

Kommunledningskontoret
Tjänsteskrivelse till kommunstyrelsen

Datum:
2024-04-22

Diarienummer:
KSN-2021-00621

Handläggare:
Norea Forsman Olsson, Andreas Croner

De kommunala ordningsvakterna – effekter, uppdrag och organisationsform

Förslag till beslut

Kommunstyrelsen beslutar

1. **att** godkänna rapporten
2. **att** uppdra till kommunledningskontoret att återkomma med en fördjupad utredning och plan för att bedriva verksamheterna med kommunala ordningsvakter och EST-väktare i egen regi.
3. **att** återkomma under hösten 2024 en fördjupad utvärdering av allmänhetens inställning till ordningsvakter, samt
4. **att** löpande utvärdera effekterna av, och inställningen till, verksamheten med kommunala ordningsvakter i egen regi

Ärendet

Kommunstyrelsen beslutade 7 april 2021 §69 att genomföra en utvärdering av verksamheten med kommunala ordningsvakter med fokus på effekter, uppdrag, organisations- och driftsformer. Den 19 oktober 2022 §229 beslutade kommunstyrelsen om förlängd tid för utvärderingen med anledning av att ny lagstiftning väntades på området.

I enlighet med uppdraget har kommunledningskontoret genomfört en fördjupad utredning av verksamheten med kommunala ordningsvakter och de så kallade EST-väktare som infördes under 2022. Utredningen har sammanställts i en rapport som innehåller dels en utvärdering av den befintliga verksamheten, dels en utredning av möjligheten att bedriva verksamheterna i egen regi i stället för att dessa upphandlas av extern leverantör.

Beredning

Ärendet har beretts av kommunledningskontoret.

Föredragning

I Uppsala kommun har ordningsvakter varit en del av kommunens brottsförebyggande arbete sedan år 2017. De kommunala ordningsvakterna arbetar inom sitt tillståndsområde i Uppsalas citykärna i syfte att förebygga brott, skapa trygghet och bygga relationer med medborgare. En utvärdering av verksamheten gjordes 2021 som visade på positiva erfarenheter av ordningsvakternas arbete.

Under våren 2022 utökade kommunen sina bevakningstjänster med konceptet EST-väktare (effektiv samordning för trygghet), en kunskapsbaserad modell där kommunen och andra aktörer samverkar i tidiga insatser för att förebygga otrygghet. EST-väktarna agerar utifrån gemensamma kartläggningar och får en uppdaterad rutt varje vecka för att kunna arbeta mot aktuella problembilder. EST-väktarna kompletterar ordningsvakterna då de kan arbeta med större geografisk flexibilitet medan ordningsvakterna är begränsade till sitt tillståndsområde.

Ett syfte med den genomförda utredningen har varit att redogöra för de kommunala ordningsvakternas uppdrag samt utvärdera effekterna av detta. Mot bakgrund av uppdragets inriktning mot verksamhetens organisations- och driftsformer har syftet även varit att beskriva de grundläggande förutsättningarna för en omställning av ordningsvaktsverksamheten till att drivas egen regi i stället för att upphandlas på avtal. Verksamheten har snart funnits i sju år och ordningsvakternas uppdrag har över tid utvecklats från att vara mer passivt till att idag arbeta mer aktivt mot ordningsstörningar och med relationsskapande arbete, särskilt med ungdomar.

Utvärderingens resultat tyder på att ordningsvakternas närvaro har positiva effekter och inte minst är deras närvaro efterfrågad av medborgare. Utvärderingen visar också att både EST-väktarna och ordningsvakterna har en betydande roll i helheten när det kommer till det brottsförebyggande och trygghetsskapande arbetet i kommunen. En roll som sträcker sig längre än att upprätthålla ordning på allmän plats.

Vad gäller frågan om organisationsform för verksamheten med ordningsvakter så beskriver utredningen tre alternativ utöver det som föreligger idag. Två av alternativen innebär att kommunen bedriver delar av dagens bevakningsverksamhet i egen regi och fortsätter att upphandla delar. Det tredje och mest omfattande alternativet skulle innebära att kommunen inte upphandlar några bevakningstjänster av extern leverantör utan bedriver allt i egen regi. Det skulle i så fall även innefatta störningsjour, väktare för uttryckning på larm med mera, som idag upphandlas vid sidan av de kommunala ordningsvakterna och EST-väktarna. Alternativen motsätter sig inte varandra utan innebär olika grader av att bedriva verksamheten i egen regi och skulle kunna implementeras stegvis över tid.

De två alternativ som innebär att delar av verksamheten bedrivs i egen regi är att kommunen anställer egna EST-väktare, alternativt att kommunen anställer egna EST-väktare och kommunala ordningsvakter.

Anledningen till att förslagen avgränsas till de kommunala ordningsvakterna och EST-väktarna är att det är tjänster som utövas av heltidsanställd personal. Det skulle således inte åligga kommunen att ansvara för bemanning av enstaka timbehov. Vidare är en fördel med att bedriva just dessa tjänster i egen regi deras väsentliga roll i det långsiktiga brottsförebyggande arbetet. Konsekvenserna av att byta ut de kommunala ordningsvakterna och EST-väktarna vid nya upphandlingar blir sannolikt större än konsekvenserna av att byta ut bevakningspersonal med enbart ordningshållande uppdrag.

Generellt sett finns flera fördelar med att bedriva den här typen av verksamhet i egen regi. Personerna som utför uppdraget blir stabila över tid och känns igen av medborgare och medarbetare. De får också en chans att bygga upp lokalkännedom och det blir en investering att utbilda personalen. Trots att det medför uppgifter i fråga om arbetsledning och personalansvar så innebär det också att kommunen har full insyn och kan styra verksamheten efter behov.

