lokala projekt. (*Loopen*, nr 3/2000 och nr 4/2000).

⁶⁸ Redogörelsen bygger främst på en intervju med på en central företrädare för *Idéer för Livet* (IDF – 000619) samt en ambassadör (Kdf – 000509). Kompletterande dokumentation har hämtats från hemsidan: <http://www10.skandia.se/ideer/ideer.htm> .

hundratals projekt som huvudsakligen drivs av frivilligkrafter. Pengarna kommer från en särskild aktiefond, Idéer för Livet-fonden, som tillför stiftelsen 1 procent av det sammanlagda fondvärdet varje år.

Utöver stiftelsen och aktiefonden finns en avdelning med samma namn på själva försäkringsbolaget. Vid intervjutillfället i juni 2000 fanns 4 heltidsanställda tjänstemän på avdelningen Idéer för Livet, och dessutom flera så kallade ambassadörer runt om i landet. Ambassadörerna var anställda på företaget som utöver sitt vanliga arbete även jobbade med frågor relaterade till Idéer för Livet. En av huvuduppgifterna var att sköta kontakterna med de 10-15 frivilligorganisationer som ingått i fastare samarbete med företaget.⁶⁹ Bland dessa samarbetspartners fanns flera organisationer som också ingick i de brottsförebyggande nätverken i de besökta kommunerna: Riksnätverket för nattvandrare, Urkraft (Skellefteå), Fryshuset (Stockholm) och KRIS. Samarbetet bestod i att organisationerna fick ett större verksamhetsbidrag av företaget och att de sammankallades till en gemensam årlig konferens. Dessutom marknadsfördes de genom Idéer för Livets hemsida, med 60 000 träffar varje månad.

Riksnätverket för nattvandrare – en landsomfattande folkrörelse

Nattvandrare - Riksnätet för farsor och morsor i Sverige, hädanefter kallat riksnätverket, bildades 1994 och var från början en stockholmsföreelse.⁷⁰ Men vid intervjutillfället i juni 2000 var 146 lokala nattvandrargrupper utspridda över hela landet anslutna till riksnätverket. Organisationen expanderade då kraftigt – på bara lite drygt ett år hade antalet grupper fördubblats.

Det rör sig om en frivilligorganisation som på många sätt knyter an till folkrörelsetraditionen.⁷¹ Verksamheten bygger helt på ideellt arbete, riksnätverket saknar avlönade anställda. De lokala grupperna samordnas genom regionala samordnare, regelbundna möten och utskick till de lokala grupperna. Och när en ny grupp anmäler intresse att börja nattvandra så är det de regionala samordnarna som åker ut och informerar.

På lokal nivå samarbetar nattvandrargrupperna huvudsakligen med myndigheterna, men centralt sker samverkan främst med Skandias Idéer för livet. Tidigare var statliga Ungdomsstyrelsen huvudsponsor för riksnätverket, men 1998 övertogs den rollen av Skandias Idéer för livet. Konkret innebär det att varje nattvandrargrupp tecknar ett avtal med Skandia som gör att gruppen får upp till 20 stycken gul-svarta jackor, att varje nattvandrare får en olycksfallsförsäkring under tiden de är ute, samt att gruppen får ett kontantbidrag om 3000 kr/år. Riksnätverket centralt får dessutom ett generellt verksamhetsbidrag om ca 300 000 kr/år. I gengäld finns Skandias logotype med på alla

⁶⁹ Idéer för Livet samarbetar inte bara med frivilligorganisationer utan även med kommuner, t ex Söderköping, och myndigheter, t ex Folkhälsoinstitutet.

⁷⁰ Redogörelsen bygger främst på en intervju med en riksnätverket ordförande (RN – 000626), samt en regional samordnare (GEj – 000621).

⁷¹ För en beskrivning av den klassiska folkrörelsemodellen, se Lundström / Svedberg (1999), s 13f.

jackor och allt informationsmaterial från riksnätverket. Det är ett sätt för företaget att profilera sig i trygghetsfrågor, vilket stärker varumärket.

Lugna Gatan – en ny typ av frivilligorganisation

Lugna Gatan bildades 1995 som en gren av Fryshusets verksamhet.⁷² Det började med att 20 personer anställdes för att hålla ordning i tunnelbanan, som ett komplement till de traditionella vaktbolagen. Därefter har verksamheten, som hittills bara finns i Stockholmsområdet, vuxit till att även omfatta skolor och förortscentra. Vid intervjutillfället i oktober 2000 fanns Lugna Gatans skolprojekt på runt 12 högstadies- och gymnasieskolor.

De som anställs inom Lugna Gatan är arbetslösa och 20-25 år, många har invandrabakgrund och en del har begått brott. Det betyder att de rekryteras enligt andra kriterier än de som gäller på de flesta andra delar av arbetsmarknaden. Lugna Gatan söker efter personer som känner sitt område väl och fungerar som ”naturliga ledare”. Ett kriminellt förflutet behöver inte vara en nackdel. Men samtidigt sägs det att ”om det funnits tidigare kriminalitet ska ställningstagandet nu vara glasklart avståndstagande. Det är samhällets normer och värderingar som lärs ut.”⁷³

Till skillnad från föregångare till Lugna Gatan, som till exempel Non-Fighting Generation och Guardian Angels, bygger verksamheten inte på ideellt utan på avlönat arbete. Lugna Gatan lever på att sälja sina tjänster till offentliga och privata uppdragsgivare. Lugna Gatan-vårdarna i tunnelbanan finansieras genom att företaget som driver tunnelbanan (Connex) betalar för tjänsten. Lugna Gatan-vårdarna på skolor och i förortscentra finansieras genom att de enskilda skolorna, företaget som äger skolfastigheterna (SISAB) och stadsdelsförvaltningarna köper de aktuella tjänsterna. Verksamheten blir därigenom också resultatinkriktad. För att behålla kontraktet måste Lugna Gatan kunna uppvisa resultat, antingen i form av minskad skadegörelse i tunnelbanan eller i form av ett lugnare klimat på skolan.

Rollfördelningen

I det här avsnittet tänkte jag starta en diskussion om rollfördelningen mellan nattvandrargrupper, grannsamverkansprojekt, företag, enskilda kommuner och statliga myndigheter. Vilken aktör var drivande i samarbetet? Kom initiativet nerifrån eller uppifrån? Vem planerade, vem finansierade och vem utförde jobbet?

Civilsamhällets egenorganisering?

Påfallande ofta har de inblandade aktörerna svårt att avgöra varifrån initiativet kom från början; var det kommunen eller föräldraföreningen, polisen eller villaägareföreningen som kom med förslaget? Jag kommer att lyfta fram statens roll. Men det vore fel att föreställa sig att övriga aktörer saknar egna bevekelsegrunder för att delta i brottsförebyggande arbete.

Hela detta nybildade område består av en sammanflätning av intressen och initiativ från såväl offentlig sektor som näringsliv och frivilligorganisationer. Ta till exempel nattvandringarna. Ibland handlar det om en civilsamhällelig egenorganisering

⁷² Redogörelsen bygger främst på en intervju med två företrädare för Lugna Gatan (LG – 001031).

⁷³ ”Rekryteringskrav”, <http://www.fryshuset.se/www.frys/soc/lugnagatan/rekryt.htm> (001212).

(Grannsamverkan i Sommen, Nattvandrarerna Mariefred), som fångats upp av bland annat polisen.⁷⁴ I dessa fall bygger initiativet helt på lokala resurser och initiativ. De övriga aktörerna kommer in i ett senare skede och det är fullt tänkbart att medborgarbevakningen hade fortsatt även utan polisens utbildning och försäkringsbolagets sponsring. Detta gäller även riksnätverket för nattvandrare som visserligen får stort stöd av Skandia men i övrigt fungerar som en traditionell folkrörelse med lokalavdelningar runt om i landet utan avlönade anställda. På den andra änden av skalan finns projekt som organiserats av kommunen där föräldrar och frivilligorganisationer bara kallas in att utföra de konkreta arbetsinsatserna (kampanjen ”Vuxna på stan 2000” i Gävle; projekt Fenix i Landskrona). I dessa fall upphör nattvandringen oftast i samma ögonblick som projekttiden är slut och de offentligtanställda tjänstemännen inte längre håller i det praktiska.

Från ett annat håll kommer näringslivets engagemang. I utförandeledet finns näringslivet naturligtvis med genom säkerhetsföretag som Securitas och Falck Security, men dessa deltar såvitt jag känner till inte någonstans i den brottsförebyggande samordningen på lokal nivå. I andra fall intar företag respektive intresseorganisationer inom näringslivet en egen, aktiv roll. Det finns exempel på försäkringsföretag som fungerar som samordnare. Det gäller Skandias roll i förhållande till Idéer för Livets samarbetspartners, och Länsförsäkringars roll i förhållande till grannsamverkan i Östergötland. Då har anställda inom företaget ett övergripande ansvar för att samordna verksamheterna. Andra exempel är då det lokala näringslivet tar initiativ till diskussionsfora för brottsförebyggande frågor, som Nätverket Karlstad 2010 eller Attitydgruppen i Tranås. Dessa nätverk existerar parallellt med den kommunala brottsförebyggande satsningen och betonar trygghetsfrågornas roll som tillväxtfaktor i jämförelsevis högre utsträckning. De är ett uttryck för tanken, som fanns formulerad i flera av de besökta kommuner, att ett ambitiöst brottsförebyggande arbete skulle innebära en konkurrensfördel för kommunen och dess företag. Det skulle bidra till ett bättre investeringsklimat och göra det mera attraktivt att etablera sig på orten.

Den vanligaste formen för näringslivets medverkan i brottsförebyggande verksamhet är annars som sponsorer – att enskilda företag skjuter till pengar i utbyte mot att varumärket exponeras genom verksamheten. Det rör sig om allt från små företag som stödjer den lokala nattvandrargruppen till multinationella företag som McDonalds som sponsrar Lugna Gatan. Förmodligen bör detta räknas som ett led i utbredningen av det fenomen som kallas social sponsring. För att sponsra medborgarbevakning har blivit ett sätt för företag att profilera sig som socialt ansvarstagande.

Det motsvaras av tendensen att några frivilligorganisationer mer och mer fungerar som privata företag. Vid sidan om ett närmande till företagets spelregler handlar detta också om en anpassning till den offentliga sektorns omvandling, särskilt den ökade målstyrningen av föreningsbidragen samt att myndigheter i växande utsträckning

⁷⁴ Om polisens instruktioner att knyta till sig sådana initiativ, se RPS (2000), s 12.

köper in tjänster från frivilligorganisationer.⁷⁵ Lugna Gatan är ett exempel på en sådan organisation inom det brottsförebyggande området vars verksamhet bygger på professionellt arbete, företagssponsring och försäljning av tjänster.⁷⁶ Gemensamt för dessa frivilligorganisationer är att de organiserar verksamheter som avser att fylla tomrum i det etablerade myndighetsnätverket. Om det finns ett behov eller skapas en marknad för dessa tjänster så köps de in av socialtjänsten, skolan, kollektivtrafikbolaget eller andra aktörer. Så fort verksamheterna bär sig ekonomiskt knoppas de av i form av aktiebolag, som dock fortfarande kontrolleras av den ursprungliga ideella föreningen.⁷⁷

Statens roll: aktiverande och samordnande

Staten är den centrala aktören i denna historia. Men ytligt sett kan *Allas vårt ansvar* ge intryck av att staten drar sig tillbaka. Det görs ingen hemlighet av att polisen och andra myndigheter inte har lyckats få ner brottsligheten. På upptaktsmöten, i intervjuer och utredningar ställs statistik om brottslighetens ökning under de senaste årtiondena mot siffror om polisens bristande förmåga att lösa dessa brott. Det centrala budskapet är att polisen inte klarar av problemet ensam – vi måste alla hjälpa till. Staten kan inte längre garantera vår säkerhet.

