



LUNDS
UNIVERSITET

Vem bryr sig om skräplagen?

En rättssociologisk studie om faktorerna som påverkat
implementeringen av den nya nedskräpningslagen

Emelie Frisk

Handledare: Anna Sonander

Termin: 6

Nivå: Kandidatuppsats

Kurskod: RÄSK02

Abstract

The main purpose of this study, which is performed from a sociology of law perspective, is to illuminate the factors that have direct impact on the implementation of the new litter law, applying in Sweden from summer 2011. The study was founded on Naturvårdsverket's reports regarding particular commitment to prevent litter in our community.

Material for the study was collected by a quantitative survey for young adults born between 1994-1996, as well as two qualitative interviews: one with the Police department and one with the City Council maintenance department in Helsingborg. The results show that young adults to low educated parents care more for the environment, and that young adults to high educated parents know more about the litter law. The work with preventing litter is complicated for the authority because of the lack of a common project manager connected to the duty, as well as the lack of resources.

Nyckelord: Nedskräpning, implementering, allmänhet, Polisen, Drift- och underhåll, normmodellen.

Antal ord: 11 038

Innehållsförteckning

1. FÖRKORTNINGAR	5
2. BAKGRUNDSBESKRIVNING	6
2.1 SYFTE OCH FRÅGESTÄLLNINGAR	6
2.2 RÄTTSSOCIOLOGISK RELEVANS	7
2.4 DISPOSITION	8
3. BAKGRUND	9
3.1 DET HÄR SÄGER LAGEN	9
3.2 NATURVÅRDSVERKETS RAPPORTER	10
4. TIDIGARE FORSKNING	11
4.1 IMPLEMENTERING	11
4.1.1 KUNSKAP	11
4.1.2 LEDNING	11
4.1.3 TILLÄMPNING	12
5. TEORETISKA UTGÅNGSPUNKTER	13
5.1 RUTINAKTIVITETSTEORIN	13
5.2 STREET-LEVEL BUREAUCRACY	14
5.2 NORMMODELLEN SOM ANALYSVERKTYG	15
5.2.1 AKTÖRERNAS MOTIVATION OCH DRIVKRAFTER SOM PÅVERKANSAKTÖRER	15
5.2.2 KUNSKAPSRELATERADE PÅVERKANSAKTÖRER	16
5.2.3 FAKTISKA FÖRUTSÄTTNINGAR SOM PÅVERKANSAKTÖRER	16
6. METOD OCH MATERIAL	17
6.1 FÖRBEREDELSE	17
6.1.1 ENKÄTUNDERSÖKNING	17
6.1.2 DJUPINTERVJUER	18
6.2 TILLVÄGAGÅNGSSÄTT	18
6.2.1 ENKÄTUNDERSÖKNING	18
6.2.2 DJUPINTERVJUER	18
6.3 BORTFALL OCH SVARFREKVENNS	19
6.4 METODPROBLEM	19
6.5 VALIDITET OCH RELIABILITET	19
6.6 ETISKA ÖVERVÄGANDEN	20

7. RESULTAT	21
7.1 UNGDOMARNA	21
7.1.1 BAKGRUNDSFAKTORER	21
7.1.2 (V) VILJA	21
7.1.2 (M) MÖJLIGHETER	24
7.1.3 (K) KUNSKAP	25
7.2 MYNDIGHETERNA	25
7.2.1 (V) VILJA	25
7.2.2 (M) MÖJLIGHET	27
7.2.3 (K) KUNSKAP	29
8. ANALYS	30
8.1 VILJA	30
8.1.1 UNGDOMAR	30
8.1.2 MYNDIGHETER	30
8.2 KUNSKAP	31
8.2.1 UNGDOMAR	31
8.2.2 MYNDIGHETER	31
8.3 MÖJLIGHETER	32
8.3.1 UNGDOMAR	32
8.3.2 MYNDIGHETER	33
9. SAMMANFATTANDE DISKUSSION	34
9.1 TYCKER AKTÖRERNA ATT LAGSTIFTNINGEN RÄTT?	34
9.2 FINNS DET TILLRÄCKLIGT MED KUNSKAP?	34
9.3 FINNS MÖJLIGHETERNA?	35
10. REFERENSER	36
BILAGOR	38
BILAGA 1 - ENKÄTUNDERSÖKNING	38
BILAGA 2 - INTERVJUMALL KOMMUNEN	41
BILAGA 3 - INTERVJUMALL POLISEN	42
BILAGA 4 - SAMMANSTÄLLNING DIAGRAM	43