För att säkerställa en regelbunden utvärdering av verksamheten med kommunala ordningsvakter och EST-väktare kommer detta framöver att integreras i den breddade lägesbilden som kommunen gör vartannat år enligt Lag (196:2023) om kommuners ansvar för brottsförebyggande arbete. Kommunen strävar också efter att utveckla förmågan att utvärdera verksamheten för att i möjligaste mån kunna utläsa effekterna av den.

Ekonomiska konsekvenser

Den fördjupade utredningen genomförs inom befintlig ekonomisk ram för kommunstyrelsen.

Beslutsunderlag

- Tjänsteskrivelse daterad den 22 april 2024
- Bilaga 1, rapport De kommunala ordningsvakterna – effekter, uppdrag och organisationsform

Kommunledningskontoret

Joachim Danielsson
Stadsdirektör

Ingela Hagström
Utvecklingsdirektör och biträdande
stadsdirektör

Kommunledningskontoret

Rapport

Handläggare:

Norea Forsman Olsson

Andreas Croner

Datum:

2024-04-22

Diarienummer:

KSN-2021-00621

Version/DokumentID: 1

De kommunala ordningsvakterna – effekter, uppdrag och organisationsform

Innehåll

Inledning	3
Disposition och avgränsning	3
Bakgrund och uppdrag	3
Uppföljning av tidigare utvärdering	4
Syfte och frågeställningar	5
Del 1: Utvärdering av verksamheten med ordningsvakter och EST-väktare	5
Effekter	5
De lokala ordningsvakterna	6
EST-väktare	8
Deras roll i arbetet.....	8
De kommunala ordningsvakterna	8
EST-väktare	9
Del 2: Utredning av organisationsform och ordningsvakter i egen regi	10
Exempel från andra kommuner	10
Landskrona	10
Möjliga organisationsformer	11
Ingen verksamhet i kommunal regi	13
Delar av verksamheten i kommunal regi.....	13
Samtlig bevakningsverksamhet i kommunal regi.....	14
Sammanfattning.....	14
Bilaga 1	15

Inledning

Uppsala kommuns brottsförebyggande och trygghetsskapande arbete tar avstamp i kommunens *Program för trygghet, säkerhet och brottsförebyggande*. Programmet framhåller vikten av att arbeta kunskapsbaserat och att rikta adekvata åtgärder mot kartlagda problembilder. Programmet bygger på sex målområden som utgör särskilt fokus i arbetet, däribland mål 3 som avser trygghet i den offentliga miljön. Ökad närvaro, social kontroll, förstärkt skydd och ökad bevakning är faktorer som benämns som viktiga för att åstadkomma det.

Ett led i detta är de ordningsvakter som har varit en del av Uppsala kommuns brottsförebyggande och trygghetsskapande arbete sedan sommaren 2017. Sedan dess har en utvärdering gjorts med fokus på att kartlägga arbetet och utvärdera dess effekter. Under våren 2021 fattade Kommunstyrelsen beslut om en förnyad utvärdering av verksamheten med kommunala ordningsvakter med fokus på effekter, uppdrag, organisations- och driftsformer. Arbetet med den förnyade utvärderingen har skjutits upp i väntan på ny lagstiftning. Den nya lagen, *Lag (2023:421) om ordningsvakter* trädde i kraft 1 januari 2024. I och med detta påbörjades arbetet med föreliggande utvärdering för att verkställa Kommunstyrelsens beslut från våren 2021.

Våren 2022 utökade Uppsala kommun sina bevakningstjänster med konceptet EST-väktare¹, som ett led i att stärka det brottsförebyggande och trygghetsskapande arbetet. Några väsentliga skillnader mellan EST-väktarna och de ordningsvakter som verkar i kommunens tillståndsområde (tidigare LOV §3-område) är dels deras befogenheter², dels deras flexibilitet³. EST-väktarnas uppdrag är att agera utifrån den senaste kartläggningen och de får en uppdaterad rutt varje vecka för att kunna arbeta mot aktuella problembilder.

Disposition och avgränsning

Föreliggande rapport är uppdelad i två delar. Den första delen är en utvärdering av den ordningsvaktsverksamhet som pågår idag. Den andra delen är en utredning av organisationsform med fokus på omställning till ordningsvakter i egen regi. Utvärderingen kommer avgränsas till de bevakningstjänster som bedrivs på uppdrag av Kommunstyrelsen, det vill säga EST-väktarna samt de ordningsvakter som verkar i Uppsala city, benämns framgent som de kommunala ordningsvakterna.

Bakgrund och uppdrag

Ordningsvakterna i Uppsala kommun påbörjade sitt arbete den 7 juli 2017 efter att både utredning, beslut och tillstånd skett med skyndsamhet. Införandet av ordningsvakter skedde dels mot bakgrund av en ökad problembild i City avseende ordningsstörningar, våld i offentlig miljö och stölder, dels mot bakgrund av polisens svåra personalbrist vid tillfället. Det finns olika uppfattningar i frågan om kommuner

¹ EST står för Effektiv samordning för trygghet, en evidensbaserad, både kort- och långsiktig, brottsförebyggande och trygghetsskapande arbetsmetod

² En väktare har samma befogenheter som vem som helst i samhället. De får göra envarsgripanden men har inga andra befogenheter likt en ordningsvakt eller polis.