Detta innebär inte att staten skulle göra avkall på sin roll att upprätthålla lag och ordning i samhället. Men sättet att upprätthålla denna ordning – organiseringen – förändras, i linje med den allmänna reformeringen av den offentliga sektorn.⁷⁸ Organisationsmodeller och styrtekniker hämtade från företagsvärlden har i grunden påverkat all offentlig förvaltning, så även de rättsvärdande myndigheterna. Vad beträffar implementeringen av *Allas vårt ansvar* märks denna utveckling främst genom att staten (i) delegerar ansvaret till den lokala nivån, (ii) koncentrerar sig på kärnverksamheten och köper in tjänster från andra aktörer, samt (iii) mobiliserar frivilligorganisationer och vanliga medborgare för utförande av obetalda tjänster.⁷⁹

⁷⁵ Se Lundström/Svedberg (1999), 14ff; Bring (1999), 48f; Lundström/Wijkström (1995), 48f; SOU 1998:38; Ds 1994:94.

⁷⁶ Andra exempel är Urkraft i Skellefteå, Kriminellas Revansch i Samhället (KRIS) och Hassela Solidaritet. De bör fortfarande kallas frivilligorganisationer, eftersom organisationerna varken är en del av den formella myndighetsstrukturen eller enbart drivs för att maximera den egna vinsten. Alla de nämnda organisationerna har en alternativ prägel i förhållande till myndigheterna som köper deras tjänster, och i förhållande till företagen som sponsrar har de någon form av ideologisk bas att stå på. Hassela Solidaritet skiljer sig dock från de övriga genom att inte sponsras av privata företag.

⁷⁷ Detta gäller för Lugna Gatan och Hassela Solidaritet; intervju (LG – 001031) samt (HS – 001122).

⁷⁸ Utvecklingen mot ett större inslag av konkurrens, målstyrning, ledarskap och delegerat budgetansvar inom den offentliga förvaltningen brukar sammanfattas under begreppet *new public management*. För genomslaget i Sverige, se Klausen/Ståhlberg (1998) och SOU 1996: 169.

⁷⁹ Utifrån brittiska förhållanden har David Garland beskrivit en liknande strategi. Han påpekar att ”där den fungerar – och man bör inte underskatta svårigheterna att få den att fungera – medför ansvariggörandets strategi [*the responsabilization strategy*] att den centrala statsapparaten får mer makt än tidigare, dess handlingsförmåga och inflytande utvidgas”. (David Garland (1996), s 454).

1. Delegering av ansvar till den lokala nivån. Istället för att staten på central nivå ansvarar för brottsutvecklingen,⁸⁰ delegeras det ansvaret till lokal nivå, i första hand till kommunerna. Genom bildandet av de lokala brottsförebyggande råden skapas en ort i den kommunala förvaltningen till vilken det direkta ansvaret för ordningsfrågor kan delegeras. Tjänstemännen får fria händer att hitta egna lösningar, anpassade till de lokala förutsättningarna, samtidigt som de ingår i en resultatenheter med redovisningsskyldighet uppåt i hierarkin. Det poängteras ofta att det är kommunerna själva som väljer om de ska inrätta ett lokalt brottsförebyggande råd. Utvecklingen går dock i denna riktning, oavsett vilket val den enskilda kommunen gör.

2. Koncentration på kärnverksamheten. Istället för att stat och kommun själva utför alla tjänster, läggs vissa tjänster ut på entreprenad och köps från företag eller frivilligorganisationer. Ett annat alternativ är att medborgare uppmuntras att själva göra jobbet utan betalning. Koncentrationen på kärnverksamheten har dock inte samma betydelse i det här sammanhanget som inom den sociala sektorn. Polisen och rättsväsendet har inte vidkänts samma nedskärningar och privatiseringar som skolan, vården och fritidsverksamheten. Medan de tjänster som utkontrakterats – eller numera utförs ideellt – inom den sociala sektorn tidigare utfördes av institutioner inom välfärdsstaten, rör det sig i det här fallet ofta om tjänster som ingen utförde tidigare. Före 1980-talets mitt var nattvandring och grannsamverkan okända företeelser – idag är det en folkrörelse. En definition av grannsamverkansgrupper tar också fasta på att de gör sådant som polisen inte skulle ha gjort, till skillnad från medborgargården, som försöker ta över polisens roll.⁸¹ Även tjänster som köps in från frivilligorganisationer som till exempel Hassela solidaritet kompletterar snarare än ersätter polisens eller socialtjänstens insatser.

3. Samordning av obetalt arbete. Civilsamhället har inte i första hand involverats som beslutsfattare utan som utförare av tjänster. I förhållande till civilsamhället har staten intagit en aktiverande och samordnande roll. För att parafrasera titeln på ett viktigt nyliberalt strategidokument skulle man kunna säga att staten slutat ro överallt men börjat styra desto mer.⁸² Det innebär att staten delvis dragit sig tillbaka från tjänsteproduktionen för att utveckla styrfunktionen, i förhållande till privata eller andra tjänsteproducenter. Ur den aspekten utgör implementeringen av det brottsförebyggande programmet ett test på i vilken utsträckning staten och kommunerna förmår att aktivera, stödja och samordna medborgare i egenskap av tjänsteproducenter.

⁸⁰ Se till exempel manifestet *Rakt på brottsligheten*, RPS (1991), där Rikspolisstyrelsen formulerade målsättningen att sänka den traditionella brottsligheten med 20 % under 1990-talet. Året var 1991 och staten aktören.

⁸¹ Intervju med enhetschef (BRÅ – 000626); föredrag hållet av generaldirektören (000426) på Folkets Hus i Stockholm.

⁸² Osborne/Gaebler (1994).

Del II

Samhällets mittfåra eller lagens gränstrakter?

Jag har inte frågat efter vilka effekter som det brottsförebyggande arbetet har på brottsligheten.⁸³ Den grundläggande problematik mot vilken det brottsförebyggande arbetet ska analyseras är frågan om den sociala ordningen: samhällets fortbestånd trots en djupt ojämlig fördelning av resurser och mångfalden av konflikter som det ger upphov till. Det är inte en självklarhet utan något som måste förklaras. Dagens samhälle, med dess resursfördelning och institutioner för konflikthantering, är inte det enda tänkbara resultatet av historiens gång. Det har återskapats aktivt, varvid utfallet inte varit givet på förhand. Avsikten med att här lyfta fram den sociala ordningens problem är att inte så mycket att hitta förklaringar till den aktuella brottsförebyggande satsningen, utan tvärtom. Jag vill veta om den brottsförebyggande satsningen kan förklara den sociala ordningen. Mina frågor rör effekterna på samhällets uppbyggnad och stabilitet. Att undersöka vad brottsförebyggande arbete har att göra med samhällets stabilitet är detsamma som att ställa frågan om hur detta på ett lokalt plan bidrar till att befästa rådande maktstrukturer. Implementeringen av det nationella brottsförebyggande programmet kommer att tolkas som maktutövning. Huvudfrågan blir då att så exakt som möjligt beskriva denna maktutövning – med avseende på tillvägagångssätt, träffyta och effekter.

Fokus ligger på maktutövningens materialitet. Men det går inte att bortse från ideologierna – andra skulle säga diskurserna – som hela tiden är närvarande i organiseringen, från det att intresset väcks till institutionaliseringsfasen. Maktutövningen är ofrånkomligen ideologiskt genomsyrad – genom massmedias skildring av brottsligheten, de intellektuellas diskussion om civilsamhället, akademiska teorier om brottsförebyggande, hela den statliga demokratiutredningen, kulturen av samverkan bland tjänstemännen, företagarnas tal om trygghet och trivsel, kristdemokraternas etik och moral, fryshusets brobygggar-mentalitet, och inte minst skriften *Allas vårt ansvar*. Denna aspekt sammanfattas i ett resonemang om tilltalet i mobiliseringen.

Ett annat antagande är att maktutövningen på det brottsförebyggande området inte är unik. Det har dels att göra med det brottsförebyggande arbetets egen tvetydiga placering: mellan socialpolitik och kriminalpolitik, och i skärningspunkten mellan stat, näringsliv och civilsamhälle. Mycket av det som händer här går därför att hitta på

⁸³ Det skulle vara intressant att veta i vilken utsträckning som det brottsförebyggande verksamheten uppfyller sina egna målsättningar. I Sverige saknas ännu så länge bredare utvärderingar. BRÅ har argumenterat för vikten av att det brottsförebyggande arbetet utvärderas, se BRÅ (2000b). Men hittills har detta skett i mycket blygsam omfattning. I den internationella litteraturen finns däremot gott om studier av effekterna av brottsförebyggande åtgärder. När det gäller den avgörande frågan om åtgärdernas förmåga att sänka brottsligheten pekar resultaten i olika riktningar, se, Lab (1997) och Crawford (1998). Det har visat sig svårt att avgöra om det brottsförebyggande arbetet haft någon effekt på brottsligheten och i så fall vilken. För en diskussion av metodproblemen i sammanhanget, se Crawford (1998), kap. 6.

andra områden. Men det handlar också om mer grundläggande likheter i sättet att utöva makt. Jag utgår från att den brottsförebyggande satsningen ska tolkas som ett exempel på produktiv snarare än repressiv maktutövning.⁸⁴ Det innebär att den inte riktar sig mot dem som bryter mot lagen utan till dem som ska förmås att bära upp den. Maktutövningen träffar inte – eller rättare sagt, bara indirekt – avvikarna i lagens gränstrakter men väl de normala i samhällets mittfåra. Sett ur det perspektivet är *Allas vårt ansvar* ett brett upplagt normalitetsprojekt.

I. Rekrytering av normala medborgare

Frågan om maktutövningens egenskaper behandlas i det närmast följande avsnittet om mobiliseringen av normala medborgare. Kartläggningen av förankringsprocessen i den första delen utgör det empiriska materialet, medan en foucault-inspirerad diskussion runt *governmentality*-begreppet fungerar som teoretisk inspirationskälla.⁸⁵

Gräsrotsmobilisering

Förankringsprocessen var grundlig och innehöll trygghetsmätningar, upptaktsmöten, särskilda träffar med utvalda frivilligorganisationer, flygbladsutdelning i trappuppgångar, intervjuer med nyckelinformanter och kvartersvisa informationsmöten. Åtskilliga tusen människor nåddes av budskapet och slöt upp på dessa möten. De möttes inte av direktiv eller färdiga lösningar utan av myndighetsrepresentanter som var beredda att föra en dialog. De senare rådfrågade kommuninvånarna och frivilligorganisationerna om vad som kunde vara lösningen och vad de ansåg var viktigt att tänka på.

För att få ett mått på djupet i förankringsprocessen frågade jag i enkäten om frivilligsektorn varit med och påverkat inriktningen på det lokala brottsförebyggande arbetet. I drygt hälften av kommunerna (64 av 125) var svaret ja. När det gällde sättet på vilket det skett så handlade svarsalternativen om tillkomsten av det lokala brottsförebyggande programmet. I en femtedel av kommunerna (23 av 125) hade företrädare för frivilligsektorn varit med och skrivit ihop det. I lika många kommuner (23 av 125) hade de lämnat synpunkter på det i ett remissförfarande. Och i en tredjedel

⁸⁴ Produktiv maktutövning innebär, till skillnad från repression, att målgruppen involveras som aktiva subjekt i den egna underkastelsen. För en utförligare diskussion av skillnaden, se Hörnqvist (1996), s 113ff.

