

Bilaga till Dnr 20KS33

Bakgrund och utformning, LOV3-projekt



Innehåll

Vad LOV3 är.....	2
Ordningvakten och befogenheter i LOV3.....	2
Beslut om LOV3-områden.....	2
Erfarenheter från andra kommuner.....	3
Mål med kommunens LOV3-satsning.....	4
Egen utvärdering och utveckling.....	4
Risker.....	4
Geografiska områden.....	5
Centrala Gävle.....	5
Andersberg.....	7
Sätra.....	9
Samarbete och samverkan.....	10
Kommunikation.....	11
Tidsaspekter.....	11
Bemanningsstider.....	11
Ekonomi.....	12
Tidsuttag och ekonomi.....	12
Övrigt.....	12
Referenser.....	12

Bakgrund och utformning, LOV3-projekt

Nedan följer en bakgrundsbeskrivning och utformningskoncept till beslut om LOV 3-områden.

Vad LOV3 är

LOV3 är ett geografiskt område där ordningsvakter får tjänstgöra enligt 3 § lagen (1980:578) om ordningsvakter (LOV) efter särskild prövning av Polismyndigheten. Tillstånd ges bara om det finns särskilda behov och är av väsentlig betydelse för allmän synpunkt.

Ordningsvakten och befogenheter i LOV3

En ordningsvakt är i Sverige en person med förordnande av Polismyndigheten att medverka till att upprätthålla allmän ordning och som innehar flera polisiära befogenheter och skyldigheter under tjänstgöring. Ordningsvakter förordnas av Polismyndigheten för de uppdrag som kan behövas i tjänstgöring. Detta är områden som delas in i grupper som regleras i lagen (1980:578) om ordningsvakter (LOV).

Ordningsvakten har till uppgift att "...medverka till att upprätthålla allmän ordning". Områden där ordningsvakter kan tjänstgöra är till exempel LOV 3-områden. Polisen är förmän till ordningsvakter och ordningsvakter har i första hand lojalitet mot polisen. Ordningsvakter har rapporteringsskyldighet till polismyndigheten. Ordningsvakter utövar myndighet vid nyttjande av sina befogenheter och måste alltid ha lagstöd för varje ingripande.

En ordningsvakt får även avvisa, avlägsna samt, om nödvändigt, omhänderta en person som stör den allmänna ordningen på det område där denne tjänstgör. Detsamma gäller om straffbelagd handling ska kunna avvärjas (exempelvis att ordningsvakten nekar en person tillträde till viss plats eller visst område om denne misstänker att personen kommer begå brott eller vara en fara för den allmänna ordningen).

Exempel på vad ordningsvakt har befogenhet till:

- Omhänderta någon som enligt LOB
- Beslagta alkohol
- Avvisa eller avlägsna någon
- Gripa envar, som begått brott belagt med fängelse på bar gärning, flyende fot eller som är efterlyst för brott
- Beslagta bevismaterial
- Skyddsvisitera (ej kroppsvisitera) envar
- Använda våld enligt PL 29 § och PL 10 § samt BrB 24:1, 24:2, 24:4, 24:5, 24:6 och 24:8
- Belägga en gripen, omhändertagen eller avlägsnad (i samband med att avlägsnandet fullbordas) person med handfängsel

Beslut om LOV3-områden

Det är polisen som fattar beslut om LOV3-områden (förordnandeområden med hänvisning till lagens 3§). Polismyndighetens föreskrifter och allmänna råd om ordningsvakter (PMFS 2017:12) ger anvisningar om vilka överväganden polisen ska göra för att ge LOV3-tillstånd. Övervägandena rör

- Finns det ett särskilt behov av ordningshållning på platsen? För att ett särskilt behov ska föreligga krävs att platsen är utsatt för ordningsstörningar eller på goda grunder kan antas komma att utsättas för sådana. Som underlag för denna bedömning kan läggas observationer, brottsstatistik, erfarenhet av brottslighet eller andra ordningsstörningar vid liknande platser, antalet omhändertagna personer, trygghetsmätningar m.m.
- Är det av väsentlig betydelse från allmän synpunkt med ordningshållning på platsen? Polismyndigheten kan här beakta de berättigade krav som allmänheten, kommuner och enskilda har på att allmän ordning upprätthålls.
- Är den ordningshållning som bör utföras på platsen av sådan art att det krävs personal med särskilda befogenheter?
- Är det svårt för polismyndigheten att avdela det antal poliser som krävs för att upprätthålla allmän ordning på platsen utan att det får negativa konsekvenser för utförandet av andra mer prioriterade polisuppgifter?