³ Till skillnad från ordningsvakter får väktare arbeta överallt, de är inte begränsade till en särskild plats och behöver inte tillstånd för att arbeta i olika områden.

ska finansiera den här typen av ordningshållande verksamhet då det åligger Polismyndigheten att upprätthålla allmän ordning och säkerhet i samhället. Uppsala kommuns ordningsvakter har dock ett bredare syfte. Ordningstvakterna har gått från att ha ett mer passivt arbetssätt till att idag arbeta mer aktivt mot ordningsstörningar och med relationsskapande arbete, särskilt med ungdomar. De arbetar idag nära ungdomsjourens fältarbetare för att tidigt identifiera ungdomar i riskzon för kriminalitet, missbruk eller annat socialt nedbrytande beteende. Utöver deras arbete på fältet är de också väl integrerade i arbetet med EST (Effektiv samordning för trygghet) både på operativ och strategisk nivå. För närvarande finns i kommunens tjänst tre patruller, totalt sex ordningstvakter, hela veckan utom söndagar då det är två patruller med fyra ordningstvakter i Uppsalas tillståndsområde, se området i Bilaga 1.

Nytt för 2024 är den nya *Lag (2023:421) om ordningstvakter* som utfärdades i juni 2023 och trädde i kraft 1 januari 2024. Syftet med den nya lagen är till viss del att anpassa en flera decennier gammal lagstiftning till samhällets utveckling, där ordningstvakter används i allt större utsträckning. Den nya lagen är också mindre inskränkande avseende tillstånd för ordningstvakter.

I tillståndsparagrafen i tidigare lagstiftning, LOV §2, angavs vissa platser där ordningstvakter fick lov att verka, bland annat vid allmänna sammankomster, bad- eller campingplatser, lokaler och platser för idrott, friluftsliv eller liknande. Om det förelåg *särskilda behov* eller var av *väsentlig betydelse* kunde ordningstvakter, enligt LOV §3, i *undantagsfall* få tjänstgöra på andra platser än vad som angavs i LOV §2. Det är dessa undantagsfall som tidigare benämnts som LOV §3-områden. I kontrast till detta restriktiva förhållningssätt anger nuvarande lagstiftning att tillstånd får beviljas så länge det är ändamålsenligt för att upprätthålla allmän ordning och säkerhet eller främja trygghet på den plats, inom det område eller i den verksamhet som ansökan avser. Det område som ordningstvakter ges tillstånd att verka inom heter numera tillståndsområde.

Polisens ordningstvaktssamordnare uppger att den nya lagens tillägg om att ordningstvakter får användas för att främja trygghet ger polisen möjlighet att ha ett mer förebyggande perspektiv vid ansökningsförandet. Utöver inställningsfrågan innebär den nya lagen visst utökande av befogenheter. Ordningstvakter får numer transportera vissa omhändertagna personer, kroppsvisitera i identifieringssyfte och förverka beslagtagna alkohol om värdet är ringa. Utbildningen har också utökats för ordningstvakter där grundutbildningen fördubblas och fortbildningen förlängs. Även här framhåller polisens ordningstvaktssamordnare förskjutningen mot ett mer förebyggande perspektiv då den utökade grundutbildningen kommer innehålla ett större fokus på brottsförebyggande arbete än tidigare.

Mer om den nya lagstiftningen finns att läsa i *Regeringens betänkande av Ordningstvaktsutredningen (SOU 2021:38)* och på Polisens hemsida ⁴.

Uppföljning av tidigare utvärdering

Föregående utvärdering mynnade ut i ett antal önskemål om utveckling i arbetet med de lokala ordningstvakterna. Ett önskemål som kom både från kommunen och från ordningstvakterna var att utveckla samverkan dessa parter emellan, detta har gjorts genom implementeringen av EST (Effektiv samordning för trygghet) som bland annat innebär veckovisa avstämningar mellan ordningstvakter, kommunen, polisen, med

⁴ [Ny lag om ordningstvakter | Polismyndigheten \(polisen.se\)](https://www.polisen.se/ny-lag-om-ordningstvakter)

flera. Vidare önskade ordningsvakterna utöka det relationsskapande arbetet med ungdomar genom bland annat skolbesök, något som idag genomförs tillsammans med Uppsala ungdomsjour. Ordningsvakterna lyfte även potentialen i arbetet med bilburna patruller och önskade utveckla den verksamheten. I och med införandet av EST-väktarna under våren 2022 uppfylls detta till viss del. Trots att ordningsvakter och väktare är olika befattningar med olika befogenheter så är det ändå utbildad uniformerad personal som kan arbeta relationsskapande och förebygga brott med sin närvaro.

Slutligen efterfrågade Uppsalas ordningsvakter mer utbildning. Uppsala kommun har försett dem med utbildning i fisketillsyn men inget utöver detta. Däremot innebär den nya lagstiftningen att de kommer förses med utökad utbildning.

Syfte och frågeställningar

Syftet med föreliggande rapport är att redogöra för de lokala ordningsvakternas uppdrag samt utvärdera effekterna av detta. Syftet är även att utreda innebörden av, och förutsättningarna för, en omställning till ordningsvakter i kommunal regi.

Utvärderingen tar avstamp i följande frågeställningar:

1. I vilken utsträckning har ordningsvakternas och/eller EST-väktarnas arbete bidragit till positiva effekter avseende brott och trygghet?
2. Vilken roll har ordningsvakterna och/eller EST-väktarna i det brottsförebyggande och trygghetsskapande arbetet i Uppsala kommun?
3. Vilka möjliga organisationsformer finns för att bedriva ordningsvaktsverksamhet i egen regi och vad skulle dessa innebära?

Del 1: Utvärdering av verksamheten med ordningsvakter och EST-väktare

Detta avsnitt kommer besvara frågeställning 1 och 2 genom att dels redogöra för potentiella effekter av ordningsvakternas arbete, dels redogöra för deras roll i det brottsförebyggande och trygghetsskapande arbete som bedrivs i Uppsala kommun. Trots att stora delar av ordningsvakternas uppdrag utgörs av att vara synliga på gator och torg och på så vis bidra till ökad kontroll och trygghet så består deras arbete även av andra uppgifter.