1. Förkortningar

HSR	Håll Sverige Rent
Ibid	På samma ställe som i föregående hänvisning
LSS	Lagen om stöd och service för funktionshindrade
MB	Miljöbalken
Prop.	Proposition

2. Bakgrundsbeskrivning

Att förstå varför lagar inte efterföljs eller varför det uppstår problem vid implementering av lagar var en av anledningarna till att jag valde rättssociologi som mitt huvudämne. När jag skulle välja ämnesområde för min studie undersökte jag vilka nya lagar som fanns och nedskräpningslagen var en av dem. Jag var sedan tidigare inte så insatt i miljöfrågor och såg det därför som en extra utmaning att läsa mig in på ett nytt ämnesområde.

Naturvårdsverket är den myndighet i Sverige som har fått i uppdrag från regeringen att genomföra en särskild satsning för minskad nedskräpning under perioden 2011-2013. I en av deras utredningar konstaterar Naturvårdsverket att implementeringen av nedskräpningslagen bland annat brister på grund av att polisen har för lite resurser, kommunen för lite kunskap men även på grund av de attityder som finns till nedskräpning.¹ Till en början var jag intresserad av att göra en undersökning av implementeringsarbetet av nedskräpningslagen utifrån ett myndighetsperspektiv, men då det upptäcktes att det var många olika faktorer som påverkade hur väl lagen fick fäste byttes fokus då jag insåg att det inte bara var inom myndighetsperspektivet som påverkningsfaktorerna fanns. Rättssociologin handlar om ett samspel mellan om rätten finns i samhället, om samhället finns i rätten eller om det sker en växelverkan och därför tyckte jag det var intressant att även ta in allmänheten som en aktör för att ge studien en bredd.

”Apropå parker: Det är ofta grisigt efter en solig kväll. Vem plockar upp? Hellre än att skriva böter ber vi om hänsyn. Din morsa jobbar inte här”²

Citatet är hämtat från Twitter där två yttre befäl hos Östermalmspolisen i Stockholm skriver om sin vardag. Citatet kan sammanfatta de svårigheter som Polisen ställs inför som en aktör ”mellan två stolar” då de både ska agera efter myndighetsdirektiv, men också vara ute på fältet bland allmänheten. Att Polisen hellre ber om hänsyn än skriver böter ger oss en fingervisning både åt vad allmänheten har för attityder till nedskräpning, men också att Polisen vädjar åt dessa attityder att bli bättre för att kunna lägga sina resurser där de som mest behövs.

Här är mitt bidrag och förmodligen är detta bara ett startskott av vad som komma skall inom området nedskräpning. Det ska bli intressant att följa nedskräpningslagen och se hur den utvecklas i framtiden.

2.1 Syfte och frågeställningar

Syftet för denna studie är att undersöka vilka faktorer som påverkat implementeringen av den nya nedskräpningslagen (MB 29 kap. 7a§). För att kunna belysa dessa faktorer har två kvalitativa undersökningar gjorts med representanter från kommunen respektive Polisen i Helsingborg. Vidare har en kvantitativ undersökning gjorts riktad till allmänheten som representeras utav ungdomar på en gymnasieskola i Helsingborg, födda åren 1994-1996.

¹ Naturvårdsverket, *Det här är ingen skräpfråga! En utvärdering av kommunernas arbete mot nedskräpning*, rapport 6494, Bromma 2012

² Twitter @YB_Sodermalm, maj 2012

Mina frågeställningar är:

- Upplever de tre aktörerna i studien att det är rätt sätt att få ordning på nedskräpningen genom att stifta lag om förbud?
- Har de tre aktörerna i studien den kunskap om den nya nedskräpningslagen som krävs för att kunna fullgöra det som förväntas av dem?
- Har de tre aktörerna i studien de möjligheter som krävs för att upprätthålla eller följa nedskräpningslagen?

2.2 Rättssociologisk relevans

Nedskräpningsfrågan och den nya nedskräpningslagen blir rättssociologisk relevant då en lag aldrig är starkare än den norm som ligger under den.³ För att kunna förstå svårigheten med implementeringen av nya lagar krävs det att man tittar på faktorerna som ligger bakom, alltså de normer som påverkar vårt beteende. När en ny lag stiftas skickas det en indikation till samhället på att ett beteende måste förändras och för att kunna förstå varför en lag efterföljs eller inte måste faktorerna belysas.

