


RAPPORT 2019:20



**Brottsförebyggande och
trygghetsskapande
perspektiv och åtgärder i
samhällsbyggnads-
processen**

Brottsförebyggande och trygghetsskapande perspektiv och åtgärder i samhällsbyggnadsprocessen

Titel: Brottsförebyggande och trygghetsskapande perspektiv och åtgärder
i samhällsbyggnadsprocessen
Rapportnummer: 2019:20
Utgivare: Boverket, september, 2019
Upplaga: 50 ex
Tryck: Boverket, Karlskrona
ISBN tryck: 978-91-7563-662-7
ISBN pdf: 978-91-7563-663-4
Diarienummer: 3.4.1 5438/2018

Rapporten kan beställas från Boverket.

Webbplats: www.boverket.se/publikationer
E-post: publikationsservice@boverket.se
Telefon: 0455-35 30 00
Postadress: Boverket, Box 534, 371 23 Karlskrona

Rapporten finns i pdf-format på Boverkets webbplats.
Den kan också tas fram i alternativt format på begäran.

Förord

Trygghet är ett grundläggande mänskligt behov. Det är en demokratisk rättighet att kunna vistas i det offentliga rummet och i sin närmiljö utan att bli utsatt för brott. Det finns flera faktorer som påverkar risken för att bli utsatt för brott, bland annat den byggda miljöns utformning. För att minska brottsligheten och öka tryggheten i samhället behövs ett ändamålsenligt och brottsförebyggande trygghetsskapande arbete.

Många aktörer kan bidra till detta och behovet av samordning och samarbete mellan dem är stort. I syfte att skapa förutsättningar för ett långsiktigt och hållbart brottsförebyggande arbete har Boverket fått i uppdrag av regeringen att ta fram och sprida en vägledning för brottsförebyggande och trygghetsskapande åtgärder i samhällsbyggnadsprocessen.

Denna rapport innehåller ett samlat kunskaps- och diskussionsunderlag kring vad som kan göras i utformningen av fysiska miljöer i samhällsbyggnadsprocessens olika skeden. En vägledning baserad på lärande exempel kommer hösten 2019 att publiceras på Boverkets webbplats. Vägledningen riktar sig till planerare, arkitekter, förtroendevalda, byggherrar, fastighetsförvaltare, poliser, intresseorganisationer, näringsidkare och andra som på något sätt är involverade i samhällsbyggnadsprocessens olika skeden.

Rapporten är framtagen av Angelica Åkerman (projektledare), Maria Eggertsen Teder, Kerstin Andersson, Jörgen Lundqvist och Micael Nilsson. Sammanställningen av forskningsläget och enkätstudien över kommunernas trygghetsarbete i bilagan är gjorda av Vania Ceccato vid Kungliga Tekniska Högskolan, avdelningen för Samhällsplanering och Miljö, på uppdrag av Boverket. I den slutliga handläggningen har enhetscheferna Sofie Adolfsson Jörby och Kerstin Hannrup Broad samt avdelningschef Göran Persson och stf. rättschef Anette Martinsson deltagit.

Karlskrona september 2019

Yvonne Svensson
stf. generaldirektör

Innehåll

Sammanfattning	5
1 Inledning	7
Syfte och uppdrag	8
Samarbete med andra aktörer	8
Metod och genomförande	9
Definitioner	10
Avgränsningar	11
Läsanvisning	12
2 Forskningsläget	13
Sammanställning över aktuell forskning	13
Rapportens innehåll	14
3 Teoretiska ställningstaganden	31
Fysisk miljö, brottslighet och trygghet	31
Psykologin bakom rädsla och trygghet	34
Trygghetsbegreppet	35
Allmän plats i ett brottsförebyggande och trygghetsskapande perspektiv	39
4 Samhällsbyggnadsprocessen	41
Samhällsbyggnadsprocessen för den fysiska miljön	41
5 Verktyg och metoder	51
Boverkets definition som utgångspunkt	51
Definitions- och användaranalyser	52
Platsanalyser	54
6 Planeringsmetoder och tekniska lösningar	57
Utformning av bostadsgårdar	57
Trygg grönstruktur och park	58
Belysning – ett sätt att öka tryggheten	61
Kameraövervakning	62
Placemaking	63
7 Samverkansmodell och roller	65
Roller och ansvar	65
Samverkan	65
Modeller för samverkan	65
Verktyg för samverkan	69
Certifiering	71
8 Målkonflikter och synergier	73
Risken för målkonflikter bedöms vara stor	73
Viktigt att tillvarata synergieffekter	74
9 Slutsatser	77
Bilaga	79
Trygg stadsmiljö – Teori och praktik för brottsförebyggande & trygghetsskapande åtgärder.	79

Sammanfattning

På uppdrag av regeringen har Boverket tagit fram denna rapport om brottsförebyggande och trygghetsskapande perspektiv och åtgärder i samhällsbyggnadsprocessen. Den visar hur centrala begrepp kan förstås och kopplas till olika kunskapsområden, och belyser såväl synergier som målkonflikter dem emellan. I samband med Boverkets framtagande av rapporten har en ändamålsenlig definition av begreppet ”trygghet” tagits fram ur ett brottsförebyggande perspektiv. Definitionen lyder: *Trygghet är den känsla som utlöses när individen tolkar en fysisk miljö utformning och användning genom att sinnesintryck kombineras med såväl egna erfarenheter, som med andra individers eller mediers beskrivningar av risken för att utsättas för brott eller hotfulla situationer.*

Denna rapport ger en överblick över kunskapsläget i Sverige idag, liksom ger exempel på samverkansmodeller, metodik och fysiska åtgärder för brottsförebyggande och trygghetsskapande arbete.

En del av uppdraget har bestått av att sammanställa en översikt över aktuell forskning, vilket har gjorts av Kungliga tekniska högskolan (KTH), se bilaga 1. Kartläggningen visar att den internationella kunskapsnivån är betydligt högre än den är i Sverige när det kommer till frågor om brottsprevention och trygghetsåtgärder i fysiska miljöer. Det saknas svenska studier som kan åberopas som stöd för eller emot olika åtgärder som är tänkta att minska brottsligheten eller öka tryggheten i fysiska miljöer. Därför har detta arbete fått en mer resonerande karaktär. Kunskapsläget behöver höjas och den empiriska evidensen stärkas, för att det ska bli möjligt att ta fram nationella riktlinjer eller föreslå ändringar i plan- och bygglagen (2010:900), PBL.

Fysiska miljöer kan skapa möjligheter till brott eller orosstörning. Att enbart förändra den fysiska miljön räcker dock sällan för att förhindra eller förebygga brott och orosstörningar. Med en kombination av god gestaltning, aktiviteter och närvaro av olika grupper, kan den fysiska miljön vara en viktig faktor i det brottsförebyggande arbetet. Genom att beakta såväl brottsförebyggande som trygghetsskapande perspektiv i samhällsbyggnadsprocessen, ges bättre förutsättningar för att öka kvaliteten i den fysiska miljön. Detta utan att utgifterna för anläggning, byggnation, drift och underhåll nödvändigtvis stiger.

Att använda rätt åtgärd på rätt plats är viktigt för att brottsförebyggande och trygghetsskapande insatser ska stärka, snarare än motverka, varandra.

Bristfällig kunskap om åtgärder och metodik kan påverka såväl förmågan att analysera problem, som förmågan att välja rätt åtgärder. För att göra rätt bedömning krävs såväl teoretisk kunskap som praktisk erfarenhet och lokalkännedom. För att i framtiden kunna göra mer träffsäkra orsaksanalyser och uppnå mer hållbara resultat behöver samhällsbyggnadsprocessens olika aktörer samverka i högre utsträckning än idag. Denna rapport innehåller en beskrivning av samhällsbyggnadsprocessens olika faser, liksom av dess aktörer. Detta för att förtydliga när i processen, olika samverkansaktörer och samverkansformer kan vara gynnsamma för att skapa mindre brottsutsatta och tryggare fysiska miljöer.

Några viktiga slutsatser är:

- Det är viktigt att uppnå en bred samverkan mellan de kommunala planerarna, polisen och den kommunala trygghetssamordnaren, samt med andra lokala aktörer och kommunala förvaltningar under hela planeringsskedet. Detta för att uppnå en planering som bygger på lokalkännedom och platsspecifik kunskap.
- Tillgången på kunskap och metodik, liksom förutsättningarna för samverkan, ser väldigt olika ut i olika delar av landet. Det är få kommuner som har inarbetade rutiner för samverkan i det ordinära brottsförebyggande och trygghetsskapande arbetet.
- Brist på kunskap, tid och riktade budgetar gör att brottsförebyggande och trygghetsskapande åtgärder riskerar att bli punktinsatser utan helhetssyn och långsiktighet. För mer hållbara resultat behöver det brottsförebyggande och trygghetsskapande arbetet i den fysiska miljön vara ständigt pågående. De fysiska åtgärderna behöver också kombineras med sociala insatser för att uppnå önskad effekt.
- Utformningen av offentliga platser med nyckelfunktioner för samhället, exempelvis mötesplatser och samhällsservice samt stråk till och från kollektivtrafik, är ofta beroende av ett etablerat samarbete mellan flera olika ansvariga parter. För att möjliggöra olika fysiska åtgärder är markägareförhållandena samt parternas intentioner och samarbetsförmåga avgörande.
- För att kunna arbeta evidensbaserat med åtgärder, samt utvärdera och följa upp genomförda insatser finns behov av kompletterande studier och forskning i synnerhet vad gäller svenska fysiska miljöer. Även grundutbildningarna för samhällsbyggnadsprocessens olika aktörer behöver kompletteras.

1 Inledning

I en god livsmiljö ska det finnas platser som alla kan använda. Fysiska avgränsningar och organiserad övervakning begränsas till det allra mest nödvändiga. Naturlig övervakning genom mänsklig närvaro står för en grundtrygghet. Detta skapar goda förutsättningar för möten med kända och okända människor, men ger även utrymme för konflikter. Centralt belägna platser med mycket folk är ofta de mest uppskattade platserna i ett samhälle, samtidigt som många brott också sker där. Att skapa en god livsmiljö handlar om att skapa en balans mellan olika intressen och perspektiv.

Samhällsplanering innebär att göra avvägningar. Såväl brottsförebyggande som trygghetsskapande åtgärder måste alltid vägas mot andra intressen. I varje del av samhällsbyggnadsprocessen är det nödvändigt att reflektera över på vilket sätt den valda åtgärden påverkar tryggheten och sannolikheten för att brott ska begås på en plats, för att sedan väga det mot andra önskemål och krav som ställs på exempelvis folkliv, att motverka buller, på tillgänglighet och trafiksäkerhet.

Arbetet med vägledning om brottsförebyggande och trygghetsskapande perspektiv och åtgärder under hela samhällsbyggnadsprocessen – från planering och anläggning till förvaltning – har Boverket genomfört på uppdrag av regeringen. Arbetet har skett i samverkan med bland andra länsstyrelserna, Brottsförebyggandet rådet (Brå), Polismyndigheten och Sveriges kommuner och landsting (SKL).

Genom ett kontinuerligt arbete, där flera aktörer arbetar medvetet och kunskapsbaserat tillsammans under samhällsbyggnadsprocessens olika skeden, kan tryggheten öka och vissa typer av brott minska.

Vägledningen som kommer att publiceras hösten 2019 riktar sig till planerare, arkitekter, förtroendevalda, byggherrar, fastighetsförvaltare, poliser, intresseorganisationer, näringsidkare och andra som på något sätt är involverade i samhällsbyggnadsprocessens olika skeden. Ett välutvecklat samarbete mellan dessa aktörer är en förutsättning för att goda intentioner ska kunna omsättas till byggd miljö, och för att kunna anpassa byggda miljöer efter verkliga behov som förändras över tid.

Syfte och uppdrag

Genom beslut den 30 augusti 2018 har regeringen gett Boverket i uppdrag att ta fram en vägledning för brottsförebyggande och trygghetsskapande perspektiv och åtgärder i samhällsbyggnadsprocesser. Syftet med uppdraget är att visa vilka åtgärder som kan vidtas i utformningen av fysiska miljöer i olika skeden i samhällsbyggnadsprocessen. Målet är att ge en överblick över kunskapsläget som, med hjälp av illustrativa exempel på konkreta åtgärder, beskriver hur ett kunskapsbaserat brottsförebyggande arbete kan bedrivas i samhällsbyggnadsprocessens olika skeden. Tanken är att läsaren ska kunna gå in i det skede i samhällsbyggnadsprocessen som är aktuellt för tillfället och få hjälp med kunskaps- och diskussionsunderlag eller hitta tips på lärande exempel och idéer.

I uppdraget ingår att lyfta fram och diskutera begrepp samt även synliggöra såväl målkonflikter som synergier, mellan brottsförebyggande och trygghetsskapande åtgärder samt att sammanställa en förteckning över aktuell forskning och relevanta kunskapssammanställningar inom området. Denna rapport innehåller såväl teoretisk som praktisk vägledning utifrån forskningsrön, fallstudier och lärande exempel. Dessa avser både metodik och fysiska åtgärder. En mer utförlig vägledning med lärande exempel som vänder sig till Boverkets målgrupper, kommer att publiceras på Boverkets webbplats. I samband med lanseringen genomförs också en kampanj och ett seminarium riktade till de olika målgrupperna. Det ingår även i uppdraget att analysera om och hur tolkningen av PBL kan utvecklas avseende brottsförebyggande och trygghetsskapande perspektiv.

Uppdraget ska redovisas till regeringskansliet senast den 30 augusti 2019.

Samarbete med andra aktörer

Boverket ska enligt uppdraget samarbeta med Brå, länsstyrelserna, Polismyndigheten, Trafikverket, Delegationen mot segregation, ArkDes och SKL. Därtill ska Boverket enligt uppdraget rådgöra med andra relevanta aktörer genom att dessa bjuds in till dialog och kunskapsutbyte.

Kunskapsspridning genom nätverk och nationell konferens

I uppdraget ingår också att sprida kunskap till relevanta och privata aktörer inom samhällsplanerings- och samhällsbyggnadssektorn. Sammanställningen av relevant kunskap och kunskapsspridning har skett parallellt med arbetet. I februari 2019 arrangerade Boverket, Brå, Försvarshögskolan och ArkDes tillsammans en nationell konferens, med rubriken: ”Tryggare kan ingen vara?”. Vidare har arbetet presenterats på länsstyrel-

sernas Plan- och bostadsdagar i Uppsala i maj 2019. I samband med Almedalsveckan i Visby 2019 arrangerade Boverket och Brå ett seminarium med rubriken: ”Hur kan vi genom att arbeta brottsförebyggande skapa tryggare platser och samhällen?”.

I november 2019 kommer Boverket, Brå och Formas anordna ett seminarium om trygghetsfrågor i samhällsbyggnadsprocessen.

Metod och genomförande

I arbetet har Boverket använt sig av flera olika metoder och informationskällor. Som ovan nämnts arrangerades en stor nationell konferens i februari 2019 där de olika föredragshållarnas presentationer kom att bidra med relevant information samt även spreds till en större krets av intressenter. En annan viktig informationskälla har varit kunskapssammanställningar från andra myndigheter och organisationer. Vidare har sex kommunbesök genomförts under hösten 2018 och våren 2019. Vid dessa studiebesök har praktiker delat med sig av sina erfarenheter och lämnat synpunkter.

Tillsammans med representanter från länsstyrelserna, Polismyndigheten, Brå och SKL bildades hösten 2018 en samverkansgrupp. Denna konstellation har träffats tre gånger. Därutöver tillsattes en bredare referensgrupp bestående av sammanlagt 19 intressenter. Bland dessa finns det fastighetsägare, civila intresseorganisationer, universitet och ett flertal myndigheter. För att säkerställa uppdragets krav på att relevanta aktörer ska få möjlighet att föra dialog och delta i kunskapsutbyte bjöd referensgruppens representanter in till två möten under våren 2019.

Boverket har gett forskaren Vania Ceccato och Kungliga Tekniska Högskolan (KTH), i uppdrag att kartlägga svensk och internationell forskning med fokus på brottsförebyggande och trygghetsskapande åtgärder. Materialet redovisades för Boverket i juni 2019 och därefter har delar av rapportens kunskapsinnehåll kunnat vävas in i arbetet med denna rapport och vägledningstexterna (se rapportsammanfattningen i kap 2).

Metodologiska problem

Den av Boverket initierade forskningsrapporten Trygg Stadsmiljö (bil 1), visar att svensk forskning är i sin linda, vad avser praktiska insatser för att motverka brottslighet eller minska oron för att bli utsatt för brott. Det gäller i synnerhet byggd miljö och brottsförebyggande planering. Svensk forskning har till största delen intresserat sig för belysningsrelaterade åtgärder. Sammantaget skiljer sig den svenska forskningen från den internationella så till vida att svenska forskare tenderar att diskutera den

fysiska miljöns betydelse för att motverka brott eller trygghetsskapande faktorer på ett mer generellt plan. Medan internationella forskare publicerar sina resultat i vetenskapliga tidskrifter sker publiceringen i Sverige i myndighetsrapporter och i akademiska avhandlingar eller studentuppsatser. Forskning som produceras i Sverige har således inte samma vetenskapliga tyngd, jämfört med den internationella forskningen.

Avsaknaden av såväl evidensbaserade åtgärder som teoretiska resonemang kring för- och nackdelar i valet mellan brottsförebyggande eller trygghetsskapande faktorer är genomgående i de praktiska exemplen. Det går alltså inte att med en vetenskaplig måttstock skilja goda exempel från dåliga. De exempel som lyfts fram i vägledningen har valts ut för att många inblandade aktörer uppfattar att de är bra exempel som har ökat tryggheten eller motverkat brottslighet.

Bristerna i forskningsresultat medför att metodologiskt problem: kunskapsläget måste höjas för att det ska bli möjligt att ta ställning till om det till exempel behövs en förändring av PBL.

Definitioner

Begreppen brott, säkerhet och (o)trygghet

Ett brott är en gärning i strid med en lagbestämmelse för vilken det är föreskrivet ett straff (1 kap. 1 § Brottsbalken).

Säkerhet är ett begrepp som är förknippat med den faktiska risken för att bli utsatt för brott och ordningstörning.¹

Trygghet är den subjektiva känsla individen upplever och som är kopplad till hur den faktiska risken att bli utsatt för brott och ordningstörning upplevs. Otrygghet relaterar därmed till rädsla för brott och allmän oro.²

Brottsprevention avser varje åtgärd som utformas för att minska den faktiska brottsnivån och/eller den uppfattade rädslan för brott.³

Samhällsbyggnadsprocess

Samhällsbyggnadsprocessen definieras i denna rapport som ett samlingsbegrepp för utveckling och utformning av den fysiska miljön utifrån såväl lagstiftning, visioner som syften, önskemål och krav på det goda sam-

¹ Trygg Stadsmiljö 2019, s 6. Se även Stiftelsen Tryggare Sverige: <https://tryggaresverige.org/trygghet>

² Stiftelsen Tryggare Sverige: <https://tryggaresverige.org/trygghet>. Se även Trygg stadsmiljö 2019, s 6.

³ Trygg Stadsmiljö 2019, s 15.

hället. Det innebär att samhällsbyggnadsprocessen är mer vidsträckt än planprocess och bygglovsprövning i plan- och bygglagens bemärkelse. Samhällsbyggnadsprocessens olika skeden bildar en kedja. I varje skede deltar ett antal aktörer, och hur de samverkar är avgörande för vilka kvaliteter den byggda miljön får.

Trygghet enligt Boverket

Boverkets definition av trygghet lyder:

Trygghet är den känsla som utlöses när individen tolkar en fysisk miljöns utformning och användning genom att sinnesintryck kombineras med såväl egna erfarenheter som med andra individers eller mediers beskrivningar av risken för att utsättas för brott eller hotfulla situationer.

