



Säkerhetsföretagen

Ett förbund inom **TRANSPORTFÖRETAGEN**

De lokala ordningsvakterna: för en trygg framtid i varje kommun



Sten Storgärds





Sammanfattning

År 2019 var året då lag och ordning blev det viktigaste politiska området för väljarna. Otryggheten på gator och torg i lokalsamhällena breder ut sig och inskränker laglydiga människors frihet att röra sig utanför hemmen och tvingar också många att lämna bostadsområden som blivit för otrygga att bo i och leva med sin familj i.

Tack vare lokalt anlitate ordningsvakter genom auktoriserade bevakningsföretag på offentlig plats har brottsligheten gått ned och tryggheten gått upp på de platser ordningsvakter arbetar. I framkant ligger Stockholm stad som utarbetat en kraftfull modell för anlitage av ordningsvakter för trygghetsarbete på offentliga platser. Stockholmsmodellen är nu av intresse i flera kommuner och bör anammas för att möta allmänhetens förväntningar på ett samhälle som värnar tryggheten på gator och torg.

Denna rapport beskriver hur och varför lokala ordningsvakter kan anlitas av kommuner. De juridiska förutsättningarna och effekterna i pilotområden sammanfattas i rapporten och flera politiska framtidsfrågor beskrivs. Möjligheterna att stärka tryggheten och bidra till att upprätthålla allmän ordning är stora, men det finns också många reformer som är angelägna för att skapa en god hållbar modell för lokala ordningsvakter.

Genom att förenkla för kommuner att skapa förordnandeområden, LOV3-områden, genom att låta kommuner fatta beslut om sådana områden i sina kommunala ordningsföreskrifter skulle ordningsvakternas koppling till den kommunala demokratin stärkas. Genom längre ordningsvaksutbildningar och stark social förmåga hos ordningsvakterna kan kommuner sammanfoga hårda och mjuka verktyg för att nå invånare i behov av hjälp från det offentliga.

Slutligen innebär lokala ordningsvakter en investering för att rädda butiker, restauranger och andra företag och dess arbetstillfällen. Företag har under flera år jagats ut av kriminella när omgivningen blivit för otrygg för kunder och personal. Med hjälp av de lokala ordningsvakterna kan det lokala näringslivet och kommunens företagsklimat förbättras avsevärt.

Sten Storgårds

Näringspolitisk expert, Säkerhetsföretagen, juni 2020

Kontakt: sten.storgards@transportforetagen.se

Foto framsida: Eddie Granlund



Innehåll

Sammanfattning	2
Inledning	4
Syfte	4
Bakgrund.....	4
Brottsligheten	5
Lag och ordning.....	6
Kartläggning av 30 kommuner	6
Stockholmsmodellen.....	8
Effekter av ordningsvakterna i Stockholms stad	11
Några ord om nuvarande lagstiftning	13
LOV2-områden	13
LOV3-områden	13
Befogenheter	14
Framtidsfrågor.....	14
Utbildning.....	14
Framtidens LOV3-områden	15
Nationell samverkansmodell med polisen	15
Upphandlingar	16
Arbetsmiljö.....	17
Finansiering.....	17
Kommunal egenregi.....	18
Rätta namn	19
Väldsmonopolet – en statlig kärnuppgift.....	19
Politiska prioriteringar.....	20
Med det trygga lokalsamhället i sikte.....	20
Rätten att bo kvar	20
Demografi, företagsklimat och skatteunderlag	21
Sammanfattning av reformförslag.....	22



Inledning

Syfte

Denna rapport syftar till att ge förståelse för de lokala ordningsvakternas verksamhet på uppdrag av kommuner och det trygghetsarbetet som auktoriserade bevakningsföretag jobbar med varje dag. Rapporten formulerar ett antal politiska frågeställningar och utmynnar i förslag på reformer hur staten kan underlätta och ge bättre förutsättningar för denna del av rättssamhället.

Olika former av personal i kommunalt anlitad bevakning

Väktare. Anställd i auktoriserat bevakningsföretag med bevakningstjänst som uppgift. Godkänns liksom all personal i bevakningsföretag av Länsstyrelsen och skyddas av regler om hot och våld mot tjänsteman. Rätt till frihetsberövande är begränsad till allas rätt till envarsgripanden.

Ordningsvakter. Har vissa polisiära befogenheter och rätt att frihetsberöva även enligt dessa. Kan tas i bruk av polisman om polisen finner det nödvändigt. Förordnas av Polismyndigheten för att medverka till att upprätthålla allmän ordning och är skyldig att lyda order från polisman. Kan arbeta som anställd av bevakningsföretag eller annan organisation, myndighet eller frilansande.

Skyddsvakt. Godkänns av länsstyrelsen och arbetar som anställd vid auktoriserat bevakningsföretag, alternativt militär skyddsvakt med godkännande av Försvarsmakten. Bevakar skyddsobjekt enligt skyddslagen.

Parkeringsvakter. Förordnas av kommunen om det behövs för att efterleva lagen om felparkeringsavgift. Till parkeringsvakt kan förordnas arbetstagare hos kommun, vissa kommunala bolag eller auktoriserade bevakningsföretag. På privat tomtmark anlitas även parkeringsvakter utan samma krav på utbildning.

Bakgrund

Kommunerna ansvarar för många sociala uppgifter i samhället. Bland annat ställs krav på kommunerna att leverera omsorg enligt lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) och kommunernas socialnämnder får besluta om omedelbart omhändertagande enligt lagen om vård av unga (LVU).

Även delar av blåljusverksamheten ansvarar kommunerna för. Bland annat ska kommuner enligt lag ansvara för räddningstjänst (3 kap 7 § lag om skydd mot olyckor (LSO)) och kommun ska enligt lag planera för krishantering och civilt försvar (lag om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap). En ny utredning tillsattes också av regeringen år 2019 om vilket ansvar kommunerna bör ha i det brottsförebyggande arbetet (Kommunernas ansvar för brottsförebyggande arbete, dir 2019:94).

Både mjukare socialt trygghetsarbete och hårdare ordningsskapande sådant i kommunerna har planerats på olika sätt. En modell som blir allt vanligare är att investera i säkerhet och trygghet för sina skattebetalare genom avtal med auktoriserade bevakningsföretag. Dessa företag har säkerhet och bevakning som kärnverksamhet med beprövad ledning av ordningsvaksarbete och annan bevakning. Just lokala ordningsvakter i uppdrag för kommuner kombinerar i många åtgärder social omsorg med hårdare arbete i form av säkerhet och skydd.



Enligt Upphandlingsmyndighetens statistik för offentlig upphandling har kommunernas intresse i att bekosta trygghetsarbete ökat stort de senaste åren. Mellan åren 2015 och 2018 ökade de utbetalda beloppen från kommuner till företag för bevakning och säkerhetstjänst samt företag för säkerhetssystemtjänster med över 400 miljoner kronor om året.

Utbetalda belopp från kommuner till utomstående organisationer, 2015–2018 (tusen kronor)				
Näringsgren	2015	2016	2017	2018
Företag för bevakning och säkerhetstjänst	944 722	1 007 362	994 968	1 099 591
Företag för säkerhetssystemtjänster	701 799	713 487	734 783	952 535
Summa	1 646 521	1 720 849	1 729 751	2 052 126

Denna bevakning och olika tjänster från auktoriserade bevakningsföretag bedrivs i ökande grad i form av ordningsvaktsverksamhet. Möjligheterna för sådan bevakning begränsas genom lagen om ordningsvakter (LOV) och dess former av ordningsvaktsförordnanden och förordnandeområden. Antal LOV3-områden, det vill säga sådana förordnandeområden med stöd av §3 LOV, är nu över 500 i hela landet och cirka 55 av landets 290 kommuner har sådana områden. Antalet ordningsvakter är ungefär 8 300 totalt över hela landet. Ungefär hälften av dessa arbetar i auktoriserade bevakningsföretag och bevakar LOV3-områden.