2.3 Avgränsningar och definitioner

I förhållande till studiens omfattning valdes endast två myndighetsrepresentanter ut – en representant från kommunen på drift- och underhåll och en från Polisen. Det hade i en större studie varit intressant att även belysa fler aktörer då det inom nedskräpningsområdet finns många som samverkar, så som bland annat BRÅ, I love Helsingborg, fastighetsägare i staden, politiker och stiftelsen Håll Sverige Rent m.fl.

Samhällets representanter har avgränsats till ungdomar då Naturvårdsverket i sin slutrapport belyste ungdomar i åldern 15-29 år som den grupp i samhället som skräpar ner mest och jag fann denna grupp intressant att studera närmare. På grund av studiens omfattning och den tid som fanns att disponera valdes gruppen ungdomar att begränsas till dem som är födda åren 1994-1996, då dessa går på gymnasiet och fältet där undersökningen gjorts därmed var lätt att beträda. För den här studien besöktes endast en gymnasieskola och detta kan ha påverkat resultatet då ett visst antal elever på en skola bildar en relativt homogen grupp, vilka kan visas ha bland annat likasinnade attityder och normer. Det hade därmed varit intressant att göra ytterligare undersökningar på andra gymnasieskolor, men i förhållande till denna studies omfattning och tidsbegränsning avgränsades undersökningen till en skola.

Gröningen är ett grönområde i norra Helsingborg som har haft stora problem med nedskräpning då det är ett populärt ställe att ha picknick på. Sommaren 2012 byggdes stora containrar ner i marken under soptunnorna för att öka utrymmet till avfallet som slängs. *I love Helsingborg* är ett projekt som har till syfte att förändra helsingborgarnas beteende och attityder till nedskräpning. Runt om i staden kan man på papperskorgar och reklamskyltar se slogan "I love Helsingborg" som en uppmaning att ta hand om staden och inte skräpa ner. *Helsingborgsfestivalen* är en stadsfestival

³ Citat Håkan Hydén

som pågår i tre dagar i slutet av juli som lockar många besökare till staden. *Implementering* innebär i det här sammanhanget processen vid införandet av nya lagar, i det här fallet nya nedskräpningslagen (MB 29 kap 7a§). Med *nedskräpning* i studien menas det i likhet med det som beskrivs i lagtexten, nämligen nedskräpning i form av snabbmatsförpackningar, glas- och plastflaskor, olika typer av dryckesförpackningar, engångsgrillar och andra engångsartiklar som sker på allmänna platser i samhället. När ordet *nedskräpning* används framöver i uppsatsen hänvisas innebörden till ovannämnda definition och när ordet *nedskräpningslagen* hädanefter används syftas det till lagändringen som finns i MB 29 kap 7a§.

2.4 Disposition

Uppsatsen är indelad i tre delar där den inledande delen består av syfte, avgränsningar, definitioner och begrepp för att ringa in ämnesområdet för studien. I den andra delen presenteras vad som tidigare hänt inom nedskräpnings- och implementeringsområdet i form av bakgrund och tidigare forskning. Här presenteras också teoretiska utgångspunkter som studien vilar på. I den tredje delen beskrivs metod och material för att sedan avslutas med resultat och analys där ungdomarnas respektive myndigheternas svar presenteras och analyseras var för sig. Dessa svar sammanvävs avslutningsvis i diskussionsdelen.

3. Bakgrund

3.1 Det här säger lagen

Innan den nya lagen om nedskräpningsförseelse trädde i kraft den 10 juni 2011 var det fortfarande straffbart att skräpa ner på allmän plats enligt *MB 15 kap 30§*.