Erfarenheter från andra kommuner

BRÅ har två utvärderingar/återrapporter på temat ordningsvakter och LOV3. Den ena är från december 2017 och har namnet *Att skapa en tryggare stadskärna* och utvärderar insatsen utifrån utvidgning av Kalmars LOV3-område. Den andra rapporten är från oktober 2019 och har namnet *Ordningsvakter – en brottsförebyggande och trygghetsskapande aktör?* Den rapporten avhandlar Järfälla kommuns och LPO¹ Järfällas gemensamma 12-månadersförsök med ett LOV3-område i Jakobsberg.

I Kalmarrapporten redogörs för en tydlig positiv inställning till ordningsvakterna och det samarbete som LOV3 medförde. Av de professionella aktörerna uppfattades insatsen ha effekt på målen: ökad trygghet och en brottsförebyggande effekt. BRÅ-rapporten pekar på att det kan finnas fog för att positiva effekter på trygghet och brottsförebyggande uppnåtts, men i vilken omfattning är svårt att sätta om. Svårigheten ligger i att kunna isolera enskilda insatser för att mäta eventuell påverkan. Därtill framkommer det i enkätsammanställningen att allmänheten inte varit särskilt medvetna om utvidgat samarbete/LOV3-område.

Pilotsatsningen i Järfälla hade fyra målsättningar

1. att minska brottsligheten och i synnerhet de alkohol- och krogrörelaterade våldsbrotten inom förordnandeområdet
2. att öka medborgarnas trygghet när de vistas på området
3. att utveckla strategiska relationer mellan ordningsvakter och polisen, liksom med Brottsofferjouren/Stödcentrum respektive Socialtjänsten
4. att informera medborgarna om satsningen genom olika kommunikativa insatser

Rapporten pekar på att det var bekymmersamt att uppnå tillfredsställande måluppfyllelse. Bristande kontinuitet i ordningsvaktsbemanningen medförde en varierande målförståelse respektive lokal- och personkännedom om uppdragsområdet och tilltänkta samverkanspartners. Detta ledde till att det saknats förutsättningar för att utveckla önskvärda strategiska relationer mellan berörda aktörer. LPO:t saknade de operativa resurserna för att kunna prioritera och således ge legitimitet åt uppdraget. Utvecklingen av den registrerade brottsligheten ger att insatsen inte haft någon tillförlitlig effekt på de brottstyper som inkluderades i analysen. Man kan inte fastställa några förändringar

¹ Lokalpolisområde

beträffande lokalinvärnarnas upplevda närvaro av ordningsstörningar eller deras trygghet. Sammanfattningsvis konstaterar utvärderingen att endast en av projektets fyra målsättningar infriades; de kommunikativa insatserna resulterade i att 67 procent av respondenterna i eftermätningen hade kunskap om ordningsvaktinsatsen.

Studiebesök har gjorts hos Uppsala kommun som berättade att de är nöjda med sin LOV3-insats. I Uppsala har "kommunen" en halv kvadratkilometer stort LOV3-område i centrala staden samt 0,2 kvadratkilometer i stadsdelen Gottsunda. Den framträdande målsättningen fokuserar på det trygghetsskapande men ett annat mål rör det brotts- och störningsförebyggande. Tjänstemännen i Uppsala uppfattar att man haft positiva effekter utifrån målen.

I länet finns bl.a. Söderhamns- och Hudiksvalls kommuner som exempel på LOV3-nyttjare. 2018 ansökte Hudiksvalls kommun om ett utvidgat LOV3-område i- och omkring centrumkärnan. Ansökan, med en brottsförebyggande målsättning och som beviljades, pekar på att Hudiksvalls kommun hyser tillförlit till LOV3 som instrument i brottsförebyggande syften.

Söderhamns kommun har använt sig av LOV3-område i Söderhamns centrum sedan 2016, med inriktning på att stävja det ordningsstörande. Söderhamns kommun uppger i en förnyelseansökan 2017 att "insatserna har gett ett gott resultat".

Mål med kommunens LOV3-satsning

- Minska brottslighet och ordningsstörningar. Primärt inom LOV3-området men också med ambitionen om en överspillningseffekt på närområden utanför definierat LOV3-område.
 - Minskande-målet ska ses ur ett långsiktigt perspektiv. Första året (eller åren) kan man anta att bilden snarare ser ut som en ökning.
- Öka trygghet för de som vistas inom LOV3-områdena.
- Utveckla samhällsaktörernas samverkan med bäring på brott, ordningsstörningar och trygghet.
- Informera medborgarna om satsningen.

