

Samrådsyttranden som brottsförebyggande åtgärd

- **En aktörsutvärdering av länsstyrelserna i Jämtlands län och Hallands län gällande arbetet med trygghetsskapande och brottsförebyggande råd på detalj- och översiktsplaner**

Författare: Gustav Grut

Sammanfattning

Sedan 2018 har Länsstyrelsen i Halland och Jämtlands län erbjudit kommuner stöd i brottsförebyggande och trygghetsskapande perspektiv under samhällsplaneringsprocessen. För att fördjupa förståelsen för de drivkrafter, handlingsmöjligheter och förutsättningar som påverkar samhällsplanerarnas arbete genomfördes intervjuer med tre samhällsplanerare från länsstyrelser och 13 samhällsplanerare från kommuner.

Resultaten visar att tillgång till expertis, starkt engagemang och god kommunikation är avgörande för att formulera och ta emot råd på detalj- och översiktsplaner. Å andra sidan upplevde deltagarna begränsningar i samrådsyttrandens befogenheter och intressekonflikter som hinder för att följa och implementera länsstyrelsens råd.

Utvärderingen undersökte vilka typer av råd från länsstyrelsen som de kommunala samhällsplanerarna följer och vilka råd som inte följs. Deltagarna rapporterade att konkreta råd, som kan generera ömsesidig nytta och skapa attraktiva miljöer, tenderade att följas i högre utsträckning än diffusa råd och rekommendationer som inte var anpassade till arbetsrutinerna hos de kommunala samhällsplanerarna.

Innehåll

Sammanfattning	2
1. Introduktion	4
1.1. Brottsprevention, trygghet och samrådsstöd i planprocessen	4
1.2. Utgångspunkter för länsstyrelsens arbete med samrådsstöd	5
1.2.1 Problemformulering.....	6
1.3. Utvärderingens syfte och frågeställningar	7
2. Metod.....	8
2.1. Genomförande	8
2.2. Val av deltagare i utvärderingen	8
2.3. Intervjuprocessen	9
2.4. Analysmetod	9
3. Resultat	10
3.1. Förutsättningar	11
3.1.1 Expertkunskapsutbyte.....	11
3.1.2 Starkt engagemang.....	13
3.1.3 God kommunikation	14
3.2. Hinder för processen	15
3.2.1 Intressekonflikt	15
3.2.2 Uddlösa krav	19
3.2.3 Trygghet är komplicerat	20
3.2 Drivkrafter till beaktande	22
3.4 Motverkar beaktande	25
3.5 Logisk grund.....	26
3.6 Teoretisk grund	28
4 Diskussion	30
4.1 Slutsats	32
Referenser	33
Bilaga.....	35

1. Introduktion

1.1. Brottsprevention, trygghet och samrådsstöd i planprocessen

Brottsprevention handlar om att vidta åtgärder och skapa förhållanden som minskar risken för brott eller reducerar skadorna efter ett brott (Sarnecki & Carlsson, 2022). Trygghet, enligt Boverket (2019), innebär en individuell känslomässig tolkning av risker för brott i en miljö baserat på dess fysiska utformning, sinnesintryck och individens erfarenheter. Individens tolkning är en subjektiv process, och upplevelsen av att känna sig otrygg behöver inte nödvändigtvis vara relaterad till den faktiska risken att utsättas för brott. Sarnecki och Carlsson (2022) påpekar att det därför kan krävas separata åtgärder för att motverka brott och för att påverka känslan av trygghet.

En modell som har använts som grund för åtgärder inom brottsförebyggande och trygghetsskapande är Crime Prevention through environmental design [CPTED] (Crowe, 2000). CPTED-strategin lägger fokus på situationella omständigheter och egenskaper i den fysiska miljön som kan påverka potentiella brottslingar att fatta beslut om att begå brott. Enligt Brottsförebyggande rådet [BRÅ] (2023) kan CPTED-strategier tillämpas redan när ett nytt område planeras. Åtgärder för att motverka brott och öka tryggheten på en plats kan därför handla om att förändra den fysiska miljön. Det kan exempelvis innebära att platsen blir mer övervakad genom att belysningen förstärks eller att siktlinjer skapas genom minskad växtlighet.

En annan strategi som ingår i CPTED-modellen innebär att fysiska miljöer utformas på ett sätt som attraherar och skapar en regelbunden genomströmning av människor. Detta koncept kan härledas till Jacobs (2005) idéer om att skapa städer som upplevs som attraktiva och där närvaron av människor kan fungera som social kontroll av områden.

Sedan 2018 har länsstyrelserna i Hallands och Jämtlands län erbjudit kommuner samrådsstöd kring brottsförebyggande och trygghetsskapande perspektiv under samhällsplaneringsprocessen. Detta stöd innebär att samhällsplanerare vid länsstyrelserna har bistått samhällsplanerare i kommunerna med råd och rekommendationer på inkomna planhandlingar. Begreppet planhandlingar används som ett samlingsnamn för detalj- och översiktsplaner, som är två olika typer av handlingar. Översiktsplaner berör vägledande

planering av omfattande geografiska områden och kan inkludera aspekter som byggnation av stadsområden, infrastruktur eller delar av en kommun. Detaljplaner behandlar juridiska dokument som reglerar byggnationen av områden som är betydligt mer geografiskt avgränsade jämfört med översiktsplaner. Exempel på detaljplaner kan vara regler för byggnation av ett gatukvarter inklusive höjd och materialval för byggnader.

Tanken bakom samrådsyttrande som åtgärd grundar sig på att länsstyrelser erbjuder stöd och formulerar rekommendationer avseende brottsförebyggande och trygghetsskapande åtgärder. Dessa råd förväntas tas emot av kommunala samhällsplanerare och implementeras under planprocessen. Den teoretiska grund som länsstyrelsens råd grundar sig på knyter an till CPTED som strategi för att bygga bort brott och bygga in trygghet genom utformning av fysiska miljöer.

Olika typer av planhandlingar utgör planärenden. Ett planärende kan påbörjas när kommunala politiska beslutsfattare, ett fastighetsbolag eller andra aktörer från den privata sektorn planerar för en fysisk miljö. Under denna planering genomgår planärendet planprocessens fyra faser: samråd, granskning, antagande och laga kraft.

I samrådsfasen ges länsstyrelser möjlighet att lämna yttranden på planhandlingarna, vilket görs genom samrådsyttrande. Yttranden kan även komma från andra berörda parter inom planärendet. Länsstyrelsen har också möjlighet att yttra sig i granskningsfasen. I antagandefasen antas planhandlingen av kommunen och i den sista fasen vinner planhandlingen laga kraft. Det är värt att notera att olika planhandlingar för ett och samma planärende kan genomgå förändringar under planprocessens olika faser.

1.2. Utgångspunkter för länsstyrelsens arbete med samrådsstöd

I Hallands och Jämtlands län har länsstyrelsernas arbete med att ge samrådsstöd kring brottsförebyggande och trygghetsskapande perspektiv haft tre utgångspunkter. För det första har samrådsstödet utgått ifrån att samhällsplaneringsprocessen inte har tagit tillräcklig hänsyn till brottsförebyggande och trygghetsskapande perspektiv vid framtagande och genomförande av detalj- och översiktsplaner. Enligt länsstyrelserna i Hallands och Jämtlands län innebär bristen på hänsyn till dessa perspektiv minskade möjligheter att proaktivt motverka brott och främja trygghet i ett tidigt stadium vid utformningen av fysiska miljöer.

För det andra har en rapport från Boverket (2019) pekat på vikten av att ta hänsyn till brottsförebyggande och trygghetsskapande åtgärder i samhällsplaneringsprocessen enligt plan- och bygglagen [PBL] (SFS 2010:900). Även om dessa två begrepp inte explicit nämns i lagtexten, understryker rapporten att brottsförebyggande och trygghetsskapande aspekter är relevanta för stadganden om planläggning som främjar en god livsmiljö samt människors hälsa och säkerhet. Enligt PBL ska kommuner samråda med länsstyrelserna vid framtagandet av detalj- och översiktsplaner. Under denna process har länsstyrelsernas roll varit att ge råd och stödja kommunerna i att uppnå PBL:s mål genom att beakta brottsförebyggande och trygghetsskapande perspektiv.

För det tredje har utvecklingen av det brottsförebyggande arbetet vid utformning av fysiska platser varit en politiskt prioriterad fråga och en del av länsstyrelsernas brottsförebyggande uppdrag. Länsstyrelserna har haft i uppdrag att stödja utvecklingen av ett kunskapsbaserat lokalt och regionalt brottsförebyggande arbete. I Hallands och Jämtlands län beslutade länsstyrelserna att samhällsplanering och samråd skulle vara i fokus för genomförandet av detta uppdrag.

Ett konkret exempel på hur utvecklingen av brottsprevention genom design av fysiska miljöer har fått kriminalpolitisk uppmärksamhet är länsstyrelsernas arbete med råd kring brottsprevention och trygghet, vilket initierades av det kriminalpolitiska programmet *Tillsammans mot brott* (Justitiedepartementet, 2017). Detta program betonade vikten av att utveckla åtgärder som syftar till att förebygga brott genom att utforma fysiska miljöer på ett sätt som motverkar situationella faktorer i dessa miljöer.