Straffbestämmelsen återfanns i *MB 29 kap 7§*, vilket innebar att den som med uppsåt eller oaktsamhet skräpar ned utomhus på en plats som allmänheten har tillträde eller insyn till döms för nedskräpning till böter eller fängelse i högst 1 år. För att tidigare bli dömd för nedskräpning enligt nämnda paragraf krävdes det att ärendet lagfördes, vilket sågs som resurskrävande.⁴

Efter attitydundersökningar och skräpmätningar ansåg regeringen att nedskräpningen borde ses som ett samhällsproblem och för att angripa problemet la man genom prop. 2010/11:125 fram förslaget om att lindrigare överträdelser av nedskräpning ska särskiljas från nedskräpning av normalgraden och alltså få en egen straffbestämmelse i form av *nedskräpningsförseelse* med penningböter i straffskalan. Den nya lagen, *MB 29 kap 7a§*, ska tillämpas om nedskräpningen är att anse som mindre allvarlig. Med mindre allvarlig menar man nedskräpning i form av snabbmatsförpackningar, glas- och plastflaskor, olika typer av dryckesförpackningar, engångsgrillar och andra engångsartiklar som sker på allmänna platser i samhället. Hit räknas inte cigarettfimpar, bussbiljetter och liknande småskräp, utan en sådan nedskräpning ses endast som ringa brott och faller utanför det straffbara området.⁵

Enligt propositionen som ledde fram till lagändringen var syftet att en effektiviserad sanktion mot nedskräpning skulle utgöra en tydlig markering från samhällets sida att nedskräpningsförbudet är av stor vikt. Dock påpekas även att det är viktigt att också arbeta med attityder i samhället och att skicka signaler om att det inte är acceptabelt att skräpa ner.⁶

Miljöbalken

15 kap 30§:

Ingen får skräpa ner utomhus på en plats som allmänheten har tillträde eller insyn till.

29 kap 7§:

Den som med uppsåt eller oaktsamhet skräpar ner utomhus på en plats som allmänheten har tillträde eller insyn till döms för nedskräpning till böter eller fängelse ett år.

⁴ Prop. 2010/11:125

⁵ Ibid

⁶ Ibid

29 kap 7a§:

Den som begår en gärning som avses i 7§ döms för nedskräpningsförseelse till penningböter, om nedskräpningen är att anses som mindre allvarlig.

3.2 Naturvårdsverkets rapporter

Naturvårdsverkets rapporter har legat till grund för denna studie då de är bland de första utvärderingar som gjorts på den nya nedskräpningslagen. Efter Naturvårdsverket avslutade sin sista rapport 2013 valde dem också att avsluta sitt arbete med nedskräpningsfrågan på grund utav resursbrist.⁷

Naturvårdsverket fick via ett regleringsbrev i uppgift av regeringen att genomföra en särskild satsning för minskad nedskräpning under åren 2011-2013. I uppdraget har det ingått att utveckla vägledning till kommunerna samt att utöka informationen till allmänheten.⁸ Arbetet redovisades årligen och 2012 släpptes rapporten *Det här är ingen skräpfråga! En utvärdering av kommunernas arbete mot nedskräpning* där en nulägesbeskrivning gjordes och i utvärderingen belystes utvalda kommuners syn på nedskräpningen, vilka insatser som dessa kommuner gjort, vilka resultat som kommunerna uppnått samt de bakomliggande faktorerna som har haft betydelse för nedskräpningsarbetet. Det som flera av de tillfrågade kommunerna lyfte fram som interna svagheter var bland annat resursbrister samt att arbetet mot nedskräpning bedrevs i projekt vid sidan av de ansvariga personernas ordinarie arbetsuppgifter. Man saknade en ansvarig person med uppgift att driva ett förebyggande arbete mot nedskräpning då man inte hade någon som på heltid arbetade med nedskräpningsfrågan i någon utav de tillfrågade kommunerna. I rapporten tar man även upp samhällets attityder till nedskräpning, vilka är ett resultat av människans värderingar, normer, attityder och vanor. Naturvårdsverket menar att de som främst skräpar ner är människor i åldrarna 15-29. När allmänheten tillfrågades om varför man skräpar ner svarade majoriteten bristen på papperskorgar som den vanligaste faktorn.⁹

Den avslutande rapporten *Strategiskt arbete för minskad nedskräpning* som släpptes i april 2013 var avsedd att stötta kommunernas arbete och att sprida kunskap om metod, verktyg och arbetssätt inom nedskräpningsområdet. Även här lyftes det upp som en framgångsfaktor att ha ett tydligt utpekat ansvar till en person eller en arbetsgrupp upp som ansvarar för det strategiska arbetet. Alla delar inom en kommun som berörs måste vara delaktiga i arbetet. Samarbete mellan förvaltningarna lyftes vidare upp som en framgångsfaktor eftersom nedskräpningsfrågan berör många olika delar av kommunens verksamhet. Förutom arbetet över förvaltningsgränserna var det även viktigt med samverkan mellan andra aktörer så som polis, centrumförening och brottsförebyggande råd.¹⁰