Bland andra lokala initiativ som tagits finns att nämna så kallade medborgarlöften i samverkan med Polismyndigheten och lokala brottsförebyggande råd. Dessa initiativ tyder på en bred ambition för lokalt stärkt säkerhet och trygghet. Insatser är allt från punktinsatser och patrullering av polisen till klottersanering och arbete med lokala brottsförebyggande råd i kommunen.

Variationen är ibland ganska stor även regionalt. I Skåne går det att identifiera olika lokala metoder i kommuner som leds av samma parti och ligger i samma del av Sverige. Staffanstorps kommun har anställt ordningsvakter direkt hos kommunen medan Helsingborgs kommun instiftat en *Enhet för trygghet och säkerhet* där samordning lokalt bedrivs. Storleken är någorlunda lika där enheten i Helsingborg har åtta medarbetare, lika många som de ordningsvakter Staffanstorp anställde.

Brottsligheten

Brottsförebyggande rådets (Brå) Nationella trygghetsundersökning för år 2019 visar hur allt för många känner otrygghet i sin närmiljö: i sitt bostadsområde, på vägen till och från jobbet och där man rör sig i övrigt. I vissa lokalpolisområden såsom Rinkeby uppger över hälften av invånarna att de upplever otrygghet vid utevistelse på kvällarna i sitt eget bostadsområde. Nästan 40 procent uppger samma sak i hela polisområde Malmö.

Enligt Svensk Handels trygghetsbarometer för år 2019 utsattes över hälften av landets livsmedelsbutiker för stöld eller snatteri. Över 30 procent av kioskerna och gatuköken utsattes för hot eller våld vid stöld. Och hotfullt beteende vid andra tillfällen än stöld utsattes nästan 30 procent av apoteken och elektronikbutikerna för. Brottsligheten mot butiker riskerar att omöjliggöra företagande och hotar i längden både tillväxt och sysselsättning. En studie som HUI Research gjort på uppdrag av Svenskt Näringsliv visar att den direkta brottsligheten kostar 55 miljarder om året för företag i Sverige (Svenskt Näringsliv 2018, Brottslighetens kostnader för svenska företag).



Lag och ordning

År 2019 var enligt Inizios (sedan november 2019 under samma varumärke som Demoskop) undersökningar året då politikområdet ”lag och ordning” blev den viktigaste politiska frågan för väljarna. Från 2014 fram till sommaren 2015 var lag och ordning den viktigaste frågan för runt 10 procent för att snabbt öka och placera sig på över 30 procent från 2017 och hamna på första plats 2019 (Inizio 2019, Viktigaste politiska frågan juni 2019). Politiskt överskuggas andra verksamheter i stat och kommun av behovet av brottsbekämpning.

Att flera kommunalpolitiker i takt med att deras invånare utsätts för ökat hot om kriminalitet och otrygghet själva väljer att avsätta resurser för bevakning av offentliga platser är därför förståeligt. Flera kommuner anlitar nu ordningsvakter genom auktoriserade bevakningsföretag.

Utvecklingen ska ses i ljuset av övriga kommunala uppdrag som ju ofta kretsar kring trygghet och social omsorg. Bland annat ska kommun enligt lag ansvara för räddningstjänst och planera för krishantering och civilt försvar. I takt med att otryggheten ökar och människor blir allt mer angelägna om att lag och ordning upprätthålls blir det också en fråga i lokalsamhället. Kommunalpolitiker med förankring i vardagen ser sina väljare flytta från osäkra områden och företag ge upp mot inbrott och stölder. För att stävja denna utveckling blir kommunala investeringar i säkerhet allt mer motiverat.

Kartläggning av 30 kommuner

För att ta reda på mer hur organiseringen av kommunala ordningsvakter ser ut har Säkerhetsföretagen genomfört en kartläggning av ett antal kommuner. På frågan svarade 25 av Sveriges 30 största kommuner ifall de anlitar ordningsvakter, och ifall det sker genom anlitan av bevakningsföretag eller anställning i egen regi samt hur eventuella framtidsplaner ser ut. Ingen av dessa kommuner organiserade någon ordningsvaktverksamhet i egen regi med egenanställda ordningsvakter utan alla som anlidade gjorde detta genom bevakningsföretag.

Kommun	Anlitar kommunen ordningsvakter?	Anlitas dessa genom auktoriserat bevakningsföretag?	Övriga tillägg från kommunen
Stockholm	JA	JA	
Göteborg	JA	JA	Försöker öka verksamheten genom LOV3-områden likt Stockholm.
Malmö	JA	JA	
Uppsala	JA	JA	
Linköping	JA	JA	
Örebro	JA	JA	Har ökat.
Västerås			
Helsingborg	JA	JA	
Norrköping	JA	JA	
Jönköping			
Umeå	JA	JA	
Lund			
Borås	Nej	Nej	
Huddinge	Nej	Nej	
Eskilstuna			
Nacka	JA	JA	



Gävle	JA	JA	
Halmstad	JA	JA	Endast för fastigheter.
Sundsvall	JA	JA	
Södertälje	JA	JA	
Botkyrka	JA	JA	
Växjö	JA	JA	
Karlstad	Nej	Nej	
Haninge	JA	JA	Endast till allmänna tillställningar.
Kristianstad	JA	JA	
Kungsbacka			
Solna	JA	JA	Endast för bevakning av KF-sammanträden.
Järfälla	JA	JA	
Luleå	JA	JA	Endast event.
Sollentuna	JA	JA	

Grämmering betyder inget svar.

Samtliga tillfrågade kommuner som upphandlat avtal med bevakningsföretag ansåg sig också nöjda med respektive företag och de som planerade en ökad verksamhet såg fram emot att genomföra det inom ramen för redan existerande avtal. Frågan om kommunal egenregi genom förvaltningsanställda ordningsvakter tycks vara mer populärt hos mindre kommuner, och i synnerhet södra Sverige. Exempelvis Staffanstorps och Landskrona har utmärkt sig i sin vilja att anställa ordningsvakter direkt hos kommunen och skapa egna kommunala organisationer för detta.