⁸⁵ Innan jag startade den empiriska undersökningen formulerade jag ett par arbetshypoteser utifrån de senaste årens diskussioner runt begreppen *governmentality* och *the new penology*. Skolmässigt rör det sig om en fortsättning av traditionen från Foucault, så som den har utvecklats på universiteten i främst de angolsaxiska länderna. *Governmentality*-hypotesen löd: ”Kan den brottsförebyggande verksamheten ses som en samling tekniker att skapa självförvaltande individer?” (Jmf, Rose (1999a); Garland (1997)). *The new penology*-hypotesen löd: ”I den mån resultatet *inte* blir självförvaltande individer; kan brottspreventiva initiativ med civilsamhälleligt deltagande ses som en kostnadseffektiv hantering av överskottsbefolkningen?”. (Jmf, Feeley/Simon (1992), resp. (1994); Brownlee (1998)). Enkelt uttryckt kan jag säga att om den första av hypoteserna slog in hundraprocentigt, så märktes inte ett spår av den andra i materialet.

av kommunerna (39 av 125) hade de suttit med på det lokala brottsförebyggande rådets möten och fattat beslut om det.⁸⁶

Förankringen av regeringens brottsförebyggande program har inneburit en mobilisering av människor på gräsrotsnivå som visar likheter med både de klassiska folkrörelserna från seklets början och sociala rörelser på senare år, till exempel kvinnorörelsen eller den antirasistiska rörelsen. Och det är inte någon tillfällighet. Om de nya styrmodellerna hämtades från storföretagen, så har metoderna för mobilisering istället hämtats från systemkritiska sociala rörelser.

Först ut i Sverige med att förena gräsrotsmobilisering och statlig förvaltning var radikala socialarbetare på 1970-talet.⁸⁷ De tog med sig arbetsmetoderna från studentupproret och protesterna mot Vietnamkriget och integrerade dem i socialtjänstens verksamhet. Modellen kallades samhällsarbete, och där ingick även ett ställningstagande för ”utsatta, förtryckta och oorganiserade människor”. Socialarbetarnas uppgift var att ”vara vägledare och rådgivare, och kanske organisator”.⁸⁸ Det handlade om en underifrånstrategi där myndighetsrepresentanten skulle lyssna in klienterna och kartlägga deras existerande nätverk, och från den utgångspunkten sätta igång och understödja en process som skulle leda till att de fattiga själva skulle kunna ta till vara sina intressen och förändra sin livssituation.

Efter att ha legat i träda under 1980-talet dammades de gamla erfarenheterna av under 1990-talets inledande år.⁸⁹ Sedan dess har underifrånstrategin blivit en bärande del i statliga reformsträvanden som till exempel lokala demokratiutvecklingsprojekt.⁹⁰ I förhållande till ursprunget i de klassiska folkrörelserna hade den dock genomgått ett par anmärkningsvärda förskjutningar, då strategin under senare hälften av 90-talet nådde det brottsförebyggande området. Den mest iögonfallande skillnaden var att mobiliseringen i det förra fallet skedde oberoende av staten – och ibland även i opposition mot det etablerade samhället – medan den brottsförebyggande folkrörelsen organiseras av staten. Det förutsätter en intressegemenskap mellan alla tilltänkta samverkanspartners – polis, invandrarungdomar, regering, idrottsledare,

⁸⁶ Involveringen av civilsamhället i beslutsprocessen är sannolikt mer betydelsefull som mobiliseringsfaktor – för att motivera till fortsatt deltagande – än som kanal för inflytande. I realiteten förefaller inte frivilligsektorn ha påverkat inriktningen nämnvärt. Tjänstemännens ord är inte lag men det blir ändå som de föreslagit från början, vilket har att göra med att de är fler till antalet, sitter inne med sakkunskapen och arbetar med frågorna dagligen. De medborgare och frivilligorganisationer som är av en annan mening protesterar inte utan avstår istället från att delta i samarbetet. Jag har gått genom remissvaren från flera kommuner; visst fanns det en del kritiska synpunkter men jag har inte funnit exempel på radikalt avvikande åsikter, som att det skulle vara olämpligt att samarbeta med polisen, eller att socialtjänsten borde ha annat att syssla med.

⁸⁷ För en sammanfattning av erfarenheterna, se Sundh / Turunen (1992).

⁸⁸ Alf Ronnby, ”Mobiliseringsprocessen i samhällsarbete”, i Sundh / Turunen (1992), s 202.

⁸⁹ En rapport från socialtjänstkommittén pekar på brister i projekten från 70-talet, men fortsätter: ”Ändå vanns värdefulla erfarenheter för framtiden genom de insatser som gjordes såväl av dåtidens unga pionjärer som av kommuner och bostadsföretag. De blir på nytt av värde i den nya situation som uppkommit på grund av såväl 90-talets ekonomiska kris som den långsiktiga samhällsomvandlingen.” (SOU 1993:91, s 54).

⁹⁰ Peterson (1997), s 87.

försäkringsbolag, pensionärer, etc – som aldrig problematiseras. Klassmotsättningar, strukturell rasism och andra djupa konflikter har ingen plats i det schema över samhället där ”alla goda krafter samverkar”.

Andra förskjutningar har skett i förhållande till 70-talets samhällsarbete. Dåtidens radikala socialarbetare riktade sig främst till de fattiga i syfte att förändra deras förhållanden. Målgruppen var ”förtryckta och politiskt fattiga grupper” och ambitionen var ”utveckla kritiskt tänkande och förändrande handlingar i gruppens intresse”.⁹¹ Dagens brottsförebyggande mobilisering riktar sig emellertid inte till en särskild grupp utan till alla medborgare. (Detta gäller i varje fall på ett ideologiskt plan; på ett praktiskt plan tillfrågas främst människor som är resursstarka i termer av socialt kapital.) Dessutom har mobiliseringen flyttats över från en socialpolitisk till en kriminalpolitisk kontext, vilket gjort att den materiella livssituationen försvunnit ur sikte, till förmån för kompetensen att förhindra brott.

Medborgaren i civilsamhället

Ett grundläggande kännetecken hos de brottsförebyggande initiativen är att ingen kan tvingas att delta. Mobiliseringen står och faller med dess förmåga att väcka eller knyta an till ett intresse. Det behöver i och för sig inte handla om några märkvärdigheter. Jag har mött de mest skilda motiveringar till att delta. Det kan röra sig om viljan att göra en insats, önskan att skydda sin egendom, utsikten till bättre kontakt med grannarna eller med andra föräldrar, irritation över polisens bristande förmåga, ekonomiska incitament som sänkta försäkringspremier, behovet att kunna känna sig trygg där man bor, eller en kombination av flera motiv.

Men för att nå en kontinuitet över tid måste mobiliseringen tilltala en målgrupp. Och som alla målgrupper skapas denna delvis genom mobiliseringen. Mycket beror på hur den tilltalas. I det här fallet adresseras människor i egenskap av potentiella brottsoffer, ansvarstagande föräldrar eller idrottsledare, eller som boende i ett särskilt område. Mobiliseringen vänder sig även till dem som bor i nerslitna bostadsområden, som systematiskt diskrimineras på arbetsmarknaden, som sett den sociala servicen försämrats. Men de tilltalas inte som tillhöriga ett kollektiv i motsättning till andra kollektiv, som drar fördel av deras underordning, utan just som potentiella brottsoffer eller som enskilda medborgare med samma rättigheter och skyldigheter som alla andra.

Den senare målgruppen engageras inte för att kräva bättre betalt, bättre kollektivtrafik eller bättre utbildningsmöjligheter utan för att hålla ordning och få slut på skadegörelsen i området. Men ingen mobiliseras å andra sidan enbart i egenskap av brottsbekämpare. Adressaten framför andra för *Allas vårt ansvar* är medborgaren i civilsamhället. Det är det centrala ideologiska tilltalet i hela projektet. Det är vad alla brottsoffer, föräldrar, idrottsledare och hyresgäster anses vara i grund och botten. ”Medborgare”, tillsammans med ”civilsamhälle”, var också två av de mest vanligt

⁹¹ Ronnby (1977), s 4.

förekommande begreppen i 1990-talets politiska debatt och akademiska forskning.⁹² Båda begreppen har blivit ordentligt ideologiskt impregnerade. De pendlar mellan att fungera som termer med respektive utan värdeladdning. Så blir civilsamhället ett område utanför staten och marknaden – som inte präglas av konkurrens och hierarki utan av trygghet, ömsesidiga relationer och ett fritt meningsutbyte. Medborgare blir personer med svenskt medborgarskap – som tar ett ansvar för lokalsamhället och deltar i landets demokratiska styre. Å ena sidan en färglös beteckning, å andra sidan ett värdeomdöme. Det innebär att målgruppen för den brottsförebyggande mobiliseringen – medborgarna i civilsamhället – redan existerar i mening, som fysiska personer, men inte nödvändigtvis i en annan mening, som skötsamma och ansvarstagande medlemmar i en trygg lokal gemenskap.

Även i detta fall rör det sig om en importprodukt. Närmast kom den från en politisk diskussion som utvecklades under 1990-talet, bland annat – men inte enbart⁹³ – av förnyarfalangen inom socialdemokratin. I motsats till de så kallade traditionalisterna var ambitionen att hitta vägar bort från välfärdsstaten och samtidigt hålla distansen till nyliberala lösningar. Medborgaren bestämdes i motsats till både klienten och kunden. Klienten framställdes som det passiva objektet för de sociala myndigheternas ingripanden, medan medborgaren var det aktiva subjektet som tillsammans med sina närmaste tog saken i egna händer. Kunden var den kalkylerande aktören på marknaden, medan medborgaren ansågs ta ett samhällsansvar och även se till andra värden än de ekonomiska.

Alla medborgare framställdes som jämlika; fanns det några skillnader mellan dem så beskrevs de inte i termer av klass eller kön utan i graden av aktivitet. Den centrala skiljelinjen gick inte mellan över och under utan mellan aktiv och passiv. I storstadsutredningens delbetänkande i mitten av 1990-talet redogjordes för ”den aktive medborgaren”: ”Kunnig, trygg och medveten, klarar att orientera sig i den egna geografien. Stor social kontroll med intensivt utbyte med andra medborgare. Känner identifikation med det politiska och samhällseliga systemet. Upplever sig ha befälet över sitt liv.” Motsatsen kallades för ”den passive medborgaren” och beskrevs på följande sätt. ”Ointresse och oförmåga att kontrollera den egna geografien. Viss aktivitet inom begränsade områden, men i stort sett passiviserad. Artikulerar missnöje med samhällsförändringar. Upplever att egna synpunkter är ointressanta för makthavare. Förtroendekris i relation till det politiska systemet.”⁹⁴

⁹² ”Civilsamhället” introducerades på bred front i moderat idédebatt runt 1990, och slog några år senare genom i den akademiska världen. (Dahlkvist (1995), s 153 ff).

⁹³ För en diskussion av civilsamhällets karriär inom Timbro-högern, se Trägårdh (1999).

⁹⁴ SOU 1996:177, Egenmakt, s 90f. Vikten av denna typ av aktiva medborgare – och baksidan, de ”passiva” medborgarnas förbannelse – har diskuterats i fler rapporter. SNS Demokratiråd (1998) lyfter fram ”goda medborgare” som en nödvändighet för att det politiska systemet ska fungera. (s 9) Man har också försökt mäta förekomsten av denna typ av medborgare. Speciellt föreningslivets och det ideella arbetets omfattning har då kommit att bli en värdemätare på medborgarskapet. ”Allt frivilligarbete som utförs i föreningslivet”, skriver två forskare vid Sköndalsinstitutet, ”kan ses som olika uttryck för gestaltningar av medborgarskap”. I sakfrågan argumenterar de för att omfattningen av medborgarnas frivilliga engagemang är stabilt. (Jeppsson Grassman/Svedberg (1999), s 129) SNS

Träffytan

Om den brottsförebyggande mobiliseringen riktar sig till medborgaren i civilsamhället blir nästa fråga, vad som faktiskt träffas. I förlängningen av tillvägagångssättet och tilltalet ligger den dubbla träffytan, självförhållandet och närmiljön.

I *Allas vårt ansvar* fastslås att ”brottsligheten måste angripas lokalt, där problemen finns”.⁹⁵ Eftersom människor blir utsatta för brott i sin lokala miljö är tanken att lösningarna finns att hämta på samma plan. Under hela 90-talet har uppfattningen gått som en röd tråd genom statliga utredningar, att det är på lokal nivå som problemet med brottsligheten kan och ska lösas.⁹⁶ Det sammanhänger med en bestämd uppfattning om vad som utgör både problemet och brottsligheten. *Allas vårt ansvar* riktar sig uttryckligen enbart mot vissa brott. Det är en mobilisering mot vardagsbrottsligheten. ”Programmet riktar sig mot vad vi vanligen kallar traditionell brottslighet, stölder, bedrägerier, våld och skadegörelse, dvs. den brottslighet som helt dominerar brottsstatistiken och som vanligen drabbar människorna i deras vardag.”⁹⁷ Det följer att exempelvis brott mot arbetsmiljölagen, ekonomisk brottslighet, illegal vapenhandel, väktarvåld, mutbrott eller miljöbrott inte omfattas av det brottsförebyggande programmet.