Effekter

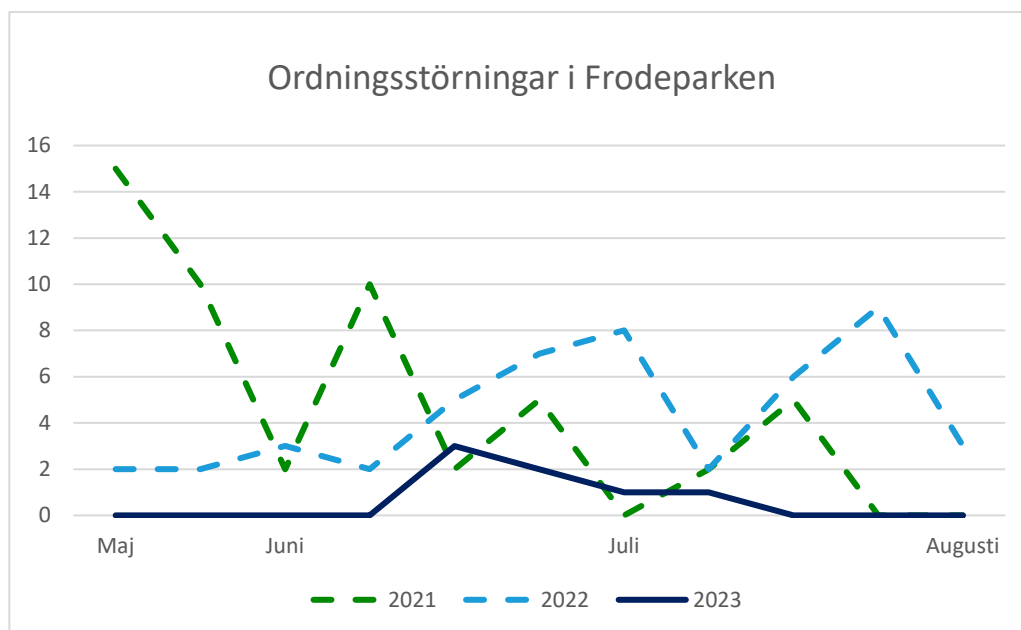
Det finns sparsamt med forskning över ordningsvaktens inverkan på brott och otrygghet. Enligt flera kriminologiska teorier om situationell prevention är dock övervakning eller närvaro av kapabla väktare något som bör minska brottsligheten på en plats. Det kan förvisso ske en förflyttning till intilliggande platser men detta är alltid en risk vid arbete med situationell brottsprevention och bör inte vara en anledning till att undvika det. Forskningen på området säger dessutom att när brott förflyttas från en plats till en annan så sker det i regel i mindre och mildare utsträckning på den nya platsen.

Vad avser ordningsvakternas trygghetsskapande effekt så finns en studie genomförd av Örebro universitet som visar att närvaro av ordningsvakter ökar tryggheten för både

män och kvinnor i miljöer som uppfattas som otrygga. Sammanfattningsvis finns det stöd för att närvaro av ordningsvakter kan verka både brottsförebyggande och trygghetsskapande.

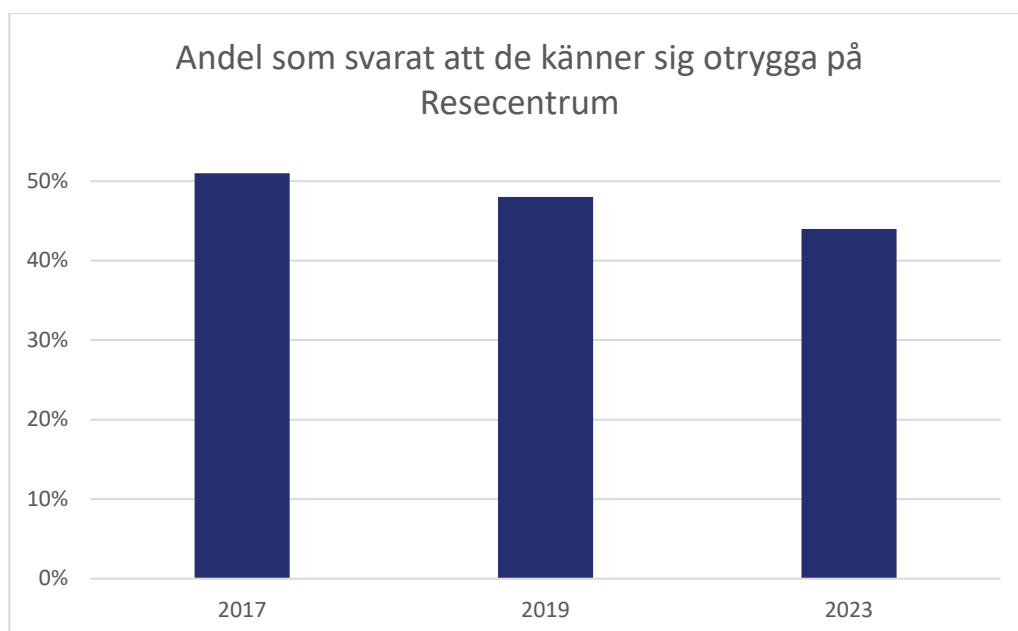
De lokala ordningsvakterna

Det är svårt att mäta effekter av en sådan åtgärd som ordningsvaktsnärvaro men det går ändå att skapa sig en uppfattning genom vissa indikatorer. Frodeparken intill Resecentrum har länge varit präglad av ordningsstörningar och otrygghetsskapande händelser. I början av 2022 genomfördes en orsaksanalys vars resultat bland annat signalerade ett behov av ökad kontroll på platsen. Under våren 2022 fick de lokala ordningsvakterna en arbetsorder om att öka sin närvaro genom att besöka parken oftare och mer regelbundet.