Olika former av kommunalt anlitad bevakning

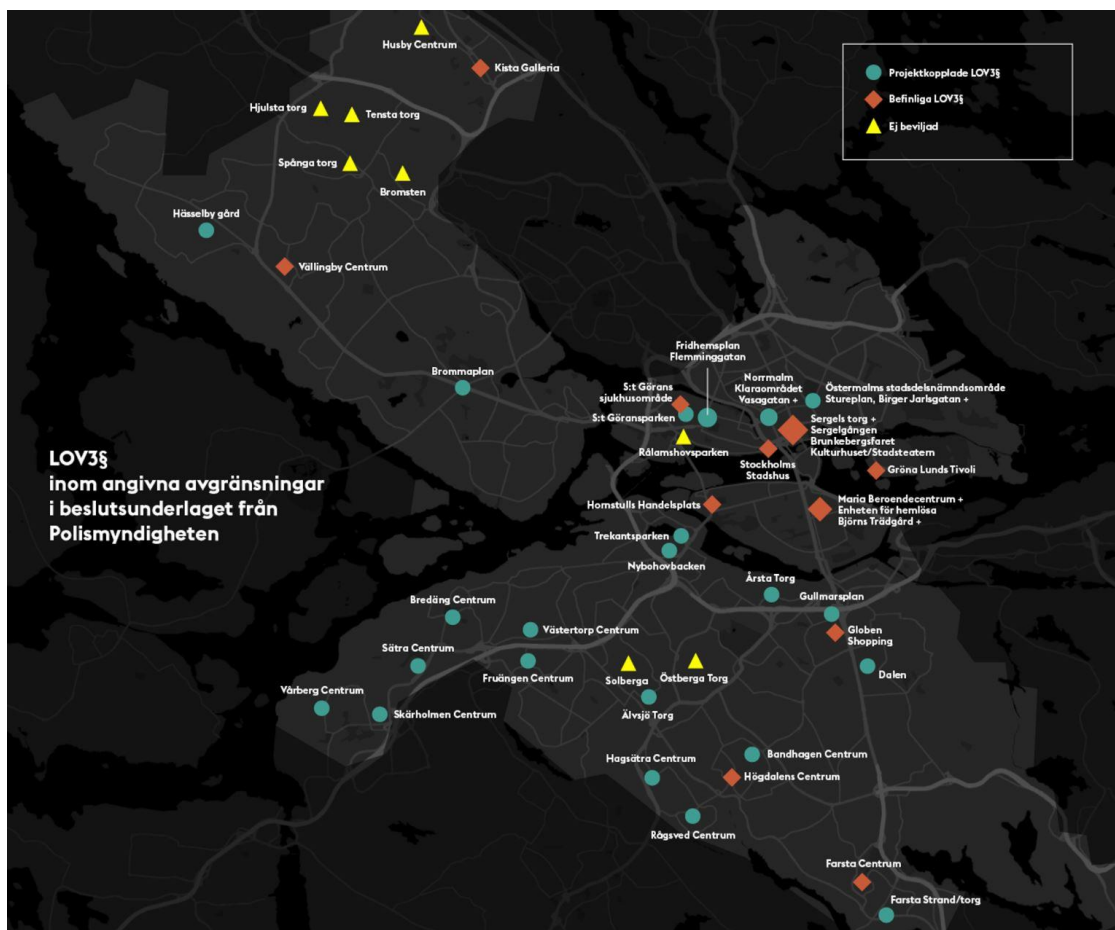
Skalskydd av fastigheter. Kommuner skyddar fastigheter genom skalskydd i form av larm, lås och vaktare som sköter dessa säkerhetssystem. Vanligt är skalskydd av kommunhus i form av en vakt vid entrén och larmsystem för låsta rum.

Temporär bevakning av vissa objekt. För att skapa trygghet genomför kommuner ibland extra insatser för bevakning av platser. Det kan handla om skolor eller bibliotek där bråk uppstått eller riskerar att uppstå. Det gäller också tillfälliga evenemang. Syftet med dessa åtgärder är att stävja en specifik situation med målet att sedan avbryta åtgärden.

Varaktig bevakning av allmänna platser. Utöver temporär bevakning identifierar allt fler kommuner ett behov av bevakning över tiden på platser där allmänhetens rörelsefrihet begränsas av brottslighet och otrygghet. Genom allt fler LOV3-områden med förordnade ordningsvakter anlitade av kommuner växer en större verksamhet med lokalt trygghetsarbete fram.

Stockholmsmodellen

Karta från Avarn security över områden i Stockholms stad:



Varaktig bevakning med kommunalt anlitate ordningsvakter sker under former av både mobil och stationär bevakning där i synnerhet Stockholms stad gått längst med mobila ordningsvakter anlitate genom bevakningsföretag. Detta har föranlett myntandet av begreppet *Stockholmsmodellen* som system för kommunala ordningsvakter.

Stockholmsmodellen har utvecklats utifrån avtal med bevakningsföretag och innebär en särskild organisationsmodell. Ordningsvakterna har i sitt uppdrag ett ökat fokus på en social roll och arbetar i nära samarbete med Polismyndigheten. Genom bland annat gemensamma utsättningar med polis har ett organiskt samarbete växt fram i arbetet med polisen.

En viktig mötesplats för samverkan inom ramen för Stockholmsmodellen har utvecklats i form av Sergels torg. "Plattan" utgör här en slags hubb dit många delar av rättssamhället söker sig i form av poliser, ordningsvakter, frivilligorganisationer från civilsamhället och kommunala fältassistenter. Gemensamma utsättningar sker flera dagar i veckan på Sergels torg där lägesbild och prioriteringar kan delas.



Bevakningsarbete utformat med mobila ordningsvakter är utmärkande för Stockholmsmodellen. Mobila ordningsvakter innebär stor flexibilitet med bevakning av många olika LOV3-områden och patrullerande i lokalsamhällen. I branschen beskrivs detta uppdrag som populärt att arbeta i och intressant för ordningsvakter att söka sig till.

Mobila ordningsvakter i detta uppdrag arbetar i högre grad ”hårt” och ”mjukt” i kombination. Dessa ordningsvakter fungerar då som en länk mellan polisen och de sociala myndigheterna. Det handlar till exempel om befogenhet att frihetsberöva personer, men samtidigt ha en dialog med den kommunala socialtjänsten och uppmärksamma den på individer i behov av hjälp. Uppdraget kräver också en starkare förmåga att tala människor till rätta och se sociala problem.

Utförda ärenden Stockholms stads mobila ordningsvakter under fem månader: 1/9 2019 – 1/2 2020	
Åtgärd	Antal
Tillsyn - Trygghetsskapande åtgärd	37 458
Tillsägelse	2410
Service och vägledning till allmänhet	2358
Samverkan – näringsidkare	1223
Samverkan – övrig aktör	1141
Avlägsnad och avisad	1118
Kontroll av person	961
Samverkan – polis	700
Assistera andra ordningsvakter	581
Oro utanför LOV3§ område	384
Övrigt	363
Omhändertagen LOB och PL13§	308
Assistera polis	228
Skyddsstad/Eftersök	227
SALSA - larm, sjukdomsfall och ambulans	174
Avvärt brottslig handling	151
Utsättning	135
Felanmälan	108
Grip totalt	79
Polis kallad	63
Brand och skadegörelse	28
Hot och våld mot tjänsteman	6
Totalsumma	50 204