Även medborgarbevakningen riktar sig mot traditionell brottslighet i närmiljön. Typexemplet är grannsamverkansprojekten, som bildar nätverk för att förhindra egendomsbrott i bostadsområdet. Jag har i undersökningen inte påträffat gräsrotsinitiativ för att förebygga miljöbrott eller ekonomisk brottslighet. Visserligen ingår projekt mot kvinnomisshandel. Men den traditionella brottsligheten är den allt överskuggande angelägenheten. Avgränsningen brukar förklaras med att det är vardagsverkligheten som står i fokus och att det är på den nivån som vanliga medborgare kan göra en insats.⁹⁸ Men även väktarvåld och arbetsmiljöbrott ”drabbar människorna i deras vardag”, och även denna typ av missförhållanden går att påverka om bara viljan finns. Inriktningen på traditionell brottslighet bör nog istället ses som en markering av att den vardagsverklighet som är aktuell i sammanhanget består av en bestämd tolkning av normalbefolkningens vardagsverklighet. I den tolkningen kommer hoten mot närmiljön inte från kapitalstarka grupper utan snarare från den grupp människor som befolkar fängelser och behandlingshem.

Den andra träffytan är självförhållandet. När begreppet social brottsprevention förklaras i *Allas vårt ansvar* sägs det handla om bland annat åtgärder som ”syftar till

Demokratiråd däremot menar att ”Föreningssverige börjar knaka i fogarna”, och varnar för att ”erosionen av det sociala kapitalet kan leda till negativa konsekvenser för hela samhället. (SNS Demokratiråd (1998), s 68).

⁹⁵ s 5.

⁹⁶ Ibland markerar själva titeln att det handlar om den lokala nivån; *Lokalt brottsförebyggande arbete m.m.* (Ds 1992:93); *Trygghet mot brott i lokalsamhället* (SOU 1994: 122); *Brottsförebyggande arbete i landets kommuner* (SOU 1999: 61).

⁹⁷ *Allas vårt ansvar*, s 13.

⁹⁸ Intervju med enhetschef på BRÅ, (BRÅ – 000626).

att stärka självkontrollen”.⁹⁹ Det kan tolkas i repressiv mening, som en disciplinering av individer för att få dem att avstå från bestämda handlingar. Men jag menar att den brottsförebyggande mobiliseringen väsentligen är produktiv och inte repressiv, den skapar snarare än förbjuder beteenden. Ett sätt att beskriva detta är genom att ta fasta på begreppet egenmakt, som för övrigt nämndes spontant i ett par av intervjuerna.

Egenmakt är en del av underifrånstrategin. Historiskt är ursprunget detsamma. Begreppet kom från USA och 60-talets sociala rörelser, där egenmakt (*empowerment*) associerades med frigörelse från förtryck. Därifrån hämtades det över som en målsättning i den ovan beskrivna modellen för samhällsarbete. Fokus låg på att aktivera människor vilkas problem bland annat bottnade i deras egen passivitet. Egenmakt kom att beteckna ”program som syftar till att omvandla de fattiga till självförsörjande, aktiva, produktiva och deltagande medborgare”.¹⁰⁰

I 1990-talets svenska diskussion återintroducerades begreppet av förnyarfalangen inom socialdemokratin.¹⁰¹ Egenmakt hade då förlorat kopplingen till makt i egentlig mening. Motsatsen till egenmakt var inte underordning utan vanmakt.¹⁰² Utmärkande för både egenmakt och vanmakt är att det handlar om individens – eller gruppens – förhållande till sig själv. Det är de öppna handlingsalternativen som står i centrum. Den faktiska positionen i de samhälleliga maktstrukturerna är av underordnad betydelse. Det gäller att ha kontroll över sig själv och sitt liv under rådande omständigheter – oavsett vilka omständigheter dessa är. Den förändring som ska komma till stånd är att målgruppen blir självförvaltande genom att förhålla sig aktivt till sina möjligheter och utnyttja de befintliga strukturerna.

I boken *Powers of Freedom* beskriver Nikolas Rose en generell utbredning av ”självtekniker som är nödvändiga för en ansvarsfull självförvaltning”.¹⁰³ Han sätter det också i samband med politikens moralisering. Det vill säga, att de sociala bakgrundsfaktorerna minskar i betydelse medan medborgarnas skyldigheter betonas och deras rättigheter villkoras.¹⁰⁴ Denna moralisering av politiken märks också i det brottsförebyggande arbetet. Men lika viktigt är att det inte enbart handlar om moral. Förutom uppmaningarna om önskvärt beteende och överskjutandet av ansvar på individen, ges också verktygen. Genom att medborgare och frivilligorganisationer skolas i brottsbekämpning, och genom att de deltar i nattvandringar och granssamverkan, utvecklas en handlingskompetens – i just det avseendet – som inte är försumbar.

⁹⁹ s 63.

¹⁰⁰ Cruikshank (1994), s 35.

¹⁰¹ Grunddokumentet i sammanhanget är Eneroth/Olsson (1993). För en summering av begreppets vidare öden i svensk politisk debatt, se Trägårdh (2000).

¹⁰² SOU 1996:177, s 89.

¹⁰³ Rose (1999a), s 188.

¹⁰⁴ aa, s 188ff; se även Baistow (1995), s 37ff.

Slutsats

Man kan på goda grunder ifrågasätta om den brottsförebyggande satsningen i första hand är riktad mot kriminella, stökiga ungdomar eller andra avvikare. Brott och brottslingar är något som brottsförebyggande verksamhet med frivilligmedverkan har få direkta beröringspunkter med. Det är klart att någon gång skriver nattåkarna ner bilnumret till en misstänkt inbrottstjuv, och någon gång lokaliserar nattvandrarerna personer som säljer hembränd sprit till traktens ungdomar. Men som jag kan bedöma det har medborgarbevakare i regel en ganska begränsad kontakt med den brottslighet som de ska förhindra, samtidigt som kontakten med missbrukare och människor i riskzon är ytlig och inte rymmer några möjligheter till egentlig påverkan.

Min slutsats är att maktutövningen i den brottsförebyggande mobiliseringen inte riktas mot dem som begår brott utan mot dem som ska förhindra brott. Det handlar inte i första hand om att stämpla och utestänga avvikare – även om detta naturligtvis också blir följderna – utan om att återuppbygga en normalitet anpassad till nya förhållanden. Därav alla tekniker och resonemang som går ut på att skapa aktiva och säkerhetsmedvetna, laglydiga och samarbetsvilliga medborgare. Ibland behövs bara en mindre insats, som då villaägare rekryteras till grannsamverkan. En kort utbildning gruppvis, utnämmande av kontaktombud, utbyte av telefonnummer och uppföljning nästa år. Ibland krävs betydligt mer, som då ledarfigurerna i förortsgängen rekryteras till Lugna Gatan. En inledande ledarskapsutbildning följs av återkommande personliga samtal med projektledarna, kopplat till en tydlig karriärstege. Men i båda fallen handlar det om att utveckla en sådan kompetens hos de aktuella personerna att de ska kunna ta ett ansvar för att själva upprätthålla ordningen i närmiljön.

II. Den svenska modellen i miniatyr

På ett individuellt plan skulle alltså den brottsförebyggande satsningen, om den är framgångsrik, innebära en rekrytering av medborgare som kan ta ett ansvar för den allmänna ordningen och säkerheten, vad som än händer. Men vad kan man säga om effekterna på ett institutionellt plan? I den första delen presenterades en rad exempel på nya samverkansformer inom det brottsförebyggande området. Här tänkte jag återknyta till dessa för att undersöka vari nyheten egentligen består. Den centrala frågeställningen är hur den aktuella konstruktionen av samhällsliga relationer i statens periferi skiljer sig från den svenska modellen.

Lokal korporatism

I *Allas vårt ansvar* rekommenderas kommunerna att låta företrädare för den offentliga sektorn, näringslivet och frivilligsektorn ingå i det lokala brottsförebyggande rådet.¹⁰⁵ Inte desto mindre fungerar runt hälften av de brottsförebyggande råden som samverkansorgan uteslutande för myndigheter.¹⁰⁶ I förhållande till den tradition av

¹⁰⁵ s 57f.

¹⁰⁶ Jag har inte hittat någon förklaring till denna uppdelning mellan kommunerna. Det finns till exempel *ingen* korrelation mellan socialdemokratiskt alternativt borgerligt styre i kommunen å ena sidan och involveringen av civilsamhället i brottsförebyggande verksamhet å andra sidan. Kanske kan

samarbete mellan skola, polis och socialtjänst med rötter i 70-talet skulle det i så fall inte innebära någon större förändring, förutom att fler myndigheter har involverats i samarbetet.¹⁰⁷

Men i den andra hälften, eller i 62 råd, fanns civilsamhället representerat, medan 45 råd innehöll företrädare från samtliga sektorer. Det innebär att de lokala brottsförebyggande råden i många fall representerar en ny typ av samverkansstruktur, jämfört med det som brukade kallas för den svenska modellen. Denna beskrevs bland annat i två böcker där författarna, Bo Rothstein respektive Leif Lewin, drev tesen att Sverige under hela efterkrigstiden, fram till 1980-talet, var ett samhälle där många viktiga beslut och kompromisser förhandlades fram i överläggningar mellan regeringen, de stora arbetsgivarorganisationerna och fackföreningarna.¹⁰⁸ SAF, LO och TCO deltog också i själva statsförvaltningen på central nivå, exempelvis genom att organisationerna var representerade i styrelserna för statliga verk.¹⁰⁹ Denna korporatism¹¹⁰ var en väsentlig beståndsdel i den svenska modellen.

Det nyliberala systemskiftet åren runt 1990 innebar en nedmontering av den korporativa organiseringen på central nivå, samtidigt som en motsvarande organisering på kommunal nivå aldrig hade utvecklats.¹¹¹ Hermansson (1999) bekräftar i huvudsak tesen om en avkorporativisering på central nivå, men visar också att den varit ofullständig.¹¹² Frågan är nu om inte satsningen på det brottsförebyggande arbetet är en del av en utveckling mot nya korporativa förvaltningsorgan, som på minst tre punkter skiljer sig från den form av korporatism som bar upp den svenska modellen.

För det första handlar det om en organisering på lokal och inte på central nivå. De aktörer som möts i de lokala brottsförebyggande råden är inte regeringen utan kommunen och polisen, inte de stora arbetsgivarorganisationerna utan den lokala köpmannaföreningen och enskilda företag, inte de stora fackföreningarna utan (andra) frivilligorganisationer och enskilda medborgare. Det ska också jämföras med det nationella brottsförebyggande programets egen historia. 1980, första gången som lokala brottsförebyggande råd fördes på tal av en statlig utredning så föreslogs en sammansättning som i huvudsak överensstämmer med rekommendationerna i *Allas*

denna lokala variation jämföras med en implementeringen av *new public management* i den kommunala förvaltningen. För när det gäller i vilken mån målstyrning, konkurrensutsättning, beställar/utförar-system etc har genomförts finns det också en kraftig lokal variation, som det ännu återstår att förklara. Se Montin (1998), s 92ff; Klauesen/Ståhlberg (1998), 194ff.

¹⁰⁷ Se förordningen om ”intensifierat samarbete mellan barnavårdsnämnd, skola och polis”, SFS 1970: 513; samt SOU 1990: 92 *Våld och brottsoffer*, s 123.

¹⁰⁸ Rothstein (1992); Lewin (1992).