⁷ Efter samtal med Sanna Due på Naturvårdsverket i maj 2013

⁸ Naturvårdsverket, 2012

⁹ Ibid

¹⁰ Naturvårdsverket, *Strategiskt arbete för minskad nedskräpning. Vägledning för kommuner*. Rapport 6551, Bromma 2013

4. Tidigare forskning

Inom just ämnet nedskräpning och nedskräpningslagen har det sedan tidigare inte gjorts mycket forskning, dels för att det är svårt att mäta graden av nedskräpning men också för att lagen är relativt ny. Fokus har här i stället lagts på implementeringsbegreppet som är det centrala i den här studien.

4.1 Implementering

Vid litteraturgenomgången inom ämnet implementering har några återkommande begrepp dykt upp för vad som krävs för att en implementering ska lyckas av vad avsaknad av vissa begrepp kan leda till. Grunden till att en implementeringsprocess startas handlar om att någon upplever att det finns ett problem som behöver åtgärdas. Det kan finnas nuvarande insatser som inte fungerar som måste justeras eller så behöver helt nya insatser sättas in.¹¹ För att implementeringsprocessen ska lyckas krävs det att tillämparna vill, kan och förstår intentionerna med den reform som ska sättas i verket.¹²

4.1.1 Kunskap

Det första steget i en implementeringsprocess blir således att undersöka om det finns något behov av förändring. Ju mer påtagligt ett behov om en förändring är, desto mer ökar chanserna att implementeringen kommer att lyckas.¹³ När det togs fram en prostitutionsstrategi i Malmö 2005-2006 undersöktes behovet av strategin. Då man såg att det fanns ett behov var det därmed också lättare att implementera strategin då aktörerna kunde förstå och ta till sig implementeringsbehovet.¹⁴ Ju mer exakt en förändringsstrategi presenteras, desto mindre utrymme lämnas till tolkningar och handlingsfrihet hos aktörerna i implementeringsleden.¹⁵ En utav grunderna för en lyckad implementering är att aktörerna har förståelse och kunskap om den process som startas. Om en åtgärd är okänd för alla utom den som konstruerat den faller hela implementeringen. Kunskapspridningen kan vara formell och gå ut via reklam eller informationsbrev, men den kan även vara informell och spridas genom mun-till-munmetoden. Kunskap är en förutsättning för att en process ska kunna följas, dock ingen garanti att den faktiskt följs.¹⁶

4.1.2 Ledning

En stor nyckelfaktor i de implementeringsprocesser som har lyckats har varit att man har utsett en ambassadör eller projektledare för implementeringen. Denna person kan vara en chef inom

¹¹ Roselius, Maria & Sundell, Knut (red.), *Att förändra socialt arbete: forskare och praktiker om implementering*, 1. uppl., Gothia, Stockholm, 2008 s. 31

¹² Wolmesjö, Maria & Zanderin, Lars (red.), *LSS: regelsystem, implementering och realitet*, Studentlitteratur, Lund, 2009 s. 63

¹³ Roselius & Sundell 2008 s. 33

¹⁴ Laanemets, Leili, *Från policy till verksamhet: implementering av Malmös strategi mot prostitution*, Hälsa och samhälle, Malmö högskola, Malmö, 2008

¹⁵ Andréasson, Ester, *"Det är väldigt mycket datoriserat är det": en studie om IT-utvecklingen i ett landsting: policy, implementering och praktik*, Institutionen för ekonomisk och industriell utveckling, Linköpings universitet, Licentiatavhandling Linköping: Linköping, 2011 s. 45