1.2.1 Problemformulering

I en uppföljning undersöktes om länsstyrelsernas arbete med råd och stöd kring brottsförebyggande och trygghetsskapande perspektiv i Hallands och Jämtlands län hade önskad effekt på planhandlingar (Grut, 2021). Uppföljningen visade att länsstyrelsernas råd ledde till att kommunerna i högre grad tog hänsyn till brottsförebyggande och trygghetsskapande perspektiv i sina detalj- och översiktsplaner, jämfört med när länsstyrelserna inte gav råd kring dessa frågor. Uppföljningen visade även att det fanns utvecklingsmöjligheter när det gällde hur kommunala samhällsplanerare beaktade brottsförebyggande råd, medan trygghetsskapande åtgärder togs mer i beaktande.

Analysen av detalj- och översiktsplaner indikerade att vissa teoretiska antaganden prioriterades framför andra under planprocessen. Utifrån resultatet identifierades ett behov av att samla kunskap om hur kommunala samhällsplanerare som mottagare upplever arbetet med länsstyrelsens råd och stöd. För att kunna undersöka dessa upplevelser och erfarenheter bedömdes det vara relevant att undersöka samhällsplanerarens drivkrafter och handlingsmöjligheter när det gäller att beakta och genomföra länsstyrelsens råd om brottsförebyggande och trygghetsskapande. Särskilt relevant bedömdes det vara att undersöka mottagligheten och synen på insatsens logik och teoretiska grund, inte minst med tanke på *Lagen om kommuners ansvar för brottsförebyggande arbete* (SFS 2023:196) som trädde i kraft 1 juli 2023. Denna lag innebär bland annat att kommuner ska arbeta utifrån en kunskapsbaserad grund och bidra till en effektiv brottsprevention i samhället.

Genom att undersöka samrådsyttrandens mottaglighet kunde en fördjupad kunskap om de faktorer som påverkar möjligheten att ta ökad hänsyn till brottsförebyggande och trygghetsskapande perspektiv under planprocessen erhållas. Denna typ av kunskap kan ge förståelse för de förutsättningar som påverkar implementeringen av insatsen, samt identifiera potentiella områden där insatsens kvalitet kan förbättras.

1.3. Utvärderingens syfte och frågeställningar

Syftet med denna utvärdering är att få en fördjupad förståelse för de drivkrafter, handlingsmöjligheter och förutsättningar som finns hos samhällsplanerare och som påverkar deras förmåga att formulera, motta och genomföra de råd på detalj- och översiktsplaner som länsstyrelsen ger via samrådsyttranden.

Följande frågeställningar har formulerats:

1. Vilka yttre och inre förutsättningar upplever målgruppen påverkar deras möjligheter att uppnå insatsens avsedda effekt?
2. Vilka faktorer leder enligt målgruppen till att vissa råd i samrådsyttranden följs medan andra inte följs?
3. Hur tolkar målgruppen den logik och de teoretiska antaganden som den brottsförebyggande insatsen har som grund?

2. Metod

2.1. Genomförande

Ett beslut fattades om att låta denna utvärdering utgå ifrån erbjudandemodellen (Sandberg & Faugert, 2020), då det är en modell som lägger fokus på aktörer och deras agerande i förhållande till en genomförd insats. I erbjudandemodellen är aktörens drivkrafter, handlingsmöjligheter och förutsättningar centrala för det som utvärderas. Modellen ansågs vara passande då den är i linje med utvärderingens syfte som handlar om att öka förståelsen för insatsens potential att uppnå sitt mål samt vilka faktorer som bidrar till åtgärdens effekt. Dessutom kan denna modell, enligt Sandberg och Faugert (2020), kombineras med resultat från effektuppföljningar, vilket tidigare har genomförts med samrådsyttrande som insats (Grut, 2021). För att uppnå denna ökade förståelse fattades ett beslut om att genomföra kvalitativa semistrukturerade intervjuer med samhällsplanerare vid länsstyrelser och kommuner.

2.2. Val av deltagare i utvärderingen

Utvärderingen hade som mål att rekrytera 15–25 samhällsplanerare som deltagare genom ett avsiktligt urval. Urvalet bestod av samhällsplanerare från länsstyrelser med erfarenhet av att formulera samrådsyttranden samt kommunala samhällsplanerare med erfarenhet av att motta samrådsyttranden från länsstyrelser. Valet att använda ett avsiktligt urval baserades på att denna typ av urval anses vara lämpligt för att välja deltagare med egenskaper som är specifika och relevanta för det formulerade syftet (Yin, 2019).

Eftersom arbetet med att ge brottsförebyggande och trygghetskapande råd via samrådsyttranden var i fokus för aktuella utvärderingen fattades ett beslut om att kontakta samhällsplanerare som var verksamma vid länsstyrelserna i Hallands och Jämtlands län samt samhällsplanerare som var verksamma vid kommuner i Hallands och Jämtlands län. Kontaktuppgifter till samhällsplanerare erhöles från nyckelinformanter vid länsstyrelserna, och sammanlagt kontaktades 12 samhällsplanerare från länsstyrelserna i Hallands och Jämtlands län samt 75 kommunala samhällsplanerare som var verksamma i dessa två län.

Samtliga samhällsplanerare kontaktades antingen via e-mail eller telefon. Av dessa valde tre samhällsplanerare från länsstyrelserna i Hallands och Jämtlands län att delta i utvärderingen.

Motsvarande siffra från kommuner i Hallands och Jämtlands län var åtta (cirka 89% av de tillfrågade kommunala samhällsplanerarna tackade antingen nej till att delta eller avstod från att svara).

De sex samhällsplanerare som valde att delta i utvärderingen från kommuner i Hallands län representerade fem av de totalt sex kommunerna i regionen. De två kommunala samhällsplanerarna som var verksamma i Jämtlands län representerade däremot endast två av Jämtlands totalt åtta kommuner, vilket innebar att deltagare i den senare gruppen inte representerar hela länet. Dessutom uppnåddes inte det ursprungliga målet om 15–25 deltagare. Till följd av detta rekryterade Tobias Karström, utredare av brottsförebyggande och trygghetsfrämjande insatser vid organisationen Urban Utveckling, fem kommunala samhällsplanerare verksamma vid kommuner i södra Sverige. Dessa kommunala samhällsplanerare var ej verksamma vid kommuner i Hallands eller Jämtlands län, men deras upplevelser och erfarenheter ansågs vara relevanta för att få en förståelse för de förutsättningar som påverkar kommunala samhällsplanerares möjligheter att motta och genomföra råd via samrådsyttranden. Detta innebar att det totalt ingick 16 deltagare i utvärderingen.

2.3. Intervjuprocessen

Innan intervjuerna påbörjades erbjöds deltagarna information om utvärderingen samt datahantering och de gavs därefter möjlighet att lämna informerat samtycke. Intervjuerna genomfördes under perioden maj till augusti 2023. Intervjuerna genomfördes på fysiska platser samt via digitala plattformar som Zoom och Microsoft Teams. Ljud från samtalen spelades in med deltagarens samtycke. Författaren till utvärderingen och Tobias Karström genomförde separata intervjuer. Som stöd användes en intervjuguide som berörde olika samtalsämnen (se bilaga). Mindre anpassningar av intervjuguiden gjordes beroende på om deltagaren var samhällsplanerare vid kommun eller länsstyrelse och intervjuernas längd varierade från 30 till 60 minuter.