¹⁰⁹ Lewin (1992), s 66f.

¹¹⁰ Korporatism kan betyda mycket. Två saker är dock väsentliga: att institutionerna bygger på partssammansättning (organisatoriskt) och intressegemenskap (ideologiskt). För en diskussion av begreppet nykorporatism, se Offe (1985), s 236ff.

¹¹¹ Rothstein (1992), s 347ff; Lewin, s 69f, s 98ff.

¹¹² Hermansson (1999), s 21ff.

vårt ansvar. Men då föreslogs även en motsvarande korporativ organisering på central nivå – kallad BRÅs samhällsråd – som inte längre var aktuell 1996.¹¹³

För det andra handlar det inte längre om att samla arbetsmarknadens parter. Naturligtvis finns det undantag; i Skellefteå har man försökt få med sig SAF, LO och TCO i det lokala brottsförebyggande rådet. Men i regel har de frivilligorganisationer som deltar i det brottsförebyggande samarbetet ingen eller mycket svag koppling till arbetsmarknaden, medan de företag som ingår inte deltar som parter i motsättning till andra parter på arbetsmarknaden. Företagen deltar som potentiella sponsorer eller ännu hellre, som vilken annan aktör som helst i lokalsamhället med ett intresse av trygghet och trivsel.

För det tredje fattas inga beslut i de lokala brottsförebyggande råden som rör fördelningen av materiella resurser i samhället. Genom att skapa lag och ordning – eller trivsel och trygghet – kan rådet påverka förutsättningarna för företagsetableringar eller stabilisera följdverkningarna av den ekonomiska politiken. Men till skillnad från den svenska modellens korporativa organ saknar brottsförebyggande råd och andra nybildade samverkansorgan mandat för någon som helst omfördelning av samhällets rikedom.¹¹⁴ Allt ska ske med befintliga resurser, som det heter. Ur denna aspekt står implementeringen av det brottsförebyggande programmet för en korporatism som innebär ideologisk och organisatorisk integration av delar av befolkningen utan materiell kompensation.

Nya förmedlingar

En del av välfärdsstatens institutioner har avvecklats och ännu fler har utsatts för ett stort förändringstryck. Det har också skrivits mycket om de nedskärningar som gjorts, men mindre om vad som kommit i det bortskurnas ställe. En central frågeställning i den här undersökningen har varit att lokalisera och beskriva de institutionella förmedlingar som tillkommit under de senaste åren. De lokala brottsförebyggande råden är det främsta exemplet på institutionellt nyskapande. Men det har även skapats en serie andra förmedlingar.¹¹⁵

¹¹³ Ds 1980:7, *Utveckling av BRÅ*, s 15f, 134f, resp. 141f. I mitten av 1980-talet, då Rikspolisstyrelsen (RPS) ansvarade för samordningen av den lokala brottsförebyggande verksamheten, förverkligades en variant av förslaget. Inom ramen för kampanjen ”samverkan mot brott” inrättades Centrala samordningsgruppen, som sammanträdde minst en gång årligen. Där ingick bland annat representanter från LO, Riksidrottsförbundet och Riksförbundet Hem & Skola tillsammans med företrädare för BRÅ, RPS, SAF, Skolöverstyrelsen och Socialstyrelsen. (RPS (1987), s 13ff; RPS (1990), s 10f).

¹¹⁴ Om detta bara gällde för de brottsförebyggande råden vore det kanske inte så anmärkningsvärt, med tanke på att antagandet om ett samband mellan sociala reformer och minskad brottslighet problematiserats på senare år. Men om det gäller för samtliga reformprocesser, som artikulerats tillsammans med brottsförebyggande arbete, så är det däremot en viktig skillnad.

¹¹⁵ Jag använder ordet förmedlingar därför att det inte rör sig om institutioner i samma mening som de avvecklade fritidsgårdarna, mentalsjukhusen eller behandlingshemmen för missbrukare. Det rör sig inte som tidigare om institutioner som är fysiskt avgränsade, med en specifik målgrupp och ett specifikt kompetensområde, utan snarare om organisatoriska nätverk med ett mindre tydligt fokus som utvecklas i luckorna mellan traditionella aktörer.

Det finns på många håll en särskild kommunal brottsförebyggande samordnare. De är en del av det lokala brottsförebyggande rådet men förtjänar att uppmärksammas särskilt. Arbetet går ut på att praktiskt samordna den offentliga sektorns verksamheter i brottsförebyggande riktning och på samma gång understödja och kommunicera med näringsliv och frivilligorganisationer i samma ärende. För att genomföra uppdraget måste samordnaren bygga nätverk, formella eller informella, mellan olika aktörer. Varje råd verkar hålla sig med en egen tjänstebeteckning – projektsamordnare, utvecklingsledare, samordnare, koordinator, etc – men det handlar om samma funktion. Och tendensen är att denna tjänst håller på att institutionaliseras. I flera kommuner har projektanställningar under den allra senaste tiden omvandlats till fasta tjänster. Dessutom har det nyligen bildats ett särskilt nätverk för kommunala samordnare och närpolis. ¹¹⁶

Men det är förmodligen inom civilsamhället som flest förmedlingar har tillkommit. Nattvandrargrupper i centrum, nattåkare på landsbygden, ombud för grannsamverkan i bostadskvarteren – i förhållande till den svenska modellen rör det sig om helt nya institutionella förmedlingar. Det är i grunden vanliga föreningar, uppbyggda på samma sätt som en fågelskådarklubb, en scoutkår eller en fotbollsförening. Men de ingår samtidigt i myndigheternas ombildade institutionella nätverk på lokal nivå. Utan att göra avkall på sin formellt oberoende ställning, ingår verksamheterna i den nya ordningsskapande arbetsdelningen mellan privata säkerhetsföretag, polisen och kommunala förvaltningar.

Det handlar om tjänster som de andra aktörerna har svårt att tillhandahålla. Medborgarbevakning är inte något som ett väktarbolag skulle kunna ersätta med samma resultat. Utöver övervakning innebär nattvandrar- och grannsamverkansgrupper en informationskanal som sträcker sig från gatan till familjeförhållanden. Därigenom får de tillgång till en typ av information baserat på förtroenden, som poliser och väktare har svårt att skaffa sig. De senare kan emellertid ta del av uppgifterna på gemensamma samordningsmöten, där sekretess inte är något hinder, som åtminstone en informant uttryckte det. ¹¹⁷ Om samarbetet fungerar medför alltså delegeringen av ansvar till frivilliggrupperna ingen kontrollförlust utan en förstärkt kontroll. Vidare, eftersom verksamheten sker på ideell basis innebär medborgarbevakningen dessutom ett ideologiskt ställningstagande. För en polis eller väktare kan det handla om att utföra ett lönearbete bland andra, men deltagande i nattvandring och grannsamverkan tolkas ofta – inte minst av dem som själva ingår i verksamheten – som ett ställningstagande för normer och värderingar. Vilka normer och värderingar anges sällan, eftersom det är underförstått. Men i de fall då målgruppen inte är en självklar del av normaliteten formuleras kraven mera uttryckligt. Det gäller till exempel vid mobiliseringen av ungdomar från fattigare förhållanden. I Lugna Gatans rekryteringskrav poängteras att det handlar om ”samhällets normer och värderingar”. I det kontrakt som undertecknas av de medverkande i

¹¹⁶ *Skydd och Säkerhet*, nr 3/2000, s 14f. Bakom organiseringen står försäkringsbolaget Folksam, Svenska Stöldskyddsföreningen och Bengt Frihs konsultverksamhet.

¹¹⁷ (HFa – 000505).

folkraceverksamheten i Trollhättan sägs att man vill ”verka för ett normalt skol- och arbetsliv”.¹¹⁸

Skolan är ett annat område för framväxten av nya förmedlingar. Sedan mitten av 80-talet har kamratstödsverksamheten gjort sitt intåg i skolans värld. Kamratstödjare är i regel arbetslösa och i 20-årsåldern; de fungerar som mellanhänder mellan elever och skolans personal, och ska bland mycket annat förbättra ordningen på skolan.¹¹⁹ Bakom sig har de Hasselas ledarskapsutbildning – en veckolång internatkurs – eller någon variant av denna, om kamratstödet sker i annan regi. Förbundet Hassela Solidaritet, som startade verksamheten, beräknar att 5 000 personer har genomgått utbildningen och jobbat som kamratstödjare under åren 1983-98.¹²⁰

Men allt är inte nytt under solen, i det brottsförebyggande arbetet återskapas också äldre förmedlingar. Det gamla systemet med portvakter i hyreshusen, som bland annat ansvarade för ordningen, är förebilden för bovärdarna i Tyresö (se ovan). Liknande projekt har under senare delen av 90-talet initierats på flera håll i landet. Det rör sig inte sällan om en blandning av avlönat och ideellt arbete; i Linköping (se ovan) och Skoghäll¹²¹ bygger verksamheten på en eller ett par projektanställda, som värvar frivilliga i trappuppgångarna. Dessutom finns ambitioner inom det brottsförebyggande arbetet att förstärka traditionella auktoriteter inom civilsamhället, som under lång tid anses ha blivit försvagade. I *Allas vårt ansvar* återfinns sådana tankegångar i resonemanget om förlusten av den informella sociala kontrollen.¹²² Kärnfamiljen är den institution som oftast nämns i detta sammanhang. Wikström och Torstensson menar att familjen är ”samhällets viktigaste brottspreventiva resurs”, och föreslår att myndigheterna bör stödja föräldrarna ”i deras fostrande roll”.¹²³ Idag erbjuds också så kallad föräldrautbildning på många orter, i växande utsträckning med polisiär medverkan och i brottsförebyggande syfte.¹²⁴

¹¹⁸ Även detta kan förefalla vagt. Man kan med rätta fråga sig vad som är samhällets värderingar, eller vad som utgör ett normalt arbetsliv. Men jag vill påstå att budskapet är tydligt när mottagaren är 16 år, hemmahörande i Skärholmen, utan fullständiga skolbetyg och redan känd av socialtjänsten.

¹¹⁹ För en närmare beskrivning av vad verksamheten innebär, se *Kamratstöd*, Folkhälsoinstitutet (1998). Med den definition av brottsförebyggande verksamhet som använts i den här undersökningen hamnar kamratstödsverksamheten i marginalen. Kamratstödet sker ibland som en del av kommunens brottsförebyggande satsning, som i Sölvesborg, och ibland utanför, som i Tyresö. I Karlstad ingår det inte specifikt i kommunens brottsförebyggande satsning; men Hassela Solidaritet, som organiserar kamratstödet på entreprenad, ingår på samma gång i andra brottsförebyggande nätverk på orten.

¹²⁰ *Hassela KiS*, s 20; broschyr utgiven av Förbundet Hassela Solidaritet (1998).

¹²¹ BRÅ-rapport 2000: 1, s 19f.

¹²² s 9ff.

¹²³ Wikström /Torstensson (1997), s 57f.