Ett väntat resultat av en sådan åtgärd är att statistiken till en början ökar i och med att upptäcktsgraden ökar. En förväntan som emellertid motbevisades då sommaren 2022 präglades av färre ordningsstörningar än föregående sommar. Den stora skillnaden visar sig dock ytterligare ett år senare, sommaren 2023, då en markant minskning har skett och flera verksamma aktörer beskriver parken som lugnare. Det går inte att med säkerhet tillskriva ordningsvakternas närvaro denna effekt men faktum kvarstår att parken är en lugnare plats efter det att ordningsvakterna ökade sin närvaro än vad den var innan de gjorde det.

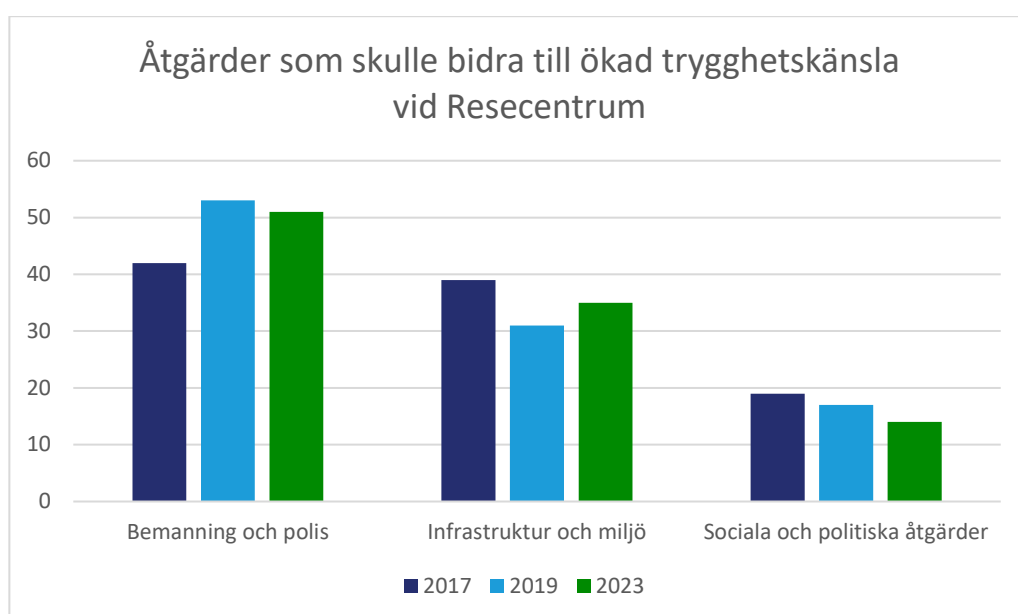
Inom ramarna för arbetet med Medborgarlöftet för Resecentrum genomfördes upprepade medborgardialoger för att undersöka medborgarnas trygghet.



Figur 1. Data från medborgardialog på Resecentrum. År 2023 ställdes frågan om otrygghet på Resecentrum kvällstid medan 2017 och 2019 ställdes frågan om otrygghet på Resecentrum oberoende av tid på dygnet.

Under tiden som de lokala ordningsvakterna varit verksamma på Resecentrum har otryggheten minskat succesivt. Det saknas dessvärre data som visar nivåer av otrygghet före 2017 vilket gör det svårt att bedöma om detta är en trend som sammanfaller med ordningsvakternas tillträde eller ej. Under samma tidsperiod har det också funnits Medborgarlöften för Resecentrum som inneburit att kommunen och polisen arbetat aktivt på många olika fronter för att åstadkomma en sådan utveckling som diagrammet visar. Mot bakgrund av detta kan inte heller den här effekten med någon visshet tillskrivas ordningsvakternas närvaro.

Trots att det inte går att utvärdera ordningsvakternas arbete med tillräcklig metodologisk styrka för att med säkerhet bedöma dess effekter så finns det mätningar som visar att deras närvaro är efterfrågad hos Uppsalas medborgare.



Figur 2. Data från medborgardialog på Resecentrum där förbipasserande medborgare fått svara på vilken kategori av åtgärder som skulle öka deras trygghetskänsla vid Resecentrum.

Bemanning och polis har återkommande varit den mest efterfrågade trygghetsskapande åtgärden i medborgardialogerna kring Resecentrum. Av de som svarat att bemanning och polis skulle öka trygghetskänslan vid resecentrum har flest (50% av de svarande) efterfrågat ordningsvakter, vilket är fler än de som efterfrågat polisiär närvaro (33% av de svarande).

EST-väktare

Vid implementeringen av EST-väktarna gjordes ett försök att skapa förutsättningar för att senare kunna utvärdera effekterna av deras arbete. Detta gjordes genom att välja ut några platser som utmärkt sig som särskilt problemfyllda där syftet var att senare kunna undersöka om EST-väktarnas närvaro bidragit till några effekter på platserna. EST-väktarna har besökt dessa platser veckovis i nästan två år och dokumenterat all närvaro i en särskild utvärderingsmodul i Embrace.

Det går inte att utläsa några säkra effekter av den här periodens arbete. På några av platserna har det skett en minskning av händelser vilket *kan* vara en effekt av väktarnas närvaro, medan på andra platser har det skett en ökning vilket *kan* vara en effekt av ökad upptäcksgrad och ökad rapportering. Det går därför att resonera kring vad minskningarna och ökningarna kan bero på men det går inte att dra några tydliga slutsatser från så motstridiga resultat. För att kunna säkert härleda effekt till åtgärd skulle en likadan kontrollmiljö behöva granskas där motsvarande åtgärd inte satts in, den möjligheten har inte funnits. Det finns vissa metodologiska utmaningar med den här utvärderingen.

På grund av att arbetet med EST och Embrace bara var ca fem månader gammalt när EST-väktarna implementerades så finns det inte så mycket jämförelsedata att tillgå för perioden innan implementeringen. Det är inte heller självklart att vänta sig ett tydligt resultat kopplat till några specifika utvärderingsplatser när EST-väktarnas främsta syfte är att vara flexibla och verka i hela Uppsala.