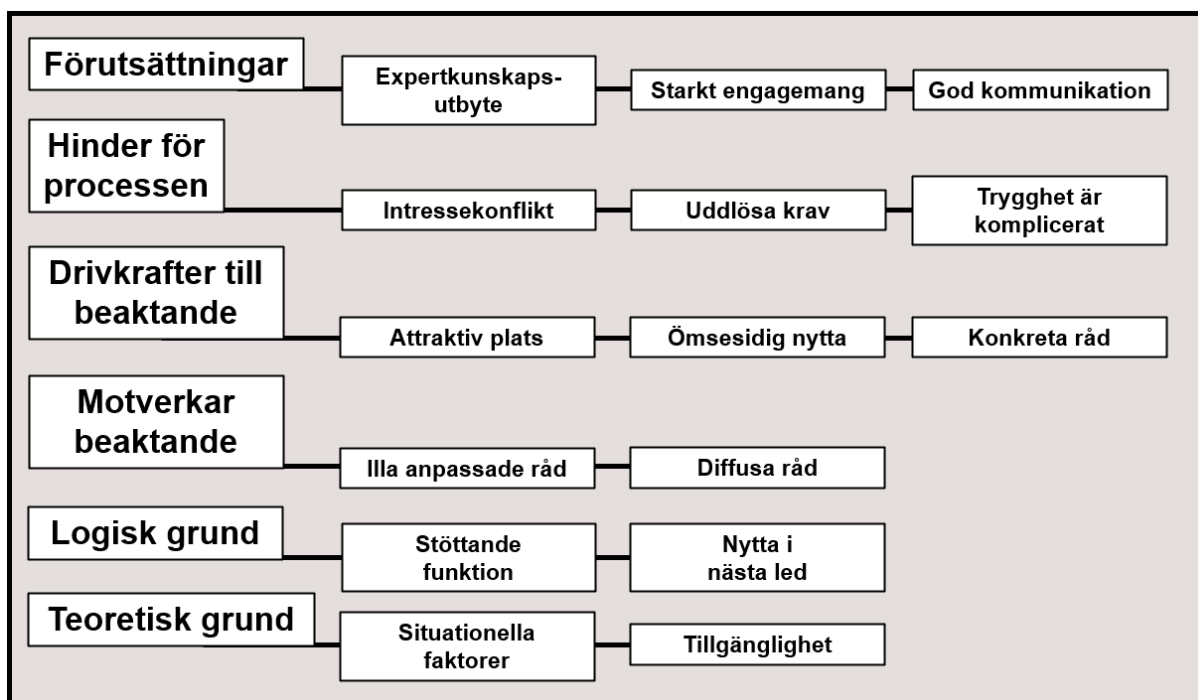
2.4. Analysmetod

Ljudinspelningar från intervjuerna transkriberades och uppgifter med klar koppling till deltagarnas identitet exkluderades från textmaterialet. För att skydda deltagares identitet

användes även pseudonymer som exempelvis "Deltagare 1". De transkriberade intervjuerna analyserades med hjälp av tematisk analys, en metod som används för att identifiera underliggande innebörd i textmaterial som är relevanta för undersökningens syfte (Braun & Clarke, 2006). Det innebar upprepade läsningar av intervjumaterialet för att upptäcka mönster i deltagarnas utsagor. Dessa mönster kodades och jämfördes med liknande mönster som identifierats i intervjuer med andra deltagare. Mönster som kunde relateras till varandra grupperades som teman och namngavs utifrån temats innehåll. Under analysprocessen grupperades teman som identifierats och bedömts vara relaterade till varandra under övergripande teman, där de senare återspeglade respektive temas övergripande innebörd.

3. Resultat

Samtliga 16 samhällsplanerare som deltog i utvärderingen delade med sig av erfarenheter och perspektiv kring sitt arbete med samrådsyttranden under planprocessen. Deltagarna rapporterade både positiva och negativa uppfattningar om arbetet med råd och stöd kring brottsförebyggande och trygghetsskapande perspektiv gällande planhandlingar. Den tematiska analysen av det insamlade materialet styrdes av både intervjuguiden och utvärderingens syfte, och resulterade i att sex övergripande teman kunde identifieras; förutsättningar, hinder för processen, drivkrafter till beaktande, motverkar beaktande, logisk grund och teoretisk grund. Dessa övergripande teman bestod i sin tur av underliggande teman, vilket illustreras i figur 1.



Figur. Tematisk karta med övergripande och underliggande teman som identifierats i materialet

3.1. Förutsättningar

Det övergripande temat "förutsättningar" handlade om deltagarnas allmänna syn på länsstyrelsers och kommuners arbete med råd och stöd kring brottsförebyggande och trygghetsskapande perspektiv under planprocessen. Deltagarna diskuterade även yttre och inre förutsättningar som de ansåg påverkade möjligheterna att implementera perspektiven under planprocessen. Det övergripande temat behandlade deltagarnas utsagor om förhållanden som de upplevde var bidragande till ett fungerande samarbete och dialog mellan länsstyrelsen och kommunen under planprocessen.

Det övergripande temat bestod av tre underliggande teman; expertkunskapsutbyte, starkt engagemang och god kommunikation.

3.1.1 Expertkunskapsutbyte

Detta tema identifierades i deltagarnas utsagor när de betonade vikten av att ha tillgång till expertis som en resurs i arbetet med att integrera brottsförebyggande och trygghetsskapande perspektiv i planprocessen. Expertis kunde i detta sammanhang handla om intern expertis i arbetet. När det gäller förutsättningar för att formulera råd och bistå kommunala

samhällsplanerare i att beakta dessa råd, uttryckte en samhällsplanerare vid länsstyrelsen följande: "Sen känns det som att om man har en person hos sig, så känns det som att där kan man ju också söka kunskap" (Deltagare 2, samhällsplanerare vid länsstyrelsen).

Även samhällsplanerare från kommuner betonade vikten av att ha tillgång till ett externt kunskapsutbyte kring brottsförebyggande och trygghetsskapande frågor i planprocessen:

"Alltså själva syftet med hela samrådet är ju att få in synpunkter ifrån, och det handlar ju om alla möjliga synpunkter, från folk som kan saker som vi behöver ta del av för att få det till en så bra plan som möjligt." (Deltagare 4, kommunal samhällsplanerare).

"Jag tänker att Länsstyrelsen har ju ofta perspektivet att de tar emot eller de ser ju flera kommuners arbeten, så att de har kanske ofta ett exempel på hur en annan kommun har gjort medan vi har mycket svårare att sitta och leta upp det. De får ju det till sig, de granskar ju planer från olika kommuner hela tiden och så där har de ju... Vi har ju ett kunskapsutbyte att göra." (Deltagare 7, kommunal samhällsplanerare).

Kommunernas samhällsplanerare såg länsstyrelsen som en resurs och en källa till ny information som hade potential att förbättra planhandlingarnas kvalitet. Andra deltagare betonade detta externa kunskapsutbyte med länsstyrelsen som en fördel när interna arbetsförhållanden inte tillät en djupgående hantering av brottsförebyggande och trygghetsskapande perspektiv och andra frågor i planprocessen:

"Vi har inte tiden att sätta oss in, utan man då behöver man ju någon som kan de frågorna och som kan gå in och titta på det här. Ja, men utifrån ja med sin kunskap inom området kan jag säga att ja, men detta bör ni tänka på det vi placerar bebyggelsen eller vad för miljöer vi skapar och lite så där. Så det är ju det egentligen vi, i vår roll, behöver. Att det är det som vi förväntar oss eller se det lite som rådgivning." (Deltagare 11, kommunal samhällsplanerare).

"Jag menar, vi sitter ju med så himla mycket olika frågor i en detaljplan, så det är ju bra att länsstyrelsen granskar det för det är ju nästan helt omöjligt att hålla koll

på allt och vi är inte heller experter inom alla områden.” (Deltagare 13, kommunal samhällsplanerare).

3.1.2 Starkt engagemang

Detta tema fokuserar på engagemang som en inre drivkraft av betydelse för huruvida brottsförebyggande och trygghetsskapande råd beaktas under planprocessen. En samhällsplanerare vid länsstyrelsen uttryckte att engagemang kunde vara en personlig egenskap hos en kollega med potential att påverka hur länsstyrelsens råd mottogs av kommunerna:

“Det var ju också ett engagemang som kanske då också var det som smittade av sig till kommunerna, gjorde att de tyckte att det här var intressant. För han kunde förklara bra vad det är som skapar trygghet eller inte trygghet.” (Deltagare 1, samhällsplanerare vid länsstyrelsen).

Denna deltagare menade att kollegans engagemang hade betydelse för att skapa intresse hos kommunerna när det gällde att ta till sig länsstyrelsens råd. Samhällsplanerare vid länsstyrelsen som deltog i utvärderingen betonade att engagemang var en viktig förutsättning, inte bara bland deras egna kollegor, utan även hos externa aktörer som var involverade i planprocessen. En deltagare rapporterade följande: “Sen handlar det väl om politisk vilja i kommunen också. Det är klart tjänstemannen kan sitta och göra hur mycket som helst men det måste ju finnas en politisk vilja kring att arbeta med en fråga” (Deltagare 3, samhällsplanerare vid länsstyrelsen). En deltagare som var kommunal samhällsplanerare betonade att engagemang är viktigt även hos exploitörer:

“Jag tänker att är det en van exploitör, så är de öppna för att kunna bidra och göra något bra för staden också. Och bra trygghetsaspekter. [...] Sen är det ju väldigt olika på exploitörerna och vilken ambitionsnivå de har. Som sagt, vissa vill ju bara bygga och få ut mest pengar av det, liksom i slutändan medan andra har en mer helhetssynbild av det liksom och vill bidra”. (Deltagare 6, kommunal samhällsplanerare).