¹²⁴ Ds 1997: 6, s 370. För en generell beskrivning av verksamheten, se Ds 1997: 6, *Stöd i föräldraskapet: kartläggning av föräldrautbildningen*. Föräldrautbildning ingår i likhet med kamratstöd i periferin av den brottsförebyggande samordningen, och har till exempel lyfts fram som ”ett sätt att minska nyrekrytering till kriminalitet”. (BRÅs inbjudan till ”Råd för framtiden”, en studiedag om lokalt brottsförebyggande arbete, Stockholm 2000-04-26.) Trenden är att föräldrautbildning med brottsförebyggande förtecken prioriteras allt mera, men från en låg ursprungsnivå. Under åren 1999 och 2000 stödde BRÅ 27 projekt i kategorin föräldrastöd, jämfört

Artikulering med andra reformprocesser

Utifrån de besökta kommunerna tycks det inte vara ovanligt att det brottsförebyggande arbetet integreras med andra reformprocesser. Jag har beskrivit det brottsförebyggande arbetet i Skärholmen som en del av storstadssatsningen. I andra kommuner finns andra exempel. I Leksand är det brottsförebyggande arbetet sammankopplat med landsbygdsutveckling, i Trollhättan med folkhälsoarbete, i Gävle med integration av invandrare, i Skellefteå med ungdomsinflytande, i Linköping med upprustning av bostadsområden och i Tranås med Agenda 21-arbetet.¹²⁵

Denna sammanflätning innebär att det brottsförebyggande arbetet och, till exempel, integrationen av invandrare sker i delvis samma organisatoriska struktur och att arbetet samordnas av delvis samma tjänstemän. Givetvis påverkar detta vilken innebörd som begreppet brottsförebyggande arbete får lokalt. I Linköping blir fysisk upprustning av bostadsområden en viktig del av det brottsförebyggande arbetet, i Leksand har det brottsförebyggande arbetet gjorts till en del av ett demokratiutvecklingsprojekt, i Skellefteå är involveringen av ungdomar i kommunalpolitiken en viktig målsättning i det brottsförebyggande arbetet. De olika reformprocesserna är tätt förbundna med varandra, och det tycks vara av underordnad betydelse om något kallas för brottsförebyggande eller demokratiutveckling, eller om det är Brottsförebyggande rådet eller Folkhälsoinstitutet som finansierar verksamheten.

Om uppdraget vore att definiera "brottsförebyggande arbete" skulle det ligga nära att dra slutsatsen att det rör sig om ett så tånjbart begrepp att ingen lokal hjärtefråga är utesluten. Men för mig är det inte en språklig fråga; jag undrar istället varför på papperet olika reformer flyter ihop i praktiken. Och då är min hypotes att det beror på att reformprocesserna är upplagda på ett liknande sätt, med avseende på tillvägagångssätt, tilltal och träffyta. Jag har inte haft möjlighet att granska folkhälsoarbetet, landsbygdsutvecklingen, storstadssatsningen eller implementeringen av Agenda 21.¹²⁶ Men gissningsvis skulle en närmare undersökning visa att processerna delar flera av de kännetecken som jag påvisat hos den brottsförebyggande mobiliseringen. Det rör sig i samtliga fall om en kombination av myndighetsprojekt och sociala rörelser. Initiativ underifrån har mötts av statliga reformer och initiativ från den privata sektorn – i varierande utsträckning. I fråga om landsbygdsutvecklingen var exempelvis inslaget av folkrörelse sannolikt mer framträdande än i storstadssatsningen.

med föregångaren KBAs stöd till endast 4 projekt för föräldrautbildning under 1996-1998. (Regeringens skrivelse 2000/01: 62, s 14f).

¹²⁵ Enkätundersökningen visar att artikuleringen med andra reformprocesser också märks i namnet på de brottsförebyggande samverkansorganen. I flera kommuner kallas det de inte lokala brottsförebyggande råd utan istället Folktrygghetsråd (Norberg), Hälso- och Trygghetsråd (Forshaga), Olycks- och Brottsförebyggande råd (Nyköping) eller Miljö- och Hälsoråd (Mellerud).

¹²⁶ Olsson/Montin (1999) redovisar ett forskningsprojekt om kommunalt förnyelsearbete. Det handlar om försöken att utveckla den lokala demokratin i 18 utvalda kommuner, och studien visar att genomförandet präglats av underifrånperspektivet, frivilligmedverkan, pragmatism och konsensusanda. Men i övrigt känner jag inte till studier som granskat de uppräknade reformprocesserna ur en tillnärmelsevis relevant synvinkel.

Det rör sig vidare i samtliga fall om frågor och verksamhetsområden som konstruerades, eller fick sitt genombrott, under 1990-talet. Brottsligheten var inte det enda område inom vilket normala medborgare skulle utveckla en ny kompetens. Andra exempel är skötseln av daghem och skolor, förvaltningen av hyreshus och uppläggningsarbetet.¹²⁷ Under 1990-talet påbörjades också försöksverksamheter runt om i landet för att göra invånarna mera delaktiga i politiken på det lokala planet. Det var en ganska allmänt hållen satsning att skapa ett ökad engagemang i vardagsnära frågor. Efter att ha studerat ett sådant demokratiprojekt, genomfört i Gävle i mitten av 1990-talet, sammanfattar de två forskarna Jan Olsson och Mikael Granberg: ”Det är alltså en grundläggande demokratiaspekt som fokuseras: deltagandet. Det handlar om *att* snarare än *vad*, dvs det viktiga är *att* människor deltar och är engagerade, inte *vad* detta engagemang inriktas på.”¹²⁸ Att kommuninvånarna ingår i samverkansprojekt med myndigheter och privata företag – alltså själva deltagandet – framhävs som en grundläggande demokratiaspekt. Men jag undrar om det inte snarare ska ses som en grundläggande aspekt av maktutövningen. För om involveringen av allmänheten i den brottsförebyggande satsningen är stilbildande så är detta bara i marginell mening en fråga om demokrati. För medborgarna involverades snarare som ett led i förvaltningen, som utförare av obetalda tjänster, än som beslutsfattare. De ingick i samverkansorgan som inte kunde påverka fördelningen av materiella resurser i samhället. De var med och formulerade om sociala problem till en fråga om etik och moral. Och de sysselsatte sig med missförhållanden i närmiljön, medan alla frågor som berörde inflytandet över samhällsutvecklingen utelämnades.

Slutsats

Regeringens brottsförebyggande program innebar en delegering av ansvaret för ordningens upprätthållande: från staten, till kommunerna, och vidare till frivilligorganisationer och enskilda medborgare. Denna ansvarsdelegering var inte bara av ideologisk natur utan mycket praktiskt inriktad. Kommunerna fick hjälp att inrätta lokala brottsförebyggande råd; villaägare och hyresgäster organiserades för att själva ta hand om ordningsstörningar i bostadsområdet; föreningslivet utbildades och anslöts till brottsförebyggande nätverk. På så sätt erhöll aktörerna den kompetens som krävdes för att göra jobbet på egen hand, samtidigt som de länkades till den etablerade myndighetsstrukturen via de nybildade samverkansorganen.

Vad detta innebär återstår till stora delar att se. De lokala brottsförebyggande råden och de brottsförebyggande nätverken på fältet kan säkert vara effektiva för att bekämpa en del typer av brottslighet i vissa områden. Men här har jag pläderat för att deras största betydelse ligger i återskapandet av en ny normalitet. De kan sägas utgöra ett administrativt svar på 1990-talets diskussioner om eliternas uppror, mittfårans avsmalnande, radikalismens tillväxt och samhällets atomisering. Utgående från statsapparatusens undersida skapades förgreningar ut i civilsamhället, som överbryggade klyftorna som vidgades mellan rika och fattiga och hålrummen som uppstod då

¹²⁷ SOU 1996: 177.

¹²⁸ Olsson/Montin, s 57; emfas i original.

välfärdsstaten krymptes. De nybildade förmedlingarna skilde sig från de institutioner som kännetecknade den svenska modellen genom att prioritera ordning snarare än välfärd. Samtidigt var de inte enbart inriktade på att stabilisera de rådande förhållandena. Inom ramen för den brottsförebyggande satsningen i Skärholmen krävde flera invandrarföreningar ett allaktivitetshus så att ungdomarna skulle ha någonstans att ta vägen efter skolan. Stadsdelsnämnden tillbakavisade visserligen kravet av kostnadsskäl.¹²⁹ Men det är ett exempel på hur sociala krav underifrån fortsatte att artikuleras genom de brottsförebyggande samverkansorganen. Liknande ansatser har noterats på andra håll. På de regelbundna, lokala mötena för allmänheten, som anordnats av polismyndigheten i Chicago, USA, sedan 1995, har det uppstått diskussion kring brister i såväl skolundervisningen som kollektivtrafiken, trots att det egentligen var brottsligheten som stod i centrum. Vidare gjordes detta arrangemang nyligen mera attraktivt genom att de medborgare som samarbetar med polisen ges förtur i fråga om viss social service, till exempel underhåll av fastigheter i området.¹³⁰ De som inte medverkar i samarbetet får följaktligen vänta längre. Kanske har det inte så stor betydelse i praktiken, men ändå, det är ett anmärkningsvärt försök att koppla sociala rättigheter till samarbete med polisen. Och även om jag inte specifikt ställt frågan om medaljens baksida finns det all anledning att göra det. För det kostar, både att tillhöra en allt snävare definierad normalitet och att stå utanför, frågan är bara vad.

¹²⁹ Intervju (SHi – 001019) samt (SHb – 001213).

¹³⁰ Klinenberg (2001).

Summary

In 1996, the Swedish government decided to implement a national crime prevention programme entitled “Everyone’s Responsibility”. The programme contained three pivotal points: the importance of cooperation between different players, the necessity of involving civil society and a focus on the local level. Crime prevention would thus be “everyone’s responsibility”, something that entailed an extensive concentration of resources upon involving voluntary organisations, parental groups, the retired, renters associations and other concerned citizens with the public and private sectors in a local collaboration. The motto “The powers of goodness in cooperation” would mobilise the entire nation towards reducing crime.

I have studied the inherent meaning of this in practical terms. The organisational foundation of “Everyone’s Responsibility” is local crime prevention associations (*lokala brottsförebyggande råd*). During the autumn of 2000, these associations could be found in approximately 135 counties (*kommuner*) in Sweden. Using these associations as a starting point, I have studied the processes of involvement and the structures of cooperation in reference to civil society. I have interviewed approximately 100 association representatives who possess an in-depth knowledge of association operations in 14 specifically chosen counties, as well as conducted a questionnaire survey of representatives of the remaining associations.

The survey results reveal that in slightly less than half of the counties, no effort has been made what so ever to involve civil society. This fact has resulted in the crime prevention associations in these areas being organised along the traditional lines of collaboration between politicians and county officials. However, in the remaining counties, civil society has been involved in a highly methodological manner. The involvement process has contained a series of standard procedures used in harmony. These procedures include opinion surveys regarding crime, large public hearings about methods of crime prevention, special meetings for chosen voluntary organisations, distributing flyers and holding meetings in housing areas and interviewing key opinion leaders. Together, all these procedures lead to a grass-roots mobilisation that resemble the classic organisational methods used by popular movements during the turn of the century as well as those used by latter-day social movements - such as the equal rights and anti-racist movements.

Regarding the structures of cooperation, approximately 300 individuals in 62 of the 125 local crime prevention associations that answered the questionnaire represented civil society. According to the survey results, the most common voluntary organisation involved in a crime prevention association consisted of retirees. Other common participants were student associations, centres for victim support, sports figures, parental associations, women involved in women’s shelters and “Night Patrols” - individuals active in night-time community security. Regarding cooperation between the public and private sectors and the voluntary organisations, the survey revealed that the overwhelming form of cooperation encompassed two types of activities: Night Patrols and Neighbourhood Watches. In regards to number and

occurrence, these activities are in a class by themselves. Working Neighbourhood Watches existed in half of all the counties and Night patrols existed in 80 % of the counties. If the information gained from the interviews performed in the 14 counties I visited are both reliable and representative, this would mean that there are somewhere between 15 to 20 thousand individuals involved, on a voluntary basis, in Night Patrols across the entire country of Sweden.

Activities, methods of control, organisational solutions and methods of cooperation make up the larger portion of my empirical information. However, this crime prevention programme is not only interesting from an administrative perspective. In my study's second half, I interpret the implementation of the national crime prevention programme an exercise of power - in regards to operational processes, target areas and effects.

I have not asked what the effects of the crime prevention programme on the actual crime rate have been. It is very well possible that it has had a real effect on certain types of crime. However, I have argued for the fact that the greater effect has been in the reproduction of a new normality. One can, and I believe with just cause, ask if this type of crime prevention programme has been foremost directed towards criminals or other types of "deviants". There are very few actual contacts found between crime and criminality, on the one hand, and a crime prevention based upon voluntary participation, on the other hand. My conclusion is that this specific crime prevention mobilisation was not directed towards those who engage in criminality, but towards those who are intended to prevent crime. It is not about labelling and excluding deviants, even if this is also a result, except about reproducing a normality that fits into new circumstances. Which would readily explain all the technology and argumentation that is used to create active, security-minded, law-abiding and cooperative citizens. That means recruiting homeowners to Neighbourhood Watches as well as criminally inclined youths to Night Patrol projects. In both cases, the goal is to create a level of competency within the specified target audience that allows them to handle the responsibility of law and order in their communities on their own no matter what happens.