Egen utvärdering och utveckling

För att kvalitetsmässigt utveckla LOV3-satsningen behövs utvärdering med måluppföljning. Minst en gång per år bör utvärdering göras tillsammans med LOV3-samverkansparter. Utvärderingarna ska ta sikte på

- Måluppfyllnad
- Geografiska områdenas funktion kopplat till målen
- Händelser och ingripanden
- Bemanning kopplat till målen

Sektor Styrning och stöd leder utvärderingsarbetet.

Risker

En risk är att, såsom i Järfällas kommun, målen inte uppnås på grund av att man t.ex. inte går in med rätt förutsättningar.

Kontinuitet är en framgångsfaktor utifrån det relationsskapande perspektivet. En bemanningslösning som inte medför att kontinuitet medges, är en risk i sammanhanget.

Om samverkansparter för LOV3-projektet inte deltar i samverkan och samarbete i nämnvärd utsträckning, skulle medföra menliga effekter på LOV3-satsningen, då måluppfyllnad och synergier skulle riskeras.

Om inte allmänheten informeras i tillräcklig grad om LOV3-projektet så riskerar positiva effekter avseende det brotts- och störningsförebyggande samt kring trygghet, gå förlorade.

Under en inledande period (kanske ett till två år) så kan ordningsvaktens närvaro medföra fler ingripanden i LOV3-områdena än vad fallet är nu. Är vi inte med på kommunikationsarenan då så kan en missvisande bild av säkerhet och trygghet inom LOV3-områdena få fotfäste.

Dynamikrubbing mellan ordningsmakt och element som ogillar ordningsmakt, skulle kunna medföra en ökad risk för konfrontationer och protestrelaterade brott.

Ingripanden av ordningsvakter kan ibland bli mycket uppmärksammade och får en felaktig bild av ingripandet, eller om ingripandet har varit förenat med tveksamma inslag, så riskerar trovärdigheten för LOV3-projektet att falna.

Tidsaspekter kopplade till ansökan och upphandling kan göra att satsningen lanseras senare än önskat.

Då en upphandlingssituation för bevakningstjänst i skrivande stund pågår, så är det svårt att sätta om kostnader för LOV3-projektet. En risk är att framtida avtal medför att kostnaden för en ordningsvaktstimme ger en oväntat hög kostnad för projektet.

Geografiska områden

De geografiska LOV3-områdenas utformning är i enlighet med kartunderlagen i bilaga LOV3.

Kommunens drogsamordnare ger bilden (observationer) om att försäljning av droger och så kallade öppna drogscener förekommer i centrala Gävle, Anderbergs centrum och Sättra centrum.

Centrala Gävle

Område i enlighet med bilaga 1 till lokala ordningsföreskrifter (zon för alkoholförtäringförbud) för Gävle kommun. Ett tilläggsområde är kvarteren kring Skomakargatan, Staketgatan, Ruddammsgatan.

Allmän plats och utrymmen dit allmänheten har tillträde i Förvaltningshuset (Kyrkogatan 22), Stadsbiblioteket (Slottstorget 1) och Stadshuset (Drottninggatan 22).

Statistiken för anmälda brott inom avsett LOV3-område i centrala Gävle, jan-dec 2019, ger:

Antal anmälda brott 2019

	Huvudområde	Tilläggsområde
Misshandel	181	4
<i>varav</i>		
- <i>Inomhus</i>	64	0
- <i>Utomhus</i>	117	4
Våldtäkt	13	
<i>varav</i>		
- <i>Inomhus</i>	10	
- <i>Utomhus</i>	3	
Personrån	20	
Olaga hot	73	4
<i>varav internetrelaterade</i>	4	0
Hot eller förgripelse mot tjänsteman	18	1
Våld mot tjänsteman, mot ordningsvakt	15	
Våld mot tjänsteman, övriga fall	2	
Inbrott i lägenhet, inkl. försök	5	
Stöld genom inbrott i källare och vind	62	
Fullbordat biltillgrepp	6	
Stöld ur motorfordon	65	3
Cykelstöld	154	10
Fickstöld	58	
Snatteri	200	4
Skadegörelse	136	7
<i>varav klotter</i>	62	3
Narkotikastrafflagen, bruk (enbart bruk)	197	6
Narkotikastrafflagen, innehav (enbart innehav)	159	4

Nedan finns en så kallad *heat map* över centrala Gävle där varmare färger indikerar högre frekvens av skadegörelse, inbrott/stöld och bränder. Heat map bygger på inrapporterade händelser i det kommunala skaderapporteringsystemet SIV. Period 181216 – 191216.