3.1.3 God kommunikation

Under analysen av det insamlade materialet framkom att möjligheten till god kommunikation mellan länsstyrelsen och kommunen utgör en förutsättning för arbetet med råd och stöd under planprocessen. En samhällsplanerare vid länsstyrelsen betonade vikten av att ha kontakt med aktörer vid kommunen och att hålla föreläsningar om planprocessen som dessa aktörer kunde dra nytta av. Deltagaren beskrev kommunikationen på följande vis:

“Jag var någon gång hos dem och föreläste om planprocessen och vad man kan tycka och i vilka skeden och lite så där försökte underlätta för dem så att de inte har ett lika stort steg in i planprocessen och att man hade lite mer koll även in i kommunerna från andra håll än genom bara plansidan.” (Deltagare 1, samhällsplanerare vid länsstyrelsen)

Att besöka externa aktörer och inleda en konversation kunde enligt deltagaren vara ett sätt att stödja det fortsatta samarbetet under planprocessen. En kommunal samhällsplanerare rapporterade att regelbunden kontakt via en digital kommunikationsplattform underlättade samarbetet genom att länsstyrelsens samhällsplanerare fanns tillgängliga under planprocessens gång:

“Nu när vi träffas digitalt på ett nytt sätt så känns det som att avståndet är kortare och därmed har man större tillgång till länsstyrelsens ingångar och det känns lättare på grund av det att ställa frågor rakt av till dem, mailledes eller telefonledes, de känns mer tillgängliga liksom.” (Deltagare 8, kommunal samhällsplanerare).

En av de kommunala samhällsplanerarna upplevde att samarbetet med länsstyrelsen präglades av god kommunikation som underlättade planprocessen, förutom när det kom till frågor gällande strandskydd:

“Jag tror vi har rätt så bra dialog med länsstyrelsens planavdelning förutom när det gäller strandskydd. Men det är en annan sak, det vill de aldrig släppa alltså. Men annars är de lyhörda och jag tycker att planläggning flyter på rätt bra.” (Deltagare 12, kommunal samhällsplanerare).

3.2. Hinder för processen

Precis som för det övergripande temat "förutsättningar", så var deltagarnas generella syn på länsstyrelser och kommuners arbete med råd och stöd gällande brottsförebyggande och trygghetsskapande perspektiv under planprocessen i centrum även för det övergripande temat "hinder för processen". Skillnaden låg här i att det senare temat inkluderade deltagarnas upplevelser av yttre och inre omständigheter som motverkade möjligheterna att motta och implementera brottsförebyggande och trygghetsskapande perspektiv under planprocessen. Hinder för processen behandlade faktorer som deltagarna ansåg begränsa möjligheterna till konsensus kring frågor och samarbete.

Detta övergripande tema bestod av tre underliggande teman: intressekonflikt, uddlösa krav och trygghet är komplicerat.

3.2.1 Intressekonflikt

Intressekonflikt var ett tema som kunde identifieras i åtskilliga deltagares utsagor. Detta behandlade konflikter som utgjorde hinder i arbetet med råd och stöd kring brottsförebyggande och trygghetsskapande perspektiv under planprocessen. En deltagare ansåg att byggnadsprojekt innebar att ett flertal frågor konkurrerade med varandra och att "...det är många saker att balansera" (Deltagare 10, kommunal samhällsplanerare). En annan deltagare beskrev dessa förhållanden på följande vis:

"Ibland skulle det kunna vara lite motstående intressen också, att man vill å ena sidan ha bra sikt, å andra sidan vill man ha trevligt, spännande gaturum med lite vinklar och vrår och att det blir intressant miljö så där. Ibland kan det vara saker som vill åt olika håll." (Deltagare 4, kommunal samhällsplanerare).

En samhällsplanerare vid länsstyrelsen delade denna bild och menade att frågor om brott och trygghet kunde riskera att bli bortprioriterade: "Man ser som sin arbetsuppgift att driva färdigt ett projekt snarare än att skapa en så bra miljö som möjligt, att man glömmer ibland det kanske" (Deltagare 1, samhällsplanerare vid länsstyrelsen).

Detta tema berörde även deltagares utsagor om att arbetet med att implementera åtgärder i planprocessen kunde hindras av en extern aktör, nämligen exploatören och dennes intressen: "Det som driver exploatörerna är ju alltid maximera vinsten. Och det

är ju det som vi försöker bryta ned på ett eller annat sätt i att forma någon form av ramförslag” (Deltagare 5, kommunal samhällsplanerare). Exploatörens vinstintressen framställs här som en drivkraft som kommunala samhällsplanerare behöver förhålla sig till i sitt arbete. Deltagaren utvecklade under intervjun hur en exploatörs ekonomiska intressen kan påverka beaktandet av länsstyrelsens råd:

“Att ta en sådan synpunkt och trycka den mot en exploatör, om den då skulle innebära, ’du ville bygga 200 lägenheter, det här rådet från länsstyrelsen skulle ge dig 175 lägenheter. Okej, vad får du en lägenhet för? Det är tre miljoner per lägenhet. Okej, nej vi följer inte det rådet’. För det finns en ekonomisk verklighet bakom varje exploatör.” (Deltagare 5, kommunal samhällsplanerare).

En samhällsplanerare vid länsstyrelsen delade denna uppfattning och menade att kommunala samhällsplanerares möjligheter att implementera åtgärder kan styras av vilken exploatör som är involverad i planprocessen:

“Det beror nog ganska mycket på vilken kanske exploatör man sitter med och vilka, ja, förhållanden man har i en specifik detaljplan. För det kan säkert se väldigt olika ut, ibland kan det vara väldigt styrt från andra håll och ibland är det säkert mer öppet och finns större möjligheter att införliva olika typer av åtgärder och tankesätt.” (Deltagare 3, samhällsplanerare vid länsstyrelsen).

Utifrån detta resonemang kan exploatörer förstås som privata aktörer vars drivkrafter visar på heterogenitet. Vissa exploatörers intressen kan kombineras med samhällsplanerares intressen, vilket kan handla om en strävan efter att beakta vissa åtgärder under en planprocess, medan andra exploatörers intressen kan begränsa samhällsplanerarens handlingsutrymme.

En deltagare beskrev hur dennes arbete försvårades när exploatörens intressen stod i konflikt med deltagarens intressen i sin roll som kommunal samhällsplanerare. Detta kunde enligt deltagaren inträffa när exploatören önskade maximera sina byggrätter i ett planområde på ett sätt som avvek från vad som hade planerats: “Det är jobbigt att behöva säga nej, men om de bara ser byggrätter så ser vi också att vi har ett samhälleligt ansvar att bygga en god stad, liksom med alla de perspektiven som ska få plats” (Deltagare 8, kommunal samhällsplanerare).

En av deltagarna beskrev exploatörens drivkrafter på följande vis: "Ja, det är ju de som står för kalaset. Det är också deras visioner som ska förverkligas. Alltså, kommunen sitter ju på planmonopolet och kan ju säga tvärt nej" (Deltagare 10, samhällsplanerare vid länsstyrelsen). Detta uttalande visar på hur exploatörens intressen kan påverka en planprocess, samtidigt som det betonar att kommunen i slutändan har förmåga att neka en exploatör genom att hänvisa till politiska beslutsfattare vid kommunen. Deltagaren beskrev att politiska beslutsfattare, i sin tur, är en aktör vars intressen kan stå i konflikt med samhällsplanerarens handlingsutrymme när det gäller att implementera råd från länsstyrelsen gällande brottsförebyggande och trygghetsskapande åtgärder:

"Ibland blir det som att länsstyrelsens kommentarer hamnar väldigt mycket i konflikt med den politiken som finns i kommunen och hur dom ser på vad som är brottsförebyggande. [...] Man kan framföra liksom det här säger forskningen och det här är exempel från platser där man har byggt och lyckats främja social hållbarhet och så. Och det är inte alltid det går hela vägen fram för liksom i det här området som var på samråd. Och man ska bygga i framförande, från tjänstepersonernas sida, att det kanske inte är toppenbra att bygga superhögt här för att det finns inget som säger att det gynnar social hållbarhet, vilket är ett av syftena med planen. Men vår politik vill att det ska byggas rätt högt." (Deltagare 10, kommunal samhällsplanerare).

Detta uttalande illustrerar hur kommunpolitikens intressen, i detta fall höjd på byggnader, kan komma att prioriteras högre än implementeringen av råd om brottspreventiva åtgärder som kommit från länsstyrelsen under planprocessen. En av deltagarna i denna utvärdering berättade om sin syn på drivkrafter hos politiska beslutsfattare vid kommunen: "Varje politikers högsta önskan, det är att få dit fler permanentboende, få ett högre skatteunderlag och få en levande kommun" (Deltagare 5, kommunal samhällsplanerare). Under samma intervju framställde deltagaren den kommunala samhällsplanerarens handlingsutrymme som begränsat i förhållande till exploatörer och kommunpolitiker, när en kommun som deltagaren inte var verksam i kom på tal:

"Här finns det säkert också olika exploatörer som har gjort saker som har varit positivt. Och ska jag då, om jag hade varit kommunal planerare här...jag väger

ingenting. Jag är en utförare av den här aktörens idéer. Och jag har en politik som säger 'jag har förtroende för den här exploatören.' (Deltagare 5, kommunal samhällsplanerare).