Skiss – kommunens styrning och ledning av ordningsvakter

Bild 1 – Stockholmsmodellen

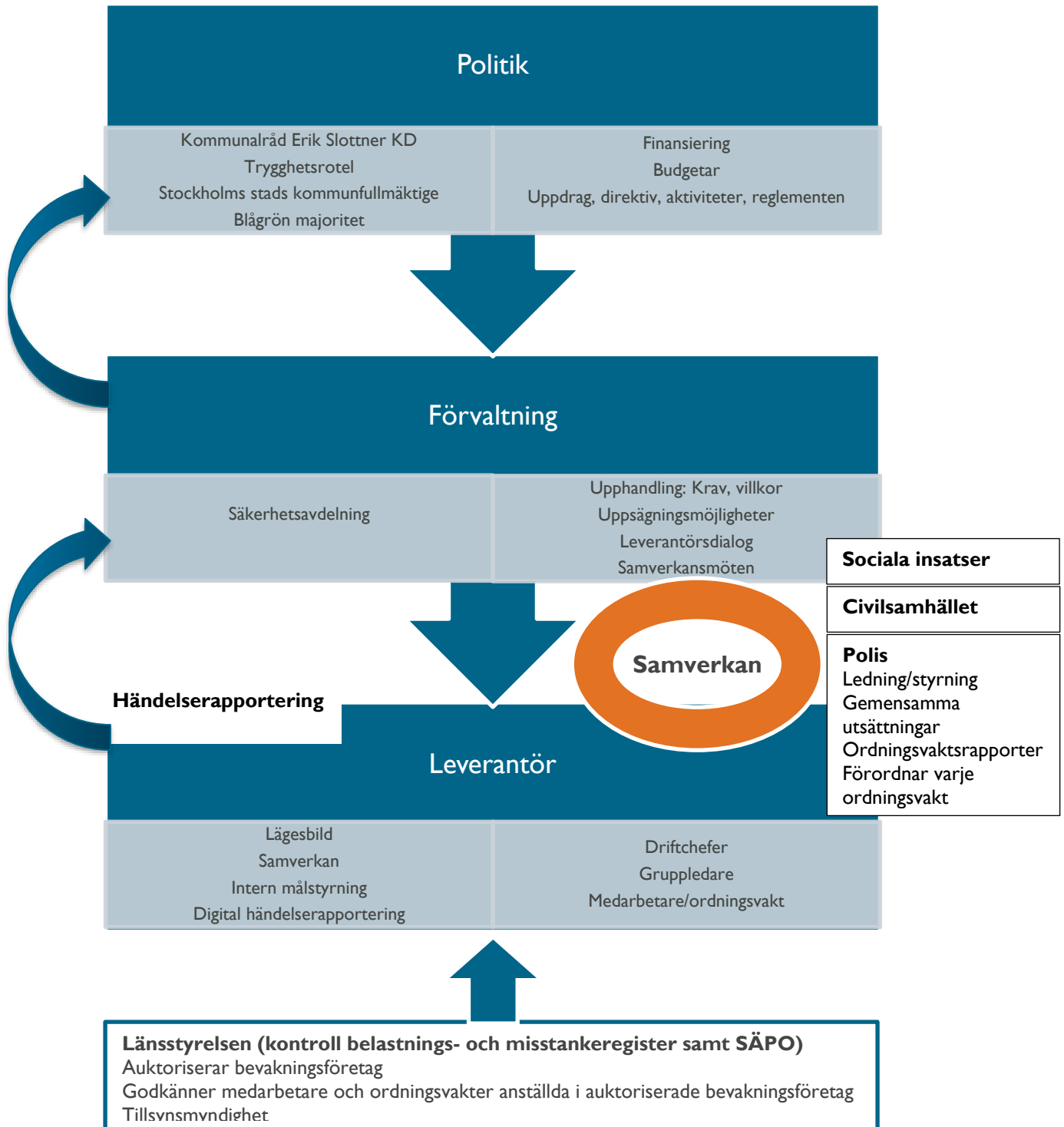
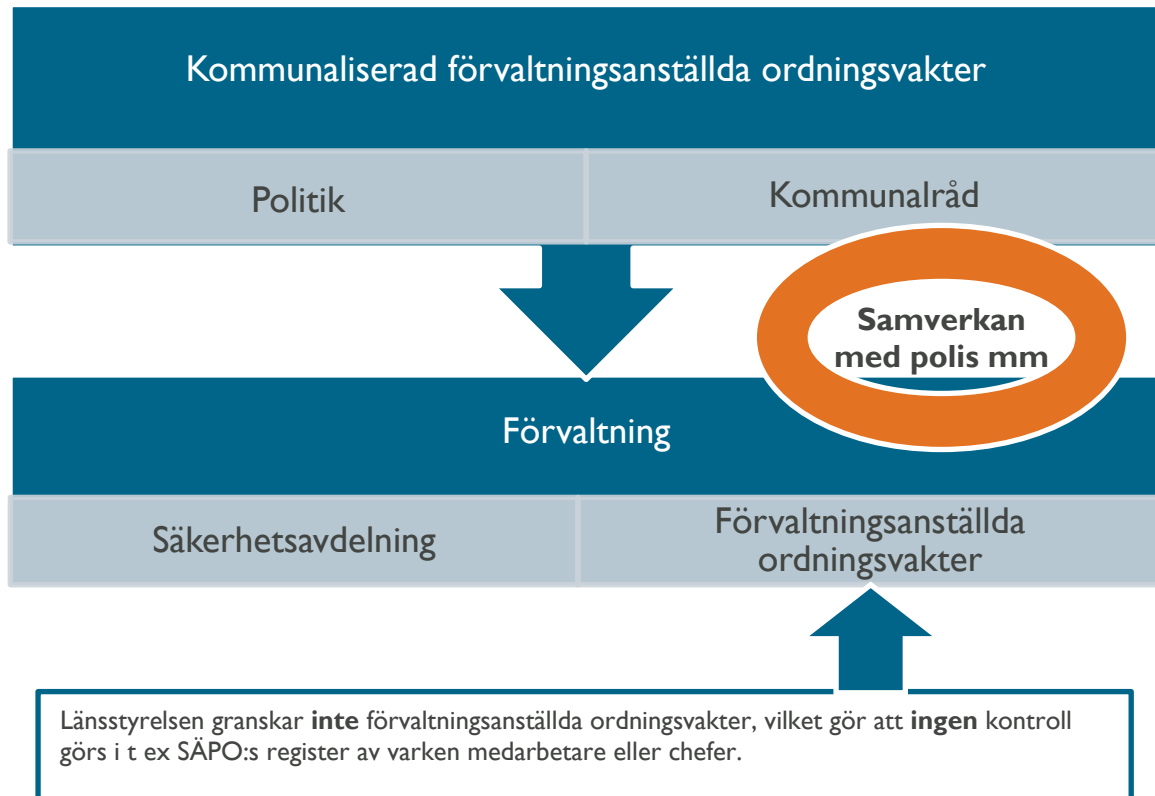




Bild 2 – Kommunaliserade förvaltningsanställda ordningsvakter (exempelfall)



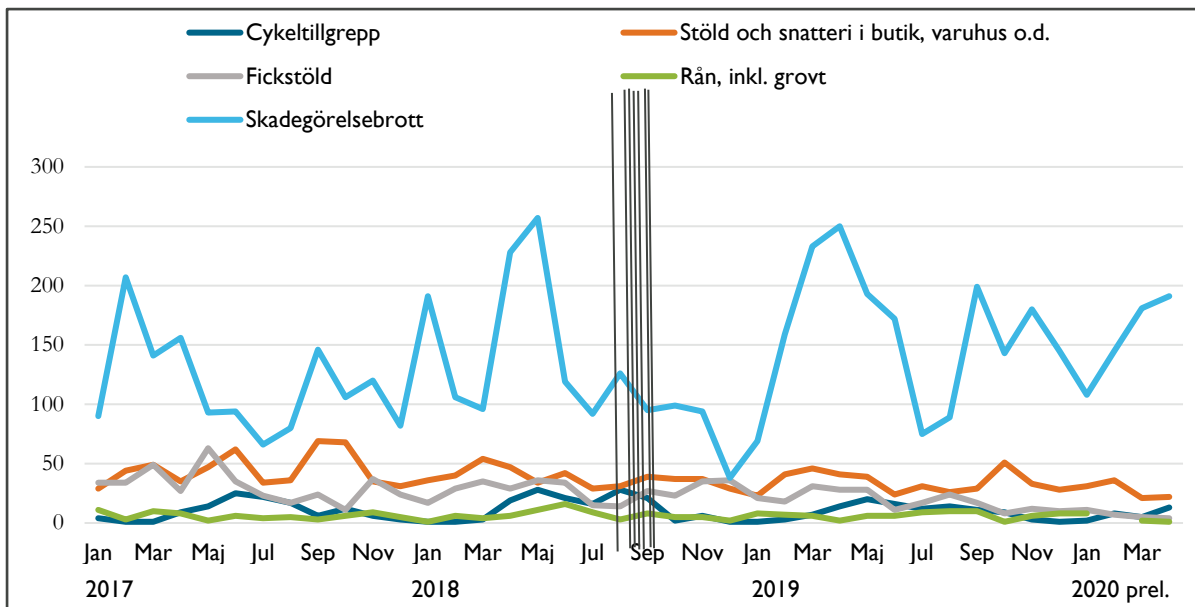
Effekter av ordningsvakterna i Stockholms stad

Vilken effekt ordningsvakter i Stockholm stad har haft påverkas av en rad olika faktorer, såsom samverkan med polisen och annan brottsutveckling i området. Samtidigt visar statistik för exemplet Skärholmen att flera brottskategorier har minskat radikalt. Till exempel är rånen och fickstölderna 80 procent färre i april 2020 jämfört med april 2018.

Som graferna nedan visar månadsdata att rån och fickstölder minskar efter ordningsvakternas införande. Samtidigt är skadegörelsen hög och med en tendens till ökning. Det kan samtidigt spegla att skadegörelse är ett brott som oftast underrapporteras och med ordningsvakternas närvaro synliggörs mer.