Deras roll i arbetet

Utöver att arbeta med synlighet i den offentliga miljön så arbetar både de kommunala ordningsvakterna och EST-väktarna mycket med relationsskapande arbete. De är också en bärande källa till information vid kartläggningar av brott och otrygghet. Ordningsvakterna tillsammans med EST-väktarna utgör en av 24 rapporterande organisationer i det digitala kartläggningsverktyget Embrace, trots detta stod de för 42% av de 4479 rapporter som inkom under 2023.

De kommunala ordningsvakterna

Som nämnts tidigare så innefattar ordningsvakternas uppdrag mer än att patrullera gator och torg. De är en av kommunens närmaste samverkanspartners i arbetet med EST (Effektiv samordning för trygghet) som är ett evidensbaserat, både kort- och långsiktigt, brottsförebyggande och trygghetsskapande arbete. Under arbetets gång har de utbildats succesivt dels i arbetsmetoden, dels i det digitala kartläggningsverktyget som används för att samla in information till kommunen och polisens gemensamma lägesbilder.

De kommunala ordningsvakterna har också ett nära samarbete med Uppsala ungdomsjour som är formaliserat genom en skriftlig arbetsordning. Medan arbetet med EST sker på en mer strategisk nivå så är samarbetet med ungdomsjouren av mer

operativ karaktär och fokuserar på arbetet på fält. Syftet är att tillsammans fånga upp unga som är i riskzon för kriminalitet, missbruk och annat socialt nedbrytande beteende. Som ett led i detta samarbete har de genomfört gemensamma skolbesök i syfte att informera ungdomar om vad en ordningsvakt är för något och låta ungdomarna ställa frågor. Den här typen av arbeten utförs ofta av de som benämns som ungdomsansvariga ordningsvakter. De ungdomsansvariga ordningsvakterna har ett särskilt fokus på relationsskapande arbete med ungdomar. De har exempelvis besökt fritidsgårdar och ibland suttit ned med ungdomarna och spelat tv-spel, något som ordningsvakternas arbetsledare beskriver som mycket framgångsrikt för relationen mellan ungdomar och ordningsvakter.

Utöver arbetet med kommunen samarbetar ordningsvakterna också med polisen. Polisens ordningsvaktssamordnare uppger att ordningsvakterna är ett viktigt stöd för polisen i vissa ordningshållande frågor men att samarbetet sjunkit något sedan de slutade med gemensamma utsättningar. Det var en resursfråga att lägga ner de gemensamma utsättningarna men förutsättningarna är annorlunda nu och dessa kunde därför återupptas från och med 1 mars i år. Trots att ordningsvakterna är ett stöd för polisen vill polisens ordningsvaktssamordnare betona vikten av att man undersöker mer långsiktiga alternativ innan man tillsätter ordningsvakter som en åtgärd.

EST-väktare

Trots att EST-väktarnas arbete inte uppvisar några tydliga effekter i minskad brottslighet så har de idag en viktig roll i det brottsförebyggande och trygghetsskapande arbetet. Som tidigare nämnts så är EST-väktarna en av de främsta informationskällorna i arbetet med EST, inte minst med tanke på att de kan verka i samtliga områden (till skillnad från ordningsvakterna som är begränsade till sitt tillståndsområde). De fungerar således som ett betydande komplement och flexibiliteten är en viktig del i EST-väktarnas funktion. De rör sig över hela kommunen, både landsbygd och tätort, och deras rutt ändras varje vecka.

Detta har bland annat varit användbart när det inkommit oro från medborgare över exempelvis ungdomssamlingar där medborgare misstänker narkotikahandling. Då har EST-väktarna ökat sin närvaro där kommande vecka för att göra en professionell bedömning av problembilden och prata med ungdomarna i fråga. Det har också varit värdefullt för att öka närvaron i vissa områden vid särskilda händelser. Ett exempel är det inbrott som skedde på ett LSS-boende i Lindbacken, ett område som vanligtvis inte förekommer i kartläggningar över problembilder. Inbrottet skapade stor oro hos de boende i Lindbacken vilket ledde till att EST-väktarna ökade sin närvaro under en tid för att fånga upp oroliga medborgare och bidra till en känsla av kontroll i området.

Ett annat exempel där EST-väktarnas närvaro varit av betydelse var under en tid då Sävja hade problem med oro och ordningsstörningar. EST-väktarna hade då ökad närvaro i området en längre period vilket kom att innebära att de var först på plats vid den skjutning som skedde utanför en pizzeria i Sävja i april 2022. De var snabbt framme hos den skadade och påbörjade första hjälpen samtidigt som de samlade ihop vittnen och lugnade rädda medborgare i väntan på polisen.

Effekten av den här typen av arbete är svår att utläsa i statistik men är emellertid av stor betydelse och ger kvalitativt synliga resultat. Vidare har en ambition med EST-väktarna varit att skapa en relation till Uppsalas ungdomar samt minska barriären mellan ungdomar och uniformerad personal. För att åstadkomma detta började de göra besök på fritidsgårdar runt om i kommunen och mottagandet har varit positivt.

Idag vistas de regelbundet på olika fritidsgårdar för att upprätthålla relationerna med ungdomarna.

Del 2: Utredning av organisationsform och ordningsvakter i egen regi

I dagsläget köper Uppsala kommun alla sina bevakningstjänster från extern leverantör till en kostnad om cirka 15 miljoner kronor per år. Notera att bolagens kostnader inte är inkluderade. De bevakningstjänster som bedrivs på uppdrag av Kommunstyrelsen (de kommunala ordningsvakterna och EST-väktarna) utgör cirka 11 miljoner av den kostnaden.