Denna definition av trygghet utgår från individens upplevelse av sin egen eller närståendes risk för att utsättas för brott, vilket har en koppling till hur den fysiska miljön är utformad och till den faktiska risken för en sådan händelse. Trygghet kopplat till fysiska platser handlar å ena sidan om att det existerar en faktisk risk att bli utsatt för brott eller hotfulla situationer. Å andra sidan tolkas dessa risker alltid i en kulturell kontext. Information om den faktiska risken att bli utsatt för brott går att finna i brottsstatistiken, det vill säga hur många brott som begås och som anmäls i ett geografiskt område. Men den säger ingenting om huruvida miljön upplevs som säker eller inte. Det är individens bedömning av sin egen förmåga att kunna hantera en hotfull situation om den uppstår, snarare än brottsstatistik, som påverkar huruvida platsen upplevs som trygg eller inte.

Avgränsningar

Boverket är förvaltningsmyndighet bland annat för frågor om byggd miljö och fysisk planering. Boverket verkar för ökad kunskap inom detta förvaltningsområde. Därmed får det brottsförebyggandet och trygghetsskapande perspektivet en naturlig avgränsning till markanvändning och fysiska miljöer, det vill säga åtgärder som syftar till att minska möjligheterna att begå brott på en viss plats.

Den uppfattade tryggheten är också beroende av den fysiska miljöns utformning, till exempel i ett bostadsområde, på allmänna platser eller i andra offentliga miljöer. Därför ges teorier, forskningsstudier och praktiska exempel som länkar samman den fysiska miljön med brott och otrygghet, företräde framför andra perspektiv. Denna rapport lyfter fram viktiga aktörer och samverkansprocesser, i syfte att gestalta en god livsmiljö ur ett brottsförebyggande och trygghetsskapande perspektiv.

De brottstyper som behandlas är främst brott som begås mot enskilda personer i offentlig miljö (personbrott). Arbetet uppmärksammar till exempel inte ekonomisk brottslighet eller trygghet kopplat till frågor som trafiksäkerhet (olycksfall i trafiken), risk för terror eller naturkatastrofer.

Terrorattacken i Sverige 2017 har aktualiserat frågan om säkerhetslösningar i fysiska miljöer. I det förebyggande arbetet mot terrorbrott har sambandet med fysiska strukturer betonats, framförallt i den befintliga bebyggelsen. Regeringsuppdragets inriktning innebär dock att förslag och åtgärder för att bemöta terrorhot specifikt ligger utanför ramarna.

Läsanvisning

Varje kapitel i rapporten behandlar ett område inom vilket trygghetsskapande åtgärder har bedömts som särskilt viktiga. Efter ett inledande kapitel kommer en forskningsöversikt i kapitel 2, som ger läsaren en sammanställning om läget idag. I kapitel 3 ges en vidare teoretisk introduktion till viktiga begrepp och varför trygghets- och brottsförebyggande perspektivet är så viktigt. Följande tre kapitel (4–6) behandlar samhällsbyggnadsprocessen samt verktyg och metoder och berör områden med stor betydelse för trygghetsförstärkande åtgärder i den fysiska miljön. Mer fördjupning i samverkansmodeller sker i kapitel 7.

I bilaga 1 finns forskningsrapporten *Trygg stadsmiljö – Teori och praktik för brottsförebyggande & trygghetsskapande åtgärder*, som är sammanfattad i kapitel 2.

Boverkets förhoppning är att rapporten tillsammans med de mer vägledande lärande exemplen kommer att användas som källor till inspiration och som ett hjälpmedel i arbetet med att stärka tryggheten i stads- och tätortsmiljöer.

2 Forskningsläget

I detta kapitel redovisas det aktuella forsknings- och kunskapsläget inom området brottsförebyggande och trygghetsskapande perspektiv och åtgärder i samhällsbyggnadsprocessen, med särskilt fokus på åtgärder som vidtas i utformningen av fysiska miljöer för att förebygga brott och öka tryggheten. Innehållet bygger på forskningsrapporten *Trygg stadsmiljö – Teori och praktik för brottsförebyggande & trygghetsskapande åtgärder (bil 1)*. I det följande sammanfattas rapportens innehåll.

Analytiskt rör sig forskningen på olika abstraktionsnivåer. På övergripande nivå handlar det om att fastställa om den byggda miljön och dess förvaltning på olika sätt kan ha ett inflytande på brottsligheten och otryggheten. Den samlade forskningen tyder på att så är fallet. Det finns således goda skäl att anta att den byggda miljön kan utformas eller förändras så att möjligheter till brott minskar och/eller att tryggheten ökar.

På en mer konkret nivå återfinns forskning som undersöker och drar slutsatser kring olika metoder, åtgärder eller tekniska lösningars effekter (eller ickeeffekter) på brottsligheten eller tryggheten.

I rapporten ställs också den internationella forskningen mot det svenska forskningsläget. När det gäller kunskapsläget i Sverige visar forskningsrapporten att det finns få studier som närmare granskat hur brottsförebyggande och trygghetsskapande perspektiv och åtgärder används i kommunal planering. De studier som undersöker trygghetsaspekter har som regel kvalitativ inriktning, de flesta är examensarbeten eller masteruppsatser, vilket sammantaget gör att resultaten sällan kan generaliseras.

Mer utförliga beskrivningar och resonemang kring de olika forskningsstudierna, olika teorier, skillnader mellan internationell och svensk forskning, redovisning av enkätsvar och sammanfattningar av intervju-svar från Sveriges kommuner finns i bilaga 1.

Sammanställning över aktuell forskning

Boverket har gett forskaren Vania Ceccato, verksam vid Kungliga Tekniska Högskolan (KTH), avdelningen för Samhällsplanering och Miljö, i uppdrag att kartlägga svensk och internationell forskning med fokus på brottsförebyggande och trygghetsskapande åtgärder. Urvalet har styrts mot forskning och praktiska insatser som är inriktade mot relationen mellan byggd miljö och säkerhet.

I rapporten används begreppen ”brottsförebyggande”, ”säkerhetsförbättrande”, ”säkerhetshöjande”, ”säkerhetsskapande” och ”uppfattad säkerhet” med flera liknande ord för att beskriva åtgärder och insatser som i Sverige skulle benämnas antingen som *brottsförebyggande* eller *trygghetsskapande* perspektiv, åtgärder eller insatser. I rapporten kopplas begreppet ”säkerhet” till den objektiva risken för att bli utsatt för brott medan ”trygghet” i studien definieras som individers rädsla för att bli utsatt för brott. Det finns således inte någon tydlig gräns mellan vad som ska klassificeras som brottsförebyggande (säkerhet) och trygghet (oro för brott).

Rapportens innehåll

Rapporten innehåller en litteraturöversikt med särskilt fokus på effekterna av brottsförebyggande och trygghetsskapande åtgärder i stadsmiljöer. Med hjälp av de viktigaste databaserna för akademisk forskning redovisas de senaste femtio årens forskningspublikationer.

För att belysa rådande praxis i svenska kommuners arbete med brottsförebyggande och säkerhetshöjande åtgärder har två enkätundersökningar och kompletterande intervjuer med lokala aktörer på olika nivåer (kommuner, polis på nationell nivå, byggherrar, forskare, tjänstemän) samt internationella forskare genomförts. Därtill innehåller rapporten fyra fallstudier. Utifrån det samlade materialet dras slutsatser och ges rekommendationer om åtgärder.

Metodologiska utgångspunkter

Den metodologiska ansats som vägleder rapportens innehåll utgår från fem grundläggande principer. Den första principen är att brott respektive oro för brott inte är samma sak. De övriga fyra principerna handlar om att skilja mellan nya och befintliga bostadsområden, att brott och trygghet förhåller sig till både stadsrummets skala och till kontexter, skillnader mellan stad och land samt att intersektionalitet vid utsatthet och rädsla måste beaktas.

Teorier om brott, säkerhet och trygghet i stadsmiljöer

I rapportens teoretiska avsnitt redovisas perspektiv och teorier som kopplar samman stadsmiljön med brott respektive med rädslan för att bli utsatt för brott. Teoretiskt antas utformningen av fysiska miljöer ha en påverkan på mänskliga beteenden. Utgångspunkten är att stads- och bostadsmiljöer därför kan planeras, konstrueras och modifieras enligt utformningsprinciper som minskar möjligheter till brott.

På teoretisk nivå diskuteras två utformningsprinciper: (a) Crime prevention through environmental design (CPTED) respektive (b) situationsbaserad brottsprevention (SBP). CPTED används för att designa eller planera en byggnad eller stadsmiljöområde i syfte att göra dessa säkra och trygga. SPB fokuserar på förbättringar av säkerhet och trygghet i befintlig bebyggelse.

CPTED lanserades i Sverige av polisen för cirka 20 år sedan i samband med BOTRYGG, som är en handbok för brottsförebyggande och trygghetsskapande i bostäder och bostadsområden från Polismyndigheten. Dock har det funnits en motvilja från svenska myndigheter att följa de principer som har varit vägledande för CPTED i andra länder. I Sverige har fokus snarare lagts på sociala åtgärder än design eller gestaltning.

Den teoretiska grunden för att situationsbaserad brottsprevention fungerar är att brott är mer koncentrerade till fysiska platser än till människor. Om brott är mer vanliga vid en viss tidpunkt och på en särskild plats så är det någonting hos platsen som gör att brott begås just där. Om detta ”något” kan identifieras, kan brott förebyggas effektivare.

Brott, stadsmiljö och mobilitet

Teorin har under lång tid framhållit att social kontroll av människors beteenden är viktig för att motverka brott och främja trygghet i bostadsområden. En alternativ teori som kan förklara varför vissa bostadsområden blir mer brottsutsatta jämfört med andra områden kallas för Rutinaktivitetsteorin. Detta teoretiska antagande är att brott kan förhindras av närvaron av så kallade ”kapabla beskyddare eller bevakare”. Omvänt antas frånvaron av kapabla beskyddare/bevakare, i kombination med en motiverad gärningsman och ett brottsobjekt, väsentligt ökar risken för brott.

Forskarna söker fortfarande hitta svaret på frågan om varför vissa personer begår brott på vissa platser men inte på andra. Utifrån fördjupade studier av sambandet mellan individuella och miljömässiga faktorer, har den situationella handlingsteorin utvecklats. Teorin säger att brottsbenägenhet i huvudsak är beroende av individuella egenskaper (låg moral, bristande självkontroll med mera), men att platser med särskilda särdrag kan påverka potentiella brottslingars modus operandi. Med hjälp av den situationella handlingsteorin går det att identifiera de särdrag som gör att vissa platser blir mer brottsutsatta än andra.

Teoriavsnittet om trygghet kan sammanfattas i att rädsla för brott är en form av otrygghet som påverkas av flera faktorer. En fysisk plats kan uppvisa symboler som förknippas med brott. Ett exempel är att tecken på

fysisk förslumning utlöser oro för brott. Förslumning, övergivna byggnader, nedskräpning med mera, säger något om ett områdes status och kontroll.

Litteraturöversikten

Litteraturstudien täcker in internationell forskning om brottsprevention och trygghetsförbättrande perspektiv med relevans för svenska förhållanden. I fokus står särskilt effekterna av åtgärder som sätts in för att förebygga brott och förbättra tryggheten relaterat till fysiska miljöer. Med hjälp av nyckelord har forskningsteman från 1968 till 2018 kartlagts. Exempel på sådana nyckelord är CPTED, belysning, kamera, CCTV, ”safety walks”, grönområden, parker, bebyggd miljö, planering, rädsla, trygghet, säkerhet, övervakning av gångmöjlighet och inhägnad. Syftet är att litteraturöversikten ska kunna användas vid framtida stadsplanering, men även vara till nytta då akuta trygghetsproblem i storstadsmiljöer föreligger.

Litteraturgenomgången spänner över 50 års publikationer. Uppdraget har varit att sammanställa forskning som påvisar sambandet mellan stadens fysiska och sociala miljö och brott respektive oro för att bli utsatt för brott (den personliga tryggheten). I översikten lyfts också sådan forskning fram, som utvärderar effekterna av brottsförebyggande eller trygghetsskapande åtgärder.

För att sortera fram vilken litteratur som ska ingå översikten har forskaren använt olika tillvägagångssätt. I första hand har studier vars fokus är en kvantitativ och kvalitativ utvärdering av effekten av brottsförebyggande initiativ på brottshandlingar och/eller den upplevda tryggheten prioriterats.

I andra hand har intersektionella studier, det vill säga forskning som fokuserar på grupper av individer och deras upplevda trygghet i relation till den bebyggda miljön utifrån genus, ålder, socioekonomisk status, etnisk bakgrund, funktionshinder, valts ut.

I tredje hand har studier som föreslår nya teoretiska angreppssätt för att förstå relationen mellan bebyggd miljö och situationsbetingelser för brott och rädsla (oro för brott), valts ut.

Forskningsteman

I den internationella litteraturen identifierades ett antal vanligt förekommande teman:

1. Belysning
2. Kameraövervakning
3. CEPTED
4. Markanvändning
5. Grönområden
6. Grannsamverkan
7. Nattpatrull
8. Inhägnade bostadsområden
9. Hushållens säkerhetsanordningar
10. BID
11. Gångmöjligheter
12. Trygghet för samhällsgrupper
13. Teknik/digitalisering
14. Trygghets- och samhällsplanering
15. Stad versus landsbygd

Med hjälp av ett verktyg för bibliometrisk visualisering kan forskaren visa att det är först i slutet av 2000-talet som ämnesområden som sammankopplar brott och rädsla med fysisk och social miljö börjar publiceras, med runt 25–30 publikationer per år. Forskaren noterar också att flertalet av ovanstående teman inte förekommer i den svenska forskningslitteraturen.

Tre övergripande forskningsområden

Den internationella forskningen kan delas in utifrån tre övergripande forskningsområden:

- Bebyggd miljö eller social miljö som ”möjliggörare” (enablers) av risker, då de skapar möjligheter till brott och antisocialt beteende.
- Den bebyggda eller sociala miljön som en källa till ”stressfaktorer” (stressors).

- Miljön som ”förmedlare” (mediators) som leder till försämrad hälsa, det vill säga brott och rädsla studeras som en allmän hälsofråga med i relation till stadsmiljön.

Den internationella litteraturen ger ett visst stöd för att olika åtgärder kan sättas in, och på sätt förbättra säkerheten och öka tryggheten i stadsmiljöer. Osäkerhet kring resultaten råder bland annat på grund av att publikationerna innehåller en stor variation av metoder, strategier och angreppssätt. Urvalet har en bias mot positivt förväntade resultat. Det som fungerar internationellt för att förebygga brott och öka tryggheten kanske inte fungerar i Sverige.

I litteraturöversikten sammanfattas också forskning som ger vetenskapliga belägg för sambandet mellan stadens miljö som ”möjliggörare” eller förmedlare av brott respektive stadens miljö som en ”stressfaktor” som påverkar människors trygghet.

CPTED och andra system

Ett flertal europeiska länder har utvecklat olika system av miljöinriktade metoder i syfte att hindra eller minska brottslighet, eller i syfte att minska rädslan för att bli utsatt för brott. Mest känd av metoderna är CPTED – Crime Prevention Through Environment Design. I svensk översättning: Brottsprevention genom miljödesign, vilket förenklat betyder att en fysisk miljö görs säkrare genom någon slags designåtgärd som är ämnad att förhindra brott och främja trygghet.

CPTED nämns i ett flertal studier hämtade från länder från ett flertal världsdelar. De flesta av dem innehåller ett eller flera belägg för att en planerings-/designinsats kan minska brottsligheten i vissa områden och öka tryggheten.

Trots att betydelsen av CPTED framhålls i studierna innehåller översikten få konkreta exempel som specifikt beskriver kedjan från problemidentifikation till val av själva designinsatsen och vilken roll CPTED spelar för den fysiska utformningen.

När CPTED-insatser inte har lyckats kan detta bero på många olika faktorer. Forskaren framhåller särskilt vikten av att aktörerna har rätt CPTED-utbildning för att erhålla önskvärt resultat. Utan utbildning är det svårt att utvärdera åtgärderna och utan en ordentlig utvärdering finns det risk för att förändringar görs, utan att det framkommer om åtgärderna fungerade eller misslyckades.

Belysningsstudier

I ett särskilt avsnitt behandlas forskning där belysning används på ett brottsförebyggande och trygghetsskapande sätt. Den samlade forskningen tyder på att gatubelysning kan vara en verksam åtgärd för att motverka brott och öka tryggheten. Störst effekt har gatubelysningen på tryggheten, men forskningen är inte entydig.

Trots detta och att belysningens brottsförebyggande effekter inte är helt klarlagda, är det tydligt att stadsbelysning har en positiv påverkan på tryggheten, särskilt vid promenader och cykling. Människor föredrar belysning i sin omedelbara omgivning mera än belysning på vägbanan framför dem. Sambandet mellan god gatubelysning och lägre brottsfrekvens, är dock mera osäkert i forskningen. Även om resultaten baserar sig på förhållanden i andra länder, drar forskaren slutsatsen att god belysning bör ge motsvarande fördelar även i svenska städer.

Grönområden

Parker och andra grönområden kan utgöra en källa till otrygghet vid vissa tidpunkter. Den forskning som presenteras i rapporten kan sammanfattas med att det finns studier som inte har hittat något kausalt samband mellan trygghet, antal personer och aktiviteter i parker i storstadsområden. De samband som med säkerhet går att fastställa är att mörka miljöer och gömställen ökar rädslan för brott. Fler kvinnor än män är oroliga för sin säkerhet. Äldre är också vanligtvis mer rädda för att utsättas för brott under dessa förutsättningar. Vegetation av en öppen karaktär med låg densitet i den nedre växtligheten kan få positiva effekter på upplevd personlig säkerhet utan att minska andra fördelar. Låga buskar och belysning ökar alltså känslan av trygghet. Den samlade bedömningen är att det finns få studier som med säkerhet kan slå fast gröna stadsområdets effekt på brottslighet och våld.

Övervakningskameror

Kameraövervakning (CCTV) kan bidra till färre brott och ökad trygghet, om den används med stor lyhörddhet och för specifika brottsproblem. Kameraövervakning kan minska antalet brott i bostadsområden och parkeringsplatser, men inte i stadscentra. Exempelvis påverkades inte antalet överfall på öppen gata i Malmö av att övervakningskameror sattes upp. Aktiva system är bättre än passiva, men fungerar dåligt som ”fristående” brottsförebyggande åtgärd.

Grannsamverkan

De internationella studierna visar att grannsamverkan har stor potential för att förebygga brott och öka tryggheten. Med grannsamverkan avses att boende i ett bostadsområde organiserar sig för att gemensamt rapportera och reducera brottslighet. Allra bäst motverkas brottslighet när grannsamverkan sker i samarbete med polisen eller andra aktörer. Polisen kan enligt forskning från Sydafrika, inte kontrollera brottsligheten på ett effektivt sätt utan allmänhetens stöd. Grannsamverkansprojekt är därmed som mest effektiva för att hindra brottslighet om dessa har ett aktivt samarbete med andra aktörer.

Det finns en socioekonomisk faktor att beakta, nämligen att grannsamverkansprojekt i välbärgade bostadsområden är mindre beroende av samarbete med andra aktörer. På en mer abstrakt nivå beskrivs samverkansprojekt i termer av hög eller låg territorialitet, det vill säga fysisk avläsbarhet, där de fysiska förutsättningarna står för kontrollen och där kontrollen inte är avsikten utan resultatet. Det är de ramar som ges, och som går att uttyda av miljön, som styr beteenden och känslan för området. Det räcker inte med ett beteende eller ett samspel människor emellan⁴.

Forskningen ger stöd för att det finns ett samband mellan hög territorialitet – förhållningssätt i grannskapet, känslan av kontroll och markeringsbeteende – och låg utsatthet för brott. Den uppfattade kvaliteten på offentliga platser och butiker tycks enligt forskarna ha ett starkt samband med ökad trygghet.