¹⁶ Roselius & Sundell, 2008 s. 21

organisationen eller tas in utifrån genom konsultuppdrag.¹⁷ Fördelen med att ha en eller flera personer som jobbar övergripande med implementeringsprocessen är att den organisatoriska kompetensen behövs för att kunna se lösningar som är gränsöverskridande. En organisatör har möjligheter att se hur arbetet fördelas mellan olika berörda aktörer inom implementeringsprocessen och kan även upptäcka eventuella brister.¹⁸ Denna person kan då i sin roll ge praktiskt stöd i implementeringen och stödja professionella att använda den nya metoden i sitt vardagsarbete. Det är en klar fördel om man kan utse en organisatör som helt och hållet kan ägna sig åt implementeringsprocessen utan att splittras med många andra uppgifter.¹⁹ Vid implementeringen av en prostitutionstrategi i Malmö var det just avsaknaden av en samlande kraft som gjorde arbetet svåruppstartat. De anställda fick organisera arbetet på egen hand och svårast var det för de projektanställda vars uppdrag var oklart formulerade.²⁰ Om aktörerna kommer från olika organisationer som har olika uppdrag och följer olika regelsystem kan det utgöra en grogrund för samverkansproblem, vilket en samordnare eller en styrgrupp kan se i god tid och leda på rätt väg.²¹

4.1.3 Tillämpning

Ytterligare effekter som kan uppstå vid avsaknaden av en tydlig ledning eller brist på kunskap vid en implementeringsprocess kan visa sig vid tillämpningen av en ny strategi eller policy. Vid genomförandet av LSS-reformen visade utvärderingar att reformen tillämpades på olika sätt av politiker, förvaltningstjänstemän och de funktionshindrade själva. Utvärderingen visade dock att den funktionshindrades behov alltid blev tillgodosett, men på olika sätt. En av orsakerna till detta kunde vara att de centrala målen inte uppnåtts, eller att det saknats information för den funktionshindrade att kunna söka de insatser som personen var berättigad till.²² Att bedöma lagstiftningen olika leder till ökande överklaganden vilket inte är förtroendeskapande och i förlängningen innebär det att den professionella legitimiteten sviktar.²³ Faran med att "plocka russinen ur kakan" och bara välja delar ur en ny metod som man själv känner förtroende för innebär att behandlingstroheten minskar och de positiva effekterna av implementeringen uteblir.²⁴

¹⁷ Roselius & Sundell, 2008 s. 35

¹⁸ Laanemets, 2008 s.97

¹⁹ Roselius & Sundell, s. 36

²⁰ Laanemets, 2008 s. 83

²¹ Ibid s. 82

²² Wolmesjö & Zanderin, 2009 s. 53

²³ Ibid s. 64

²⁴ Roselius & Sundell, 2008 s.26

5. Teoretiska utgångspunkter

De teoretiska utgångspunkterna i denna studie är av både kriminologisk och rättssociologisk karaktär. Rutinaktivitetsteorin används för att förklara hur och varför brott begås och kommer i denna studies analys att behandla ungdomarnas svarsresultat.²⁵ Street-level bureaucracy, eller gräsrotsbyråkrater som de även kallas, är offentligt anställda tjänstemän vilka dels har direktkontakt med medborgarna och dels har handlingsfrihet i utförandet av sina uppgifter och kommer här att behandla analysen av myndigheternas svarsresultat.²⁶ Vidare kommer normmodellen att användas som ett analysverktyg där begreppen vilja, kunskap och möjlighet kommer att fyllas med innehåll utifrån ovannämnda teorier.

5.1 Rutinaktivitetsteorin

Cohen och Felson är grundarna till rutinaktivitetsteorin, vilken bygger på att tre element ska vara uppfyllda för att ett brott ska kunna begås. Om något utav dessa element inte finns att tillgå är det tillräckligt för att ett brott *inte* kan begås, vilket blir intressant utifrån ett brottsförebyggande arbete.²⁷ Varför man begår ett brott i en viss situation men inte i en annan är en intressant fråga inom kriminologisk forskning. Cohen och Felson menar att man står inför olika valsituationer där man kan *välja* att begå brott eller avstå.²⁸

Dessa valsituationer är intimt förknippade med vardagslivets rutiner så som bland annat fritidsaktiviteter och inköp och påverkas av samhällsstrukturen och dess förändringar. Med detta sätt att se på brottsligheten är det vårt dagliga liv som skapar förutsättningar för den brottslighet som finns i vårt samhälle.²⁹ Brottsligheten ses utifrån det här perspektivet som något normalt och beror på de tillfälligheter som erbjuds individen.³⁰ En viktig konsekvens utav detta, menar Jerzy Sarnecki, är att vi inte kan förvänta oss några dramatiska förväntningar i omfattningen och karaktären av brottsligheten utan att det även sker väsentliga samhällsförändringar.³¹