Exploatörer och kommunpolitiker hamnade inte bara i intressekonflikter gällande råd och stöd kring brottsförebyggande och trygghetsskapande perspektiv under planprocessen. Intressekonflikt kunde enligt deltagare även handla om andra frågor som begränsade möjligheten att implementera åtgärder vid design av fysiska miljöer. Åtskilliga deltagare lyfte fram att värden kopplade till natur och djurarter kunde stå i konflikt med övriga intressen under planprocessen. En deltagare betraktade frågor kopplade specifikt till variation av arter och livsmiljöer som en orsak till en vanligt förekommande utmaning i arbetet: "Den vanligaste konflikten är ju mellan biologisk mångfald och människor" (Deltagare 16, kommunal samhällsplanerare). Enligt en samhällsplanerare vid länsstyrelsen kunde åtgärder för att öka trygghet genom att öka belysning på en plats stå i kontrast till åtgärder för att bevara biologisk mångfald:

"Jag tänker alla...biologisk mångfald och så. Det är ingen som säger just vad det kostar men det kostar att plantera det där och det kostar att sätta den där belysningen. Eller belysningen kanske också är jättedålig för fladdermöss eller andra insekter. Men jag tänker att då får man ju väga ihop det." (Deltagare 2, samhällsplanerare vid länsstyrelsen).

Att balansera dessa två värden, trygghet och biologisk mångfald, kunde innebära en utmaning i samhällsplaneringen och en nödvändighet för att hitta bästa möjliga lösning. Resonemanget om balans återspeglades hos en kommunal samhällsplanerare som menade att politiska intressen i slutändan vägde tyngre än yttranden från experter om att prioritera intressen kopplade till djurarter:

"Jag ska ju väga samman det här. 'Naturen får ge vika på foten här, för min politik vill att det här ska bebyggas'. Då hjälper det inte att den här naturhandläggaren på länsstyrelsen vet jättemycket om de här grodorna, för vi vill ändå flytta på dem." (Deltagare 5, kommunal samhällsplanerare).

3.2.2 Uddlösa krav

Deltagarna i utvärderingen ansåg att länsstyrelsens råd i samrådsyttranden beträffande brottsförebyggande och trygghetsskapande åtgärder upplevdes som uddlösa. Inom detta tema delade deltagarna synen att detalj- och översiktsplaner inte gav länsstyrelsen full befogenhet att kräva att perspektiven på brottsförebyggande och trygghetsskapande skulle beaktas på samma sätt som miljökvalitetsnormer och strandskydd i planprocessen. Trots en viss öppenhet för att inkludera dessa perspektiv ansågs länsstyrelsens råd sakna tyngd:

“Sen är det ju så att kommunen...vi har ju planmonopolet men liksom de krav vi kan ställa i detaljplanen är kanske lite uddlösa ibland. Vi kanske inte kan påverka alla delar där som skulle behöva påverkas i det utifrån brottsförebyggande och sådär, men ganska mycket ändå och just det här med allmän plats och liksom där kan vi ju ändå gå in och styra.” (Deltagare 6, kommunal samhällsplanerare).

Några deltagare ansåg att länsstyrelsens råd om brottsprevention och trygghet i samrådsyttranden inte kunde prioriteras framför andra värden. Detta baserades på att länsstyrelsen saknade befogenhet att överpröva frågor om brott och trygghet i planhandlingar, vilket framgick i följande uttalanden:

“Det känns som att det blir andra fokusfrågor som väger tyngre i en detaljplan än trygghetsfrågan. För har vi inte löst geotekniken till exempel, då kan vi få en överprövad plan på grund av det. Men trygghetsfrågan kan ju kanske inte på samma sätt bli överprövad som de tunga hårda frågorna.” (Deltagare 13, kommunal samhällsplanerare).

“Som planhandläggare när jag läser länsstyrelsens yttrande lägger jag vikt vid det som är lagstadgat och tydligt länsstyrelsens roll. Där ligger jag min vikt. På det rådgivande lägger jag inte riktigt lika stor vikt.” (Deltagare 9, kommunal samhällsplanerare).

Andra deltagare betonade sitt begränsade handlingsutrymme när det gällde vad detaljplaner kan, och inte kan, reglera vilket i sin tur kunde leda till att länsstyrelsens råd kring brottsförebyggande och trygghetsskapande åtgärder inte prioriterades under planprocessen. Detta tema återspeglades i uttalanden som: “Hur gör man belysning? Hur gör man med

plantering och så vidare och så vidare? Det är ju inte frågor som regleras i detaljplaner" (Deltagare 14, kommunal samhällsplanerare). En annan deltagare uttryckte denna begränsning i vad planhandlingar kan reglera genom att säga: "Annars så säger ju liksom bara en plan att det ska vara x antal meter till vägen och så vidare. Det är så få saker som går att styra i en plan" (Deltagare 15, kommunal samhällsplanerare).

Vid diskussioner om åtgärder för ökad belysning och minskad växtlighet för att öka uppsikten och trygghetsupplevelsen på en plats, ansåg deltagarna ofta att råd om sådana åtgärder var av mindre betydelse i samrådsyttranden eftersom kommunen inte har befogenhet att fatta beslut om dessa frågor under planprocessen. Följande uttalanden belyser detta:

"Belysning är bra. Det är inte en planfråga, vi bestämmer inte var lamporna står i detaljplanen, det bestämmer exploitören, så då blir det såhär 'Hörrödu exploitören, nu säger länsstyrelsen här att belysning är bra. Kom ihåg det'. 'Ja, okej'. Och sen så tar man planen vidare. Jag kan inte...och det är ju det här som är det svåra med planläggningen. För jag får inte reglera mer än vad som krävs." (Deltagare 5, kommunal samhällsplanerare)

"En otrygg dunge där det kan ligga någon och smyga bakom en buske, det är ju inte heller som något som vi reglerar. Ibland kan vi reglera i planen här ska det finnas växtlighet eller här ska det in, här ska en parkering stå. Men normalt sett är ju sånt ingenting som kommunen styr, att här måste ni ta bort en buske eller här måste ni plantera en buske. Det är upp till fastighetsägaren. [...] Jag tänker bara parkeringsgarage och lite såna platser att det är bra belysning, det är ju inte vi som kan tvinga fram det." (Deltagare 4, kommunal samhällsplanerare).

3.2.3 Trygghet är komplicerat

Under intervjuerna framkom det att åtgärder för att skapa trygghet ansågs vara mer komplicerade att motta och implementera under planprocessen jämfört med yttranden där länsstyrelsen gett råd om miljö, brandskydd och trafiksäkerhet. Deltagare uttryckte en uppfattning om att trygghet är ett mer abstrakt begrepp jämfört med de övriga frågor som länsstyrelsen kan bedöma under planprocessen. En samhällsplanerare vid länsstyrelsen uttryckte detta på följande vis: "Utifrån min uppfattning, utan att vara expert på området, så

är det något som kanske är svårt att mäta konkret i processen” (Deltagare 3, samhällsplanerare vid länsstyrelsen). En annan samhällsplanerare vid länsstyrelsen ansåg att ge råd om trygghet var utmanande när det gällde att formulera sådana råd och stöd genom samrådsyttranden. Deltagaren betonade vikten av att kontinuerligt arbeta med detta för att säkerställa analyser av hög kvalitet och undvika att begreppet trygghet skulle komma att urholkas:

“Annars så blir trygghetsfrågan bara en rubrik och så handlar det om belysning typ. Så man har en lite snäv syn på trygghet, det blir en sån här skrivbordsprodukt lite att man bara behandlar frågan, men man gör det inte så bra analyser. [...] Jag tänker att ja, om man inte analysera mer, så blir det ju ingen förändring i utformningen av planen utan då konstaterar man att ja, men nu bygger vi bostäder här och det är ju tryggt. Det är ju bra att det finns någon här på natten typ men då skulle ju alla miljonprogramsområden var jättetrygga för där bor ju väldigt många människor, men det hjälper ju inte alltid.” (Deltagare 1, samhällsplanerare vid länsstyrelsen).

Även kommunala samhällsplanerare upplevde att åtgärder för att skapa trygghet var något mer komplicerade och något som i högre grad involverade en subjektiv tolkningsprocess jämfört med andra frågor som länsstyrelsen lämnar yttranden om:

“Här kan det ju ibland vara lätt att blanda samman trygghet med säkerhet, vilket är två skilda saker. Vad som är säkert behöver inte upplevas tryggt, så att säga. Där är det ju alltid lättare för oss att gå in och styra upp någonting som ska vara säkert eller kanske trafiksäkert. Det kan kännas lite mer diffust liksom, hur man ska uppnå det här med trygghet eftersom det inte tvunget behöva vara någonting som upplevs lika av alla heller. Sen kan finns det väl säkert, liksom...Alltså vi vet ju att vi liksom har belysning i staden av flera aspekter och trygghet är en av dem liksom. Men ja nej det, det är ett lite, vad ska man säga lite diffusare ämne.” (Deltagare 7, kommunal samhällsplanerare).

“Det vore ju fantastiskt om det fanns en bestämmelse att ‘den här gårdsplanen ska upplevas trygg’. Det liksom, jag har noll och inga verktyg. Utan det blir min tolkning av trygghetsbegreppet. Det blir min tolkning av en upplevd yta. Det blir

min förmåga att översätta det in i ett trygghetsperspektiv som avgör om det är en bra eller dålig plan utifrån brottsförebyggande hänseende." (Deltagare 5, kommunal samhällsplanerare).