Underhåll och förvaltning

Dåligt underhållna stadsmiljöer påverkar människors uppfattningar av säkerhet och risk för att bli utsatta för brott. Att riva, renovera eller underhålla byggnader i stadsmiljöer eller bostadsområden kan vara en effektiv åtgärd i stadsdelar med hög brottslighet och stor oro för att bli utsatt för brott. Det finns många studier som visar att rivningar av befintliga bostäder, renovering eller nybyggnation, kan ha stor påverkan på att minska våldsbrottslighet. Däremot finns det inga ”bevis” för att renovering eller underhåll av byggnader eller bostadsområden minskar egendomsbrotten.

⁴ Mattias Kärrholm (2004)

BID

Business Improvement District (BID) är en modell för urban förnyelse i blandade markanvändningsområden. Även om resultaten inte är entydiga kan BID bidra till att minska brottsfrekvens, vandalisering och störande beteenden. I Sverige, skriver forskaren, har BID haft en positiv effekt med avseende på brott och trygghet.

Intersektionalitet

Forskaren argumenterar dock för att en individs trygghet inte enbart är baserat på genus. En individs upplevda trygghet bestäms av olika faktorer såsom genus, ålder, funktionshinder och socioekonomisk status. Därför måste intersektionalitet vid utsatthet och rädsla alltid beaktas när stadsmiljöns inverkan på individens trygghet diskuteras. Även andra dimensioner av identitet som sociala sedvänjor, institutionella arrangemang och kulturella ideologier kan påverka tryggheten. Litteraturöversikten saknar dock exempel på konkreta fysiska åtgärder för att möta intersektionella trygghetsskillnader.

Svensk forskning

Den svenska litteraturöversikten ger en bild av vad som är viktigt för att skapa en trygg fysisk miljö. Belysningsrelaterade åtgärder förekommer oftast, närmast följt av närvaro av människor och överblickbarhet. Den svenska litteraturen skiljer sig från den internationella. I Sverige diskuteras faktorer som bidrar till otrygghet eller främjar trygghet på ett mer generellt plan. Få studier i Sverige har utförts med kvantitativa metoder, vilket innebär att slutsatserna bör tolkas med försiktighet.

Svenska studier av grannsamverkan visar att det kan vara en effektiv metod att minska brottsligheten, men att det är oklart vad det är som är själva orsaken till minskningen.

Enkätundersökningen

För att belysa hur praxis i Sverige ser ut skickades två olika webbenkäter ut till kommunerna. Enkäter skickade dels till de som arbetar med planering och byggande av städer (planerare) och de som är säkerhetsexperten på kommunal nivå (trygghetsamordnare). Enkäten bestod av frågor om brottsförebyggande och trygghetsperspektiv och åtgärder i relation till byggd miljö.

Enkäterna skickades till samtliga 290 kommuner. Planerare i 138 kommuner besvarade enkäten och det var trygghetsamordnare från 90 kommuner som besvarade den enkät som var ställd till dem.

I planerarnas enkätsvar ges följande exempel på åtgärder och insatser i planprocessen för att förbygga brott och skapa trygghet i fysisk planering:

- Utforma ny bebyggelse så att den naturliga övervakningen stärks.
- Utforma ny bebyggelse så att denna får en tydlig identitet och är tydligt avgränsad till andra områden.
- Koppla samman bostäder med vägnätet.
- Komplettera bostadsområden med andra samhällsfunktioner.
- Beakta var hållplatser för kollektivtrafik ska placeras eller andra urbana funktioners lokalisering.

Den, enligt enkätsvaren, i särklass viktigaste kvaliteten i planeringen för att förebygga brott och skapa trygghet är att sammanlänka bostäder med vägnätet till det omgivande samhället. Av de tillfrågade planerarna svarade 79 procent att de beaktar denna aspekt i den fysiska planeringen. Fler än hälften av dem som svarat anser att lokalisering av busshållplatser är en viktig faktor. Det finns stöd i både internationell och svensk forskning för att utformningen av hållplatser och stationsområden kan locka till sig brottsbenägna personer och generera brott.

Planerarpraxis

Praxis bland planerarna kan sammanfattas enligt följande:

- Naturlig övervakning främjas av egenskaper som maximerar synligheten av människor, parkeringsområden och entréer.
- Territorialitet och åtkomstkontroll innebär att utrymmen utformas och byggs för att kommunicera ägande av områden och egendom. Territorialitet betyder att individer inom ett område känner ett ansvar för platsen eftersom de känner en tillhörighet till den. Åtkomstkontroll syftar till att framhäva gränser mellan privat och offentlig mark kan minska individens benägenhet att begå ett brott på den platsen. Det kan handla om att sätta upp ett staket eller någon typ av barriär som visar på att marken tillhör någon.
- Viktigt att offentliga utrymmen såsom parker eller lekplatser underhålls.
- Planerarna har liten kunskap om vilka dörrtyper – så kallad ”target hardening” – som föreslås vid nya bostadsbyggen. Att känna till detaljer om till exempel dörrars säkerhetsklassning tycks inte utgöra en del av planerarnas trygghetsarbete.

- Stark tro på att funktionsblandad markanvändning kan motverka brottslighet i centrala områden.
- Stark tro på att arkitektur och landskapsbilden kan användas för att skapa en positiv image och identitet för ett område.

Andra resultat

Av enkätsvaren framgår att två av tre kommuner saknar ett eller flera policydokument, styrdokument eller motsvarande handlingar, som beskriver utformning av brottsförebyggande och trygghetsskapande fysiska åtgärder i planeringen.

En av fyra kommuner arbetar inte med säkerhet och trygghet avseende brott i den fysiska planeringen. Hälften av planerarna är bekanta med termen CPTED, medan var femte informant aldrig har hört uttrycket förut.

De flesta nämner att samarbete och samråd med andra aktörer är viktigt i kommunens arbete med trygghet, säkerhet och brottsprevention.

Det finns en tendens att betona säkerhetslösningar snarare än trygghetslösningar och att de förslag till åtgärder som nämns inte bygger på kartläggningar och analyser.

Sammanfattning av planerarnas enkätsvar

De centrala begrepp som förekommer internationellt är relativt okända bland svenska planerare. Få av planerarna anser att fysiska barriärer och staket runt bostadsområden är ett alternativ för att garantera trygghet och säkerhet.

Utifrån planerarnas enkätsvar drar forskaren slutsatsen att det saknas en etablerad metodik och att behoven hos stora sociala grupper inte alltid beaktas. Hon menar att det därför behövs tydliga riktlinjer och rekommendationer kring planeringsarbete och analys gällande säkerhet och trygghet. Till exempel genom att ta fram checklistor med viktiga faktorer som kopplas till beskrivningar av åtgärder som är internationellt etablerade och har en vetenskapligt underbyggd kunskap.

Trygghetssamordnarnas perspektiv

Majoriteten av trygghetssamordnarna är bekanta med termen CPTED och situationell brottsprevention. Tvärtemot planerarna (där nästan ingen förespråkar fysiska barriärer) anser nästan sex av tio av de som svarat på enkäten, att fysiska barriärer såsom att sätta upp grindar kan förbättra eller behandla trygghetsproblem. Trygghetssamordnarna betonar inte

hållplatser, funktioners lokalisering eller områdesidentiteter som viktiga faktorer för att motverka brottslighet och skapa trygghet. Fokus ligger istället på människor och sociala aspekter.

Intervjuerna

Sammanfattning

Forskaren menar att det behöver diskuteras om en standardiseringsprocess och metoder, och en åtföljande certifiering skulle införas och vara önskvärt i Sverige. Bland intervjupersonerna finns en samsyn att nuvarande praxis skulle dra nytta av en mer strukturerad modell styrd från toppen. En utveckling mot certifiering, menar forskaren, skulle kunna tydliggöra kommunernas skyldighet att inkludera brotts- och säkerhetsfrågor som en integrerad del av planprocessen i nya eller existerande grannskap.

Flertalet intervjupersoner efterlyser bättre forskningsunderlag inom säkerhet och planprocesser i Sverige.

Intervjupersonerna anser inte att fysiska hinder (kamerövervakning, larm, grindar, staket etc.) som säkerhetslösningar är önskvärda. Påträngande tekniker, såsom CCTV-ansiktigenkänning, anses inte heller vara lämpliga.

Intervjupersonerna lyfter även fram att brist på kunskap om hur den fysiska miljön påverkar brottslighet och säkerhet i kommunerna, är ett hinder i arbetet med säkerhet och trygghetsfrågor. Några av dessa hinder är strukturella.

Ett annat problem är att kommunernas riktlinjer inte alltid är inriktade på, utan ibland är i konflikt med trygghet. För att få med trygghet i dessa riktlinjer bör säkerhetsaspekterna bli till en del av dem.

Kommunerna är idag sårbara för säkerhetsmarknadens krafter när det gäller olika produkter för säkerhetslösningar. Det kan handla om allt från snabbkorrigeringar för att lösa mindre brott till långsiktiga projekt som är avsedda att lösa grövre problem, som öppen droghandel och våld i problemområden. Produkternas effektivitet kan inte alltid bevisas.

Fallstudier

Fyra fallstudier lyfts fram och diskuteras i forskningsstudien. De är inte avsedda att tolkas som goda exempel.

Fallstudie 1 – Den nederländska polisens certifiering för Säkert Boende

Polisen i Nederländerna har ett certifieringssystem som påminner om det brittiska systemet "Secure by Design". Den nederländska polisens system har två certifieringsetiketter: en för befintliga bostäder och en för nya stadsdelar.

Syftet med polisens certifiering Säkert Boende är främst att minska risken för inbrott genom noggrann design och förvaltning av den byggda miljön. Syftet är att genom miljödesign minska potentialen för inbrott i bostäder, byggnader, skjul och garage samt potentialen för stöld och av bilar, cyklar, vandalism, antisocialt beteende och rädsla för brott.

För att uppnå detta mål innefattar certifikatet en lista över sådana krav som kan användas som guide vid påbörjandet av bostadsutvecklingsprojekt. Kravlistan innehåller åtta kriterier:

- Närvaro av potentiella förbrytare.
- Målets attraktivitet och sårbarhet.
- Fysisk sårbarhet.
- Social närvaro, utövande övervakning och kontroll.
- Visibilitet.
- Engagemang och ansvar.
- Attraktionskraft hos omgivande områden.

Tillgänglighet och flyktvägar.

Tillvägagångssättet berör stadsplanering och arkitektur, offentliga platser, skala, grönstrukturer och bostäder.

Det slutgiltiga poliscertifikatet Säkert Boende utfärdas endast vid slutförandet av byggnaden och efter en oberoende inspektion som genomförs av externa experter som utbildats som byggnadsrådgivare.

Enligt Jongejan and Woldendorp⁵ har den nederländska poliscertifieringen Säkert Boende minskat brottslighet genom tillämpning av principerna för förebyggande av brottslighet genom urban design (CPTED).

⁵ Jongejan and Woldendorp (2013)

Resultaten från 2013 indikerade att majoriteten av invånarna (83 procent) i certifierade stadsdelar kände sig väldigt trygga i sitt grannskap. I stadsdelar som inte var certifierade var motsvarande andel 79 procent.

Ofta utfärdas certifieringen av privata företag med säkerhets- och försäkringsbakgrund. De har vare sig kunskap om eller intresse för projektens planering och rumsliga dimension. Fokus ligger mer på säkerhet som en polisiär fråga. Det finns också en förflyttning från ett subjektivt till ett mer objektivt synsätt.

Det är oklart hur Säkert Boende-modellen påverkar rädsla för brott och i synnerhet hur det förhåller sig till de framväxande säkerhetsproblemen.

Fallstudie 2 – Det finska projektet “Grannskapet 2.0”

Grannskapet 2.0 var ett samarbetsprojekt mellan aktörerna Technical Research Center of Finland Ltd (VTT) Aalto-universitetet, Helsingfors universitet och Finlands Nationella Räddningskår (SPEK). Målet med Grannskapet 2.0 var att skapa planerings- och designprinciper och exempel på strategisk och operativ styrning för att kunna minska otrygghet i områden och förhindra kriminella handlingar.

Utifrån forskningen identifierades metoder som påverkar uppfattad trygghet och därefter skapades en uppsättning designprinciper för planering och utformning. Detta skedde med hjälp av en inkluderande process där ICT-teknik (informations- och kommunikationsteknik) spelade en viktig roll. Virtuella trygghessvandringarna ingår som en ny metod för engagemang. Deltagarna i projektet sammanställde ett antal säkerhetsprinciper som anses vara direkt och indirekt relevanta vid planering för säkerhet. De är avsedda att användas som vägledning för att stimulera ny kunskap, förändra processer och främja nya sätt att tillämpa i planeringspraxis. Dessa principer var:

1. Kvalitet och underhåll av ett grannskap.
2. Planerings- och designprinciper.
3. Möjliggörande av socialt liv och samarbete.
4. Belysningskvalitet och luminositet.
5. Varierande nivåer av rumslig hierarki och tydlighet.
6. Blandad funktionell användning.
7. Förbättrad visibilitet i urbana områden och möjligheten att bli sedd av någon annan.
8. Orientering i urbant område, infarter, entréer och rumslig läsbarhet.

9. Hänsyn till den mänskliga skalan vid skapandet av urbana områden och utrymmen mellan byggnader.

10. Tydligare ägarprofil.

11. Blandade slag av bostadsförvaltning, byggnads- och lägenhetstyper.

12. Förstärkning och tekniskt skydd.

Fokus låg på fysisk miljö och design samt planeringsprocessen. Trygghetsaspekterna ska komma in tidigt i planeringsprocessen. Tryggheten är en obligatorisk aspekt i den finska markanvändnings- och bygglagen (5.2.1999/132). Det är också nödvändigt att främja utbildning för planerare och designers för att maximera designalternativ som möjliggör säkerhet. Fler empiriska bevis från forskning för att styra planeringspraxis och utbildning är nödvändiga. Slutligen är samarbetet mellan olika intressenter viktigt att förstärka, men i synnerhet kopplingarna mellan polisens expertis (brottsamordnare) och planerarna.

Fallstudie 3 – Kunskapsutbyte mellan universitet och praktik genom kurser som utnyttjar så kallad blandad inläring

Genom nätverket Säkra platser på KTH, är en arena för kontakter mellan akademiker och praktiker. Genom nätverket har det skapats möjlighet för att tillgängliggöra kunskap till praktiker med skräddarsydda utbildningstillfällen i form av kurser, workshops och konferenser.

I en kurs tränas studenter i att arbeta med brotts- och säkerhetsfrågor i offentliga miljöer. Studenterna erbjuds en bred kunskap och ett kritiskt förhållningssätt till variationen mellan teoretiska ansatser och vilka metoder som finns till hands.

Fallstudie 4 – Att engagera unga i säkerhetsåtgärder: Fryshuset i Stockholm

Fryshuset i Stockholm har under mer än två decennier arbetat med olika initiativ med ungdomar för att göra miljön tryggare. Ett av dem kallas för Lugna Gatan.

Lugna gatan bildades 1995 i ett samarbete mellan Fryshuset, Storstockholms Lokaltrafik (SL) och Vattenfestivalen. Syftet var att skapa trygghet i lokaltrafiken och i innerstaden. Organisationen Non-fighting-generation var förebild. Fryshusets grundare Anders Carlberg lanserade begreppet ”värdar”, unga personer fungerar som värdar i kollektivtrafiken för att förebygga konflikter och öka tryggheten. De jobbar även på skolor och i olika stadsdelar. Lugna Gatans skolvärdar har som uppgift att tillsammans med övrig skolpersonal verka för ett tryggt socialt klimat, elevstöd och konfliktlösning på skolor genom att knyta kontakter och skapa

relationer med ungdomarna. Skolvårdarna arbetar dagtid medan stadsdelsvårdarna arbetar på kvällarna.

Fryshuset anställer och utbildar unga till värdar, som sedan möter och inspirerar andra unga i de miljöer och verksamheter där unga rör sig och finns. De anställda har personliga erfarenheter av de miljöer, områden och problem som de arbetar med. Detta ger dem förståelse för de behov som finns hos de unga man försöker nå. På detta sätt kan de bygga förtroende och få ett mandat för att påverka.

Sammanfattning av rapporten som helhet

Forskningsrapporten konstaterar att hur städer planeras, byggs och underhålls påverkar säkerhet och trygghet. Problemet är att de flesta nya bostads- eller fastighetsutvecklare i de nordiska länderna inte regelmässigt tar med säkerhets- och trygghetsaspekter som en integrerad del av byggprocessen och underhållet. Om så sker är metoderna oftast inte grundade på väl underbyggd forskning. En stor del av den internationella forskningen är koncentrerad till storstäder. Sverige skiljer sig i detta avseende, eftersom även medelstora städer kan ingå i svenska fallstudier.

Den internationella forskningsöversikten visar att det finns starka samband mellan stadsmiljö och trygghet, främst från forskning utförd i Nordamerika och i Västeuropa. Litteraturoversikten visar tydliga indikationer på hur bostadsegenskaper, plats på gatan, grannskap och stadskontext påverkar brottslighet och otrygghet. Detta kan ta olika former i flera kombinationer: fönsterplacering, gatutyper, parkeringslösningar, vägen till tåget, stationsmiljöer, kvaliteten på fritidsanläggningar och köpcentra.

Forskningsperspektiven kan grovt delas in i tre grenar. En gren utgörs av studier som avslöjar bebyggda/sociala miljöer som ”möjliggörare” (enablers) av risker då de skapar/attraherar möjligheter till brott eller (själv)destruktiva beteenden. Den andra grenen refererar till bebyggd och social miljö som en källa till ”stressfaktorer” (stressors), till exempel att dålig belysning påverkar rädsla. Avslutningsvis består den tredje och senaste forskningsgrenen av artiklar som behandlar miljö som ”förmedlare” (mediators) och katalysator för miljörelaterade och sociala processer som exempelvis leder till trygghet och bättre hälsoreultat.

Med något undantag saknas i stort sett studier som bedömer planeringspraxis. Sådant underlag och evidens är fortfarande i sin linda i Sverige. De flesta svenska studier fokuserar på uppfattad trygghet och är kvalitativa, vilket medför att resultaten sällan kan generaliseras. De senaste åren har det skett en viss ökning av studier, och forskaren har en

förhoppning att de resultat som presenteras i denna rapport kan komma att bidra till ökad kunskap.

Av rapporten framgår att såväl underhåll av som hur ett fysiskt område uppfattas är viktiga för säkerheten, men lika viktigt är människors engagemang i frivilliga aktiviteter, från grannskapssamverkan till trygghetsvandring.

För varje tema som lyfts fram i rapporten finns det också en mindre mängd studier som inte visar någon förväntad effekt på säkerheten eller visar en oväntad effekt.

Det är problematiskt att den internationella forskningslitteraturen har en slagsida mot positiva förväntade resultat. Därför anser forskaren att de övergripande fördelar som kopplas till olika angreppssätt och insatser måste underkastas empirisk granskning och sättas in i en nordisk kontext. Till exempel bör ny forskning ta mer hänsyn till flera användares behov utifrån ett intersektionellt säkerhetsperspektiv som går utöver kön och ålder.

Ett av de mer intressanta resultaten enligt forskaren är att ny gren inom forskningen visar att bättre planering och intervention inte bara gör människor tryggare, men också påverkar deras hälsa (se avsnitt 5). Urban säkerhet är inte längre ett problem bara för arkitekter, planerare och säkerhetsexperter utan blir en folkhälsofråga, ett tvärvetenskapligt område. I praktiken innebär detta enligt forskaren att planeringsstrategier som utvecklats av kommunerna måste fokusera på utveckling av fysiska och sociala egenskaper – allt integrerat – om de har som mål att öka människors livskvalitet.

3 Teoretiska ställningstaganden

Fysisk miljö, brottslighet och trygghet

Det finns samband mellan fysisk miljö, brottslighet och otrygghet. Brottsförebyggande och trygghetsskapande insatser handlar om att förstå hur människor samspekar med den fysiska miljön och vad som kan göras för att förbättra miljöerna och människans samverkan med dem. Fysiska miljöer kan skapa eller attrahera möjligheter till brott (i forskningen kallas detta för ”enablers”, det vill säga möjliggörare). Det innebär att brott koncentreras till vissa specifika platser.