För att ett brott ska kunna begås måste tre element vara uppfyllda. Det måste finnas en *motiverad gärningsman*, ett *lämpligt objekt* och *avsaknad av kapabel väktare*. Dessa element måste samspela i tid och rum för att ett brott ska kunna vara möjligt.³² Den motiverade gärningsmannen blir för denna studies betydelse ungdomen som skräpar ner, vilket kan grunda sig i avsaknaden av sociala normer eller kunskap i nedskräpningsfrågan.³³ Med lämpligt objekt menas i den här studien tillgången till papperskorgar eller möjligheten att slänga skräpet på annat lämpligt sätt. Precis som Cohen och Felson också menar, innebär kapabel väktare i den här studien inte nödvändigtvis

²⁵ Lilly, J. Robert, Cullen, Francis T. & Ball, Richard A., *Criminological theory: context and consequences*, 4. ed., SAGE, Thousand Oaks, 2007 s. 265 ff.

²⁶ Lipsky, Michael, *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services*, 30th anniversary expanded ed., Russell Sage Foundation, New York, 2010 s. 3

²⁷ Sarnecki, Jerzy, *Introduktion till kriminologi*, 2., [uppdaterade och utök.] uppl., Studentlitteratur, Lund, 2009 s. 245-246

²⁸ Lilly, Cullen, & Ball, 2007 s. 266

²⁹ Sarnecki, 2009 s. 245-246

³⁰ Lilly, Cullen, & Ball, 2007 s. 268-269

³¹ Sarnecki, 2009 s. 246

³² Lilly, Cullen, & Ball, 2007 s. 269

³³ Ibid s. 268-269

bara polisen utan även andra som kan se dig begå ett brott, så som vänner, grannar, förbipasserande m.fl.³⁴ Vid avsaknad av någon av dessa tre faktorer uppstår chansen till att ett brott kan begås.³⁵

5.2 Street-level bureaucracy

Lipskys teori om Street-level bureaucracy, eller gräsrotsbyråkrater³⁶, syftar på de offentliga anställda tjänstemännen vilka dels har direktkontakt med medborgarna i sitt dagliga arbete och dels har avsevärd handlingsfrihet i utförandet av sina arbetsuppgifter.³⁷ Med direktkontakt menar Lipsky den direktkontakt som endast sker ansikte-mot-ansikte, men Johansson menar att man även måste se på skillnader mellan olika gräsrotsbyråkrater och då sker inte allt arbete via direktkontakt, utan det kan även ske per telefon eller via korrespondens.³⁸ Med handlingsfrihet menas enligt Lipsky att de offentliga företrädarna i olika utsträckning kan påverka vilka sanktioner och förmåner som ska tillhandahållas men också mängden på dessa.³⁹ Som offentlig företrädare slits man ständigt mellan kraven från stat och regering och mellan kraven som samhällsmedborgarna ställer på de offentliga företrädarna.⁴⁰ I deras arbetssituation menar Lipsky att resurserna för att utföra arbetet är otillräckliga i förhållande till de resurser som krävs för att utföra arbetet, servicekraven tenderar att öka för att möta efterfrågan, de existerande målen tenderar att vara ambitiösa, vaga eller motstridiga och handlingar som är målinriktade är oftast svåra, om inte omöjliga, att följa och leva upp till.⁴¹ Lipsky vänder på det traditionella uppifrån-och-ner-perspektivet på implementering där de politiska beslutsfattarna väntas styra dem som verkställer besluten. I stället ser han perspektivet nerifrån-och-upp, vilket innebär att gräsrotsbyråkraterna har så stor handlingsfrihet att deras handlande bestämmer den offentliga politikens utformning.⁴²

Polisen är, som Lipsky menar, en tydlig gräsrotsbyråkrat.⁴³ I denna studie blir begrepp som direktkontakt med allmänheten och handlingsfrihet något som går att applicera på Polisens arbete. Vidare märks även balansgången mellan kraven från samhället respektive riksdag och regering av i Polisens dagliga arbete samt resursbrister så som ont om personal och låg ekonomisk budget. Drift- och underhåll framstår inte som en tydlig gräsrotsbyråkrat enligt Lipskys definition, men för denna studie utgör aktören Drift- och underhåll en viktig roll då de ansvarar för att tillgodose papperskorgar i staden vilket öppnar upp för möjligheter för

³⁴ Lilly, Cullen, & Ball, 2007 s. 269

³⁵ Sarnecki, 2009 s. 245-246

³⁶ När jag hänvisar till Lipsky kommer jag i fortsättningen att använda översättningen gräsrotsbyråkrater, något som bland annat Johansson (2007 s. 41), med hänvisning till Esping (1984) gör.