Another central question is the definition of roles. To what degree does this concern civil society's self-organisation and what role does the state play? On a shallow level, it may seem as though the state is withdrawing from its responsibility with the introduction of "Everyone's Responsibility". In public meetings, in interviews and in reports, the statistical evidence of increasing crime during the last decennium is juxtaposed to the police's inability to solve these crimes. The key message here has been that the police can not take care of this problem on their own we all have to pitch in. This does not mean however, that the state is withdrawing from their responsibility of maintaining law and order in society. However, the manner of maintaining this order is changing in accordance with the neo-liberal restructuring of the public sector. In regards to the implementation of "Everyone's Responsibility", these changes are visible in three ways: through the states delegation of responsibility to the local level, a reprioritising of core areas of operation and an outsourcing of public services, and the

mobilisation of voluntary organisations and other groups of concerned citizens in order that they perform non-salaried services.

In actuality, all these factors concern methods used to obtain societal cohesion after the neo-liberally inspired system shift that occurred during the 1990's. In this perspective, this mobilisation towards crime prevention has acted as an experimental field of operation. Much has been written about the dismantling of the welfare state, but much less has been written about what is instead taking its place. Crime prevention associations are an example of institutional creativity. Links to civil society, stemming from the states exposed under belly, have been created that span the growing gap between rich and poor and the spaces uncontrolled by a shrinking welfare state. In addition, a range of other institutions, based upon volunteerism, was created. The Night Patrol projects in the inner cities and in the country, the organisation of Neighbourhood Watches in housing developments - all these are completely new institutional creations as seen in comparison to the "Swedish Model". They were all initiated in the late 1980's and are identifiable in that they prioritise order rather than welfare.

Litteratur

- Amnå, Erik (1995), "Det mångtydiga mellanrummet", i *Medmänsklighet att hyra?*, Örebro: Libris
- Baistow, Karen (1995), "Liberation and regulation?", *Critical Social Policy*, nr 3/1995
- Bayley, David / Shearing, Clifford (1996), "The Future of Policing", *Law and Society Review*, nr 3/1996
- Boström, Ulf / Lahti, Lena (1997), *Urkraft*, Skellefteå: Norma bokförlag
- Bright, Jon (1997), *Turning the Tide*, London: Demos
- Bring, Sven (1999), *Välfärd i samverkan: om kommunerna och frivilligsektorn*, Stockholm: Svenska Kommunförbundet
- Brownlee, Ian (1998), "New Labour – New Penology?", *Journal of Law and Society*, nr 3/1998
- BRÅ (1995), "Underlag till ett nationellt brottsförebyggande program", opublicerat manuskript
- BRÅ (1997), *Svenska folket om brott och brottsförebyggande åtgärder*
- BRÅ (2000a), *Brottsförebyggande åtgärder i praktiken*, BRÅ-rapport 2000:1
- BRÅ (2000b), *Utvärdering & dokumentation*, BRÅ-rapport 2000: 5
- BRÅ (2000c), *Grannsamverkan*, BRÅ-rapport 2000:22
- Buerger, Michael (1994), "The Limits of Community", i Rosenbaum, Dennis (red), *The Challenge of Community Policing*, Thousand Oaks: Sage
- Christie, Nils (1999), "Forebyggelse", *Nordisk Tidskrift for Kriminalvidenskab*, nr 1/1999
- Crawford, Adam / Jones, Matthew (1995), "Inter-Agency Cooperation and Community-Based Crime Prevention", *British Journal of Criminology*, nr 1/1995
- Crawford, Adam (1998), *Crime Prevention and Community Safety*, Harlow: Longman
- Cruikshank, Barbara (1994), "The Will to Empower", *Socialist Review*, nr 4/1994
- Dahlkvist, Mats (1995), "'Det civila samhället' i samhällsteori och samhällsdebatt", i Trägårdh, Lars (red), *Civilt samhälle kontra offentligt sektor*, Stockholm: SNS förlag

Dahlkvist, Mats / Strandberg, Urban (1999), "Kommunal självstyrelse som maktspridningsprojekt?", i SOU 1999:76, *Maktodelning*. Demokratiutredningens forskarvolym I

Deleuze, Gilles (1995), *Negotiations, 1972-1990*, New York: Columbia University Press

Ds 1980:7, *Utveckling av BRÅ*. Betänkande av BRÅ-utredningen

Ds 1985:5, *Lokalt samarbete mot brott*. Rapport från en hearing i justitedepartementet

Ds 1992:93, *Lokalt brottsförebyggande arbete m.m.* Promemoria av arbetsgruppen med uppgift att främja det brottsförebyggande arbetet

Ds 1994:94, *Föreningar som entreprenörer*

Ds 1996:61, *Allas vårt ansvar*. Ett nationellt brottsförebyggande program

Ds 1997: 6, *Stöd i föräldraskapet. En kartläggning av föräldrautbildningen*

Eneroth, Tomas / Olsson, Jan (1993), *Egenmakt och social ekonomi*, Stockholm: SSU och KOOP

Feeley, Malcolm / Simon, Jonathan (1992), "The New Penology", *Criminology*, nr 4/1992

Feeley, Malcolm / Simon, Jonathan (1994), "Actuarial Justice: The Emerging New Criminal Law", i Nelken, David (red), *The Futures of Criminology*, London: Sage

Folkhälsoinstitutet (1998), *Kamratstöd*, En rapport från Folkhälsoinstitutet 1998:47

Friberg, Karin (red) (1997), *Folkrörelser i brottsförebyggande arbete*, Malmö: Sober Förlag

Garland, David (1996), "The Limits of the Sovereign State", *British Journal of Criminology*, nr 4/1996

Garland, David (1997), "Governmentality and the Problem of Crime", *Theoretical Criminology*, nr 2/1997

Grönholm, Arne (1998), *Från napp till kofot*, Karlstad: Hassela Solidaritet

Hermansson, Jörgen / Svensson, Torsten / Öberg, PerOla (1999), "Den gamla modellen vittrar bort", i SOU 1999:121, *Avkorporativisering och lobbyism*. Demokratiutredningens forskarvolym XIII

- Hörnqvist, Magnus (1996), *Foucaults maktanalys*, Stockholm: Carlssons
- Jeppsson Grassman, Eva / Svedberg, Lars (1999), "Medborgarskapets gestaltningar", i SOU 1999:84, *Civilsamhället*. Demokratiutredningens forskarvolym VIII
- Klausen, Klaudi / Ståhlberg, Krister (1998), "New Public Management i Norden – en tredje väg", i Klausen, Klaudi / Ståhlberg, Krister (red) (1998), *New Public Management i Norden*, Odense: Odense Universitetsforlag
- Klinenberg, Eric (2001), "Obsessed with Security: Bowling alone, policing together", *Le Monde diplomatique*, februari 2001
- Lab, Steven P (1997), *Crime Prevention: Approaches, Practices and Evaluations*, Cincinnati: Anderson Publishing
- Lacey, Nicola / Zedner, Lucia (1995), "Discourses of Community in Criminal Justice", *Journal of Law and Society*, nr 3/1995
- Lewin, Leif (1992), *Samhället och de organiserade intressena*, Stockholm: Norstedts
- Listerborn, Carina (2000), *Om rätten att slippa skyddas*, Göteborg: Chalmers tekniska högskola
- Lundström, Tommy / Wijkström, Filip (1995), *Från röst till service?*, Stockholm: Sköndalsinstitutet
- Lundström, Tommy / Svedberg, Lars (1999), *Svensk frivillighet i internationell belysning*, Stockholm: Socialhögskolan
- Minton, Stig (1998), "Nytt offentligt ledarskap och politikerrollen", i Klausen, Klaudi / Ståhlberg, Krister (red) (1998), *New Public Management i Norden*, Odense: Odense Universitetsforlag
- Morison, John (2000), "The Government-Voluntary Sector Compacts: Governance, Governmentality, and Civil Society", *Journal of Law and Society*, nr 1/2000
- Offe, Claus (1985), *Disorganized Capitalism*, Cambridge: Polity Press
- Olsson, Jan / Montin, Stig (red) (1999), *Demokrati som experiment*, Örebro: Novemus
- O'Malley, Pat (1992), "Risk, power and crime prevention", *Economy and Society*, nr 3/1992
- O'Malley, Pat / Weir, Lorna / Shearing, Clifford (1997), "Governmentality, criticism, politics", *Economy and Society*, nr 4/1997

- Osborne, David / Gaebler, Ted (1994), *Sluta ro, börja styra!*, Stockholm: Tiden
- Petersson, Kenneth (1997), "Mobilisering av gemenskapen", i Karl-Olov Arnstberg / Ingrid Ramberg (red), *I stadens utkant*, Tumba: Mångkulturellt centrum
- Pettersson, Lotta (1999), "Med gemensamma krafter, samverkan och allas ansvar", opublicerad uppsats, Stockholms universitet: Kriminologiska institutionen
- Pockettidningen R (2000), *Istället för poliser*, nr 3/2000
- Regeringens skrivelse 2000/01: 62, *Brott kan förebyggas! Utvecklingen av det brottsförebyggande arbetet*
- Ronnby, Alf (1977), *Ny social miljö genom ökad självaktivitet*, Lund: Studentlitteratur
- Rose, Nikolas (1999a), *The Powers of Freedom*, Cambridge: Cambridge University Press
- Rose, Nikolas (1999b), "Inventiveness in Politics", *Economy and Society*, nr 3/1999
- Rothstein, Bo (1992), *Den korporativa staten*, Stockholm: Norstedts
- RPS (1987), *Samverkan mot brott. Etapp I – III*. Stockholm: Rikspolisstyrelsen
- RPS (1990), *Samverkan mot brott. Etapp IV – V*. Stockholm: Rikspolisstyrelsen
- RPS (1991), *Rakt på brottsligheten*, Stockholm: Rikspolisstyrelsen
- RPS (2000), *Medborgarbevakning – samverkan eller medborgargarde?*, Stockholm: Rikspolisstyrelsen
- Sahlin, Ingrid (2000), *Brottsprevention som begrepp och samhällsfenomen*, Lund: Arkiv förlag
- Sahlin, Ingrid / Åkerström, Malin (red) (2000), *Det lokala våldet*, Stockholm: Liber
- Selle, Per / Øymyr, Bjarne (1995), *Frivillig organisering og demokrati: det frivillige organisasjonssamfunnet endrar seg 1940-1990*, Oslo: Norske samlaget
- Skandia (1999), *När hjärtat brinner. En bok för och om eldsjälur*
- Smandych, Russell (red) (1999), *Governable Places*, Aldershot: Ashgate
- SOU 1990: 92, *Våld och brottsoffer*. Slutbetänkande av våldskommissionen
- SOU 1993: 82, *Frivilligt socialt arbete*. Rapport av socialtjänstkommittén