Fysiska miljöer kan också utgöra en källa till stressfaktorer som skapar otrygghet (i forskningen kallas detta för ”stressors”). Undermålig belysning kan till exempel leda till rädsla och undvikande av platser, men mörkret kan också attrahera brott. Stressfaktorerna kan ha olika stark påverkan på trygghetsupplevelser hos olika grupper.

Trygghet – en demokratifråga

Trygghet är en demokratifråga. Statistik visar tydligt att upplevelsen av trygghet och att vara utsatt för brott ser olika ut beroende på var du bor och vem du är. En stigmatisering av platser kan öka den upplevda otryggheten. Segregation och ojämlikhet skapar rädsla och misstänksamhet gentemot dem som inte är lika en själv. För att lyckas krävs det att alla hjälps åt: förtroendevalda, arkitekter, byggherrar, planerare, invånare och företagare. Offentliga aktörer, som stat och kommun, bör agera föredömligt och därigenom uppmuntra alla andra att följa efter. Detta ska ske enligt en likvärdig princip, oavsett storlek på kommun, invånarantal och geografi. Idag varierar bilden när det gäller kommunal kompetens, polisenärvaro och resurser mellan stad och land. Det ger effekter på den gestaltade livsmiljön och på hur jämlik den upplevs.

Situationen i landets mest utsatta områden är oroväckande med stor otrygghet och akuta problem med brottslighet. Det är viktigt att veta vilka förutsättningar som finns i varje område och att den kunskapen används genom hela samhällsbyggnadsprocessen. Ett sätt att ta reda på dessa är genom dialog med dem, som bor och verkar i, och omkring området.

Utformningen av en plats påverkar tryggheten

Trygghet i den fysiska miljön har således en tydlig koppling till hur miljön är utformad. Åtgärder i den fysiska miljön, såsom närvaro, omsorg och tillgång, ger signaler om att platsen är ”omhändertagen” och att det finns ”ögon” på platsen, vilket kan försvåra möjligheten att begå brott.

Överblickbarhet, mobilitet, skala och orienterbarhet är begrepp som är kopplade till individens känsla av kontroll. Placeringen av exempelvis fönster och entréer, målpunkter för olika typer av människor, platsens upplevelsemässiga kvaliteter (såsom ljus/skugga, grönska, sittmöjligheter och sinnesupplevelser) och programmering (vilka aktiviteter som finns) är kopplade till social kontroll genom mänsklig närvaro under olika tider på dygnet och året. Det finns arkitektur och planeringsteorier som direkt kopplar till brottsförebyggande och trygghetsskapande design och planering. Arkitekturteoretiker och praktiker som Jane Jacobs, Jan Gehl har visat på flera beprövade metoder som visar hur sambanden mellan arkitekturteori med brottsförebyggande kunskap bör tas till vara.

Ett mer långsiktigt trygghetsskapande arbete behöver integreras i samhällsbyggnadsprocessen. Med väl anpassade åtgärder (ur ett trygghetsperspektiv) gynnas möjliga synergieffekter. Trygghetsarbetet är inte färdigt efter ett visst skede i samhällsbyggnadsprocessen, utan behöver vara ett återkommande inslag under hela platsens eller byggnadens livscykel – från planering och byggnation till användning och förvaltning.

Trygghetsarbetet och det brottsförebyggande arbetet är också plats-specifikt. En vanlig fallgrop är att förlita sig på en metod som fungerat väl på en plats, som sedan kopieras och tillämpas på en annan plats, med kanske helt andra förutsättningar, utan föregående orsaksanalys. I en sådan analys undersöks det specifika brotts- eller otrygghetsproblem som ska åtgärdas. Problemet på den nya platsen kan ha helt andra orsaker än dem där metoden fungerade väl. Risken att bara kopiera kan vara helt oväntade målkonflikter eller att inga effekter uppnås.

Situationell och social prevention

En vanlig utgångspunkt för det brottsförebyggande arbetet är att skilja mellan brott och oro för brott. Oro för brott handlar om trygghet. Brottlighet handlar dels om dem som begår brott, dels om den miljö där brott begås, det vill säga en uppdelning i social och situationell brottsprevention. Social prevention fokuserar på att ändra människors beteende genom sociala åtgärder, det vill säga på att minska förekomsten av motiverade gärningspersoner. Situationell prevention handlar om hur den byggda miljön utformas och förvaltas, det vill säga på att tillfällen att begå brott minimeras genom fysiska åtgärder. Dessa både tillvägagångssätt står inte i motsats till varandra, utan kan med fördel kombineras.

Alla sätt att förebygga eller minska oro för brott har stor betydelse för att människor ska känna sig tryggare i sin närmiljö. Den byggda samhällsstrukturen har då stor betydelse. Samhällsstrukturen ska, tillsammans

med tillkommande samhällsstruktur, underlätta människors vardagsliv genom ökad funktionsblandning och närhet till målpunkter såsom arbete, skola, handel, service och fritidsaktiviteter i alla delar av en kommun. En genomtänkt gestaltning av den byggda miljön kan bidra till att förändra människors vardag: hur individer uppfattar varandra och oss själva, hur vi möts, samarbetar och lever våra liv tillsammans.

I det sammanhanget spelar också huvudmannaskap och äganderätt en viktig roll. Vem som äger marken har en avgörande betydelse för lokaliseringen av samhällsfunktioner, hur de gestaltas, fungerar och förvaltas. Till exempel hur kollektivtrafikhållplatserna och stråken dit ser ut, liksom om ett torg kan fungera som en öppen mötesplats för alla invånare. Endast på kommunalt ägd mark har kommunen full rådighet över planering, gestaltning och förvaltning.

Trygghet går att mäta

Trots att trygghet är en subjektiv upplevelse går den att mäta. Brås nationella och polisens lokala trygghetsundersökningar ställer årligen frågor som: Har du varit utsatt för brott under det senaste året? Känner du oro för att utsättas för brott? Känner du dig trygg i ditt bostadsområde på kvällarna? När en trygghetsmätning utförs är det viktigt att först ha gjort en nollmätning, det vill säga att ställa frågor liknande dem ovan innan en trygghetsskapande och/eller brottsförebyggande åtgärd utförs. Detta för att kunna göra jämförelser över tid. Det är viktigt att mätningarna genomförs kontinuerligt och att resultat och åtgärder följs upp, så att det går att se förändringar och bedöma, dels vilka åtgärder som fungerar, dels vad som mer behöver göras om så inte är fallet.

Samverkan och samarbete krävs

Kommunernas planerare skulle i högre utsträckning än vad som rutinemässigt sker idag, behöva samarbeta och samtala direkt med fler aktörer, exempelvis polisen, den lokala trygghetssamordnaren (eller motsvarande), socialtjänsten, skolan och civilsamhället. I dagsläget är det ofta trygghetssamordnaren och polisen som har ett etablerat samarbete genom samverkansavtalen, men den kunskap och lokalkännedom som de därigenom bygger upp når ofta inte fram till planerarna. Genom att trygghetssamordnarnas perspektiv kommer in för sent, eller inte alls, i processen, finns det risk för att deras lokalkunskap inte tas tillvara och att därmed otrygghetsskapande risker byggs in i den fysiska miljön i onödan. Det är viktigt att planeraren bjuder in dessa aktörer i planarbetet och att såväl personella som ekonomiska resurser avsätts.

Kombinerade åtgärder

Ambitionen att bygga bort brott och därmed bygga in trygghet kan aldrig uppnås till 100 procent. En kombination av gestaltningen av platsen, aktiviteter, närvaro av olika grupper kan den fysiska miljön vara viktiga faktorer för att uppnå ökad trygghet. Genom att beakta brottsförebyggande och trygghetsskapande perspektiv i samhällsbyggnadsprocessen, ges bättre förutsättningar för att kvaliteten i den fysiska miljön ökar. Detta utan att utgifterna för anläggning, byggnation, drift och underhåll nödvändigtvis stiger. Att inte beakta trygghet i tidiga skeden kan innebära stora kostnader och åtgärder i förvaltning och underhåll i efterhand.

Psykologin bakom rädsla och trygghet

Brott respektive oro för brott är inte samma sak. Brottslighet är ett ämne som studeras av kriminologer och sociologer. Inom den mer tvärvetenskapliga miljöpsykologin förekommer det studier av brottsmönster. I dessa granskas de fysiska miljöerna där brott förekommer. Avsikten är att förstå hur miljön påverkar människors beteende (i forskningssammanhang kallas detta för environmental criminology).

Det finns flera förklarings teorier om vilka faktorer i den fysiska miljön som kan påverka brottsligheten. Teorier och kunskaper räcker inte alltid till för att förklara varför vissa personer begår brott eller varför brott sker på en specifik plats och vid en specifik tidpunkt. För att förstå den fysiska miljöns inflytande på upplevd otrygghet och rädsla för brott kan psykologin vara behjälplig.

Den grundläggande mekanismen bakom såväl rädsla som trygghet är förmågan till associativ inlärning. Denna innebär att individen kopplar ihop saker som sker i vår miljö för att snabbt få information om vad som hänger ihop med vad. Den associativa inlärningen sker automatiskt och det gör att associationerna som ligger till grund för preferenser, attityder, känslor och beteenden inte ens behöver vara något som individen själv är medveten om.

När det handlar om trygghet, liksom oro för att bli utsatt för brott, har människan en biologisk mekanism som tenderar att framhäva sådan information som kan uppfattas handla om hot. Mekanismen fyller en viktig funktion, men den kan göra oss sårbara när den kopplas ihop med den associativa inlärningsförmågan. Människan är social till sin natur och den mesta av informationen om hot och faror erhålls genom andra människor, inklusive media. Det är den sociala interaktionen med andra människor som skapar normer och kultur och som starkt påverkar vad man ska rädsla eller inte rädsla för, men också vem som är farlig och vem

som inte är det. Det är i den sociala gemenskapen mellan människor som kulturella normer skapas och det är utifrån dessa vi kan prata om vad som är tryggt eller otryggt. Det är vanligtvis ”kulturen”, med associationer och förutfattade meningar som sprids människor emellan, snarare än brottsstatistiken, som gör att fysiska platser undviks.

Den sociala förmågan kan också vändas till att motverka otrygghet och oro för brott. Människan har också en förmåga att samarbeta med andra människor och är ”programmerad” att kunna läsa av trygghet i andra människor. Vi känner oss tryggare i närvaron av människor som vi känner gemenskap med. Biologiska signaler på trygghet är människors leenden och lugna kroppsspråk. Det är förmågan till tillit till andra människor som skapar förutsättningar för det samhälle vi idag lever i. Tillit är inte ett övervägt och aktivt beslut, utan kan bara växa fram genom förtroende mellan människor.

Trygghetsbegreppet

I rapportens inledning presenterades Boverkets egen definition av begreppet trygghet. Trygghetsbegreppet är ett mångfacetterat begrepp i allmänt språkbruk, och har flera olika definitioner beroende på vilket sakområde som behandlas. Nedan följer en kort redogörelse över några hur olika organisationer har valt att definiera trygghet.

Brå beskriver i sin årliga Nationella Trygghetsundersökning (NTU) om otrygghet snarare än trygghet. Det vill säga begreppet ”trygghet” definieras inte i Brås rapporter.

Trygghetskommissionen (en utredning som var verksam mellan juni 2017 och december 2018), använde en definition som utgick från begreppet säkerhet. Med ”säkerhet” avsågs en persons eller någon närståendes faktiska risk att utsättas för brott och ordningsstörningar.

Stiftelsen Tryggare Sverige kombinerar begreppen säkerhet och trygghet. Definitionen formuleras så här: säkerhet är den faktiska risken att utsättas för brott och ordningsstörningar, medan trygghet är individens upplevelse av säkerheten eller risken.

Trygghet enligt lagen

På ett annat sätt är själva rättsordningen till för att skapa trygghet. Rättsordningen syftar till rättstrygghet för enskilda och juridiska personer för att vidmakthålla ett önskvärt och påbjudet samhälle. Begreppet förutsätter såväl tillit till rättsordningen som till dess utövare, oavsett om det handlar om domstolar eller den verkställande makten, polisen.

Rättsreglerna måste vara precisa och tydliga. Frågor som ”Vad är trygghet?” eller ”Vems trygghet?” röjer dessutom förekomsten av olika intressen, subjektiva upplevelser och avvägningar eller till och med målkonflikter. En slags trygghet kan också medföra risker och otrygghet på andra sätt.

Svensk lagstiftning, till exempel socialtjänstlagen (2001:453), SoL, PBL eller miljöbalken, MB, innehåller en inledande kursriktning – så kallad portalparagrafer – där tryggheten spelar en framträdande roll.

I 1 kap. 2 § regeringsformen, som är en av Sveriges grundlagar, nämns tryggheten också: ”Särskilt ska det allmänna trygga rätten till arbete, bostad och utbildning samt verka för social omsorg och trygghet och för goda förutsättningar för hälsa”. Det kan noteras att tryggheten i detta fall ansluter till social omsorg och att ordföljden bär denna avgränsning.

I 1 kap. 1 § SoL finns följande skrivning om trygghet: ”Samhällets socialtjänst skall på demokratins och solidaritetens grund främja människornas – ekonomiska och sociala trygghet”. Denna trygghet avser främst ett försörjningsstöd och tillgång till en bostad. Andra parallella mål i socialtjänstlagen med bäring på trygghet är att uppnå jämlikhet i levnadsvillkor och aktivt deltagande i samhällslivet.

Hälso- och sjukvårdslagen (2017:30), HSL, anger som mål för verksamheten ”en god hälsa och en vård på lika villkor för hela befolkningen” (3 kap. 1§) med tillägget att vården ska särskilt ”tillgodose patientens behov av trygghet, kontinuitet och säkerhet” (5 kap.1 § 2).

Tryggheten är – mest tydlig i polislagen (1984:387). I denna fastställs att målet med polisverksamheten är att ”främja rättvisa och trygghet”. Polisens arbete syftar till att ”upprätthålla allmän ordning och säkerhet samt att i övrigt tillförsäkra allmänheten skydd och annan hjälp” (1 §).

Trygghet enligt PBL

PBL är den centrala lagstiftningen för fysisk planering i Sverige. Med fysisk planering menas den samlade mark- och vattenanvändningen, hushållning, gestaltning av byggnadsverk och gaturum, men också framdragande av ledningsnät och anläggandet av allmänna platser, grönsstruktur, trafikleder och annan infrastruktur, det vill säga vad som brukar benämnas byggd miljö. PBL inleds med följande:

”I denna lag finns bestämmelser om planläggning av mark och vatten och om byggande. Bestämmelserna syftar till att, med hänsyn till den enskilda människans frihet, främja en samhällsutveckling med jämlika och goda

sociala levnadsförhållanden och en god och långsiktigt hållbar livsmiljö för människorna i dagens samhälle och för kommande generationer.” (1 kap. 1 §).

Utifrån denna ambition ställer PBL krav på hänsyn till ett antal allmänna intressen som ska tillämpas i all planläggning och i förekommande fall också i bygglovsprövning och förhandsbesked.

Begreppet trygghet återfinns inte i PBL, men de hänsynstaganden som utgår från portalstadgandet har i många fall bäring på trygghet och brottsförebyggande åtgärder. Främst gäller detta de allmänna intressena om en från social synpunkt god livsmiljö samt människors hälsa och säkerhet liksom den sociala hållbarheten. Den senare beskrivs som ”en från social synpunkt god livsmiljö som är tillgänglig och användbar för alla samhällsgrupper”.

Den sociala hållbarheten ansågs redan från den förra plan- och bygglagens (1987:10) tillkomst bland annat omfatta en allsidigt sammansatt social struktur i bostadsområdena; vidare tillgänglighet och en närmiljö som främjar kontakt och gemenskap liksom ett mångsidigt socialt liv (prop.1985/86:1 s.112).

Brottslighet påverkar onekligen människors hälsa och känslan av säkerhet (trygghet), men kunskapsläget är ännu inte tillräckligt för att mer generellt kunna härleda brottslighet till vissa bebyggelsemiljöer, allra minst i ett planeringsskede. Grogrunden för brottslighet gynnas av många förstärkande faktorer och visar sig först vanligtvis i efterhand. Med tillgänglig kunskap och erfarenhet går det ändå att hävda att utformningen av både bostadskvarter och allmänna platser kan öka eller minska risken för brottslighet, alternativt inbjuda till eller förebygga sådan, på samma sätt som det går att förutse vilka miljöer som kan vara trafikfarliga.

Brottslighet påverkar direkt människors hälsa och upplevda säkerhet, liksom den sociala hållbarheten. På samma sätt begränsas andra allmänna intressen av brottslighet som möjligheten till utevistelse, rekreation, lek och motion (2 kap. 7 § 4). Det gäller också tillgång, och tillgänglighet, till både samhällsservice och kommersiell service (2 kap. 7 § 5) som hämmas av skadegörelse och inbrott, och i värsta fall utflyttning eller stängning av företag och verksamheter som följd.

Begreppens innebörd förändras över tid. Tolkningen av bestämmelser kan vara helt annorlunda idag än den var i ett tidigare skede. Kunskapen ökar successivt och nya funktionella samband blir belysta och

uppmärksammade. Sådana hänsynstaganden till brottsförebyggande och trygghetsskapande perspektiv som idag verkar svårbemästrade eller till och med fjärrade från en praktisk planeringssituation, kommer kanske inom kort att vara såväl självklara som påbjudna byggstenar i ”den goda livsmiljön”.

Torget som en gång var den traditionella och naturliga mötesplatsen kan därmed förses med betydande restriktioner vad gäller tillgänglighet och användning. Sådana ägarbyten leder vanligen till konsekvenser för tillgängligheten till fastigheterna, liksom för det ekonomiska och praktiska ansvaret för skötsel och vård av området. För allmänna platser med kommunalt huvudmannaskap är förvaltarskap och underhållsansvar en kommunal uppgift och finansieras med allmänna medel. Detta kommunala förvaltarskap innebär dessutom att kommunen har rådighet över platsen för brottsförebyggande och trygghetsskapande åtgärder, vilket inte längre blir fallet om de överläts till privat ägande. I sådana fall kan kommunen främst påverka området vid ny eller ändrad detaljplanläggning.

Boverkets definition av trygghet

Ingen av de vanligen förkommande trygghetsdefinitionerna har udden specifikt riktad mot relationen mellan byggd miljö och säkerhet eller (o)trygghet. Som en del av regeringsuppdragets operationalisering har Boverket tagit fram en för uppdraget ändamålsenlig definition. Boverkets definition av begreppet trygghet utgår från att individens upplevelser av sin egen eller andras risk för att utsättas för brott, beror på hur den fysiska miljön är utformad och den faktiska risken för en sådan händelse.

Trygghet i förhållande till fysiska platser handlar å ena sidan om att det existerar en faktisk risk att bli utsatt för brott eller hotfulla situationer, å andra sidan tolkas dessa risker alltid i en kulturell kontext.

Platsen kan endera te sig hotfull genom att vara öde eller genom att den pågående verksamheten och användningen är ovanlig eller avviker från det normala, eller genom närvaron av personer som inte upplevs som trygga. Klotter, skräp, sönderslagna rutor, skrot och vildvuxenhet kan signalera hot. En gata eller park som i vanliga fall upplevs som trygg, kan på kvällen förvandlas till sin motsats genom närvaro av gäng, skrik eller annat stöj, rivstarter, krossandet av glas eller obehagliga odörer.

Boverkets definition av trygghet är:

Trygghet är den känsla som utlöses när en individ tolkar en fysisk miljöns utformning och användning genom att sinnesintryck kombineras med såväl egna erfarenheter, som med andra individers eller mediers beskrivningar av risken för att utsättas för brott eller hotfulla situationer.