Andersberg

Område kring Andersbergs centrum.

Allmän plats och utrymmen dit allmänheten har tillträde i Andersbergs centrum.

Statistiken för anmälda brott inom avsett LOV3-område i Andersberg, jan-dec 2019, ger:

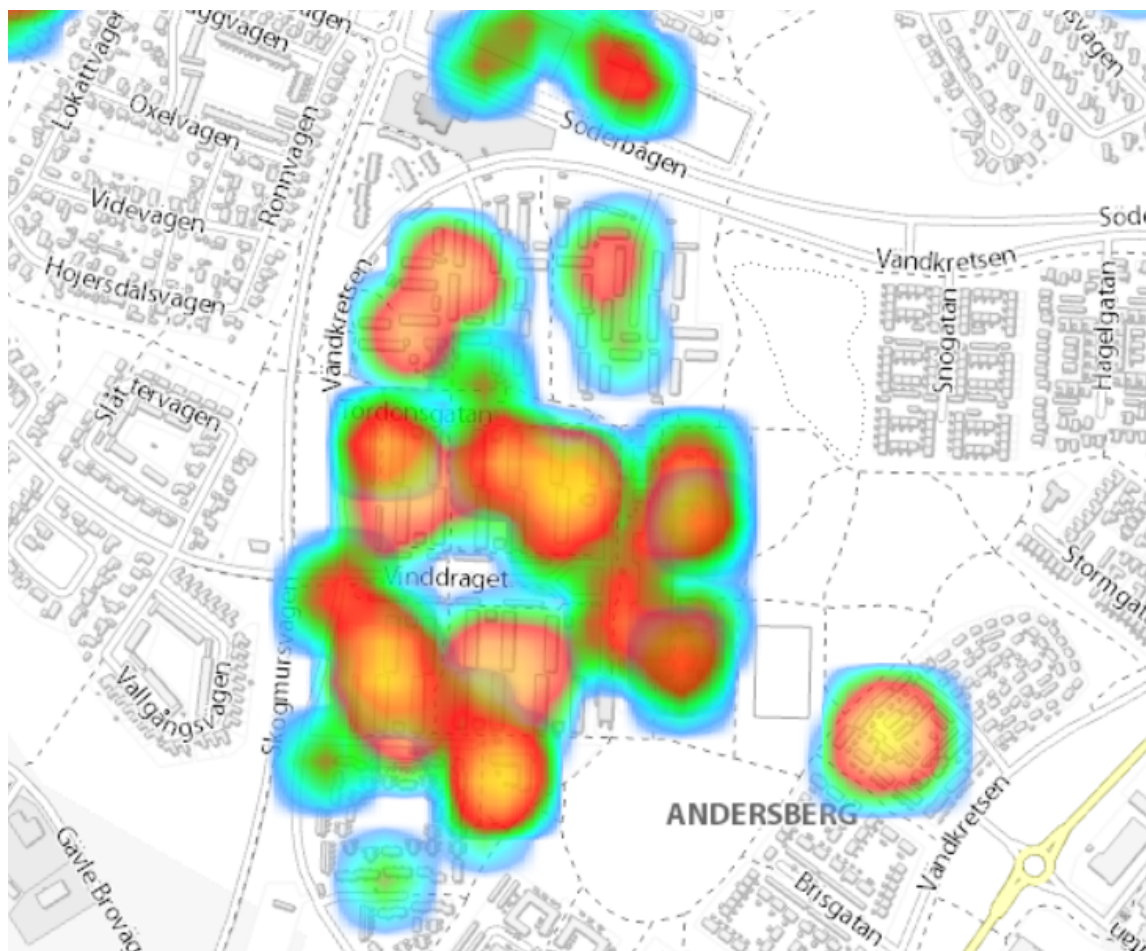
Antal anmälda brott 2019, Andersberg

Misshandel	4
varav	
- Inomhus	1
- Utomhus	3
Cykelstöld	2
Fickstöld	
Snatteri	

Skadegörelse	5
varav klotter	5
Narkotikastrafflagen, bruk (enbart bruk)	1
Narkotikastrafflagen, innehav (enbart innehav)	2

Fler brott sker inom ett större område i- och kring Andersberg. Ett delmål är att ordningsvaktens närvaro får en dämpande effekt även utanför tänkt LOV3-område. Därtill är förhoppningen att ordningsvakterna kan påverka eventuellt mörkertal av brott, t.ex. det drogrelaterade.