Skärholmen – anmälda brott samt tidpunkt för införande av LOV3-områden (vertikala linjer) (BRÅ)



Som tabellen nedan visar bekräftar även nationella trygghetsundersökningen att fickstöldböterna verkar minska. Samtidigt rapporteras en svag minskning av otryggheten. Den självrapporterade utsattheten för skadegörelse minskar. Problem med gäng som uppehåller sig i området samt narkotikaförsäljning förefaller minska.

Skärholmen, Nationella trygghetsundersökningen

	Skärholmen LPO		
	NTU 2017	NTU 2018	NTU 2019
		Mobila OV inför augusti/september	
Fickstöld (självrapporterad)	5,0	5,7	3,8
Personrån (självrapporterad)	1,9	1,6	1,6
Misshandel (självrapporterad)	2,9	3,7	4,1
Otrygghet vid utevistelse sent på kvällen i det egna bostadsområdet	28	30	29
Valt annan väg eller färdstätt mycket/ganska ofta	24	24	23
Oro för att utsättas för personrån	18	19	17
Oro för att närstående skall drabbas av brott	33	35	36
Nedskräpning i det egna bostadsområdet	17	18	16
Skadegörelse	9	11	9
Klotter i det egna bostadsområdet	11	12	10
Personer påverkade av alkohol/droger utomhus		11	12
Personer eller gäng som bråkar eller stör	9	10	8
Gäng som uppehåller sig i området		14	13
Öppen narkotikahandel	9	11	9



Skärholmen april 2020 jämfört med april 2018 (BRÅ)	
Skärholmen stadsdel	Procentuell förändring från april 2018 till april 2020
Cykeltillgrepp	-31,58
Stöld och snatteri i butik, varuhus o.d.	-53,2
Fickstöld	-86,2
Rån, inkl. grovt	-83,3
Skadegörelsebrott	-16,2

Ordningsvakterna i Skärholmens LPO har arbetat både på nya beslutade LOV3-områden samt traditionella LOV2-områden såsom bad- och idrottsplatser. Det första LOV3-området beviljades i augusti 2018. Totalt finns 7 LOV3-områden och 12 LOV2-områden.

Några ord om nuvarande lagstiftning

LOV2-områden

Huvudregeln i nuvarande ordningsvaktlagstiftning är att ordningsvakter får förordnas till platser som bestäms i lagen om ordningsvakter 2 § (LOV2). Paragrafen radar upp ett antal specifika platser och utgör grund för att förordna ordningsvakter till dessa. Exempelvis gäller det allmänna sammankomster, säkerhetskontroller i domstolar och lokaler för servering av alkohol.

Ordningsvaktens befogenheter gäller endast vid de platser där de förordnats av Polismyndigheten enligt LOV2 och LOV3. Lagen om ordningsvakter har i nuvarande form funnits i ungefär 40 år och användandet av lagen har i stor utsträckning förändrats i takt med nya behov. LOV2 har kompletterats med ett antal ytterligare förordnandeplatser och har länge använts av kommuner för ordning och säkerhet vid sina egna lokaler och vid evenemang, för skalskydd och temporär bevakning.

LOV3-områden

Ordningsvakter kan också förordnas enligt vad som formellt är ett undantag i lagen. 3 § LOV (LOV3) innehåller andra förordnandeplatser än de som radas upp i lagens 2 §. Denna undantagsparagraf används sedan flera år i högre grad av kommuner för bevakning av offentliga platser och är nu betydligt mer vanlig än vad det var vid lagens tillkomst. Bland ansvariga i bevakningsföretag anser många att paragrafen nu snarare fungerar som huvudregel. Genom LOV3-förordnanden från Polismyndigheten och anlitan av auktoriserade bevakningsföretag arbetar många kommuner i syfte att bevaka allmänna platser mer varaktigt.

LOV3 ger Polismyndigheten möjlighet att förordna ordningsvakter till i detalj bestämda och avgränsade platser där ordningsvakten får nyttja sina befogenheter enligt lag. Paragrafens funktion som undantag understryks i dess ordalydelse som för förordnande kräver *särskilt* behov och att det från allmän synpunkt är av *väsentlig* betydelse.



Samtidigt är det denna paragraf som nu utgör grund för kommuner som önskar bidra lokalt i trygghetsskapandet och snabbare komplettera polisen. Dess formulering är därför av stor vikt för hur kommuner får arbeta för att stävja och förebygga brottslighet lokalt.

5 § LOV bör också nämnas då den innebär att en ordningsvakt med utbildning för att tjänstgöra vid ett LOV3-område behöver i sitt förordnande ha tjänsteställe nämnt i förordnandet. Detta innebär att det oavsett ordningsvaktens formella utbildning eller erfarenhet blir upp till Polismyndigheten om ordningsvakter får tjänstgöra på det specifika LOV3-området.

Befogenheter

Ordningsvakter har inom sitt förordnande från polisen vissa befogenheter att medverka till att upprätthålla ordning. Det innebär att fördelen med ordningsvakter blir en flexibel och relativt snabbt åtgärdad lösning för att komplettera polisen genom avlastning av vissa arbetsuppgifter.

Ordningsvakter täcks i flera fall av samma lagstiftning som gäller polisman. Det gäller skyddet genom reglerna om våld och hot mot tjänsteman vilket gör sådana brott mot ordningsvakt i tjänst mer allvarligt än motsvarande gärningar mot andra personer. Det gäller också befogenheter där lagstiftning ger ordningsvakter samma befogenheter som polismän i vissa fall såsom bland annat omhändertagande av berusad person och tillfälligt omhändertagande vid störande av allmän ordning enligt 10a och 13 §§ polislagen.

Framtidsfrågor

Utbildning

Ordningsvaktsutbildningen är relativt kort. Jämfört med polisutbildningen är den mycket kort, trots att ordningsvakter ska lösa vissa uppgifter som också regleras i polislagen. Den obligatoriska utbildningen för ordningsvakter är 80 timmar och måste följas upp med en kortare fortbildning vart tredje år.

I takt med behov av fler LOV3-områden och fler ordningsvakter för att komplettera polisen i större utsträckning bör utbildningen för dessa LOV3-ordningsvakter förlängas. Inom branschen har det föreslagits att införa ett slags system med nivåer av ordningsvakter där de som tjänstgör på LOV3-områden har en längre utbildning. En dialog pågår med Polismyndigheten och inom den pågående statliga ordningsvaktsutredningen om hur en sådan utbildning ska utformas i detalj.

Redan i dag kompletterar flera kunder ordningsvakternas utbildning. Det gäller bland annat ordningsvakterna som tjänstgör i SL-uppdraget som erhåller kompletterande utbildning utöver den obligatoriska ordningsvaktsutbildningen inom vissa områden som av uppdragsgivaren anses vara särskilt angelägna för denna personal. I deras fall innebär det en obligatorisk 2-dagarsutbildning som bland annat innehåller kollektivtrafikkunskap, avtalskunskap, SL:s trygghetscentrals rutiner, konflikthantering och hantering av utrustning.

Även Stockholms stad i uppdraget med de mobila ordningsvakterna i Stockholmsmodellen bekostar en tre veckors kompletterande utbildning från staden, Region Stockholm och Polismyndigheten. Utbildningen omfattar bland annat konflikthantering, likabehandling och antidiskriminering, första hjälpen vid psykisk ohälsa, sexualbrott och terrorattentat.



Framtidens LOV3-områden

Den trygghetsskapande åtgärd som mött störst juridiska hinder för att anlita ordningsvakter för bevakning av offentlig plats är antagligen undantagsreglerna i LOV3. Flera kommuner nekas av Polismyndigheten när de söker förordnande för LOV3-områden på grund av lagstiftningen som inte reflekterar hur LOV3 har kommit att användas.

Som exempel kan nämnas att efter förebild från Stockholm ansökte Göteborgs stad att skapa en liknande lösning. Göteborgs stad nekades dock av Polismyndigheten sommaren 2019 eftersom polisen bedömde att kommunen inte uppfyllde de snäva krav som ställs i LOV3.