Definitionen innebär att den enskilde sätts i fokus liksom hur denne ”läser av” en plats. Det kan vara en plats som är känd och tidigare besökt eller en helt ny omgivning: torget, trottoaren, gaturummet, bakgården, lekplatsen, järnvägsstationen, parkeringen med flera ställen. Den enskildes tolkning av platser och lokaler bryts i en prisma av tidigare hågkomster, iakttagelser, erfarenheter, eller vad andra har förmedlat. Det lagrade minnet av hot, trygghet eller otrygghet, kombineras parallellt med de aktuella sinnesintrycken av platsen.

Allmän plats i ett brottsförebyggande och trygghetsskapande perspektiv

Allmänna platser kan betraktas som ett gemensamt och inkluderande rum i stadsbilden med ett normalvis obegränsat och ovillkorat tillträde och ”öppethållande” för alla.

Begreppet allmän plats är därför av central betydelse i plan- och bygglagen men också ur ett trygghetsskapande perspektiv, i synnerhet då många personbrott begås just på allmän plats. Allmänna platser tillhör samhällets mest uppskattade och frekventerade miljöer, men kan vara kraftigt brottbelastade. Den enskildes intryck av allmänna platser påverkar i hög grad känslan av trygghet och säkerhet i samhället i stort.

Hur de allmänna platserna gestaltas i den byggda miljön är en angelägen fråga. I fysisk planering definieras allmän plats som gator och vägar, parker, torg eller av ett annat område som är avsett för ett gemensamt behov och som är betecknat som allmän plats i detaljplan. Vid reglering med områdesbestämmelser används det synonyma begreppet ”mark för gemensam användning”. Vilken användning som den allmänna platsen är avsedd för ska framgå av planbestämmelser (eller i förekommande fall områdesbestämmelser). Huvudmannaskapet för allmän plats är vanligtvis kommunalt, men kan ibland vara enskilt vilket förutsätter särskilt beslut.

De allmänna platserna fyller en viktig demokratisk funktion, inte minst för opinionsyttringar, men också för andra evenemang och manifestationer av social sammanhållning. För både allmänna och offentliga platser finns det enhetliga regler för tillstånd till allmänna sammankomster eller offentliga tillställningar.

4 Samhällsbyggnadsprocessen

Samhällsbyggnadsprocessen för den fysiska miljön

Samhällsbyggnadsprocessen är ett samlingsbegrepp för utveckling och utformning av den fysiska miljön utifrån såväl visioner som värdegrundsarbete, medborgardialog och utvecklingsplanering. Det innebär att samhällsbyggnadsprocessen är långt mer vidsträckt än enbart planprocess och bygglovsprövning i plan- och bygglagens strikta bemärkelse. Det gäller inte minst medborgardialoger före ett formellt planläggningsskede, liksom förvaltning eller användning av till exempel en bostadsbyggnad efter slutbesked och inflyttning. Samhällsbyggnadsprocessen omfattar generellt sett betydligt fler aktörer än planprocess och bygglovsprövning. Aktörerna kan bl.a. vara olika kommunala förvaltningar, byggherrar, byggföretag, plan-, bygglovs- och tillsynsmyndigheter, länsstyrelsens samhällsplanerare och brottsförebyggande samordnare, konsulter med olika specialisering, intresseorganisationer, ideella föreningar, polisen och självfallet de som förvaltar, använder, bor och bedriver verksamheter i byggd miljö.

Samhällsbyggnadsprocessens olika skeden bildar ofta en kedja, eftersom de bedömningar och överväganden som görs i ett skede påverkar och skapar förutsättningar för nästa skede. Hur de olika aktörerna samverkar i varje skede blir avgörande för vilka kvaliteter den byggda miljön får.

Samhällsbyggnadsprocessen är på detta sätt en ständigt fortgående gestaltning – och omgestaltning – av den byggda miljön där den fysiska planeringen är en komponent.

Här följer en beskrivning av samhällsbyggnadsprocessens olika skeden. Rubrikerna anknyter till de planinstrument som anges i plan- och bygglagen och är de som vanligen används av arkitekter och planerare, medan övriga aktörer i vissa fall kan benämna dem med andra namn. Kommunen styr över processen i de tidiga skedena – översiktsplan till bygglov (alternativt anmälan) – och sedan tar byggherren vid för att ibland lämna över till ett fristående bostadsföretag eller annan förvaltare när bygget eller anläggningsarbetet är klart.

Regionplan

För att hantera kommunöverskridande frågor som exempelvis infrastruktur, klimat och regional bostadsförsörjning krävs i många fall resurser och förmågor som den enskilda kommunen har svårt att mobilisera.

I PBL är det angivet att regional fysisk planering ska ske i landstingen i Stockholms län och i Skåne län för att hantera bland annat dessa frågor. Regional fysisk planering är tänkt att införas i ytterligare landsting, som ett led att åstadkomma större enhetlighet i landet (jfr. prop. 2017/18:266 sid 1). I lagen (2010:630) om regionalt utvecklingsansvar finns bestämmelser om landstingens regionala tillväxtarbete och om regionalt transportinfrastruktur. Regional planering regleras också i förordningen (2017:583) om regionalt tillväxtarbete.

Den regionala planering vi känner idag har främst knutits till landstingens och kommunernas gemensamma utvecklingsansvar och förvaltning av statliga medel för att främja regional tillväxt. En del regional planläggning för till exempel infrastruktur, krisberedskap och åtgärdsprogram för miljö kvalitetsmålen, ombesörjs av staten. Landstingen bedriver också en omfattande planering inom sina traditionella ansvarsområden såsom hälso- och sjukvård, kultur och kollektivtrafik.

Regionplanen enligt PBL ska på samma sätt som översiktsplanen till exempel ta hänsyn till nationella och regionala mål, men dessutom kommunala mål, planer och program av betydelse för en hållbar utveckling i länet.

Vad skedet innebär

Sedan 2019 ställer plan- och bygglagen ändrade krav på regional fysisk planering. Uppgiften ankommer på landstingen, men endast två landsting i Stockholms och Skåne län, har hittills tilldelats detta obligatoriska ansvar. Dessa landsting ska anta en regionplan som också ska beakta de allmänna intressena i PBL.

Regionplanen påminner i stora drag om innehållet i en kommunal översiktsplan men omfattar en större geografisk yta. Den ska ange grunddrag för mark- och vattenanvändningen inom länet och riktlinjer för lokalisering av bebyggelse av betydelse för länet. Regionplanen är inte bindande, men ska vara vägledande för kommunernas beslut om översiktsplaner, detaljplaner och områdesbestämmelser. Kommunerna inom länet är skyldiga att redovisa om deras översiktsplaner eventuellt avviker från regionplanen, och i så fall på vilket sätt samt skälen för detta.

Vad kan göras i detta skede

Regionplanen innebär nya förutsättningar att ta fram relevant kunskap inom det brottsförebyggande området, identifiera riskfaktorer och deras samband som kan komma till godo i ett större perspektiv. En regional kartläggning av begångna brott kan visa på var olika typer av brott är vanligast, vilket kan ge underlag till var olika typer av åtgärder bäst

vidtas. Mellankommunal samverkan inom fysisk planering kan här få ett helt nytt genomslag och generera positiva lösningar i den fysiska planeringen vad gäller tryggheten. Det kan gälla samordning av nya bebyggelseområden, etablering av arbetsplatser, kommunikationsleder där också brottsförebyggande åtgärder kan få en helhetstäckande planering över kommungränserna.

Fallgropar

Regionplanen ställer omfattande krav på samverkan med andra kommuner och myndigheter, inte minst vad gäller beslutsunderlag och tolkning av dessa. Detta kan mångfaldiga konfliktytor och leda till kompromisser i planeringen. Planläggning som inte är bindande tenderar inte sällan att bli ytlig för att upprätthålla handlingsfriheten på lägre nivåer, utan att för den skull avvika från högre planerings- eller regleringsnivå.

Översiktsplan (ÖP)

Varje kommun ska alltid ha en aktuell översiktsplan (ÖP) som täcker hela kommunens yta. Översiktsplanen är inte bindande och antas av kommunfullmäktige.

Vad skedet innebär

Översiktsplanen anger kommunens framtida avsikter gällande mark- och vattenanvändning, och kan kartlägga vilka områden som är av betydelse för friluftsliv eller har kulturhistoriska värden. Huvudvägnätet för gående, cyklister och bilister ritas upp, och viktiga grönstråk och grönområden markeras. Översiktsplanen ligger till grund för all fysisk planering i kommunen (det vill säga planläggning enligt PBL) och skickas därför ut på samråd under framtagandeprocessen. Under samrådet får de parter som berörs tillfälle att studera kommunens förslag och ge synpunkter på det. Öppna samrådsmöten där allmänheten ges tillfälle att diskutera förslaget med kommunens förtroendevalda och ansvariga handläggare är viktiga för förankring och informationsutbyte.

Vad som kan göras i detta skede

De stråk som förbinder olika stadsdelar och detaljplanområden med varandra är särskilt viktiga ur en trygghetsskapande och brottsförebyggande synvinkel och bör uppmärksammas i strategisk planering. Förbindelsesstråken bör ha ett varierat innehåll, en mänsklig skala och vara trafikerade i lämplig utsträckning för att inte bli barriärer. Torg och parker är viktiga mötesplatser som kan befolka den offentliga miljön om utåtriktade, sociala funktioner finns i direkt anslutning till dem. Vid framtagandet eller ändring av översiktsplanen ska samråd ske. Kom-

munen genomför då ofta särskilda insatser för att kommunicera och diskutera planen med allmänheten. Det är ett bra tillfälle att skapa diskussion kring trygghetsfrågan på bred front och på så sätt skapa förståelse hos invånare och övriga samhällsbyggnadsaktörer för vad som går att påverka med fysisk gestaltning och vilka andra åtgärder som behöver vidtas för att uppnå en ökad trygghet i samhället i stort.

Fallgropar

Översiktsplanen behandlar fysisk planering i den stora skalan och det är lätt gjort att skjuta upp diskussionerna kring trygghetsskapande och brottsförebyggande åtgärder till ett senare skede när planeringen går ner mer i detaljer kring den enskilda platsen eller byggnadens utformning. Det är dock viktigt att redan på ett tidigt stadium skapa förståelse för vilken slags samverkan som behöver ske genom hela processen för att kunna skapa ett tryggt och attraktivt samhälle.

Fördjupad översiktsplan (FÖP) och planprogram

Fördjupning av översiktsplan är ett planinstrument som är lämpligt att använda för att utreda samband, åtgärder och konsekvenser inom ett mer avgränsat geografiskt område och med betydligt högre detaljeringsgrad, än den kommuntäckande översiktsplanen.

För större nybyggnads- eller omvandlingsområden upprättas vanligen en fördjupad översiktsplan (FÖP) eller ett planprogram (se 5 kap. 10 § PBL). Dessa dokument är inte juridiskt bindande, men utgör viktiga strategiska underlag som underlättar det efterkommande arbetet med att ta fram detaljplaner.

Vad skedet innebär

I en fördjupad översiktsplan eller i ett planprogram utformas huvuddragen för gestaltningen av ett område. Dimensionering och lokalisering av vägar, kvarter/byggnader och grönområden liksom placering av ytkrävande funktioner såsom skolor, förskolor och centrumanläggningar är sådant som ofta tas upp i dessa dokument. Även fördjupade översiktsplaner och planprogram skickas ut på samråd så att de parter som inte tidigare har involverats i planläggning får tillfälle att studera kommunens förslag och ge synpunkter på det. Ibland hålls samrådsmöten där allmänheten ges tillfälle att diskutera förslaget med kommunala tjänstepersoner och förtroendevalda.

Vad som kan göras i detta skede

Orienterbarhet, överblickbarhet och rörelsemönster är begrepp som ofta diskuteras i detta skede och som direkt kopplar till trygghet och brottsförebyggande arbete. Orienterbarhet beskriver hur lätt det är att hitta på en plats eller i ett område. Orienterbarheten är därmed besläktad med överblickbarheten. God överblickbarhet ökar tryggheten på flera sätt; det blir både lättare att hitta och att ha kontroll på vilka andra personer som befinner sig i närheten. Rörelsemönster handlar om hur människor skapar gena och attraktiva stråk för förflyttningar till fots och med cykel till och genom ett område.

Fallgropar

På denna nivå planeras ofta kollektivtrafiksatsningar – nya dragningar och hållplatser för busslinjer eller spårbunden trafik. Planerare har traditionellt en stark tro på att närhet till kollektivtrafik är lösningen på ett flertal utmaningar, men i ett nybyggnadsområde eller i ett område med trygghetsutmaningar kan nya hållplatser behöva kompletteras med sociala åtgärder för att fungera bra. Utan särskilda insatser – till exempel handelsetableringar eller utökad närvaro av polis eller socialtjänst – kan nya hållplatser och lokaltågsstationer upplevas som ödsliga eller direkt hotfulla.

Detaljplan (DP)

Kommunen får reglera användningen av mark- och vattenområden och bebyggelse i detaljplaner och områdesbestämmelser. Den bindande delen av en detaljplan består av plankarta och planbestämmelser. Planbeskrivningen är samtidigt ett viktigt vägledningsdokument vid genomförandet av planen.

Inom kommunen kan användningen av mark- och vattenområden samt bebyggelse och byggnadsverk, regleras med detaljplaner eller områdesbestämmelser. Både detaljplaner och områdesbestämmelser får rättsverkan, men de senare ger ingen garanterad byggrätt. Områdesbestämmelserna är inte lika ingripande i bygglovsprocessen som detaljplanen och saknar planbeskrivning.

Områdesbestämmelser kan upprättas inom begränsade områden som inte har detaljplan, exempelvis om kommunen vill reglera grunddragen i mark- och vattenanvändningen för att säkerställa syftet i översiktsplanen.

Vad skedet innebär

Kommunen kan använda en detaljplan för att pröva om ett område är lämpligt för bland annat bebyggelse. Det gäller till exempel både när det ska byggas nytt och när bebyggelse ska förändras eller bevaras. En

detaljplan slår fast markens användning och byggrätternas storlek. Den anger vad som är allmän platsmark (mark som är tillgänglig för alla och där kommunen oftast är huvudman, det vill säga har anläggnings- och skötselansvar) och kvartersmark (mark som kommunen eller någon privat markägare bebygger för ett specifikt ändamål såsom bostäder, samhällsservice, industriell produktion, kultur eller rekreation, liksom mark som eventuellt inte får bebyggas alls (fastighetsstorlek och användningsgränser). I lokaliseringsprövningen vägs de olika allmänna och enskilda intressena i planområdet eller i dess närhet mot varandra (exempelvis den enskilde exploatörens eller den framtida användarens). Alla detaljplaner skickas ut på samråd till sakägare. Under samrådet får dessa tillfällen att studera kommunens förslag och ge synpunkter på det. Ibland hålls samrådsmöten där allmänheten ges tillfälle att diskutera förslaget med kommunala förtroendevalda och handläggare.

Vad som kan göras i detta skede

I detaljplaneskedet blir markanvändningen, gång- och cykelvägars sträckning, kvartersstorlekar, viss byggnadsutformning (till exempel på vilken fasad entréer bör eller inte bör placeras), parkeringslösningar för bil och cykel och platser för idrott och rekreation fastslagna. Detta är faktorer påverkar upplevelsen och användningen av den byggda miljön under en lång tid framöver. En blandning av bostäder och verksamheter ökar chansen för att ett område befolkas under stora delar av dygnet och av olika slags människor. Ett tidigt samarbete mellan planerare, invånare, trygghetsamordnare och polis ger möjlighet att integrera lokalkännedom om trygghet och brottslighet tidigt i planerna.

Samrådstiden är ett bra tillfälle till diskussion och fördjupad medborgardialog. Boende och näringsidkare är ofta de som har bäst kunskap kring hur vardagslivet fungerar på en plats – vad som fungerar bra, vilka behov och vilka utmaningar som finns, vilka miljöer som är otrygga och så vidare.

Planbeskrivningen är ett viktigt dokument för att förtydliga avsikterna bakom detaljplanen och hur den ska genomföras trots att planbeskrivningen inte i sig är bindande. Om planbeskrivningen redovisar bakgrund, syfte och innehåll i de trygghetsskapande och brottsförebyggande åtgärderna ökar förståelsen för dessa.

Fallgropar

Markägarfrågan har stor betydelse för hur en offentlig plats etableras och används. Exempelvis är det önskvärt att kommunen äger marken runt en centrumanläggning för att kunna etablera ett torg på allmän platsmark.

Det centrala torget har genom tiderna varit den naturliga mötesplatsen i ett område – en plats som alla har tillträde till utan krav på ärende eller konsumtion. Ett torg kantat av en blandning av verksamheter och bostäder, med sittplatser i väderskyddade lägen och med god överblickbarhet och god orienterbarhet har goda förutsättningar att bli en trygg och attraktiv mötesplats. Planbeskrivningen är ofta avgörande för att förstå bakgrund och syfte med olika åtgärder och planbestämmelser.

I ett genomförandeavtal beskrivs i vilken ordning olika utbyggnadsetapper ska ske och vem som ansvarar för vad när planen ska omsättas till byggd miljö. Detta blir särskilt viktigt om planen innehåller både allmän platsmark och kvartersmark, och om flera olika markägare är involverade, så att exempelvis bostäder, samhällsservice och grönområden växer fram i samma takt. Utan ett genomförandeavtal riskerar nybyggda bostäder eller handels- och servicebyggnader att bli stående som isolerade öar under många år.

Projektering

Uppförandet av ett byggnadsverk, exempelvis ett flerbostadshus, föregås av ett projekteringsskede som kan vara mer eller mindre omfattande. En första del av förberedelsearbetet är inriktat på att ta fram de handlingar och intyg som krävs för att söka bygglov. Parallellt med bygglovsprocessen där byggherren (den sökande) och kommunen är aktörer, fortsätter projekteringsarbetet. Tidigare ansökan om bygglov kompletteras av bygghandlingar (även kallade systemhandlingar) som tas fram av byggherren genom detaljprojektering av byggnader och mark. En rad olika specialistkonsulter kan bli involverade i detta skede för utredningar, val av tekniska lösningar, kvalitetsval med mera.

Vad skedet innebär

Projekteringen inför och efter bygglovsansökan medför många möjligheter till ett konstruktivt erfarenhetsutbyte mellan kommunen och byggherren, i synnerhet större projekt. Dessa samråd bör tas tillvara för att främja goda lösningar ur ett trygghetsperspektiv och för att förankra syfte och ambitioner i en förekommande planbeskrivning. Trygghetsperspektivet kan vara en konkurrensfaktor och därmed bli ett ”självgående” inslag i byggherrens projektering.

Vad som kan göras i detta skede

Utöver god överblickbarhet och möjlighet till rörelse mellan olika punkter i och kring byggnader och platser, kommer nu även skalskydd in som något att beakta. Standarder på fönster och dörrar, val och placering

av armaturer samt hur olika ytor ska avgränsas från varandra till exempel en privat uteplats som vetter mot en gemensam gård.

Fallgropar

Senare utbyggnadsetapper kan vara extra sårbara innan området är fullt utbyggt, och särskilda åtgärder kan behöva vidtas där. Det kan exempelvis vara extra belysning eller sociala åtgärder i form av organiserade aktiviteter som kan hjälpa till att befolka platsen under utbyggnadstiden. Kunskap och insikt i trygghetsskapande miljöer och brottsförebyggande åtgärder är viktiga i projekteringen för att inte ”låsa” eller försvåra senare steg i projekteringen eller i byggskedet.

Bygglov

Det krävs vanligtvis bygglov för nybyggnad, tillbyggnad och vissa andra ändringar av byggnader. Bygglov krävs även för vissa andra anläggningar än byggnader. Inom detaljplanelagt område krävs också bygglov för skyltar och ljusanordningar.

Vad skedet innebär

Byggnadernas höjder, fasader, planlösningar och konstruktion ritas upp av byggherren eller dennes konsulter för att sedan lämnas in till kommunen (byggnadsnämnden eller motsvarande) för att ansöka om bygglov. Bygglov ges om handlingarna överensstämmer med detaljplanen.