Nedan finns en så kallad *heat map* över Andersberg där varmare färger indikerar högre frekvens av skadegörelse, inbrott/stöld och bränder. Heat map bygger på inrapporterade händelser i det kommunala skaderapporteringsystemet SIV. Period 181216 – 191216.



Sätra

Område kring Sätra centrum.

Allmän plats och utrymmen dit allmänheten har tillträde i Sätra centrum.

Statistiken för anmälda brott inom avsett LOV3-område i Sätra C, jan-dec 2019, ger:

Antal anmälda brott 2019, Sätra C

<i>Misshandel</i>	6
<i>varav</i>	
- <i>Inomhus</i>	3
- <i>Utomhus</i>	3
<i>Personrån</i>	2
<i>Olaga hot</i>	2
<i>Hot eller förgripelse mot tjänsteman</i>	1
<i>Inbrott i lägenhet, inkl. försök</i>	
<i>Stöld genom inbrott i källare och vind</i>	5
<i>Fullbordat biltillgrepp</i>	
<i>Stöld ur motorfordon</i>	2
<i>Cykelstöld</i>	5
<i>Fickstöld</i>	2
<i>Snatteri</i>	29
<i>Skadegörelse</i>	10
<i>varav klotter</i>	0
<i>Narkotikastrafflagen, bruk (enbart bruk)</i>	8
<i>Narkotikastrafflagen, innehav (enbart innehav)</i>	6

Fler brott sker inom ett större område i- och kring Sätra. Ett delmål är att ordningsvaktens närvaro får en dämpande effekt även utanför tänkt LOV3-område. Därtill är förhoppningen att ordningsvakterna kan påverka eventuellt mörkertal av brott, t.ex. det drogrelaterade.

Nedan finns en så kallad *heat map* över Sätra där varmare färger indikerar högre frekvens av skadegörelse, inbrott/stöld och bränder. Heat map bygger på inrapporterade händelser i det kommunala skaderapporteringsystemet SIV. Period 181216 – 191216.



Samarbete och samverkan

Samverkan och samarbete är viktiga komponenter, för att inte säga framgångsfaktorer, för att få ut det mesta möjliga ur en LOV3-satsning. Samverkan finns därför med som en av målsättningspunkterna.

En samverkansåtgärd är att ordningsintresserade aktörer skapar en samverkansordning syftande till samordning och synergi beträffande ordning, brottslighet och trygghet. Detta primärt utifrån LOV3 och att samverkansordningen kan ha drag av så kallade utsättningsmöten. Exempel på tänkbara samverkansaktörer är polis, bevakningsbolag, utvalda kommunaktörer och kommunala bolag.

Med samarbete och samverkan så finns också förutsättningar för att bättre kunna styra och ha kontroll över balansen mellan det repressiva och relationsbyggandet.

Flera aktörer har varit med i den LOV3-process som föregått beslutsförslaget. Polis, flera befattningshavare inom administrativa avdelningen, Gavlegårdarna, Gavlia, Livsmiljös Gata/park, drogsamordnare och fältgruppen.

Kommunikation

För att allmänheten med flera ska kunna uppleva LOV3-satsningen som en säkerhets- och trygghetshöjande åtgärd, så behövs att berörd målgrupp är informerad om satsningen. Därav handlar ett av målen om information till medborgarna, vilket bör planeras för.

Kommunikativ beredskap bör finnas för det fallet att någon form av uppmärksammat ingripande genomförs av ordningsvakter i LOV3-område eller att t.ex. risksituationen i något avseende drastiskt förändras för ordningsvakter.

Tidsaspekter

En första osäkerhetsfaktor rör hur lång tid det tar att få tillstånd till LOV3-områden. Erfarenheter från länet ger att

- Hudiksvalls kommun ansökte om LOV3-område i februari 2018. Tillståndet meddelades i juli samma år.
- Söderhamns kommun ansökte i september 2018 om förnyade tidsramar för befintligt LOV3-område och i oktober 2018 kom tillståndsbeslutet.

Det är svårt att sja om vilken tid ett tillståndsbeslut kan ta men exemplen ovan, i synnerhet Hudiksvallsexemplet, ger en viss fingervisning om tidsspann. En rimlig arbetshypotes är att sjösätta LOV3 i juli och om det inte går till dess, så snart som möjligt.