Efter överklagande av kommunen till förvaltningsdomstolen fastställdes Polismyndighetens nekande beslut. Domstolen ansåg att kommunen inte har visat att just ett *särskilt* behov fanns för att förordna ordningsvakter enligt LOV3 och inrätta de LOV3-områden som kommunen sökt.

I det fallet fann domstolen i sina domskäl till och med att kommunen och Polismyndigheten är överens om att området i fråga är i behov av bevakning av personal med särskilda befogenheter. Domstolens bedömning är att kommunen och allmänheten har ett berättigat intresse av att tryggheten ökar där. Ändå ansåg förvaltningsdomstolen att argumentet att polisen uppgett att man kan avdela polismän till området innebär att kommunen inte ska få anlita ordningsvakter där.

Gällande rätt rimmar här illa med den politiska ambitionen att polisen inte ska behöva avdela personal även om de anser sig kunna göra det, utan att ordningsvakter ska kunna utgöra ett verktyg för att avlasta och därmed stärka Polismyndigheten. En snabb och effektiv reform för att uppnå detta mål skulle kunna vara att stryka orden "särskilt" och "väsentligt" ur LOV3.

Kommunalpolitiker som prioriterar resurser ur kommunens budget och vill leva upp till sina lokala väljares och företagens förväntningar på trygghet bör i högre grad kunna delta i prioritering av ordningsvakternas närvaro genom beslut om LOV3-områden i de kommunala ordningsföreskrifterna. De föreskrifterna reglerar redan geografiska gränser för tiggeriförbud och förbud att förtära alkohol. De befogenheter som ordningsvakter har inom LOV3-områden bör på samma sätt rimligtvis kunna falla under den kommunala kompetensen och beslutas i de kommunala ordningsföreskrifterna.

De hårt satta gränserna för LOV3-områden innebär också problem för ordningsvakter i arbetet. Från politiskt håll har frustration uttryckts över stelbentheten och de kategoriska gränserna där ordningsvakter riskerar att förlora sitt förordnande om de genomför åtgärder utanför området som kräver befogenhet inom ett LOV3-område.

Här skulle en regel kunna konstrueras om att tillåta åtgärder *invid* ett LOV3-område. Sådan lagstiftning finns i skyddslagen där skyddsvaktens befogenhet att till exempel tillfälligt omhänderta personer som överträder förbud även invid skyddsobjektet.

Nationell samverkansmodell med polisen

Stockholmsmodellen har inneburit nya lärdomar i samverkan mellan ordningsvakter och polis. Inte minst har de gemensamma utsättningar vid Sergels torg fungerat för att öka samordningen i arbetet. Genom gemensamma utsättningar har också ordningsvakternas status höjts samtidigt som polisen fått extra ögon och öron i form av rapportering om händelser och personer från ordningsvakterna. Tre pilotområden för samverkan mellan polis och branschen startade i januari



2019, med erfarenheter från behovet av samverkan efter terrordådet på Drottninggatan år 2017 som bakgrund.

Tack vare kontinuerligt arbete med långsiktig bevakning av offentliga ytor har ordningsvakter och polis lärt sig att använda ordningsvakterna för informationsinhämtning och effektivisera polisinsatser, men också sociala myndigheter. Denna roll som samband mellan samhällets hårda insatser och mjukare insatser för att stävja sociala problem bör kunna användas i högre grad i en nationell samverkansmodell.

Erfarenheten är att nära samverkan med polisen innebär fördelar utifrån både direkt arbete och långsiktig planering för brottsförebyggande verksamhet. Många samarbeten är dock beroende av eldsjälur, vilket visserligen är hedervärt, men en formaliserad modell för samverkan behövs för att säkra även fortsatt goda samarbeten vars överlevnad inte är helt beroende av personligt engagemang och personkännedom sedan tidigare.

För framtiden blir också fortsatt utvecklad ledning mellan polis och ordningsvakter viktigt. I nuläget finns frågetecken kring ordningsvaktens möjligheter att nyttja ledningssystemet Rakel för att under pågående insats kunna samverka med polis. Polisens Nationella operativa avdelning (Noa) utreder nu hur Rakel-tillgången bör se ut. Redan nu är Rakel ett krav för arbete som ordningsvakt på Järvafältet.

Upphandlingar

Vanligast bland kommuner som anlitat ordningsvakter är modellen att upphandla avtal med auktoriserade bevakningsföretag. Modellen ger flexibilitet och fördelar med vana driftchefer och rutiner som redan arbetats fram.

Vid Säkerhetsföretagens kontakt med flera kommuners säkerhetsansvariga tjänstemän nämns uteslutande lyckade upphandlingar. Exempelvis Skellefteå kommun berättar om samverkansavtal med polisen och hur man utökade LOV3-områden år 2018 för att sedan genom avtal med auktoriserat bevakningsföretag betala 210 000 kr om året. Avtalet innebär 81 tillfällen om året med parvis patrullerande ordningsvakter i 4-timmarspass. Kommunen har framgångsrikt samverkat med de lokala handlarna om hur dessa pass bör prioriteras tidsmässigt och polisen har i sin utvärdering ansett att brottsligheten minskat sedan arbetet inleddes.

Från Säkerhetsföretagens upphandlingsnätverk uppmärksammas bland annat Örebro kommuns upphandling som avslutades i januari 2020. Särskilt att kommunen utvärderar mer än bara priset och sätter fokus på vad ordningsvakterna kan uträtta tack vare beställningen beskrivs som en fördel.

Offentliga upphandlingar är generellt en stor och normal del av ekonomin. 30 procent av statens ekonomi är upphandlingar och utgör en vanlig metod för att köpa verksamheter med skattepengar. Goda upphandlingsvillkor skapar också avgörande förutsättningar för små företag att utvecklas.

Ett exempel på en av de större offentliga upphandlingarna av ordningsvakter är Region Stockholm som genom SL framgångsrikt har upphandlat cirka 400 ordningsvakter av ett flertal auktoriserade bevakningsföretag. Avtalen bygger på skarpa villkor och resultatkrav för att säkerställa kvaliteten i utförandet.



Arbetsmiljö

Ordningsvakter som arbetar nära polisen och med brottsbekämpande uppgifter hamnar ofta nära den kriminella världen när medlemmar ur denna frihetsberövas och lagförs. Genom vittnesplikten och kravet att medverka med namn i förhör innebär ordningsvaktens yrke en sannolikhet att behöva blotta sin person och konfrontera gärningsmän i domstol.

Risken för hot mot ordningsvakten och dennes familj är därför betydande, och ordningsvakter vittnar om hur man konfronterats hotfullt genom sociala medier och även har besökts i hemmet av kriminella som man bidragit till att få lagförda.

Den 1 januari 2020 trädde ny lagstiftning i kraft när brottet sabotage mot blåljusverksamhet infördes. De nya reglerna i blåljuslagstiftningen omfattar polis, räddningstjänst och ambulans. Det finns goda skäl att följa upp detta med en Blåljus2-lagstiftning där även ordningsvakter omfattas. Inrikesminister Mikael Damberg (S) som är ansvarigt statsråd för frågan utlovade under 2019 en Blåljus2-utredning, men ännu har ingen tillsatts. I en sådan lagstiftning borde också frågan om hur hotbilden mot ordningsvakter kan minimeras genom frågan hur ordningsvaktens namn och identitet används i rättsprocesser.

Arbetsmiljöansvar är ett stort ansvar hos arbetsgivare. Ordningsvakter som arbetar i offentliga miljöer nära brottslighet och otrygghet arbetar i en alldeles särskild miljö. Auktoriserade bevakningsföretag tar sitt arbetsmiljöansvar på stort allvar och har gjort stora investeringar under lång tid i att uppfylla de krav som ställs, vilket är viktigt att komma ihåg när dessa verksamheter ska organiseras.