Vad som kan göras i detta skede

I bygglovsskedet fattas beslut som kan ha stor inverkan på tryggheten och förekomsten av brott. Placering av fönster och balkonger, entréernas utformning, och förgårdsmarkens utformning är saker som nu slås fast. För att bidra till trygghet är det viktigt att skapa möjlighet för god överblickbarhet över offentliga platser och viktiga rörelsestråk. Ett bra samarbete mellan byggherren och kommunen ligger till grund för att goda intentioner från planeringsfasen nu kan omsättas i praktiken.

Fallgropar

Om man inte tagit upp trygghetsskapande och brottsförebyggande aspekter i detaljplanens planbeskrivning riskerar goda intentioner och viktiga resonemang att tappas bort i bygglovet och i efterföljande skeden.

Byggskede

I byggskedet uppförs byggnader och andra byggnadsverk i enlighet med detaljplan och bygglov. Byggandet omfattar vanligen flertal byggnadsverk utöver byggnaderna för att tillgodose andra intressen. Det kan handla om gator och torg och inte minst friytor för lek och utevistelse

liksom teknisk utrustning. En åtgärd som kräver bygglov får inte påbörjas förrän byggnadsnämnden har gett ett startbesked. I det fall byggnation sker inom ett detaljplaneområde har byggherren också en genomförandetid att hålla sig till.

Vad skedet innebär

Bygghandlingarna ligger till grund för inköp av byggmaterial och övriga produkter. En tidplan upprättas för när leveranser ska ske och när olika delar av arbetet ska utföras. Detta skede varar ofta i många år. När själva byggnaden är färdig ska marken runtomkring färdigställas och grönska anläggas.

Vad som kan göras i detta skede

Det är viktigt att kringliggande byggnader och kvarter kan fungera och vara behagliga att vistas i även under byggtiden. Ändamålsenlig belysning och tillfälliga aktiviteter kan öka närvaron kring byggplatsen även under de tider som bygget står stilla, och göra det möjligt för människor att börja bygga en relation till platsen allteftersom den växer fram. Intentionerna från projekteringsfasen gällande trygghet och brotts säkerhet i den färdigbyggda miljön kan säkerställas genom att byggherren följer upp att det som köps in överensstämmer med avsikten i bygghandlingarna, samt att montering sker på rätt sätt. Polisen kan hjälpa till att se över rutinerna för att minska brottsligheten på byggplatsen.

Fallgropar

En byggarbetsplats utgör lätt en otrygg barriär mellan befintliga områden under byggtiden. Höga stängsel eller plank, trånga passager och tunnlar samt frånvaro av handel, service och andra aktiviteter skapar en ogästvänlig och otrygg miljö. Otydlighet om vem som har ansvar för insatser för att minska otryggheten under detta skede kan leda till att dessa inte blir av. Kronologin mellan olika byggåtgärder är också viktig. En enda försenad åtgärd eller leverans kan innebära merarbete och påverka kvalitet eller omfattning på de senare åtgärderna. Försummelser kan också innebära betydande merkostnader.

Förvaltning/användning

Förvaltningen är vanligtvis det ojämförligt längsta skedet i samhällsbyggnadsprocessen. I fysisk planering används ofta begreppet befintlig bebyggelse, det vill säga de miljöer som inte är föremål för förändring.

Förutom sådana tillsynsåtgärder i befintlig bebyggelse som kan motiveras av PBL eller annan lagstiftning handlar det här om att vårda, underhålla och sköta den byggda miljön.

Vad skedet innebär

Förvaltningen är av avgörande betydelse för att en miljö ska vara både funktionell och attraktiv under hela sin livscykel. I de fall som förvaltaren är en annan än byggherren är överlämningen från byggherren till den framtida förvaltaren viktig, så att miljöerna underhålls på samma sätt som de planerades och projekterades. Detta skede handlar såväl om vardaglig renhållning som om reovering och ombyggnader av miljön utifrån användarnas förändrade behov.

Vad som kan göras i detta skede

Rutiner för att inhämta lokal platskunskap från boende och användare bör upprättas, för att snabbt kunna åtgärda brister i den byggda miljön. Det som är trasigt bör repareras så snart som möjligt, och en skräpig plats städas upp för att inte skapa otrygghet. Trygghetsvandringar och trygghetsmätningar kan vara viktiga verktyg i detta skede, liksom EST – Effektiv samordning för trygghet. Att kombinera fysiska åtgärder med sociala aktiviteter är viktigt för att upprätthålla och öka tryggheten.

Fallgropar

Att överlämningen från byggherre till förvaltare inte sker på rätt sätt så att exempelvis vegetation som inte underhålls efter en tid skymmer sikten snarare än att berika miljön. Om förvaltaren inte är lyhörd för användarnas önskemål gällande underhåll och vidareutveckling av miljön utifrån deras behov, finns risk att användarna är mindre aktsamma om miljön.

5 Verktyg och metoder

Det finns olika metoder för att ta fram underlag inför trygghetsskapande och brottsförebyggande fysiska insatser. För att veta vilka metoder som är relevanta är det viktigt planarbetet inleds med en grundläggande problem- och platsanalys. I denna utreds vilka brott som åtgärderna ska förebygga och vilka faktorer som kan främja trygghet på platsen.

Av forskningsöversikten framgår det aktuella kunskapsläget om sambandet mellan stadens miljö som ”möjliggörare” av brott eller som en ”stressfaktor” som påverkar (o)tryggheten, men att det i Sverige i stort sett saknas generaliserbara resultat eller evidensbaserade underlag.

De strategier, insatser och åtgärder som har identifierats i internationell forskning låter sig inte självklart överföras till svenska förhållanden. Detta innebär svårigheter vid analys- och metodval.

Boverkets definition som utgångspunkt

Planerarpraxis i Sverige innebär i många fall att mycket tid ägnas åt att diskutera och förklara grunderna för trygghetsarbetet. Boverkets definition är bland annat framtagen för att möta detta behov av klargörande.

Med Boverkets definition av trygghet som grund, fångas både den fysiska miljön så som möjliggörare att bidra till ökad trygghet ihop med den grundläggande psykologiska mekanism som styr stressfaktorerna. Det vill säga att trygghet enligt Boverket definition är ”den känsla som utlöses när individen tolkar en fysisk miljö utformning och användning genom att sinnesintryck kombineras med egna erfarenheter såväl som med andra individers eller mediers beskrivningar av risken för att utsättas för brott eller hotfulla situationer”.

Teoretiskt går känslan av trygghet respektive rädsla att dela in i:

- Fysiska rum – vilka utgörs av stadens bebyggelsestruktur och gestaltning och som kan analyseras och förstås utifrån deras möjligheter att antingen bidra till ökad trygghet, eller till brott och orosstörningar.
- Mentala rum – den förståelse och erfarenhet vi bär med oss som individer när vi rör oss i staden och som kan analyseras och förstås som stressfaktorer som utlöser otrygghet.

- Sociala rum – människors och grupper relation och samspel som kan förstås som förmedlare av trygghet, det vill säga ju mer tryggt ett område är, desto fler människor använder området. Det är viktigt att analysen omfattar samtliga tre delar för att orsakerna till eller upplevelsen av otrygghet eller återkommande brott på en plats ska kunna förstås.

Definitions- och användaranalyser

Ett första steg inför att genomföra brottsförebyggande och/eller trygghetsskapande åtgärder, är att göra en definitions- och användaranalys. För att förstå hur de som bor och/eller verkar i området upplever trygghet och vilka brott som förekommer där, kan enkäter, intervjuer, dialoger och workshops användas. Resultaten ger viktig information till arbetet med för exempelvis översiktsplaner och detaljplaner. Den lokala polisen kan ge värdefullt underlag med statistik över anmälda brott och var i området dessa sker.

Trygghetsvandringar

Trygghetsvandringar arrangeras i hela landet och utförs i olika former, med olika deltagarkonstellationer och teman. Göteborgs stad, Brå och Boverket har tagit fram en metod, som visar hur en trygghetsvandring kan gå tillväga. Metoden presenteras i två skrifter: Trygghetsvandring – en vägledning, som främst vänder sig till arrangören av trygghetsvandringen⁶. Den andra skriften Trygghetsvandring – tankar på väg, ger stöd till de personer som deltar i trygghetsvandringen. Metoden bygger på tre steg: förmöte, vandring och ett uppföljande möte.

Det första mötet kan bestå av en introduktion till ämnet trygghet. Mötet avslutas med en sammanställning av synpunkter som kommit upp under mötet och den utgör en grund för trygghetsvandringen. Det andra mötet är vandringen, där gruppen/grupperna går en förutbestämd tur för att titta på och diskutera trygga och otrygga platser. I skrifterna presenteras ett antal frågeställningar som kan diskuteras på vandringen. Resultatet av dokumentationen förmedlas till förvaltarna av de olika områdena.

Under det tredje och avslutande mötet redovisar de ansvariga förvaltarna vad de planerar att göra åt synpunkterna från vandringen. Efter några månader kan det vara lämpligt med en ny vandring i samma område för att följa upp vad som har hänt. Utöver att förvaltarna får in synpunkter, kan trygghetsvandringarna också leda till en större gemenskap mellan

⁶ Trygghetsvandringar – en vägledning <https://www.boverket.se/sv/om-boverket/publicerat-av-boverket/publikationer/2010/trygghetsvandring-en-vaegledning/>

boende och verksamma i stadsdelen. Ökad gemenskap kan också medverka till mindre skadegörelse i området och att deltagarna vill delta i framtida dialoger.

Konsekvensanalyser

Olika konsekvensanalyser utifrån sociala aspekter ger ökad kunskap om användarna på platsen och identifierar viktiga sociala aspekter som behöver tas om hand i trygghetsarbetet. Analyserna används också för att ta fram åtgärder och förslag och för att konsekvensbeskriva olika förslag till förändring. Det är viktigt att lyssna in flera perspektiv eftersom trygghet är en subjektiv upplevelse.

Social konsekvensanalys

Social konsekvensanalys (SKA) är en analysmodell och ett processtöd som arbetats fram och används i samverkan i flera kommuner. Analysmodellen är en hjälp för att kunna utgå från människors olika livssituationer och behov när en fysisk förändring ska genomföras. Modellen används för att få ökad kunskap om platsen och för att identifiera viktiga sociala aspekter och trygghetsupplevelser som behöver tas om hand i planarbetet. Den används också för att ta fram förslag på fysiska åtgärder för att konsekvensbeskriva olika förslag till förändring.

Barnkonsekvensanalys

Barnkonsekvensanalyser (BKA) används för att kartlägga barns och ungas rörelser, behov och uppfattningar om närområdet. Metoden används inom samhällsplaneringen och ger en bra analys av flickors och pojkars närmiljö. Det finns olika modeller för värderingsunderlag inför att en barnkonsekvensanalys kan genomföras. Dessa går att anpassa till aktuellt planeringsuppdrag och organisation. För att genomföra analysen behövs kunskap om flickors och pojkars rörelsemönster och målpunkter inom ett område. Syftet med analysen är att tydligt lyfta barnens perspektiv för att få kunskap om deras upplevelser av trygghet och utsatthet för brott.

Integrerad Barnkonsekvensanalys

Integrerad Barnkonsekvensanalys (IBKA) är en mer fördjupad metod än BKA. Dess syfte är att kartlägga barnens perspektiv på utemiljön genom dialoger, för att därefter formulera mål i projekt som ska bidra till att skapa bra närmiljöer för barn i alla åldrar. Den integrerade barnkonsekvensanalysen skiljer sig från barnkonsekvensanalyserna genom att den utgår från konkreta förslag som analyseras för att klargöra konsekvenser ut ett barnperspektiv. I denna analys ingår också att genomföra en slutgiltig konsekvensanalys, samt en plan för återkoppling.

Platsanalyser

Vid översyn av en specifik plats är det viktigt att uppmärksamma de trygghetsskapande och brottsförebyggande aspekterna på platsen. Rumsligafaktor såsom ljus, grönska, skala, material, akustik, flöden, entréförhållanden analyseras. Syftet med dessa analyser är att identifiera platser och/eller attribut som kan bidra till ökad risk för I brott, verka stressande eller bidra till ökad oro.

Sociotopkarta

I en sociotopkarta kartläggs hur människor använder och upplever offentliga platser och grönområden. Sociotopkartor bygger på undersökningar med medborgare, dels systematiska platsobservationer och dels enkäter, möten och intervjuer där människor får säga vilka platser de använder och varför. Sociotopkartorna tas ofta fram kommunen som ett verktyg i stadens planering för en bättre och tryggare stadsmiljö.

GIS som analysverktyg

Geografiska Informationssystem (GIS) används för att hantera lägesbunden information. GIS kan vara ett användbart instrument för att identifiera den rumsliga utformningen av ett område och därigenom identifiera områden som kan vara otrygga. Alla företeelser som går att lokalisera till en plats kan hanteras i ett GIS, vilket gör det till ett bra verktyg för att knyta ihop platser med geografiska lägen. Kartorna kan kompletteras med information som statistik, trygghetsmätningar, planer eller dialoger med mera. Nedan följer exempel på olika GIS-metoder.

Space Syntax

Space Syntax-analys är en så kallad rumsintegrationsanalys, där de grundläggande relationerna mellan utformningen av miljön och det liv människor lever analyseras och illustreras med färggraderingar av stråk på kartor. Det är ett sätt att se tekniskt på ett område där mjuka värden som trygghet och jämställdhet ändå kan ingå.

Space Syntax bygger på erfarenheten att ökad genomströmning av människor i ett område kan leda till att antalet brott minskar. Genomströmningen av människor på en plats har stor betydelse för känslan av trygghet. Stråk som befolkas upplevs generellt som tryggare, därför spelar mängden människor i rörelse roll för upplevelsen av trygghet. Därför har utformningen av en ort och dess stråk betydelse för vilken grad av trygghet som upplevs⁷.

⁷ Spacescape, 2010.

Tillgängligheten avgör hur människor rör sig och styrs av faktorer som gångavstånd, orienterbarhet, trygghet, trafiksäkerhet och offentlighet. Människor går sällan längre än 1 km till målpunkter och det är siktlinjen som avgör hur vi rör oss⁸. Om miljöerna består av en blandning av verksamheter, boende och service, är sannolikheten hög att människor under stora delar av dygnet rör sig i dem.

Barnkartor i GIS

Vissa grupperns uppfattningar och upplevelser synliggörs mindre när det forskas om rädsla och geografi, än andra. Barns upplevelser behöver ofta lyftas. Barnkartor i GIS är ett sätt att få med barnperspektivet i planeringen i överensstämmelse med FN:s barnkonvention. Metoden går ut på att olika upplevelser på platser markeras på en digital karta med ritverktyg.

Resultatet visar barnens synpunkter på specifika platser till exempel mellan bostad och skola. Samtidigt besvarar barnen en enkelt utformad enkät om kartans markerade platser. Informationen från enkäten kopplas till kartan för lagring och bearbetning i GIS. (Lärarna deltar också i undersökningen för att komplettera barnens redovisning.) Barnkartor i GIS kan också komplettera en ortsanalys eller en barnkonsekvensanalys. Det är viktigt med återkoppling efteråt, så att barn och lärare får ta del av de resultat som kommer fram. Återkopplingen kan ske i form av en rapport eller ett möte.

Statistik som planeringsunderlag

Statistiskt underlag som kan vara användbart som planeringsunderlag och finns ofta framtaget inom flera olika områden. Det finns flera olika källor och metoder för att få fram statistiskt underlag om trygghet vid planering. Kommunerna har själva ofta mycket statistik och information samlad. Detta material kan kompletteras med material från länsstyrelser och regioner. Statistiska Centralbyrån, SCB, publicerar uppgifter om befolkningsförändringar per kvartal, halvår och helår och publicerar också särskild jämställdhetsstatistik. SCB tillhandahåller också kommunfaktablad och kan vid beställning göra undersökningar på en mer detaljerad nivå. Brottsförebyggande rådet, Brå, presenterar årligen resultat kring frågeställningar som trygghet, brott, förtroende för och kontakter med rättsväsendet, både på nationell och på regional nivå. Brå har även tagit fram en metodbeskrivning och ett frågeformulär för att samla sådan information. Dessa finns tillgängliga på deras webbplats (www.bra.se).

⁸ Spacescape, 2010

Även polisen genomför trygghetsmätningar, vilka är bra planeringsunderlag. Siffror säger inte allt. I planeringssammanhang är det viktigt att tydliggöra att statistiken förklarar dagens situation och de erfarenheter som kvinnor, män, flickor och pojkar bär med sig. Det är inte de framtida behoven och strukturerna som statistiken gör synlig, utan de rådande strukturella problemen. I planeringen behöver man både ta hänsyn till dagens situation och till framtiden.

6 Planeringsmetoder och tekniska lösningar

Efter att analysen är genomförd är nästa steg att hitta rätt metoder att använda i planeringen och därefter också de tekniska lösningar som bör väljas. Nedan följer några exempel på planering och genomförande av åtgärder: Utformning av bostadsgårdar och grönområden, belysningsinsatser, kameraövervakning, samt fysisk och social platsutveckling (Placemaking).

Utformning av bostadsgårdar

Hur en bostadsgård är inramad eller avgränsad har stor betydelse för hur den uppfattas och används. De boendes känsla av kontroll över gårdsrummet påverkar känslan av tillhörighet och trygghet, vilket i sin tur får konsekvenser för användningen. Även en låg inramning som möjliggör visuell kontakt mellan gata och gård, eller mellan olika gårdar, kan få stor effekt på användningsgraden. Avgränsningar i form av staket, grönska eller plank ökar de boendes känsla av kontroll över gårdsrummet. Kringbyggda eller väl avgränsade bostadsgårdar skapar en känsla av trygghet och tillhörighet hos de boende, vilket i sin tur leder till en ökad användning⁹. Denna typ av gårdar har oftare planteringar som sköts av de boende, och möbler och barnleksaker lämnas i högre grad kvar på gården för gemensam användning. Även gårdens kapacitet – yta per person – är avgörande för hur den används och för i vilken grad en mångfald av aktiviteter ryms. På större gårdar med mycket gemensam yta kan flera typer av aktiviteter rymmas samtidigt, exempelvis odling och lek.

Kvarter som är rumsligt inramade men som samtidigt har offentliga stråk genom gården, skapar en situation där de boendes känsla av kontroll och tillhörighet är låg trots gårdens inramning. Det blir otydligt vem gården är till för – är det en mötesplats för grannar eller en plats där förbipasserande hastigt möts? Däremot kan ett gårdsrum uppfattas som väl inramat även om avgränsningen är låg och möjliggör inblickar från och utblickar mot gatan.

Utformningen är avgörande för hur gårdsrummet uppfattas, och det räcker inte att markens användning regleras i detaljplanen eller att avgränsningar ritas in under projekteringen. En utebliven häck i bygg- och anläggningsskedet kan innebära att gården får en helt annan karaktär.

⁹Minoura. 2016. Uncommon Ground: Urban Form and Social Territory 2016. KTH, <http://kth.diva-portal.org/smash/record.jsf?pid=diva2%3A910671&dswid=-3644>

Det är därför viktigt att hålla diskussionen kring bostadsgårdens rumsliga avgränsning levande genom hela plan- och byggprocessen.

Trygg grönstruktur och park

Människor förknippar ofta stadens grönska med en känsla av tillhörighet och samhörighet. Grönskan är en naturlig del av vår miljö. Många vistas där vardags på väg till jobbet eller fritiden. Det gröna har också många funktioner som är nödvändiga för vårt välbefinnande.

Efter mörkrets inbrott kan den positiva upplevelsen förändras och många grönområden upplevs i stället som otrygga och tillhör de platser där människor inte gärna vistas. För att kunna utföra åtgärder som stärker tryggheten för både kvinnor och män är det viktigt att identifiera på vad det är som skapar otrygghet, hur detta hänger samman med den urbana miljön i stort och den gröna miljön mer specifikt.