3.2 Drivkrafter till beaktande

Det övergripande temat "drivkrafter till beaktande" sammanfattar de olika faktorer som deltagarna ansåg vara avgörande för att specifika råd i länsstyrelsens samrådsyttranden skulle följas och integreras i planprocessen. Denna del av analysen fokuserade på hur deltagare bedömde enskilda råd från länsstyrelsen för att identifiera vilka faktorer som, utifrån deras perspektiv, ledde till att vissa råd i samrådsyttrandena beaktades.

Detta övergripande tema består av tre underliggande teman: attraktiv plats, ömsesidig nytta och konkreta råd.

3.3.1 Attraktiv plats

Under intervjuerna framkom att råd som överensstämde med kommunala samhällsplanerarens strävan efter att skapa trygga och attraktiva platser var mer benägna att beaktas. En deltagare uttryckte detta på följande sätt: "Det kanske är lättare att genomföra vissa åtgärder som också sammanfaller med att skapa en attraktiv stad, då för att det är ju både trygghetshöjande och att det bidrar till att höja kvaliteten" (Deltagare 6, kommunal samhällsplanerare). En annan deltagare noterade att trygghetsskapande åtgärder ofta prioriterades när sociala frågor behandlades i detaljplaner: "Mer trygghetsaspekter än brottsförebyggande har jag nog erfarenhet av. Om man tittar mer på platsens förutsättningar och jag tycker inte man pratar så mycket om brottsförebyggande åtgärder" (Deltagare 13, kommunal samhällsplanerare). Denna uppfattning om att strävan efter att skapa attraktiva platser prioriterades framför rent brottsförebyggande åtgärder delades av en annan deltagare i utvärderingen. Vid en fråga om vad detta kunde tänkas bero på svarade deltagaren följande:

"Jag börjar reflektera tillbaka till min utbildning, att de inte pratar jättemycket om sånt. Om det liksom kan vara en av anledningarna. Utan det var mer, vad ska man säga, att räddningstjänsten ska kunna komma åt byggnader och så. Lite det här attraktiva platser, det är väl resultatet av att det är låg kriminalitet, tänker jag. Men att det var liksom inte med." (Deltagare, 10, kommunal samhällsplanerare).

Dessa uttalanden visar på att idealet om att skapa en trygg och attraktiv plats är etablerat hos samhällsplanerare, för vissa redan under deras utbildning. Därmed utgör detta ideal en potentiell drivkraft som länsstyrelsens samhällsplanerare kan använda i sin strävan att råd om trygghetsskapande perspektiv ska beaktas i planprocessen. Å andra sidan verkar denna drivkraft inte omfatta råd om brottsförebyggande perspektiv på ett lika tydligt sätt.

3.3.2 Ömsesidig nytta

Precis som konflikter mellan olika aktörers intressen kunde vara ett hinder för att motta råd från länsstyrelsen menade vissa deltagare i utvärderingen att olika aktörers intressen även kunde vara en drivkraft för att implementera trygghetsskapande och brottsförebyggande råd i samrådsyttranden: "De här råden gällande trygghet och brottsförebyggande är ju inte så...det är ju ingen som vill motarbeta det tänker jag. Så att det kanske är inga råd som man alltså har svårt att följa" (Deltagare 7, kommunal samhällsplanerare). Enligt denna deltagare delade länsstyrelse och kommuner samma bild av brottsprevention och trygghet som två prioriterade frågor, vilket påverkade de involverade aktörernas vilja att beakta de råd som länsstyrelsen kommit med via samrådsyttranden. En annan deltagare delade denna uppfattning om skapandet av trygghet i samhället som en gemensam målbild: "I min värld så hör den väldigt mycket hemma i det kommunala styret i hur man i den kommunala världen då vill styra sin kommun för att kunna skapa trygghet" (Deltagare 9, kommunal samhällsplanerare). Utifrån denna uppfattning kan brottsförebyggande och trygghetsskapande råd från länsstyrelsen komma att beaktas om de formuleras på ett vis som knyter an till andra parter intressen.

En deltagare betonade hur ömsesidig nytta som motiverande faktor även hade betydelse för exploatörens vilja att implementera brottsförebyggande och trygghetsskapande åtgärder under planprocessen: "Normalt sett är det ju även i den som bygger husets intresse att det här blir en trevlig och trygg miljö för mina boende som ska hyra lägenheter eller platser" (Deltagare 4, kommunal samhällsplanerare). En annan deltagare hade ett liknande resonemang om när länsstyrelsens råd överensstämmer med andra värden som är viktiga från en exploatörs perspektiv:

"Ibland så kan de här frågorna träffa rätt hos exploatören och man kan såhär 'Jamen fy tusan vad bra, om vi roterar byggnaden och ställer den på annat

sätt ja då får vi mer dagsljus, då har vi inget konstigt hörn som är otäckt eller såhär’.

Så kan man ju göra.” (Deltagare 5, kommunal samhällsplanerare).

3.3.3 Konkreta råd

En annan faktor som deltagarna ansåg vara avgörande för implementering av råd gällande brottsförebyggande och trygghetsskapande åtgärder via samrådsyttranden var kvaliteten på dessa råd och hur de formulerades. På frågan om det är enklare att följa en viss typ av råd än andra svarade en deltagare att: ”...då beror det på hur man har formulerat sig, hur vi har förstått varandra, om jag förstår vad de menar” (Deltagare 9, kommunal samhällsplanerare). Med andra ord var det enligt deltagaren viktigt att de råd som kommunens samhällsplanerare mottar är formulerade på ett tydligt och pedagogiskt sätt.

En deltagare svarade följande på en fråga om huruvida länsstyrelsens råd upplevdes utgöra ett stöd eller ett hinder i dennes arbete under planprocessen: ”Dom skulle eventuellt kunna hjälpa mig om de inte var generella, utan om de var specifika” (Deltagare 5, kommunal samhällsplanerare). Detta uttalande kan tolkas som att råd upplevs vara mer värdefulla ifall de angriper specifika delar av planhandlingen. Ett liknande resonemang identifierades hos en ytterligare deltagare som ansåg att:

”...vi behöver lite mer konkreta synpunkter på det specifika projektet, vilka risker man ser vad det skulle kunna få för konsekvenser och hur man då skulle kunna göra annorlunda för att undvika. Konkret, det är väl sammanfattningen helt enkelt.” (Deltagare 11, kommunal samhällsplanerare).

Här betonas vikten av information om eventuella risker som kan motivera att implementera länsstyrelsens råd under planprocessen samt exempel på konkreta åtgärder. Vikten av att ge exempel på åtgärder betonades även av en deltagare som menade att detta hade potential att leda till implementerade av åtgärder i enlighet med länsstyrelsens råd:

”Det som oftast kan ge någon direkt verkan är ju att man har mer konkreta exempel på hur man ska ta tillvara på den informationen de ger. Att dom ger exempel när dom säger någonting ’att för att verka brottsförebyggande i den här planen ser vi det som bra om parkeringen kan lokaliseras eller liksom utformas på

detta sättet och för att öppna det kan ni göra så här och så här'." (Deltagare 7, kommunal samhällsplanerare).

3.4 Motverkar beaktande

Under analysen av deltagarnas uttalanden framkom ett övergripande tema "motverkar beaktande" som beskrev faktorer som hindrar integreringen av specifika råd från länsstyrelsen. Detta övergripande tema bestod av två underliggande teman: illa anpassade råd och diffusa råd.

3.4.1 Illa anpassade råd

Vissa kommunala samhällsplanerare i utvärderingen ansåg att länsstyrelsens samrådsyttranden vara dåligt anpassade till deras arbete under planprocessen. En deltagare nämnde att: "...samrådsyttrande är relativt sent i processen eftersom vi själva har startat så tidigt med tankarna" (Deltagare 9, kommunal samhällsplanerare). En annan påpekade svårigheten med att flytta en parkeringsplats när man kommit så långt som till samråd: "Det kan vara ganska svårt att flytta på en parkeringsplats när man kommit så långt som till samråd" (Deltagare 8, kommunal samhällsplanerare). Dessa uttalanden antyder en bristande överensstämmelse och insyn i arbetsrutinerna mellan länsstyrelser och kommuner i planprocessen.

3.4.2 Diffusa råd

Deltagarna i utvärderingen upplevde att diffusa råd utgjorde en utmaning för kommunala samhällsplanerare att följa länsstyrelsens råd kring brottsförebyggande och trygghetsskapande perspektiv. En deltagare betonade behovet av tydligare vägledning från länsstyrelsen för att underlätta implementeringen av deras rekommendationer: "Det är väldigt öppna kommentarer som jag har fått tillbaka på just sociala värden. [...] Där hade det varit väldigt mycket bättre att länsstyrelsen vara lite tydligare så att vi hade något mer stödja oss på" (Deltagare 10, kommunal samhällsplanerare).