Finansiering

Polismyndigheten har centraliserats till en nationell myndighet steg för steg sedan 1960-talet till den nationellt enhetliga myndighetens införande år 2015. Lag och ordning är statens huvudsakliga ansvar och bland kommun- och regionalpolitiker uttrycks ibland ett missnöje med att kostnader för detta nu faller på deras lokala myndigheter och skattebetalare.

Region Stockholms trafikregionråd Kristoffer Tamsons (M), som ansvarar politiskt för verksamheten med ordningsvakter i SL-trafiken, har även väckt frågan om var kostnaden för upprätthållandet av trygghet och ordning ska landa. Här har han bland annat nämnt att staten, i högre grad än vad som är fallet i dag, bör kompensera för de trygghetskostnaderna regioner och kommuner tvingas till.

Nationellt har Moderaterna föreslagit att ta Stockholmsmodellen till riksnivå genom statligt anlitade ordningsvakter. I partiets höstskuggbudget 2019 avsatte man medel för anlitande av 2000 ordningsvakter för att avlasta polisen. En sådan statlig finansiering skulle tänkbart gå att kombinera med de kommunalt och regionalt upphandlade ordningsvakterna genom en statlig finansieringsmodell, för att helt eller till del täcka kommunernas kostnader. En statlig trygghetsmiljard vore här en effektiv metod för att öka resurserna till lokalt trygghetsarbete.



Kommunal egenregi

En alternativ modell för att organisera kommunala ordningsvakter är kommuner som valt att anställa ordningsvakter själva direkt hos kommunen. Landskrona kommun är ett exempel som för flera år sedan anställde ordningsvakter i egenregi och byggde upp en egen organisation för denna verksamhet. En upplevd fördel med en sådan lösning är en högre grad av direkt möjlighet att leda och fördela arbete i en viktig verksamhet som finansieras med kommunala skattepengar.

En av nackdelarna är den bristande flexibiliteten som uppstår med en liten kommunal organisation. Vakanser och sjukfrånvaro leder till luckor att fylla där en kommun kan behöva fråga bevakningsföretag om stöd vid akut personalbrist. Det blir dock svår genomförbart när kommunen på så sätt hamnar i en slags blandorganisation där bevakningsföretagen inte är intresserade av olönsamma uppdrag som jourordningsvakter när den kommunala organisationen inte räcker till.

Även Staffanstorps kommun har försökt att genom kommunstyrelsen skapa en egen ordningsvaksverksamhet. Beslutet upphävdes emellertid av domstol då det bröt mot kommunallagens regler om att ett sådant beslut behöver fattas i kommunfullmäktige. När kommunen försökte på nytt avslogs överklagan i kammarrätten då en kommun enligt LOV inte kan söka om förordnandeområde – det kan endast enskilda ordningsvakter.

Dessa turer tydliggör den brist som finns i många kommuner på detaljkunskap kring den ofta komplicerade juridiken kring verksamhet med ordningsvakter. Däremot finns sedan många år erfarenhet och rutiner kring hur ansökan ska göras och godkännas i etablerade bolag där ansvariga i regel själva är eller har bakgrund som ordningsvakter.

Förslag på en egen säkerhetsorganisation med ordningsvakter och väktare har också lyfts i Kalmar kommun. Frågan om den föreslagna larm- och skyddspolicyns skrivelser om att öppna för att etablera ett kommunalt väktarbolag beslutades dock av kommunfullmäktige i februari 2020 att skjutas på framtiden.

Man kan här reflektera över vikten av en god kommunal ekonomi. Att locka till sig företag och arbetstillfällen vilket i sin tur leder till högre skatteintäkter och minskat behov av bidrag gynnar kommunerna. Därför är ett kommunalt gott företagsklimat av stor vikt. Om kommuner börjar konkurrera med företag som redan finns så leder detta till konsekvenser. Kommuner som går utanför sina kärnuppgifter och bedriver allt från egna bowlinghallar till restauranger slår ut företagande och gör att entreprenörer inte vågar etablera sig i kommunen eftersom konkurrensen snedvrids. Samma sak gäller bevakningsföretag som ingår i ett bredare näringsliv och de kommuner som väljer att konkurrera ut dessa kommer också att skrämna iväg företag i andra branscher.

Vill man också skapa långsiktiga goda möjligheter till jobb är karriärvägar och vidareutveckling för den enskilde medarbetaren viktigt. Etablerade säkerhetsföretag kan erbjuda karriärvägar för personal som söker sig till dessa uppdrag på ett helt annat sätt än små kommunala egna verksamheter. I stället för att bli en del av en gemenskap i ett professionellt företag riskerar man att hamna i kommunal anställning där kommunen som arbetsgivare inte har större intresse för säkerhetspersonal än alla de medarbetare som jobbar i kommunal kärnverksamhet som kommuner bör prioritera. Och skulle behovet av ordningsvakten upphöra ingår medarbetaren i kommunal anställning i hela kommunens utredning kring omplacering arbetsrättsligt och anställningsvillkoren är därför sämre för den enskilde än i de auktoriserade bevakningsföretagen.



Rätta namn

I ordningsskapande verksamhet är tydlighet och förtroende av stor vikt för personalen och för deras arbetsmiljö. För att genomföra det i många fall krävande arbetet att under press och tidsbrist hantera en situation utan onödigt eskalerande av risk för våld är sådant som uniformer, utrustning och yrkestitlar viktigt.

Trenden att benämna ordningsvakter (och även väktare och andra yrkeskategorier) med andra titlar än de korrekta riskerar att öka förvirringen bland allmänheten vad som skiljer yrkesgrupperna åt. Det kan också betraktas som bristande respekt för yrket. I stället bör de korrekta benämningarna användas i så stor utsträckning som möjligt.

Personalkategorierna inom denna verksamhet är redan omfattande och befogenheter och verksamhet är olika för dessa. Ett identifierat problem när fler ordningsvakter anlitas är kommunala val att benämna denna yrkesgrupp med andra beteckningar än de formella. Exempel är så kallade trygghetsvakter, trygghetsvärdar eller kommunvakter. I förlängningen innebär det en förvirring vid anlitan när icke-formaliserade yrkesgrupper med sådana benämningar.

Risken är också att beställaren förvirras. Ju fler yrkestitlar som används desto svårare blir det att som kund orientera sig bland alternativen. Anställning eller anlitan av exempelvis trygghetsvärdar eller kommunvakter kan vara problematiskt då tjänstekategorin inte är kodifierad i lag vilket heller inte innebär det skydd eller de befogenheter som lagen erbjuder andra yrkesgrupper. Ett av syftena för kommuner att anlita ordningsvakter är ofta att beivra brottslighet och lagföra brottslingar, men endast ordningsvakter har anmälningsplikt vilket innebär att trygghetsvärdar eller kommunvakter kanske inte uppfyller de syften som kommunen egentligen har.

Våldsmonopolet – en statlig kärnuppgift

Statens främsta uppgift är att skydda medborgarna från varandra och från yttre hot. Polisens monopol på att frihetsberöva och nyttja våld för att verkställa lagstiftning är en viktig del i samhällskontraktet. En naturlig och viktig följd av detta är ordningsvaktens skyldighet att lyda polismans order.

Syftet med ordningsvakter är att *medverka* till att upprätthålla allmän ordning (1 § LOV) medan det är polisens arbete som ska syfta till *att* upprätthålla allmän ordning och säkerhet (1 § polislagen). Ett ändamål med yrkesgruppen ordningsvakter är enligt lagstiftaren att stödja polisen och medverka i att uppnå polisiära mål.

Ordningsvaktens roll att komplettera polisen innebär att det är Polismyndigheten som beslutar om det förordnande som i nuläget varje enskild ordningsvakt behöver för varje enskilt tjänsteställe. Det är en viktig grundprincip för att poliser och ordningsvakter ömsesidigt ska kunna arbeta för att upprätthålla de regler och normer som utgör grund för våldsmonopolet.