Allteftersom städernas befolkning ökar och dess bebyggelse förtätas, ökar kraven på att de grönområden som finns kvar värnas och sköts för sin specifika karaktär. För att skapa attraktiva grönområden måste grönskans positiva värden för stadens sociala liv, liksom dess estetiska, ekologiska och kulturhistoriska värden, förenas med trygghetsskapande åtgärder. Att alla grönområden ska användas dygnet runt är kanske inte nödvändigt. De mörka platserna behövs. Därför är det viktigt att det finns trygga alternativa stråk och platser.

Det finns skillnader i vilken typ av otrygghet som olika grupper upplever i grönområden. Kvinnor är i huvudsak oroliga för att utsättas för sexuella övergrepp i den offentliga miljön, speciellt i, eller i anslutning till grönområden, och detta är något som i varierande grad påverkar kvinnors rörelsefrihet och trygghetskänslor. Ålder kan också påverka upplevelsen av trygghet i grönområden. För flickor och pojkar är otryggheten i huvudsak kopplad till tydliga sociala sammanhang. Det kan vara grupper av andra barn och unga som upplevs som allra mest skrämmande. Även obekanta platser kan verka skrämmande. Vid ökad ålder blir otrygghetskänslorna blir mer lika dem som vuxna kvinnor och män ger uttryck för. För flickornas del kopplas otryggheten mer och mer till risken för att utsättas för sexuella överfall och övergrepp. För pojkarnas del risken att till exempel bli nedslagen eller rånad. För människor med begränsad erfarenhet av naturen, kan djurlivet vara obehagligt och skrämmande samtidigt som just det är en mycket positiv aspekt av grönområden för andra. För många äldre är promenaden den mest värdefulla aktiviteten i grönområden. Den otrygghet som i första hand sammankopplas med detta är upplevelsen av den tilltagande kroppsliga skörheten, nedsatt rörlighet

och känslan av utsatthet. Denna känsla resulterar i oro för direkta överfall, dålig framkomlighet och fall vid exempelvis halt väglag.

Vad som uppfattas som en attraktiv och trygg miljö förändras med dygnets rytm och med årstidernas växlingar. Under det ljusa sommarhalvåret uppfattas gröna miljöer som tryggare än under det mörkare vinterhalvåret. Samtidigt ger det utslagna lövverket en tydligare rumslighet och sämre sikt genom grönskan. Sommarhalvåret innebär också ett mer intensivt socialt liv i parker och på offentliga platser. Det kan uppfattas som tryggt då fler människor rör sig ute och kan ingripa om något händer. Samtidigt kan det också vara så att andra människor är orsaken till den otrygghet som vissa människor upplever. En stor del av de brott som begås i urbana miljöer sker i livliga och folktäta miljöer, och då handlar det ofta om stöld samt alkoholrelaterad våldsbrottslighet.

För en kvinna eller man, flicka eller pojke som inte är van vid den svenska naturen med dess flora och fauna kan naturen uppfattas som skrämmande. Det kan kännas onaturligt att röra sig i naturen då det varit omöjligt eller rent av förbjudet i landet de kommer ifrån. Ett förhållningssätt till natur och grönska som bygger på att det är något skrämmande och otillgängligt kan ytterligare förstärka otrygghetskänslorna.

Olika grönområden

Parker i stadsmiljö fyller flera funktioner samtidigt. De är viktiga som mötesplatser, för ekosystemtjänster, för aktiviteter, som utställningsplatser för offentlig konst, för växt- och djurliv med mera. Det råder dock stora skillnader i hur den fysiska strukturen och karaktären på växtligheten påverkar otrygghet och trygghetskänslor hos kvinnor och män. Av de studier¹⁰ som undersökt vilka typer av miljöer som är mest attraktiva och trygga respektive skrämmande, framgår det att de miljöer som uppfattas som mest trygga också är de miljöer som är minst attraktiva. Helt öppna platser skapar gott om möjligheter för att se eventuella angripare, och erbjuder gott om flyktvägar, men de erbjuder inte någon stimulans för sinnena och gynnar inte upptäckarglädjen hos besökarna.

Stora delar av städer och tätorter utgörs av villa- och radhusområden där varje bostad har sin egen trädgård. Denna grönska är en del av det privata rummet, men kan betraktas av besökande kvinnor och män i området. Privata trädgårdar och halvprivata gröna ytor, som exempelvis flerbostadshusens bostadsgårdar, undervärderas ofta i planeringen av stadens grönska och i diskussionen om den. Det är viktigt att påpeka att halv-

¹⁰ Peters, Elands & Buijs. 2010. Social Interactions in Urban Parks: Stimulating Social Cohesion?[J]. Urban Forestry & Urban Greening, 2010,9(2):93-100.

privat och privat grönska såsom villaträdgårdar och koloniområden aldrig kan ersätta de allmänna grönområdena och parkerna, där alla har rätt att vistas, utan bör ses som ett komplement till dessa.

Planering och utformning

Vilka typer av trygghetsskapande åtgärder som är mest lämpade för olika områden beror på vilken typ av område det är och vilken roll det är tänkt att spela i ett större sammanhang. Grönska i sig har olika positiva värden och det är viktigt att dessa värden inte förstörs av trygghetsskapande åtgärder.

För att skapa attraktiva, hållbara och trygga grönområden är kontinuitet, långsiktighet och kompetens centralt. För att kunna avgöra om ett grönområde uppfattas som otryggt, eller om de åtgärder som vidtas för att öka tryggheten kommer att påverka andra viktiga platskvaliteter negativt, är det viktigt att analysera platserna vid olika tidpunkter och årstider.

När staden eller tätortens grönska ses som en helhet och planeras långsiktigt, är det sannolikt också positivt för den upplevda tryggheten. Ur ett trygghetsperspektiv är det viktigt att vara noga med placeringen av bänkar och gångstråk. Placeringen av dessa är avgörande för att hantera den otrygghet som är kopplad till sociala relationer. Att bli iakttagen av dem som sitter på bänkar i parken, kan uppfattas som mycket obehagligt och otryggt. Även om många kvinnor och män uppskattar att iakttas folklivet i parker, finns det anledning att noga fundera igenom placeringen av gångstråk och bänkar med hänsyn till denna aspekt. Vinkling och indragning av bänkar eller gångstråk som inte är raka kan innebära ökad trygghet.

Att tänka på vid planering av grönska:

- Tydlig hierarki mellan olika platser underlättar tolkningen av miljön,
- eftersträva balans mellan grönskans positiva värden och trygghetsskapande åtgärder,
- skapa vackra och attraktiva miljöer,
- anpassa grönområdet så att det passar olika grupper av besökare,
- mångfald och tillgänglighet förbättrar den upplevda tryggheten,
- utforma tydliga platser där människor kan mötas,
- möjlighet till olika aktiviteter skapar mer liv i grönområden,
- anpassa grönområdets karaktär till omgivningen,

- skötseln ska vara anpassad till grönområdets behov,
- planera för alternativa stråk om konflikten mellan trygghet och biologisk mångfald blir för stor,
- vid gallring och röjning, hitta en lämplig metod och ta inte bort allt.

Belysning – ett sätt att öka tryggheten

Med god ljussättning går det att ta till vara på platsers identitet, skapa atmosfär och göra det lättare att orientera sig. En bra belysning består inte enbart av en jämn belysningsstyrka på marken, utan utgår från människan, ljuset, skalan och omgivningen, samt hur dessa påverkar varandra och samspelar. Ljusa, vertikala ytor är minst lika viktiga för känslan av trygghet och översikt, som en jämn gatubelysning. Ljuset kan skapa fokus på speciella objekt, eller vara en attraktion i sig själv. Ljussättning är ett viktigt och användbart verktyg för att signalera hur en plats är tänkt att användas.

Av forskningsrapporten ”Trygg stadsmiljö”¹¹ framgår att god belysning minskar antalet brott och den har även en påverkan på den upplevda tryggheten. Att bara ljussätta en plats löser sällan problemet med upplevd otrygghet. Det är viktigt att göra det på rätt sätt. Att bara lägga till elektriskt ljus kan i stället orsaka starka kontraster som bländar och försämrar möjligheten att se. Ljus kan också signalera fara och göra att känslan av att vara exponerad ökar. Det är till exempel inte ovanligt att en gångväg eller gångtunnel är väl upplyst, medan omgivningen är mörk. Det starka ljuset på vägen eller tunneln lyser upp den gående som syns väl, men det försämrar samtidigt den gåendes möjlighet till mörkerseende så att omgivningen eller tunnelmynningen upplevs som mörkare än den egentligen är. Den upplevda tryggheten kan ökas om ljuset riktas rätt och återger omgivningens färger på rätt sätt. Det är oftast effektivare att ljussätta delar av miljön runt ett gångstråk eller en gångtunnel och framhäva till exempel buskar och träd snarare än bara höja ljusnivån generellt. Med ljusets hjälp går det att gestalta och modellera omgivningen och på så vis inte bara tillföra en ökad känsla av trygghet, utan också bidra med estetiska värden.

Det blir allt vanligare att kommuner och fastighetsägare utarbetar belysningsplaner. Planeringen kan handla om att identifiera vilka målpunkter i staden eller tätorten som är viktiga för olika personer att nå efter mörkrets inbrott, samt vilka stråk till och från målpunkterna som behöver ljus

¹¹ Ceccato. 2019. KTH. Trygg stadsmiljö – Teori och praktik för brottsförebyggande & trygghetsskapande åtgärder.

dygnet runt. Platser och stråk kan då identifieras som särskilt viktiga ur ett trygghetsperspektiv i det nattliga rörelsemönstret och få högre ljuskvalitet eller bättre gestaltning. Andra platser kan prioriteras med hänsyn till behov av mörker eller energibesparing och vara obelysta, ha ett svagare ljus eller ett som tänds vid behov. Det kan till och med finnas skäl från att avstå från att ljussätta öde platser som inte används när det är mörkt. Den mörka platsen skulle då kunna signalera att den bör undvikas och att andra alternativ bör väljas.

Kameraövervakning

På många håll i världen är kameraövervakning en både omtalad och omdebatterad metod för att förebygga brott på allmän plats. Vanliga argument i diskussionen anknyter till dels lagstiftning inom området som syftar till att balansera behoven av att motverka brott, dels behovet av att skydda den personliga integriteten. Det starka skyddet av integriteten har lett till att det har varit svårt att få tillstånd att bevaka flera typer av allmänna platser som gator, torg och parker. En ny kamerabevakningslag (2018:1200), infördes den 1 augusti 2018. Lagen ger större möjligheter att kamerabevaka platser där det regelmässigt förekommer brottslighet och andra ordningsstörningar. Datainspektionen är den myndighet som ger tillstånd att kamerabevaka.

Av forskningsrapporten ”Trygg stadsmiljö”¹² framgår att kameraövervakning (CCTV) kan bidra till färre brott och ökad trygghet om de används med en hög anpassningsgrad till specifika brottsproblem. Manne Gerell vid Malmö universitet utvärderade 2016 effekten av aktivt övervakade övervakningskameror för att hjälpa polis med brottsförebyggande vid platser med hög brottskoncentration (hot spots) för överfall i Malmö. Exempelvis påverkades inte antalet överfall på öppen gata i Malmö av att övervakningskameror sattes upp. Störst effekt för att minska brottsligheten har kameraövervakning på parkeringsplatser och bostadsområden, men inte i centrumkärnor¹³. En studie gjord av Länsstyrelsen i Västra Götalands län visar kameraövervakning behöver kompletteras med ytterligare insatser för att nå önskvärd effekt såsom skyltning om kameraövervakning, förbättrad belysning samt beskärning av buskar och träd¹⁴.

¹² ibid.

¹³ Brå. Fungerar kamerabevakning brottsförebyggande) – Reflektioner från en metastudie samt reflektioner om metoder och resultat. 2018.

¹⁴ Tjernberg & Granhag. Länsstyrelsen i Västra Götalands län. Evidensbaserat beslutsstöd för kamerabevakning. 2019.

Sammantaget visar forskningen att aktiva system har större effekt än passiva som brottsförebyggande åtgärd¹⁵.

Placemaking

Placemaking är en metod för platsutveckling som kombinerar fysiskt platsbyggande och skapande av platsrelationer. Metoden tar sikte på relationer mellan människor, samt relationer mellan människor och platser. Den är baserad på samskapande mellan olika aktörer. Platsutvecklingen är såväl social som fysisk. Delaktigheten resulterar i en personlig relation till platsen, platsanknytning, som bidrar till viljan att vårda platsen i större utsträckning, samtidigt som känslan av trygghet ökar.

Placemaking bygger på deltagandet från såväl professionella aktörer, planerare, arkitekter och byggherrar som framtida användare av en plats. En kombination av aktivt och gemensamt deltagande är grunden för metoden; platsen gestaltas och byggs av många händer tillsammans. Målet är att skapa en relation till en plats genom närkontakt med den fysiska miljön – genom konkreta handlingar som att bygga, förändra eller använda den. Detta handfasta sätt att engagera sig skapar förståelse för platsen såväl kroppsligen som genom ett känslomässigt band till den. Både individuellt och kollektivt kan platsanknytningen upplevas. Den föder ett vidare engagemang för platsen i fråga. En personlig relation till en plats innebär oftast en vilja att vårda den och den upplevs tryggare.

Platser skapas både för och genom användning, och samskapandet kan därför ske under hela platsens livscykel, från planering och byggande till förvaltning, användning och eventuell ny planering. Det aktiva samskapandet omvandlar framtida användare till medskapare, och gör det möjligt för fler invånargrupper att engagera sig i utvecklingen av en plats.

Placemaking kan utöver möjligheten till platsanknytning, skapa goda förutsättningar för en varierad gatubild med en hög detaljeringsnivå, med platser som blir väl omhändertagna och använda över tid av många olika slags människor.

¹⁵ Ceccato. KTH. Trygg stadsmiljö – Teori och praktik för brottsförebyggande & trygghetsskapande åtgärder. 2019.

Men det finns en risk för att det känslomässiga engagemanget från deltagarnas sida, som placemaking bygger på, utnyttjas i syfte att marknadsföra en plats eller höja värdet på en fastighet. Om den platsanknytning som uppstår under en samskapandeprocess inte vårdas och fullföljs i senare skeden av platsens livscykel, finns en risk för besvikelse och en känsla av förlust hos dem som varit involverade i skapandeprocessen.

7 Samverkansmodell och roller

För få till ett mer effektivt och långsiktigt arbete för brottsförebyggande och trygghetsskapande effekter är samverkan mellan olika aktörer nödvändig. Olika aktörer bidrar med kunskap från sina områden, vilket berikar arbetet. De har också olika roller och det är viktigt att förstå varandras mandat och dess begränsningar.

Roller och ansvar

I det trygghetsskapande och brottsförebyggande arbetet finns det flera aktörer som har olika mandat och möjligheter att arbeta med brottsförebyggande och trygghetsskapande frågor i samhällsbyggnadsprocessen. Beroende på politiskt mandat och markägarförhållanden kan det se olika ut kommunerna. Hos vissa finns det en upplevd otydlighet vad gäller ansvar och mandat om trygghetsaspekterna i den fysiska miljön. Då kommunen har planmonopol kan de alltid ställa krav på trygghetsskapande åtgärder vid framtagandet av en ny detaljplan. Alla parter i plan- och byggprocessen har en viktig roll. Detta arbete underlättas av tydligt definierat ansvarsområde som är konkreta och riktade till de olika parterna.

Samverkan

Samverkan och samarbete mellan olika aktörer är viktigt för att uppnå ett mer effektivt och långsiktigt arbete, dels för kunskapsinhämtning och -spridning, för perspektivförskjutningar, dels för att skapa samsyn. Det finns idag en rad etablerade samverkansmodeller. Dessa kan vara förvaltningsöverskridande, men kan också vara ett samarbete mellan privata och offentliga aktörer. Det är viktigt att utgå från platsen för att utreda vilka förutsättningar som finns, för att sedan etablera och applicera den modell, som anses bäst för projektet eller kommunen.

Modeller för samverkan

Samverkan i lokalt brottsförebyggande arbete

Ett effektivt brottsförebyggande arbete handlar om att genomföra preventiva åtgärder med fokus på såväl brottsituationer som brottsutsatta och gärningspersoner. Samverkan mellan offentliga myndigheter och privata aktörer, inte minst den ideella sektorn, är angelägen för att få ett fullgott underlag i till exempel en planeringssituation.

På många håll finns ett etablerat och väl utvecklat samarbete mellan kommun och polis. Det handlar då enbart om två myndigheter, men dessa är helt centrala för att få genomslag för en effektiv samverkansprocess som successivt kan omfatta fler aktörer. Brottsförebyggande rådet, Brå, polisen och SKL redovisar i det följande en samverkansmodell för polis och kommun som återfinns i rapporten "Samverkan i lokalt brottsförebyggande arbete"¹⁶.

Om polis och kommun systematiskt samordnar sina insatser utifrån en lokal lägesbild kan det brottsförebyggande arbetet bli mer verksamt och parternas resurser användas mer effektivt. Det är syftet med samverkan – att tillsammans skapa ett mervärde.

Samverkansprocessen – en struktur för samverkan

Den struktur för en samverkan som ligger till grund för arbetet med samverkansöverenskommelser och medborgarlöften kallas ibland för samverkansprocessen. Tanken är att parterna arbetar kunskapsbaserat med hjälp av fem steg:

Steg 1: Initiera samverkan

Om kommun och polis identifierat att det finns en vilja och ett behov av att tillsammans arbeta mot lokala problem initieras samverkan. Det kan också handla om att utifrån uppföljning av tidigare arbete starta om arbetet. Inledningsvis behöver kommun och polis skapa och säkerställa en organisatorisk struktur och resurser för det brottsförebyggande arbetet. Det innebär att kommunstyrelsens ordförande och chefen för lokalpolisområdet fattar beslut om att samverka.

Steg 2: Egna förberedelser

Både kommun och polis är stora organisationer med behov av intern samverkan i det brottsförebyggande arbetet. Inför samverkansarbetet behöver därför parterna dels ta fram lägesbilder, dels fortsätta inventeringen av den egna organisationens ekonomiska, organisatoriska och personella förutsättningar för arbetet.

Steg 3: Gemensamma förberedelser

Nästa steg innebär att parternas lägesbilder läggs ihop, att myndigheterna tillsammans gör prioriteringar och analyserar möjliga bakomliggande orsaker till problemen. Arbetets inriktning och fokusområden formuleras i en samverkansöverenskommelse.

¹⁶ Brå. 2016. Samverkan i lokalt förebyggande arbete.

<https://www.bra.se/publikationer/arkiv/publikationer/2016-01-27-samverkan-i-lokalt-brottsforebyggande-arbete.html>

Steg 4: Genomförande

Även i genomförandefasen finns det behov av att strategiskt organisera samverkan. Kommun och polis väljer åtgärder i syfte att förebygga att brott sker eller åtgärder som ökar tryggheten. Många gånger används åtgärdsplaner för att ge arbetet struktur och tydlig ansvarsfördelning. Parterna kan välja att även formulera åtgärder som medborgarlöften som kommuniceras till medborgarna.

Steg 5: Uppföljning

Uppföljning innebär att fortlöpande och att i efterhand granska kvaliteten på och effekterna av det genomförda arbetet. Granskningen är ett underlag då samverkansprocessen åter initieras.

Samverkansöverenskommelse

Samverkansöverenskommelsen är ett stöd för samverkansprocessen. Överenskommelsen är ett gemensamt dokument, som beskriver de brottsproblem parterna valt att samverka om och som bidrar till att ge ett helhetsperspektiv och skapa samsyn på brotts- eller otrygghetsproblemen, liksom på olika roller och arbetsfördelningen mellan parterna.

Medborgardialog, medarbetardialog och medborgarlöften

I dialoger får medarbetare och medborgare möjlighet att i högre utsträckning bli en del av det lokala brottsförebyggande och trygghetsskapande arbetet. Tanken är att deras erfarenheter och upplevelser breddar lägesbilden. Medborgarlöftena är den kommunikativa delen av samverkan. Polis och kommun beskriver för medborgarna hur de tillsammans avser att arbeta brottsförebyggande och trygghetsskapande. Medborgarlöften är en utveckling och förstärkning av samverkansöverenskommelsen.