Exempel från andra kommuner

Under arbetet med föreliggande utredning har Uppsala kommun träffat andra kommuner för att höra om deras erfarenheter av att driva ordningsvaktsverksamhet i egen regi.

Landskrona

Landskrona kommun använder ordningsvakter i relativt liten skala. De har två ordningsvakter i tjänst, två kvällar i veckan. För att fylla behovet har de sex ordningsvakter anställda genom timvikariat i egen regi. Kommunens övriga bevakningsbehov, så som väktartjänster eller störningsjour, upphandlas av extern leverantör. Landskrona kommun lyfter fördelar som att de får en stabilitet i sin personal, ordningsvakterna har arbetat länge i kommunen, är trygga i sin roll och känns igen av medborgarna.

De ser också fördelar med att göra rekryteringen på egen hand så att de har möjlighet att anställa personer som de bedömer lämpliga för uppdraget. De lyfter även vissa nackdelar med sitt upplägg, så som att arbetsledaren är en trygghetsamordnare som arbetar kontorstid medan ordningsvakterna arbetar på kvällar, det gör det svårt för arbetsledaren att styra arbetet och kontrollera att det utförs korrekt. Det är också svårt för dem att fylla sina pass med personal då deras timanställda ordningsvakter har andra jobb eller studier vid sidan av.

Jönköping

Region Jönköping använder ordningsvakter i liknande omfattning som Uppsala kommun. De har två ordningsvakter dygnet runt, veckans alla dagar som befinner sig på deras sjukhus. För att bemanna detta har de 8 heltidsanställda ordningsvakter i egen regi. De har också avtal med en extern leverantör för att täcka övriga behov och vakanser. Likt Landskrona lyfter de kvalitén på arbetet som en fördel med att ha ordningsvakterna anställda i egen regi. De har samma personer över en lång tid som blir bra på att utföra jobbet och bekanta ansikten för sjukhusets besökare och personal.

En nackdel som Jönköping fått erfara är vid tillfällen då en ordningsvakt misskött sitt uppdrag. Vid missnöjde med en ordningsvakt hos en extern leverantör kan man be om att denne blir omplacerad. För Jönköpings del har det i stället blivit fråga om uppsägning av personer som misskött sig, vilket varit både en tids- och resurskrävande process.

Möjliga organisationsformer

Se matris på nästa sida.

	Organisationsform	Förutsättningar	Fördelar	Nackdelar
Ingen verksamhet i kommunal regi.	Upphandla samtliga bevakningstjänster.	Det upplägg som är idag.	Bevakningsföretaget ansvarar för att uppfylla våra behov i fråga om bemanning, arbetsledning och så vidare.	Organisationen och relationer måste byggas upp på nytt vid varje upphandling. Lokalkännedom hos bevakningspersonalen går förlorad. Sannolikt mer kostsamt att upphandla tjänsten än att bedriva i egen regi.
Delar av verksamheten i kommunal regi.	Heltidsanställda EST-väktare i kommunal regi. Upphandla övriga bevakningstjänster.	Larmcentral (kan upphandlas) Lokaler Fordon Uniform Radioutrustning Ledning och styrning med bevakningskompetens	Vi anställer själva personer vi anser lämpliga för uppdraget. EST-väktarnas relationer och samarbeten blir stabila över tid i stället för att bytas ut vid upphandling. EST-väktarna bygger upp lokalkännedom över tid. Det blir en investering över tid att utbilda EST-väktarna. I och med att det enbart är fråga om heltidsanställd bevakningspersonal behöver inte kommunen hantera timanställningar för sporadiska behov. Det behövs bara fyra tjänster vilket innebär att personalansvar, arbetsledning, med mera sker i ganska liten skala. Vid händelse av akut brist på marknaden (till följd av höjd beredskap exempelvis) har Uppsala kommun säkrat sina resurser.	Mer resurskrävande att ombesörja verksamheten än vad det är idag i frågor om arbetsledning, personalansvar, med mera. Ordningsvakterna skulle fortfarande bytas ut vid varje upphandling.
	Heltidsanställda ordningsvakter och EST-väktare i kommunal regi. Upphandla övriga bevakningstjänster.	Larmcentral (kan upphandlas) Lokaler Fordon Uniform Radioutrustning Ledning och styrning med bevakningskompetens	Liknar föregående förslag men i det här fallet omfattas all bevakningspersonal som arbetar på heltid och som är integrerade i arbetet med EST (Effektiv samordning för trygghet). I ännu större utsträckning än vid föregående förslag blir relationer och samarbeten stabila över tid. Både ordningsvakter och EST-väktare skulle bygga upp lokalkännedom över tid. Det blir en investering över tid att utbilda dem. I och med att det enbart är fråga om heltidsanställd bevakningspersonal behöver inte kommunen hantera timanställningar för sporadiska behov. Vid händelse av akut brist på marknaden (till följd av höjd beredskap exempelvis) har Uppsala kommun säkrat sina resurser.	Mer resurskrävande att ombesörja verksamheten än vad det är idag i frågor om arbetsledning, personalansvar mer mera.
Samtlig verksamhet i kommunal regi	Samtliga bevakningstjänster i egen regi med egen störningsjour och uttryckning vid larm.	Larmcentral (kan upphandlas) Lokaler Fordon Uniform Radioutrustning Ledning och styrning med bevakningskompetens Timanställda och jourpersonal behöver finnas för sporadiska behov.	Sannolikt det mest kostnadseffektiva alternativet när det väl är i drift. Full insyn i samtlig bevakningsverksamhet som kommunkoncernen använder. Sparar den tid och de kostnader som det innebär att byta leverantör vid ny upphandling. Det kan finnas ett signalvärde gentemot medborgare att kommunen har fullt ansvar för den bevakningspersonal som verkar på uppdrag av dem. Inte beroende av affärsförbindelse med extern leverantör.	Det finns risk att det blir svårt att täcka de sporadiska behov som uppstår med kort varsel då kommunen inte har en "pool" av tillgängliga väktare och ordningsvakter på det sättet som ett stort bevakningsföretag har. Detta alternativ skulle innebära en lång omställningstid och är mycket resurskrävande.