I viss utsträckning kompletterar alla rättsstaten. Allmänheten har också rätten att frihetsberöva i fall när brott med fängelse i straffskalan begås. Institutet envarsgränsande regleras i rättegångsbalken och bidrar till enskilt ansvar och civilt kurage. I rikspolitiken föreslår Kristdemokraterna till och med att lagstifta om viss skyldighet för allmänheten att agera när andra utsätts för brott genom en civilt kuragelag.



Politiska prioriteringar

Med det trygga lokalsamhället i sikte

Kriminaliteten kommer att fortsatt öka under de kommande åren. Sveriges domstolar bedömer att antalet fällande domar kommer att öka med 60 procent på tre år (Brå 2020, Framtida verksamhetsvolym i rättskedjan: Bedömning avseende perioden 2020–2023). Samhällskontraktet är tudelat. Staten ska tillförsäkra medborgarna skydd från varandra och yttre hot. Genom en fungerande polis och militär ska demokratin, friheten och äganderätten försvaras. I gengäld förväntas respekt för lagen och beredskap till gemensam finansiering av dessa statliga kärnuppgifter.

Båda sidor av samhällskontraktet förutsätter förtroende som i sin tur uppstår genom lag och ordning. Det trygga lokalsamhället kommer därför att vara avgörande för hur förtroende i samhället upprätthålls och att samhällskontraktet kan hålla. Politiken behöver nu prioritera det lokala trygghetsarbetet.

Rätten att bo kvar

Rörelsefriheten är så viktig att den grundlagsskyddas i regeringsformens 2 kap 8 §. Medborgare ska tillförsäkras friheten att röra sig fritt inom landets gränser. Det skulle kanske inte alla medborgare hålla med om är en korrekt beskrivning av hur Sverige har sett ut de senaste åren på grund av den allt grövre kriminaliteten.

Polismyndigheten rapporterade år 2019 att myndigheten identifierat totalt 60 områden som bedöms ha en kriminell påverkan i lokalsamhället av den allvarlighetsgrad att de bör inkluderas i den nationella lägesbilden. 22 av dessa områden bedömdes som särskilt utsatta områden. Polisen beskriver att de särskilt utsatta områdena ”kännetecknas av en allmän obenägenhet att delta i rättsprocessen. Det kan även förekomma systematiska hot och våldshandlingar mot vittnen, målsägare och anmälare i området. Situationen i området innebär att det är svårt eller nästintill omöjligt för polisen att fullfölja sitt uppdrag” och att läget anses vara akut.

Regeringen Löfven I lovade våren 2018 att skjuta till 2,2 miljarder kronor om året från år 2020 till 32 kommuner med särskilda behov för att bekämpa brottsligheten och dess orsaker. Dåvarande ansvarigt statsråd Ibrahim Baylan (S) ansåg att dessa pengar skulle kunna gå till ökade trygghetsåtgärder som övervakningskameror och trygghetsvakter. Förslaget blev dock aldrig genomfört efter valet 2018 när i stället riksdagen biföll Moderaternas och Kristdemokraternas gemensamma budgetreservation.

Regeringsformens deklaration om rörelsefrihet borde innebära en plikt för det offentliga att tillförsäkra medborgare rätten att kunna bo kvar i områden där familjer bott i generationer. När Polismyndigheten beskriver läget som så allvarligt som i de särskilt utsatta områdena är frågan hur länge laglydiga medborgare kan bo kvar där. Situationen är så allvarlig att den riskerar att framtvunga nästa stora flytt.

Från det fattiga Sverige mellan mitten av 1800-talet och början av 1900-talet emigrerade ungefär en miljon människor, främst till USA. Från 1930-talet till 1960-talet gick urbaniseringen av Sverige snabbt från 50 procent till 70 procent av befolkningen boende i tätort. Den grova brottsligheten kan i värsta fall innebära nästa stora utflyttning från delar av landet till andra när områden blir omöjliga att bo och verka i när kriminella gäng och annan brottslighet tar över.



Demografi, företagsklimat och skatteunderlag

Demografiska utmaningar för mindre kommuner har länge identifierats som problem med en åldrande befolkning, nedlagda industrier och urbanisering. Pådrivande har varit förändrade ekonomiska förutsättningar och politiska beslut under de senaste 70 åren. Under de kommande 10–20 åren riskerar i stället brottsligheten att vara den pådrivande kraften att förstärka utvecklingen.

Kommuner riskerar att förlora sina företagare och därmed skattebas i form av jobb när vinstmarginalerna för bland annat butiker och restauranger äts upp av brottslighet. Stölder och kunder som inte vågar gå ut vissa tider och andra följder av en otrygg miljö kommer att dränera kommunernas ekonomi sakta vilket leder till en spiral av sämre skolor och omsorg, högre skatt och därmed ännu större utflyttning. Företag vittnar om att de inte längre kan bedriva verksamhet på grund av otrygga miljöer och flyttar bort med jobben och skatteunderlag.

Kommuners roll i trygghetsskapande och social omsorg är en nyckel för att vända trenden och ta kontroll över utsatta områden igen. Det kan ske dels direkt genom fler ordningsvakter som lokalt utför trygghetsskapande åtgärder, och dels indirekt genom det befriande av resurser och tid som det innebär när ordningsvakter kan avlasta polisen i olika fall. Typfall här är patrullering, informationsinhämtning, omhändertaganden och i framtiden kanske också transporter av omhändertagna och en bredare ordningsskapande roll.

För en ansvarig kommunalpolitiker är frågan om lokal trygghet nästan existentiell. Det är kommunernas befolkning och ekonomi som ytterst står på spel, och en kommunalpolitiker som misslyckas med dessa frågor kommer att ha svårt att vinna väljare i kommande val. Reformerna som föreslås nedan är därför synnerligen angelägna för att stärka förutsättningarna för en säker framtid för invånarna i många kommuner.



Sammanfattning av reformförslag

- **Modellen med kommunalt anlidade ordningsvakter bör byggas ut och bedrivas i fler kommuner.**

- **Utbildning**

Utbildningen bör förlängas för de ordningsvakter som ska kunna förordnas till LOV3-områden och innehålla specialisering kopplat till deras bredare sociala roll.

- **Förordnanden och förordnandeområden**

Kommuner bör ha rätt att besluta om LOV3-områden i sina kommunala ordningsföreskrifter.

Polismyndigheten bör ha rätt att besluta om ett minimikrav på antal ordningsvakter som måste ingå i en LOV3-bevakning för att bevakningen ska kunna bedrivas säkert och ändamålsenligt.

Orden ”särskilt” och ”väsentligt” i LOV3 bör strykas.

Sista meningen om tjänsteställen i LOV5 bör strykas för att säkerställa funktionellt lagstöd för den praktiska tillämpningen av LOV3-förordnanden.

Regler bör införas om befogenhet ”invid” LOV3-område likt skyddslagens regler om skyddsobjekt.

LOV3:s ställning som undantagsregel i LOV bör omformuleras helt till att utformas som en av huvudreglerna i LOV genom uttalande i nytt förarbete i kontrast till det i förarbetet till nu gällande lag.

- **Samverkan**

En nationell samverkansmodell med Polisen bör införas.

- **Upphandlingar**

Offentliga upphandlingar bör vara utformade så att små- och medelstora företag har goda förutsättningar att delta på bra villkor.

Offentliga upphandlingar bör vara utformade så att kvalitet tas hänsyn till och inte endast pris.

- **Arbetsmiljö**

Ordningsvakter bör få starkare skydd mot hot i nästa lagstiftning om blåljuspersonal (en blåljus2-utredning).

- **Finansiering**

En statlig trygghetsmiljard bör införas för att stödja kommuner och regioner att anlita bevakning.

Ett system bör konstrueras för statligt finansierad kompensation av kommuner och regioner som upphandlar ordningsvakter för mobil bevakning av offentlig plats.