En deltagare nämnde svårigheten med tolkning av skriftliga synpunkter och önskade tydligare formuleringar för att underlätta förståelsen: "Det är ju fortfarande väldigt mycket så att vi skickar ut våra planer på remiss och vi får skriftliga synpunkter. [...] det är inte alltid lätt att tolka in vad som vad som sägs i det skriftliga" (Deltagare 6, kommunal samhällsplanerare).

Sammantaget visar detta på utmaningar relaterade till vaghet och brist på konkret vägledning från länsstyrelsen.

Ett tydligt exempel på råd gällande brottsförebyggande och trygghetsskapande perspektiv som upplevdes vara allt för generella och otydliga presenterades av en deltagare som mottagit ett samrådsyttrande som innehöll länkar till websidor med information: "Då var det främst med länkar till massa till olika utredningar och rekommendationer och det var liksom inget råd om hur vi borde agera, hur man borde liksom omforma förslaget, tänk på detta utan 'jamen läs här'" (Deltagare 11, kommunal samhällsplanerare).

Sammantaget betonade kommunala samhällsplanerare att råd som är allt för generella eller otydliga blir svåra att motta och genomföra. En av deltagarna uttryckte följande under en intervju:

"Ska länsstyrelsen vara så specifik i sin rådgivning eller ska de inte vara det? För är man generell så blir det också ingenting av det." (Deltagare 5, kommunal samhällsplanerare).

3.5 Logisk grund

Deltagarna i utvärderingen diskuterade samrådsyttrandets logik och hur det är tänkt att fungera för att underlätta för kommunala samhällsplanerare att motta och genomföra länsstyrelsens råd i planhandlingarna.

Detta övergripande tema bestod av två underliggande teman: stöttande funktion och nytta i nästa led.

3.5.1 Stöttande funktion

Vissa deltagare rapporterade att de betraktade länsstyrelsernas samrådsyttranden som ett stöd under planprocessen. En deltagare uppgav att samrådsyttrandet var ett stöd under arbetsprocessen: "Det har funkat som en liten påminnelse tänker jag, väckarklocka, 'just det, det här är också viktiga saker som ska med'" (Deltagare 4, kommunal samhällsplanerare). Ytterligare en deltagare delade en liknande syn på samrådsyttrandet som en stöttande funktion:

“Det är ju som en check på att ‘har vi har vi fått med allt? Är det något som av det som de skriver som är relevant?’ Det är inte alltid man kan nå hela vägen fram med de premisser planförslaget har. Men, är det någonting jag kan göra i det här skedet så är det så klart tacksamt.” (Deltagare 9, kommunal samhällsplanerare).

En annan deltagare delade sina upplevelser av det senaste samrådsyttrandet och beskrev länsstyrelsens kommentarer som stödjande:

“De var ju ganska positiva till hur vi hade hanterat det och det var liksom egentligen lite rådgivande kring begreppshantering och liksom definition av olika begrepp och så där. Och så hänvisar dom till olika vägledningar, så jag upplever inte att det var något konstigt med det, utan vi det var liksom ett ganska bra stöd.” (Deltagare 6, kommunal samhällsplanerare).

Länsstyrelsens stöd kunde även fylla andra funktioner än att bara ge kommentarer om hur kommunala samhällsplanerare hanterat frågor om brottsförebyggande och trygghetsskapande åtgärder. En deltagare rapporterade att länsstyrelsens samrådsyttrande hade fungerat som ett hjälpmedel när en exploatörs plan inte verkade realistisk och genomförbar:

“Ibland vill man ju liksom ha stöd av länsstyrelsen [...] Och då brukar länsstyrelsen hålla med om att det inte känns rimligt och då har man liksom mer på fötterna, att jag bara tar fram ett bättre förslag. I sådana lägen är det ju en stor hjälp. Att när länsstyrelsen kommer med sin tunga makt, så har man det i ryggen.” (Deltagare 8, kommunal samhällsplanerare).

3.5.2 Nyttan i nästa led

Även om samrådsyttrandet är avsett att behandla en specifik fas i planprocessen såg deltagare i utvärderingen länsstyrelsens råd och stöd gällande brottsförebyggande och trygghetsskapande perspektiv som betydelsefulla insikter som kunde leva vidare i planprocessen. Till exempel ansåg en samhällsplanerare vid länsstyrelsen att samrådsyttrandet hade potential att påverka senare faser i planprocessen:

“De kanske inte skriver en lång avsats i planbeskrivningen men de kanske fyller på lite till och det är där sen jag tänker att jag hoppas att de förs över till nästa skede, för det kanske inte är allt som får plats i planbeskrivningen och fyller sin funktion där om det ändå inte är där man styr allt.” (Deltagare 2, samhällsplanerare vid länsstyrelsen).

Även kommunala samhällsplanerare såg länsstyrelsens råd som värdefulla för sitt framtida arbete med andra planprocesser. En deltagare ansåg att länsstyrelsens råd visade på kompetens och var praktiskt användbara i arbetet med framtida planärenden: “Så tycker jag att det är goda råd, smarta saker att tänka på som jag tänker är en bra sak att ha med sig i andra planarbeten också” (Deltagare 8, kommunal samhällsplanerare).

Det fanns även en upplevelse av att länsstyrelsens yttranden kunde fungera som vägledning för kommunala samhällsplanerare vid kommunikation med exploatörer:

“Länsstyrelsens synpunkter väger ju ändå ganska tungt ofta. Det är ju det är bra för oss på kommunen att kunna ha det och hänvisa till då att här har länsstyrelsen lyft att vi behöver tänka mer på det här och då är det ju en väldigt liksom tung och åsikt att kunna vidarebefordra till exploatörerna då.” (Deltagare 6, kommunal samhällsplanerare).

3.6 Teoretisk grund

Under intervjuerna fick deltagarna svara på frågor om CPTED och de teoretiska utgångspunkter som styrde prioriteringsordningen när det kom till brottsförebyggande och trygghetsskapande råd i samrådsyttranden.

Detta övergripande tema bestod av två underliggande teman: situationella faktorer och tillgänglighet.

3.6.1 Situationella faktorer

Flera av deltagarna hade ingen kännedom om CPTED för brottsförebyggande och trygghetsskapande arbete, medan andra var bekanta med begreppet men rapporterade att CPTED inte användes som grund för arbetet under planprocessen: “Jag känner igen begreppet men jag kan inte säga att vi jobbar utifrån den strategin sådär uttalat” (Deltagare 4, kommunal

samhällsplanerare). Trots detta kunde temat situationella faktorer identifieras i deltagares utsagor om hur de betraktade sina möjligheter att implementera åtgärder i enlighet med länsstyrelsens råd i samrådsyttranden.

En deltagare menade att det var möjligt att motverka risker för brott genom att designa den fysiska miljön på ett sätt som motverkar brott:

”Vi kan ändå lite reglera om man nu vill ha mer utblickar mot någon yta och man kan reglera fönster till exempel mot gatan. Det kan ju ändå läggas in i detaljplanen om man vill ha mer lokaler i bottenplan.” (Deltagare 13, kommunal samhällsplanerare).

En annan deltagare betraktade också möjligheter att motverka brott genom design av fysiska miljöer som goda: ”Här ska det vara ett cykelförråd eller här ska det vara...och så blir det någon...där någon kan stå och smyga bakom, att man har dålig uppsikt, det skulle absolut kunna vara något som vi kan styra” (Deltagare 4, kommunal samhällsplanerare).

3.6.2 Tillgänglighet

En annan komponent i det brottsförebyggande och trygghetsskapande arbetet via samrådsyttranden som deltagare lyfte fram som särskilt viktigt var platsens tillgänglighet för samtliga av stadens invånare, oavsett socioekonomisk tillhörighet. Kommunala samhällsplanerare som deltog i utvärderingen berättade om sitt arbete för att öka tillgängligheten och betonade vikten av att utforma fysiska miljöer som är tillgängliga för alla medborgare:

”Det kan uppstå problemområden om de blir för ensidiga, då helt enkelt, och ofta då pratar om er socioekonomiskt utsatta områden, ofta hyresrätter och lägenhetsområden. Då sa den här mån den finns ju ofta med. [...] Det är viktigt att mötas för att man ska ha respekt för andra, förståelse för varandra och liksom se varandra. Att det inte är något främmande där borta utan att man rör sig inom liksom samma områden.” (Deltagare 11, kommunal samhällsplanerare).

”Där pratar vi om hur viktigt det är att folk rör sig ute och att alla sorters människor rör sig och att vi behöver liksom öka hur man möter varandra och att

det ska vara mer gång och cykelvägar och inte så mycket biltrafik som bara swishar förbi och sådär. [...] För jag tycker det pratas mer om liksom att göra samhället mer öppet för många och inte separera." (Deltagare 15, kommunal samhällsplanerare).