- SOU 1993: 91, *Socialtjänstens roll i samhällsplanering och samhällsarbete*. Rapport av socialtjänstkommittén
- SOU 1994: 122, *Trygghet mot brott i lokalssamhället*. Delbetänkande av trygghetsutredningen
- SOU 1995: 146, *Trygghet mot brott. Rollfördelning och samverkan*. Slutbetänkande av trygghetsutredningen
- SOU 1995: 142, *Att röja hinder för samverkan*, Delbetänkande av storstadsutredningen
- SOU 1995: 146, *Trygghet mot brott*. Slutbetänkande av trygghetsutredningen
- SOU 1996: 169, *Förnyelse av kommuner och landsting*. Slutbetänkande av kommunala förnyelsekommittén
- SOU 1996: 177, *Egenmakt*. Delbetänkande av storstadsutredningen
- SOU 1998: 38, *Vad får vi för pengarna?* Betänkande av statsbidragskommittén
- SOU 1998: 40, *Brottsoffer*. Betänkande av brottsofferutredningen
- SOU 1998: 90, *Steget före. Nedslag i det lokala brottsförebyggande arbetet*. Rapport från Kommittén för brottsförebyggande arbete
- SOU 1998: 155, *Lokala demokratiexperiment*. Demokratiutredningens skrift nr 9
- SOU 1999: 61, *Brottsförebyggande arbete i landets kommuner*. Slutrapport från Kommittén för brottsförebyggande arbete
- SNS Demokratiråd (1998), *Demokrati och medborgarskap*, Stockholm: SNS Förlag
- Sundh, Kenneth / Turunen, Päivi (red) (1992), *Social mobilisering*, Stockholm: Publica
- Tham, Henrik (1999), "Lag & ordning som vänsterprojekt?", i *8 reflektioner om kriminalpolitik*, BRÅ-rapport 1999: 9
- Trägårdh, Lars (1999), "Det civila samhället som analytiskt begrepp och politisk slogan", i SOU 1999:84, *Civilsamhället*. Demokratiutredningens forskarvolym VIII
- Trägårdh, Lars (2000), *Empowerment och egenmakt*, Stockholm: Timbro
- Wijkström, Filip (1998), *Different Faces of Civil Society*, Stockholm: Handelshögskolan
- Wikström, Per-Olof / Torstensson, Marie / Dolmén, Lars (1997), *Lokala problem, brott och trygghet i Gävleborgs län*, Stockholm: Polishögskolans forskningsenhet

Wikström, Per-Olof / Torstensson, Marie (1997), *Lokalt brottsförebyggande arbete*, Stockholm: Polishögskolans forskningsenhet

Öhlund, Thomas (1997), *Normaliseringspraktiker i det moderna samhället*, Umeå: Umeå Universitet

Bilaga 1: Undersökningens genomförande

Rapporten bygger på en relativt omfattande empirisk undersökning under tiden april-november 2000. Mellan april och november intervjuade jag 117 personer i 14 kommuner om hur det brottsförebyggande arbetet organiserats lokalt och på vilka sätt som frivilligsektorn medverkade. Flertalet av intervjuerna genomfördes under perioden maj-juni. Därefter genomfördes en kompletterande enkätundersökning under perioden september-november i övriga kommuner med lokala brottsförebyggande råd.

De 14 kommunerna – egentligen 13 kommuner och en stadsdel – valdes ut med tanke på att de skulle vara väl spridda geografiskt (från Landskrona i söder till Skellefteå i norr), storleksmässigt (från Hällefors med under 10 000 invånare till Linköping med över 100 000 invånare) och socialt (från gamla industriorter som Tranås till nyare förorter som Skärholmen). Sammanlagt var 600 000 personer bosatta i de utvalda områdena, alltså runt sju procent av befolkningen. Ambitionen var att få med så många typer av orter som möjligt. Urvalet påverkades också av att de upplysningar jag fick genom att läsa alla ansökningshandlingar och projektrapporter från landets kommuner som fanns samlade på Brottsförebyggande rådet (BRÅ). Därigenom visste jag var man kunde förvänta sig att finna aktiva, lokala brottsförebyggande råd. Det senare var en förutsättning, eftersom mina frågor inte rörde planer och pappersprodukter utan den fungerande verksamheten.

Samtliga utvalda kommuner besöktes. Den inledande intervjun skedde alltid med den person som var kontaktperson för det brottsförebyggande arbetet i förhållande till BRÅ i Stockholm. Därefter sökte jag upp andra personer som kunde berätta mer om de enskilda verksamheterna. Det innebar att jag intervjuade lokala polischefer, närpolis, socialsekreterare, försäkringstjänstemän, kommunalråd, idrottsledare, pensionärer, nattvandrare, kontaktombud för grannsamverkan, med flera. Kriteriet var att de skulle ha förstahandserfarenhet av det aktuella brottsförebyggande arbetet, alternativt en god inblick i organiseringen.

I samband med besöken i kommunerna samlade jag också på mig all tänkbar skriftlig dokumentation från de lokala verksamheterna, allt från interna mötesanteckningar till lokala brottsförebyggande handlingsprogram. Jag är ett stort tack skyldig framför allt till de lokala kontaktpersonerna som varit mycket tillmötesgående både när det gäller att svara på frågor och att tillhandahålla kopior på dokument.

I mån av tid har jag också försökt vara med på de aktiviteter som jag skriver om. Jag har deltagit på ett upptaksmöte, en central utbildningsdag, några mindre konferenser och ett möte i ett lokalt brottsförebyggande råd. Inslaget av deltagande observation är dock inte mycket att tala om och borde ha varit mer omfattande. Jag har inte någonstans följt med nattvandrare då de varit ute, eller varit med på lokala informationsmöten för att starta grannsamverkan.

Under sommaren och hösten intervjuade jag ledande företrädare för 8 centrala aktörer - myndigheter, företag och frivilligorganisationer - som var inblandade i någon av de aktuella brottsförebyggande verksamheterna i de besökta kommunerna. Syftet var att

få en uppfattning om vilken roll aktörerna på central nivå spelade, något som inte alltid gick att utläsa ur den högst begränsade mängden publicerade dokument.

Intervjuerna spelades inte in på band och följde inte en på fastlagd frågemall. Jag påpekade också att det inte rörde sig om en utvärdering av verksamheten utan om en kartläggning. Tanken var att intervjuerna därigenom skulle bli mer informella och mindre styrda av mina frågor. Av kvalitetsskäl strävade jag efter att sammanträffa på ort och ställe med informanterna. Men samtidigt stod det klart på ett tidigt stadium att jag behövde prata med ganska många personer – ambitionen från min sida var att få en heltäckande bild av frivilligsektorns medverkan – vilket gjorde att jag oftast var hänvisad till att göra intervjuerna per telefon. Sammanlagt rör det sig om 128 informanter. Av dem var 57 anställda inom offentlig sektor, 67 var aktiva inom frivilligorganisationer eller motsvarande, medan 4 informanter representerade privata företag. Längden på intervjuerna varierar mycket, men i snitt varade telefonintervjuerna runt 20 minuter medan de personliga sammanträffandena varade 1-2 timmar.

Efter att alla personer intervjuats och alla dokument granskats skrev jag en redogörelse för det sätt på vilket medborgarna involverats i var och en av kommunerna, samt vilka aktiviteter som de deltog i vid intervjutillfället. I november skickade jag ut dessa redogörelser till de ursprungliga kontaktpersonerna. Därefter har samtliga läst igenom och lämnat sitt godkännande, alternativt anmärkt på felaktigheter i texterna. Beskrivningarna av konkreta exempel från kommunerna som finns med i denna text är utdrag – eller sammandrag – från dessa reviderade redogörelser.

I september 2000 skickade jag ut en enkät till kontaktpersonerna för brottsförebyggande arbete i övriga kommuner med lokala brottsförebyggande råd, enligt adresslistor från BRÅ, daterade i augusti samma år. Enkäten omfattade 4 A4-sidor och skickades ut till runt 160 kommuner. Den handlade om organisation, förankring och verksamhet i förhållande till civilsamhället. Syftet var huvudsakligen att undersöka hur pass representativa de olika modellerna var som jag påträffade under våren. Efter lite påstötningar fick jag in svar från över 90 procent av de aktuella kommunerna. Av de 136 lokala brottsförebyggande råd som visade tecken på verksamhet hösten 2000 svarade alla utom 11.

Jag försökt använda alla tillgängliga informationskanaler för att få svar på frågorna. Samtidigt är inte alla källor och uppgifter lika tillförlitliga. Det hände flera gånger att de intervjuade personerna var osäkra på vissa uppgifter eller inte riktigt mindes. Några frågor i enkätundersökningen vållade tolkningsproblem. Bland annat byggde den på att kontaktpersonerna själva skulle avgöra om en given organisation hörde hemma inom offentlig, privat eller ideell sektor, och av svaren att döma har man gjort lite olika bedömningar i den frågan. De resultat som läggs fram här kan betecknas som en inledande kartläggning av området. Några högre ambitioner än så har jag inte i den delen.

Tillvägagångssättet betingades av bristen på empiriskt inriktad forskning och annan skriftlig dokumentation. Det finns i princip inget skrivet om frivilligsektorns medverkan i brottsförebyggande arbetet i Sverige.¹³¹ Och ännu saknas det också i stort sett forskning om implementeringen av regeringens brottsförebyggande program. Det som finns är presentationer av exempel på brottsförebyggande verksamheter,¹³² en kortare studie av två lokala brottsförebyggande råd,¹³³ en litteraturgenomgång och problematisering av begreppet brottsprevention,¹³⁴ samt en undersökning av brottsförebyggande projekt i förhållande till stadsplanering och kvinnors situation.¹³⁵

Ekonomiskt har undersökningen varit möjlig att genomföra tack vare ett stipendium från Nordiska Samarbetsrådet för Kriminologi. Tack också till Börje Bergfeldt, Mats Deland, Janne Flyghed, Susanna Hedenborg, Britta Lindqvist och Henrik Tham för värdefulla kommentarer på ett tidigare utkast, samt Kurt Svensson för översättningen av sammanfattningen till engelska.

¹³¹ Det finns ansatser till kartläggning av frivilligsektorn i några statliga utredningar. Se, SOU 1994:122, *Trygghet mot brott i lokalsamhället*, s 97ff; SOU 1998: 40, *Brottsoffer*, s 233ff.

¹³² Se, SOU 1998:90, *Steget före*; BRÅ-rapport 2000:1, *Brottsförebyggande åtgärder i praktiken*.

¹³³ Pettersson (1999).

¹³⁴ Sahlin (2000).

¹³⁵ Listerborn (2000).

Bilaga 2: Kommuner med lokala brottsförebyggande råd (hösten 2000)

som besökts:

Sölvesborg
Leksand
Gävle
Falkenberg
Tranås
Landskrona
Skärholmen
Tyresö
Strängnäs
Karlstad
Skellefteå
Trollhättan
Hällefors
Linköping

Tingsryd
Uppvidinge
Växjö
Älmhult
Arvidsjaur
Boden
Övertorneå
Bjuv
Båstad
Helsingborg
Hässleholm
Höganäs
Malmö
Staffanstorps
Åstorp
Ängelholm

Norberg
Västerås
Borås
Falköping
Göteborg
- Bergsjön
- Majorna/Linnéstaden
Herrljunga
Mellerud
Skövde
Tidaholm
Uddevalla
Vara
Vårgårda
Åmål
Askersund

som svarat på enkäten:

Karlskrona
Olofström
Ronneby
Avesta
Borlänge
Falun
Gagnef
Hedemora
Ludvika
Malung
Orsa
Rättvik
Smedjebacken
Hofors
Hudiksvall
Nordanstig
Ockelbo
Söderhamn
Halmstad
Varberg
Härjedalen
Habo
Mullsjö
Sävsjö
Vaggeryd
Vetlanda
Borgholm/Mörbylånga
Hultsfred
Alvesta
Ljungby
Markaryd

Stockholm
- Kista
- Rinkeby
Botkyrka
Huddinge
Södertälje
Flen
Gnesta
Nyköping
Trosa
Enköping
Uppsala
Älvkarleby
Eda
Filipstad
Forshaga
Grums
Hagfors
Kil
Kristinehamn
Storfors
Sunne
Säffle
Torsby
Årjäng
Storuman
Härnösand
Sundsvall
Timrå
Ånge
Örnsköldsvik
Heby

Degerfors/Karlskoga
Kumla
Lekeberg
Lindesberg
Ljusnarsberg
Nora
Örebro
Boxholm
Finspång
Kinda
Mjölby
Motala
Norrköping
Söderköping
Valdemarsvik
Ydre
Åtvidaberg
Ödeshög

som inte svarat:

Karlshamn
Säter
Vansbro
Älvdalen
Ljusdal
Östersund
Kiruna
Bromölla
Nacka
Nynäshamn
Umeå