Ansökan för LOV3-område bör ställas för gällande tills vidare.

Ny upphandling av bevaknings- och väktartjänster pågår. I upphandlingskrivningen uttrycks att ordningsvakter för LOV3-områdesändamål kan komma att upphandlas i särskild ordning. Att först få ett LOV3-tillstånd och därefter göra en ordningsvaktsupphandling skulle medföra att det skulle ta lång tid innan ordningsvakter kan finnas på plats i LOV3-områdena. Rimligare är att påbörja ordningsvaktsbemanningen med det företag som avtalas från och med 20-04-01. Därefter analyseras om det finns vinster (t.ex. kontinuitetsvinster) med att upphandla LOV3-ordningsvakter i särskild ordning.

Bemanningstider

Brott, ordningsstörande verksamhet och otrygghet kopplas mycket till kvälls- och nattetider. Därtill finns dagar i veckan där alkoholförtäring är vanligare, och alkohol kan bidra till ogenomtänkta/överilade beslut, brott, oordning och otrygghet.

Mål och ekonomiska aspekter gör att en grundbemanningssinriktning kan vara

- Dubbelbemanning
- 9 timmar
- Kvällar/nätter
- Ons/tors, tors/fre, fre/lör, lör/sön

Därtill en dynamisk pott om 200 ordningsvaktstimmar per år. Sektor Styrning och stöd hushåller med dessa 200 timmar, som används dynamiskt för att hantera händelse- och underrättelsebaserade behov samt vissa evenemang.

Ekonomi

Det som kommer att s a s kosta, är bemanningen med ordningsvakter. Just nu är det svårt att s a s om en mer exakt kostnadsberäkning då nuvarande avtal med bevakningsbolag upphör 20-03-31. Upphandling av bevakningstjänster pågår och därtill finns en option på att separat upphandla för eventuella LOV3-områden. Först efter att upphandlingarna är klara så kan kostnader beräknas med någon påtaglig exakthet.

Med nuvarande avtal kostar en ordningsvaktstimme 305 kr.

Tidsuttag och ekonomi

Beräkning baserat på **nuvarande** kostnad för en ordningsvaktstimme. (Poängterar igen att vi inte vet vad den framtida kostnaden blir).

Fast bemanning, dubbelbemanning, fyra kvällar/nätter i veckan. Nio timmar per kväll/natt.

Dynamisk pott om 200 timmar/år.

$2 * 4 * 9 * 52 * 305 + 200 * 305 \approx 1,2 \text{ MSEK/år}$ (dubbelbemanning*4 pass/vecka*9 timmar/pass*52 veckor*305 kr/timme + dynamisk pott 200 timmar*305 kr/timme)

Gör vi motsvarande beräkning för en ordningsvaktstimme som kostar 10% mer så blir kostnaden:

$2 * 4 * 9 * 52 * 335,5 + 200 * 335,5 \approx 1\,323\,000 \text{ kr/år}$.

Ytterligare kostnader finns inneboende i den tid som kommunala tjänstemän kommer att fördela till att administrera LOV3-områdenas måluppfyllnad och effektivitet.

Övrigt

En statlig utredning är igång syftande till ett modernare och effektivare regelverk för ordningsvakter. Platser, ledning och uppgifter är några av de ämnesområden som utredningen undersöka och analysera.

Redovisning av översynen sker senast maj 2021.

Det kan tänkas att framtiden bär författningsförändringar för LOV, vilket medför att kommunen behöver bevaka ämnesområdet för att i tid göra kostnadseffektiva anpassningar utifrån kommande förändringar i regelverken.

Referenser

Lag (1980:578) om ordningsvakter (LOV) [[Länk](#)]

Ordningsvaktsförordning (1980:589) [[Länk](#)]

Polismyndighetens författningssamling 2017:12, Polismyndighetens föreskrifter och allmänna råd om ordningsvakter [[Länk](#)]

Slutrapport BRÅ, *Att skapa en tryggare stadskärna. Utvärdering av insatsen extra ordningsvakter med en utvidgning av ordningsvaktens arbetsområde (§3-området)*. [[Länk](#)]

Slutrapport BRÅ, *Ordningsvakter – en brottsförebyggande och trygghetsskapande aktör? En utvärdering av ett pilotprojekt på en ”hot spot” i Järfälla kommun*. [[Länk](#)]

SG/Säk