BID – en samverkansmodell mellan fastighetsägarna

BID, Business Improvement District, är ett sätt att organisera och formalisera samverkan och partnerskap mellan olika fastighetsägare och offentliga aktörer. I syfte att utveckla en plats genom ökad handel, olika attraktioner och fysiska åtgärder, kan detta arbete på sikt bidra till att motverka brottsligheten och öka tryggheten på en fysisk plats eller i en hel stadsdel.

Modellen har hämtat inspiration från Kanada, där den utvecklades på 70-talet i syfte att öka affärsverksamhet och service i förorter. Detta arbete har sedan spridit sig i världen som metod för att gemensamt satsa på offentlig service där det krävts nya finansieringslösningar.

BID är en samverkansform, där de involverade parterna under en viss tid gemensamt finansierar åtgärder för att förbättra situationen inom ett tydligt avgränsat geografiskt område. Samverkansgruppen består av en

gemensamt finansierad utförarorganisation, som genomför överenskomna aktiviteter. Syftet med åtgärderna är att skapa rena, trygga och attraktiva offentliga platser och bostadsområden för ökade gemensamma värden. Arbetet ska komplettera och stärka, men inte ersätta den offentliga servicen. I Sverige har modellen främst använts av centrumföreningar och för externa köpcentra och platsutveckling.

I Sverige bygger samarbetet på frivillighet. Genomförandet sker oftast i en ideell förening. Främst fastighetsägare och näringsliv, men även stadsdelsförvaltningar, kommuner och polisen kan involveras i arbetet. Medlemmarna betalar en avgift, som baseras på storlek och fastighetsinnehav i området. Det förekommer också att kommuner går in och delfinansierar olika satsningar på fysiska åtgärder.

Ett exempel på BID-inspirerad samverkan är Fastighetsägare i Järva som i över tio år har arbetat med olika gemensamma satsningar för att komma till rätta med många av områdets utmaningar, inte minst trygghetsfrågan. Ytterligare exempel på BID-inspirerad samverkan är ”Gårdstensmodellen” i Gårdsten, Centrala Hisingen i Göteborg, Skärholmen och Rågsved i Stockholm samt Södra Sofielund i Malmö. Även om villkoren för stadens och landsbygdens utveckling ser olika ut så finns det flera exempel på hur BID används i mer rural kontext.

Effektiv samordning för trygghet – EST

Under 2013 drabbades flera platser i Sverige av upplopp, bilbränder, skadegörelse och brandanläggningar. Med anledning av detta startades arbetet med Effektiv Samordning för Trygghet (EST)¹⁷. Målet med metoden är att minska och förebygga otrygghet i det offentliga rummet genom tidiga insatser.

Metoden har utvecklats av forskarmiljön CAPS vid Örebro universitet, lokalpolisområde Örebro, Örebro kommun och Örebro Bostäder AB. Den bygger på kunskapsbaserad brottsprevention och går ut på att medverkande parter kontinuerligt samlar in information, skapar gemensamma lägesbilder, föreslår och bestämmer om åtgärder, informerar berörda samt genomför och utvärderar insatser. Metodiken är tänkt att fungera i socialt utsatta områden för att stärka tryggheten när problem uppstår, eller är på väg att kunna hända och kan användas som ett komplement till övriga långsiktiga arbeten som bedrivs hos kommun, polis och andra aktörer.

¹⁷ Andershed H et al. 2014. Effektiv samordning för trygghet – Handbok. Örebro universitet

Metoden består av olika delar som delvis går in i varandra och består av informationssamling, analys, insatser, uppföljning och återkoppling. Polis, kommun, kommunala bostadsbolag och andra kommunala fastighetsbolag med flera berörda aktörer träffas varje vecka och arbetar fram en gemensam lägesbild över otrygghet i mer eller mindre avgränsade geografiska områden. Utifrån den gemensamma identifierade lägesbilden samordnar aktörerna sedan sina insatser med syfte att minska otryggheten för den kommande veckan.

Varje kvartal analyseras vilka områden som är i störst behov av insatser, samt i vilka områden aktörerna har störst möjlighet att påverka problem-bilden. Tre områden prioriteras primärt och det är i dessa områden som fokus på insatser kommer att sättas in under kommande kvartal. På årsbasis görs sedan en detaljerad analys och uppföljning, där aktörerna närmare studerar vilka insatser under året som har fungerat positivt.

I alla tre leden görs också uppföljningar för att kunna avgöra om insatserna ska fortsätta, utökas, bytas ut eller avslutas. Resultatet dokumenteras och återkopplas till verksamheterna. Här går det också att tydliggöra vilka insatser som tycks vara mer verkningsfulla än andra.

Under 2019 var det minst sju kommuner som följer mallen för EST-samarbetet. Ytterligare 50 kommuner uppger att de arbetar efter metoden, men gör det med en annan mötesfrekvens än vad modellen anvisar.

Verktyg för samverkan

EMBRACE – digitalt verktyg för brottsförebyggande och trygghetsskapande arbete

Som en följd av EST-arbetet (Effektiv Samordning Trygghet) har ett digitalt verktyg, EMBRACE, tagits fram som stöd i det lokala brottsförebyggande och trygghetsfrämjande arbetet.

EMBRACE är en förkortning för "Evidence-based methodology for better structured analysis of crime, safety, and follow-up of interventions" och är ett forskningsbaserat verktyg som ger stöd för att kunna rapportera in händelser om brott och otrygghet, men även insatser riktade mot detta. Med hjälp av verktyget kartläggs och analyseras även sådant som kan vara otrygghetsskapande, men som aldrig leder till en polisanmälan. Genom att arbeta med kartläggning, analys, insatser, uppföljning och återkoppling av resultat kan underlättas ett kunskapsbaserat och systematiskt arbete. EMBRACE kan användas i det lokala brottsförebyggande och trygghetsfrämjande arbetet i samverkan mellan såväl kommun, polis och andra aktörer som bostads-/fastighetsföretag med mera. Användningen

av verktyget ger då möjligheter till gemensamma lokala problembilder mellan verksamheter och inte minst möjligheter till samordnade insatser.

EMBRACE IQ

Verktyget är användarvänligt genom att det går att rapportera in händelser i en App i en smartphone, platta eller dator. En gång i veckan samlar alla verksamheter in information om otrygghetsskapande händelser och brott som har skett den senaste veckan (vad, var och när det skett). Det kan handla bland annat om att bostadsbolagen rapporterar in vad som hänt i deras områden och på deras fastigheter och förskolor och skolor, och att kommunen rapporterar vad som hänt i deras verksamheter.

EMBRACE Insight

Med hjälp av verktyget går det att få visualiseringar, statistik och geografisk information baserat på den information som inkommit via EMBRACE IQ eller information som importerats på annat sätt exempelvis polisanmälningar. All data som tas in till EMBRACE kan korsfiltreras för att se hur åtgärder/insatser har samband med brott och upplevd trygghet. På detta sätt går det att se vilka insatser som förefaller vara effektiva och vilka som inte verkar vara det.

Analys och samordning av insatser sker varje vecka, där aktörerna tar del av samma lokala problembild i EMBRACE Insight. Då studeras vad som hänt den senaste veckan och hur utvecklingen ser ut jämfört med tidigare veckor, vilka insatser som behövs, var de behövs och vem gör vad den kommande veckan. En EST-rapport sammanställs, som innefattar en kort sammanfattning av lägesbilden och vilka insatser som planeras. Rapporten skickas ut till berörda parter.

En gång per kvartal görs en så kallad kvartalsanalys mellan samverkansaktörerna. I analysen studeras lägesbilden för det senaste kvartalet jämfört med tidigare kvartal och år i område för område. Vanliga former av brott eller otrygghetsskapande fenomen identifieras och deras orsaker analyseras för att kunna göra en planering av effektiva insatser. Det går också att se utvecklingen över tid, vilka områden och platser som är mest drabbade och under vilka tider på dygnet, samt om de insatser som sätts in är effektiva. Under detta möte fattas också beslut om vilka områden i kommunen som har mest behov av extra insatser under det kommande kvartalet.

EMBRACE kan också vara ett verktyg som underlättar trygghetsvandringar.

Certifiering

Purple Flag – en metod för tryggare kvällsekonomi

Purple Flag är en kvalitetscertifiering, för att synliggöra städer som på ett framgångsrikt sätt arbetar med kvällsekonomin. Certifieringen syftar till att skapa och tillhandahålla ett bredare och mer tillgängligt utbud som leder till att fler människor i större utsträckning nyttjar stadskärnan kvällstid. Det grundläggande målet för Purple Flag är en säker, trygg, attraktiv, jämställd och hållbar plats med ett variationsrikt kvällsutbud för alla.

Metoden är hämtad från Storbritannien, men är av organisationen Svenska stadskärnor anpassad till svenska förhållanden, med bland annat ett jämställdhets- och mångfaldsperspektiv. Endast kommuner som är medlemmar i Svenska stadskärnor kan certifieras.

För att aktörerna inom Purple Flag-området ska kunna erbjuda besökare och de boende en trygg, säker och kvalitativ totalupplevelse kvälls- och nattetid sätts fokus på fem områden:

- Säkerhet – välkommande, rent, tryggt och säkert.
- Tillgänglighet – säker ankomst, förflyttning och avresa.
- Utbud – ett rikt urval av attraktiva samt unika kvällsupplevelser.
- Plats – en upplevelserik destination/stadskärna.
- Policy – tydliga riktlinjer, gemensamma mål och budget.

Processen beräknas att pågå under ett år. Förutsättningar för Purple Flag-arbetet är:

- Att välja ett avgränsat Purple Flag-område.
- Att göra en gemensam nulägesanalys med tillhörande budget.
- Att ta fram en tydlig ansvarsfördelning.
- Att bilda fungerande arbets- och referensgrupper för varje fokusområde.
- Att utse en Purple Flag-koordinator för det operativa arbetet.
- Att genomföra en kvällsvandring och utvärdera den gemensamt.
- Att ta fram en handlingsplan med gemensamma mål för det fortsatta utvecklingsarbetet.

8 Målkonflikter och synergier

I regeringsuppdraget ingår att redovisa målkonflikter och synergier mellan brottsförebyggande och trygghetsskapande åtgärder. Kunskapsläget är i stort sett obefintligt och det finns väldigt få praktiska exempel att använda för att belysa avvägningsproblematiken. Nedanstående redovisning ska därför ses som en ingång till en diskussion snarare än som en redovisning av aktuella empiriska exempel.

Behov av att minska möjligheter till brott och ordningstörning, det vill säga förbättra säkerheten, med hjälp av design eller andra fysiska åtgärder kan komma i konflikt med den upplevda tryggheten. Den internationella forskningen visar att brist på utbildning är en av de allra viktigaste orsakerna till varför brottsförebyggande åtgärder inte fungerar eller till och med kan motverka önskvärda förändringar. I stället för att förbättra säkerheten, efter genomförd åtgärd, observeras mer brott eller mer otrygghet. Åtgärden löste ett brottsproblem men skapade oavsiktligt andra problem. Saknas adekvat utbildning ökar risken för målkonflikter, eftersom okunskap kan leda till att det görs fysiska eller andra förändringar utan att aktörerna förstår om åtgärden fungerade eller misslyckades.

Risken för målkonflikter bedöms vara stor

Den av forskaren genomförda enkätundersökningen visar att många ”planerare” saknar utbildning för att rätt förstå kopplingen mellan brotts-situationer och de fysiska platser där brott äger rum. Målkonflikter tenderar också att uppstå mellan olika yrkeskategorier, trots att många respondenter i forskningsrapporten framhåller bra lokalt samarbete som något som utmärker kommunens arbete med trygghet, säkerhet och brottsprevention. Det finns också en tendens i kommunerna att lyfta fram säkerhetslösningar snarare än trygghetslösningar, och att åtgärder genomförs utan föregående kartläggning och analys.

Enkätundersökningen riktad till ”planerare” visar att endast en bråkdel (sju procent) av kommunerna använder en modell för att arbeta med trygghet och säkerhet som är baserad på beprövade teorier och praktiska exempel från den egna kommunen och/eller från andra kommuner i Sverige eller utomlands.

Medan endast sju procent av planerarna betraktar fysiska barriärer som ett alternativ för att garantera säkerhet är personerna som arbetar med att samordna trygghetsarbetet av en annan åsikt. Hela 57 procent av trygghetssamordnarna beaktar alltid eller ibland fysiska barriärer som grindar,

staket och liknande som ett alternativ för att garantera säkerhet och trygghet.

En annan potentiell målkonflikt som forskningsöversikten synliggör är att även om planerarna inte anser att staket, murar och grindar bidrar till ökad trygghet i bostadsområden är det ändå den vägen utvecklingen går. Det finns en tydlig efterfrågan av sådana säkerhetslösningar. Därför behöver frågan om fysiska hinder hanteras i ett helhetsperspektiv, så att hindren kan bidra till synergier med andra insatser.

Målkonflikter kan även uppstå som en bias av den svenska synen på kriminalpolitik. I denna har fokus på social brottsprevention kopplats till förklaringsmodeller som exempelvis att ojämlika livsförhållanden förklarar viss brottslighet. Detta synsätt kan komma i konflikt med situationell brottsprevention och åtgärder som är inriktade mot att begränsa tillgängligheten till lämpliga brottsobjekt, och som har fokus på platsen, tillfället eller sammanhanget där brottet begås.

Viktigt att tillvarata synergieffekter

I denna rapport framhålls vikten av att såväl situationell som social prevention uppmärksammas, även om samhällsbyggnadsprocessen främst tar sikte på de fysiska miljöerna. I samband med nyproduktion och renovering, samt vid utveckling av stadsmiljöer eller allmänna platser överhuvudtaget finns till exempel möjlighet att skapa synergieffekter så att brottsförebyggande aspekter bidrar till upplevelsen av trygghet.

Ökad trygghet i bemärkelsen en god livsmiljö innefattar trivsel, estetiskt tilltalande miljöer, tillgänglighet och möjligheter till social aktivering. En sådan trygghet ger förbättrade förutsättningar till platsidentitet, social sammanhållning och en benägenhet att bry sig, att ingripa, anmäla och att vid behov vittna i domstol.

Planering, metoder och åtgärder med tydlig följdverkan i minskad vandalism, slitage och brottslighet har redan blivit en konkurrensfaktor mellan bostadsområden. Brottslighet är en betydande kostnadspost i all förvaltning av bostadskvarter och centrummiljöer. Dessa övervältras i flertalet fall på andra kostnadsbärare än myndigheter och företag genom beskattning, hyror eller försämrade service.

Synergien mellan polis närvaro och social aktivering kan till exempel avläsas i färre inbrott eller skadegörelse vilket påverkar möjligheterna för lokalisering av och öppethållande i affärer och annan service. Samhällskostnaden för konsekvenserna av personbrott, i termer av sjukvård, kan

reduceras genom dessa samband och synergieffekter. Ökad trygghet bidrar också till att närområden som parker och andra uteplatser blir mer tillgängliga, vilket har positiv påverkan på människors hälsa.

I praktiken är det en balansakt att hitta synergieffekterna i det brottsförebyggande respektive i det trygghetsskapande arbetet. Ofta finns det krav på att ett snabbt resultat för att öka tryggheten på platser som pekats ut som otrygga. Många gånger saknas tydliga ingångsvärden, vilket försvårar eller förhindrar utvärdering i efterhand, vilket i sin tur gör att frågan om åtgärden ledde till mindre brottslighet inte går att besvara.

9 Slutsatser

Syftet med denna rapport är att ge en överblick över kunskapsläget idag, liksom exempel på samverkansmodeller, metodik och fysiska åtgärder för brottsförebyggande och trygghetsskapande arbete. Det finns en grundläggande övertygelse inom samhällsbyggnadssektorn att det med god arkitektur och planering går att förebygga och förhindra brott, och på så vis öka tryggheten.

Vid all planering och byggande krävs en väl genomförd analys, lokal-kännedom och långsiktig samverkan för att uppnå goda resultat. Idag sker det brottsförebyggande och det trygghetsskapande arbetet sällan i synergi och samverkan, vilket gör att de fysiska åtgärderna inte alltid samspelar med övriga insatser som görs. Det kan bero på misstro mellan dem som förespråkar sociala åtgärder respektive dem som vill ha mer tekniska lösningar, men även på avsaknad av en plattform för samarbete inom kommunen.

- **Samverkan och kompetens.**
Under genomförandet av detta uppdrag har det tydligt framgått att det idag är få kommuner som har inarbetade rutiner för samverkan i det ordinära brottsförebyggande och trygghetsskapande arbetet, i synnerhet i den fysiska planeringen. Tillgången på kunskap och metodik, liksom förutsättningarna för samverkan, ser väldigt olika ut i olika delar av landet.
- **Stad- och landperspektivet**
Boverkets studie visar att mest erfarenhet finns kopplad till urbana miljöer, och att såväl mer resurser som nya metoder behövs för att nå långsiktiga resultat på mindre orter och på landsbygden.
- **Tryggheten är platsspecifik**
Varje plats har unika förutsättningar, och en nyckelfaktor för ett gott resultat är därför samarbete mellan de olika samhällsbyggande instanserna. För att uppnå en planering som bygger på lokalkännedom och platsspecifik kunskap är det viktigt med fler samverkansparter redan under planerings- och projekteringstiden, exempelvis polisen och den kommunala trygghetssamordnaren, men även andra berörda lokala parter och kommunala förvaltningar.
- **Långsiktiga och kontinuerliga åtgärder**
Brist på kunskap, tid och riktade budgetar gör att brottsförebyggande och trygghetsskapande åtgärder ofta blir snabba punktinsatser. För

mer hållbara resultat behöver det brottsförebyggande och trygghetsskapande arbetet i den fysiska miljön vara långsiktigt. Det innebär att arbetet inte är färdigt efter ett visst skede i samhällsbyggnadsprocessen, utan att det är ständigt pågående – från idéstadiet, genom planering och projektering, under byggtiden, och under förvaltning och användning av en plats eller byggnad. Även tillfälliga lösningar kräver en grundläggande orsaks- och målgruppsanalys innan åtgärden genomförs.

- **Markägarförhållanden**
För att möjliggöra olika fysiska åtgärder är markägarförhållandena samt parternas intentioner och samarbetsförmåga avgörande. Utformningen och skötseln av offentliga platser med nyckelfunktioner för samhället kan vara beroende av god vilja och samarbete mellan flera olika ansvariga parter för att ge en god trygghetsupplevelse. Ofta behöver fysiska åtgärder kombineras med sociala insatser för att uppnå önskad effekt.
- **Befintlig forskning är begränsad – stora behov kvarstår**
Forskningssammanställningen, som gjorts som en del av underlaget till denna rapport, visar på en avsaknad av empiriska studier gjorda på svenska exempel. Detta kan öka risken för målkonflikter. Boverket drar slutsatsen att det därför krävs kompletterande studier och forskning på området för att kunna arbeta evidensbaserat med brottsförebyggande och trygghetsskapande åtgärder i den fysiska miljön. Även grundutbildningen för samhällsbyggnadsprocessens olika aktörer behöver kompletteras.
- **Samhällsbyggnadsprocessen ger möjligheter**
Brottsförebyggande och trygghetsskapande miljöer förutsätter en kombination av god planering, utformning av fysiska åtgärder och arkitektur samt aktivering och social prevention.
- **Målkonflikter och synergieffekter**
Rätt åtgärd på rätt plats i rätt tid, utifrån rätt behovsanalys förebygger målkonflikter. Samlade åtaganden från olika aktörer som drar åt samma håll och talar samma språk, möjliggör synergieffekter.

Bilaga

Trygg stadsmiljö – Teori och praktik för brottsförebyggande & trygghetsskapande åtgärder.

En forskningssammanställning. Ceccato V. 2019. Kungliga tekniska högskolan, Stockholm



Box 534, 371 23 Karlskrona
Telefon: 0455-35 30 00
Webbplats: www.boverket.se