Ingen verksamhet i kommunal regi

Ett alternativ är att fortsätta med den nuvarande organisationsformen där samtliga bevakningstjänster upphandlas av extern leverantör. De främsta fördelarna med detta är att bevakningsföretaget ansvarar för bemanning av pass, personalfrågor, arbetsledning med mera. Det är ett resurskrävande ansvar som kommunen besparas med dagens organisationsform. En nackdel med att upphandla samtliga tjänster är att ordningsvakterna och väktarnas kunskap om det långsiktiga brottsförebyggande arbetet går förlorat. De kommunala ordningsvakterna och EST-väktarnas roll är bredare än att verka ordningshållande då de också har ett stort relationsskapande fokus samt deltar i arbetet med EST.

Delar av verksamheten i kommunal regi

Matrisen visar två alternativ där delar av bevakningsverksamheten bedrivs i kommunal regi. Skillnaden dessa två emellan är att det första alternativet bara omfattar EST-väktarna, medan det andra alternativet omfattar dem *och* de kommunala ordningsvakterna. Anledningen till att förslagen avgränsas till de kommunala ordningsvakterna och EST-väktarna är att det är tjänster som utövas av heltidsanställd personal. Att bedriva bevakningstjänster med enstaka timbehov i egen regi skulle bli komplext då kommunen inte har en pool av bevakningspersonal att plocka personal från vid behov, så som de stora vaktbolagen har. Genom den här lösningen skulle kommunen bedriva de mer förutsägbara behoven i egen regi och samtidigt nyttja den privata marknadens fördelar för mer flexibla behov.

Det första av de två alternativen, att bara anställa EST-väktare i kommunal regi, skulle innebära fyra anställda på heltid som därigenom täcker de behov som Uppsala kommun har idag. För det andra alternativet skulle Uppsala kommun behöva anställa cirka 18 personer varav 14 heltidsanställda ordningsvakter och fyra heltidsanställda väktare. Det är egentligen den väsentliga skillnaden mellan de två alternativen. Ökat antal skulle en egenregilösning innebära att kommunen har säkrat resurser vid händelse av exempelvis höjd beredskap eller andra faktorer som kan leda till akut brist på marknaden.

En annan anledning till att utredningen fokuserar särskilt på dessa tjänster i egen regi är det som nämns under föregående rubrik, deras väsentliga roll i det långsiktiga brottsförebyggande arbetet. Konsekvenserna av att byta ut de kommunala ordningsvakterna och EST-väktarna vid nya upphandlingar blir sannolikt större än konsekvenserna av att byta ut bevakningspersonal med enbart ordningshållande uppdrag. Detta vore således ett sätt att undvika dessa negativa konsekvenser men samtidigt nyttja fördelar av att köpa in tjänsten, så som att de ansvarar för bemanning vid timbehov och liknande. Det skulle dock innebära att kommunen behöver ta det ansvar som idag ligger på bevakningsföretaget i fråga om personalansvar, schemaläggning, arbetsmiljö, löner, arbetsledning med mera för 18 anställda. Utöver lönekostnaderna för de anställda vakterna uppstår också kostnader relaterade till arbetsgivarrollen.

Samtlig bevakningsverksamhet i kommunal regi

Detta alternativ skulle innebära att kommunen inte upphandlar några bevakningstjänster utan att hela kommunkoncernens behov av bevakningsverksamhet bedrivs i egen regi. Utöver den heltidsanställda personal som nämns ovan skulle kommunen också bedriva störningsjour som rycker ut på larm samt bemanna sådana timbehov som kan dyka upp plötsligt. Detta alternativ skulle ta tid att implementera men det är sannolikt det mest kostnadseffektiva på sikt. Det kritiska med detta alternativ skulle vara att säkerställa resurser för akuta och föränderliga behov. Behov av väktarpersonal som dyker upp med kort varsel skulle vara en större utmaning för kommunen än vad det är för bevakningsföretagen. Det är sannolikt också så att kommunkoncernens totala behov av bevakningspersonal varierar över tid. För att fastställa risker och nytta med föreliggande alternativ skulle det behövas en mer detaljerad kartläggning av kommunkoncernens behov men det ryms inte inom ramen för den här utvärderingen.

Sammanfattning

Sammanfattningsvis finns viss statistik som tyder på att ordningsvakternas närvaro har positiva effekter och inte minst är deras närvaro efterfrågad av medborgare. Det är svårt att genomföra kvantitativa utvärderingar av såväl de kommunala ordningsvakternas som EST-väktarnas arbete. Oaktat synliga effekter har de båda en betydande roll i det brottsförebyggande och trygghetsskapande arbetet i Uppsala kommun. En roll som sträcker sig längre än att upprätthålla ordning på allmän plats.

Vad gäller frågan om organisationsform så presenterar utredningen tre alternativ utöver det som föreligger idag. Alternativen motsätter sig inte varandra utan innebär olika grader av att bedriva verksamheten i egen regi och skulle kunna implementeras stegvis över tid. Den primära skillnaden mellan alternativen ligger i personalomfattning och anställningsformer, utrustningen är i allt väsentligt densamma. Det går inte att med säkerhet säga något om kostnadseffektiviteten av att bedriva verksamheten i egen regi utan valet bör motiveras av andra faktorer. Samtliga alternativ är genomförbara för Uppsala kommun och kommer med både för- och nackdelar, det blir slutligen en fråga om vad som passar kommunen bäst ur flera olika perspektiv.

Bilaga 1