En samhällsplanerare vid länsstyrelsen ansåg att: "...man bör ju utforma staden så att den är så pass trygg, både bilar men andra perspektiv är också trygghetsskapande. Så att man kan ha en frihet. Man begränsar ju folks frihet annars om man inte skapar sådana miljöer" (Deltagare 1, samhällsplanerare vid länsstyrelsen). Samma deltagare kopplade även idealet om tillgänglighet till ett jämställdhetsideal och menade att arbete med brottsförebyggande och trygghetsskapande frågor kräver en djupare analys av trygghet utifrån ett perspektiv som tar hänsyn till jämställdhetsfrågor:

"Vi gör ju den här platsen för alla. Och 'det här blir ju jämställt och bra', men när man tittar på det alltså... Man måste ju ha den här statistiken för att visa att 'nej, men det används inte av alla'. Vad beror det på? Och så måste man analysera det lite mer och inte bara säga att vi inte gör skillnad på om det här ska vara tjejer eller killar. Jag tror att många förenklar jämställdhet på det sättet att man inte ser skillnaderna helt enkelt." (Deltagare 1, samhällsplanerare vid länsstyrelsen).

4 Diskussion

Deltagarna i utvärderingen framhöll olika faktorer som påverkade möjligheterna att ta emot och implementera länsstyrelsens råd om brottsförebyggande och trygghetsskapande åtgärder i planprocessen. Deltagarna betonade vikten av tillgång till både intern och extern expertis för att möjliggöra kunskapsutbyte. Ett starkt engagemang i frågor om brottsprevention och trygghetsskapande sågs som en drivkraft hos involverade aktörer för att formulera, ta emot och implementera råd under planprocessen. Att upprätthålla en god kommunikation och tillgänglighet mellan länsstyrelsens samhällsplanerare och kommunala samhällsplanerare ansågs vara en nödvändig förutsättning för effektivt samarbete under planprocessen. Deltagarna identifierade hinder, inklusive intressekonflikter, mellan olika aktörer i planprocessen. Deltagare i utvärderingen rapporterade en uppfattning om bristande befogenheter att ställa krav på brottsförebyggande och trygghetsskapande åtgärder genom

samrådsyttranden samt en uppfattning om att implementera råd om trygghetsskapande åtgärder var mer komplicerat än råd som rörde andra värden under planprocessen.

När det gällde faktorer som enligt deltagarna ledde till att råd i samrådsyttranden följdes i högre utsträckning framhölls vikten av tydlighet. Tydlighet upplevdes som en intern förmåga att formulera råd på detalj- och översiktsplaner samt att göra kommunala samhällsplanerare mottagliga för dessa. Enligt deltagarnas erfarenheter tenderade länsstyrelsens råd att följas när de var konkreta och bidrog till att skapa attraktiva platser med ömsesidig nytta för alla parter i planprocessen. Att skapa attraktiva platser överensstämmer även med idéer om att aktivera fysiska platser genom att skapa mötesplatser och öka närvaron samt flödet av människor (Jacobs, 2005). Deltagarna i utvärderingen ansåg att länsstyrelsens råd sällan följdes när de upplevdes som diffusa och dåligt anpassade till de kommunala samhällsplanerarnas arbetsprocess.

Några av deltagarna i utvärderingen delade med sig av sin tolkning av samrådsyttrandens logik. De såg samrådsyttrandena som ett stöd i arbetet och ett värdefullt hjälpmedel, både för planprocessen och för framtida planärenden. Deltagarna tolkade de teoretiska grunderna för samrådsyttrandet som en strategi för att motverka brott genom design av fysiska miljöer och öka samhällsmedborgarnas känsla av att kunna röra sig fritt på en plats.

Det identifierades vissa begränsningar med utvärderingen som behöver adresseras. De flesta kommunala samhällsplanerare som tillfrågats valde att inte delta i utvärderingen, vilket kan ha påverkat resultatet eftersom utvärderingen potentiellt gått miste om betydelsefulla och konkurrerande upplevelser hos samhällsplanerare. Andra omständigheter som kan ha påverkat resultatet är det faktum att de kommunala samhällsplanerare som deltog endast representerade två av Jämtlands totalt åtta kommuner. Däremot representerade deltagarna en stor del av Hallands läns kommuner, vilket kan tyda på en eftersträvansvärd variation i deltagarnas erfarenheter.

I utvärderingen deltog kommunala samhällsplanerare som var aktiva utanför Hallands och Jämtlands län, även detta kan ha påverkat resultatet av utvärderingen. Det är möjligt att dessa deltagares upplevelser skilde sig avsevärt från kommunala samhällsplanerare i Hallands och Jämtlands län, inte minst med tanke på att dessa deltagare mottagit samrådsyttranden från

länsstyrelser utanför dessa två län. Samtidigt kan dessa deltagares erfarenheter betraktas som en tillgång för att få en djupare insyn i kommunala samhällsplanerarens möjligheter att motta och genomföra brottsförebyggande och trygghetsskapande råd via samrådsyttranden. Dessutom kunde flera teman och upplevelser identifieras och kopplas samman i deltagarnas utsagor, oavsett var deltagarna var verksamma rent geografiskt.

4.1 Slutsats

Samhällsplanerarna upplevde att tillgång till expertis, god kommunikation, starkt engagemang, konkreta råd och ömsesidig nytta var avgörande faktorer som påverkade deras förmåga att formulera, ta emot och implementera de råd som länsstyrelserna förmedlade genom samrådsyttranden.

Referenser

- Boverket. (2019). *Brottsförebyggande och trygghetsskapande perspektiv och åtgärder i samhällsbyggnads processen*. Rapportnummer: 2019:20. Boverket.
- Braun, V., & Clarke, V. (2006). Using thematic analysis in psychology. *Qualitative Research in Psychology*, 3(2), 77-101.
- BRÅ. (2023, 10 Oktober). *Situationell prevention*. Hämtad från <https://bra.se/forebygga-brott/forebyggande-metoder/situationell-prevention.html>
- Crowe, T. D. (2000). *Crime Prevention through environmental design* (3 uppl.). Elsevier.
- Grut, G. (2021). *Samrådsyttranden som brottsförebyggande insats: Uppföljning av länsstyrelserna i Jämtlands län och Hallands läns samrådsyttranden med brottsförebyggande och trygghetsskapande råd om kommuners detalj- och översiktsplaner 2015–2021*. BRÅ. Hämtad från https://bra.se/download/18.79079f9d17cc01fce501155/1637577515900/2021_0299_Samrådsyttranden%20som%20brottsförebyggande%20insats.pdf
- Jacobs, J. (2005). *Den amerikanska storstadens liv och förfall*. Daidalos.
- Justitiedepartementet. (2017). *Tillsammans mot brott. Ett nationellt brottsförebyggande program*. Regeringens skrivelse 2016/17:126.
- Sarnecki, J., & Carlsson, C. (2022). *Introduktion till kriminologi: Volym II*. Studentlitteratur.
- SFS. (2010:900). *Plan- och bygglag*. Sveriges riksdag. Hämtad från https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/plan-och-bygglag-2010900_sfs-2010-900/

SFS. (2023:196). *Lag om kommuners ansvar för brottsförebyggande arbete*. Sveriges riksdag. Hämtad från https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/lag-2023196-om-kommuners-ansvar-for_sfs-2023-196/

Yin, R. K. (2019). *Kvalitativ forskning från start till mål*. Studentlitteratur.

Bilaga

Intervjuguide – samhällsplaneringsintervjuer om trygghet och brottsförebyggande åtgärder i planhandlingar

1. Introduktion:

- Hur ser samarbetet ut mellan er och länsstyrelsen gällande trygghet och brottsförebyggande åtgärder?

2. Förutsättningar för mottagande av insats

- Hur har ert arbete kring planhandlingar förändrats sedan länsstyrelsen 2018 påbörjade sina samrådsyttringar gällande brottsförebyggande och trygghetsskapande?
- Hur ser du på handlingsmöjligheter gällande länsstyrelsens samrådsyttranden? Är de generellt lätta eller svåra att implementera i planhandlingarna, och varför då?
- Vad tror du skulle behövas för att i högre utsträckning kunna beakta de råd som länsstyrelsen ger angående trygghetsskapande eller brottsförebyggande perspektiv i samhällsbyggnadsprocessen?

3. Insatsens styrkor och svagheter

- Vilka åtgärder prioriteras när det kommer till brottsförebyggande och trygghetsskapande?
- Ur vår tidigare rapport gällande samrådyttranden som en brottsförebyggande insats i Jämtlands och Hallands län framkom det att trygghetsskapande åtgärder prioriterades högre än brottsförebyggande, stämmer detta även in på er? Och varför har ni i så fall gjort denna prioritering?
- Utifrån CPTED, vilka principer prioriterar ni i högre utsträckning vid planhandlingar respektive vilka prioriterar ni bort och varför?

4. Uppfattning om insatsen

- Vad tycker du om de samrådyttranden som kommer från länsstyrelsen? Hjälper eller stjälper de ert arbete kring planhandlingar?
- Vad krävs för att implementering av brottsförebyggande och trygghetsskapande perspektiv ska ske i högre utsträckning än i dagsläget?

5. Avslutning

- Finns det något som du vill tillägga kring implementering av brottsförebyggande och trygghetsskapande åtgärder i planhandlingar?