³⁷ Johansson, Roine, *Vid byråkratins gränser: om handlingsfrihetens organisatoriska begränsningar i klientrelaterat arbete*, 3. uppl., Arkiv, Lund, 2007 s. 41

³⁸ *Ibid* s. 42

³⁹ Lipsky, 2010 s. 13

⁴⁰ *Ibid* s. 4

⁴¹ Översättning av Sofia Asovic, *Lärare som gräsrotsbyråkrater; en rättsociologisk studie av grundskolelärares tolkning, förståelse och implementering av styrdokument gällande brottsförebyggande arbete*, Lunds universitet 2012, med hänvisning till Lipsky (2010 s. 27-28)

⁴² Johansson, 2007 s. 45

⁴³ Lipsky, 2012 s. 3

allmänheten att följa lagen samt att de jobbar med beteendeförändring. Drift- och underhåll arbetar med service åt samhället, där de har förväntningar på sig, samtidigt som de har politiska krav på sig så som att arbeta efter bl.a. begränsade ekonomiska resurser.

5.2 Normmodellen som analysverktyg

Normmodellens begrepp *vilja*, *kunskap* och *möjligheter* har varit utgångspunkt vid insamlandet av det kvalitativa materialet. Vad gäller det kvantitativa materialet har begrepp som *kapabel väktare*, *motiverad gärningsman* och *lämpligt objekt*⁴⁴ varit utgångspunkter men i detta kapitel kommer begreppen sammanvävas under Håkan Hydéns normmodell. Modellen i sin helhet kommer inte att behandlas här, utan kommer att fungera som analytiskt verktyg genom att begreppen operationaliseras utifrån studiens syfte.

Enligt Hydén kan normmodellen användas för att undersöka vad det är som bestämmer handlade och vad som ligger bakom ett visst agerande.⁴⁵ Normmodellen innehar de tre dimensionerna som har nämnts ovan, nämligen *vilja (V)*, *kunskap (K)* och *möjligheter (M)* som ingår på ett integrerat sätt med varierande styrka och betydelse för normerna. De fungerar således i praktiken inte som separata funktioner, men ur ett analytiskt perspektiv kan de behöva separeras för att få en tydligare bild av hur normer fungerar.⁴⁶

5.2.1 Aktörernas motivation och drivkrafter som påverkansfaktorer

Det första begreppet är *vilja (V)* vilket hör samman med motiven en människa har för sitt handlande.⁴⁷ För studiens operationalisering innebär vilje-begreppet de drivkrafter som ligger bakom aktörernas handlande. Utifrån de olika aktörerna kommer begreppet vilja (V) att operationaliseras olika. Myndigheternas vilja (V) innebär i den här studien den *handlingsfrihet* som de har enligt Lipsky⁴⁸ där bland annat myndigheternas *satsningar* på lagen kan ses som en vilja att påverka. Jobbar man för att förändra har man en vilja (V) att påverka. Ungdomarnas vilja (V) uttrycker sig i begreppet *motiverad gärningsman* enligt rutinaktivitetsteorin.⁴⁹ Eftersom man enligt rutinaktivitetsteorin kan *välja* om man vill begå ett brott eller inte⁵⁰ är det personens normer som ligger som drivkraft för begreppet vilja (V).

VILJA

Ungdomarna	<i>Motiverad gärningsman</i>
Myndigheterna	<i>Handlingsfrihet; satsningar</i>

⁴⁴ För förklaring till begreppen, se kap 5.1 Rutinaktivitetsteorin

⁴⁵ Hydén, Håkan, *Normvetenskap*, Sociologiska institutionen, Univ., Lund, 2002 s. 315

⁴⁶ Ibid s. 60

⁴⁷ Ibid s. 285

⁴⁸ Lipsky 2010

⁴⁹ Lilly, Cullen, & Ball, 2007

⁵⁰ Ibid

5.2.2 Kunskapsrelaterade påverkansfaktorer

Det andra begreppet är *kunskap (K)* som enligt Hydén påverkar hur vi ser på världen. Därför är det viktigt att väga in skillnader i etnicitet, genus, utbildning och makt i kunskapsbegreppet. Kunskap (K) behöver inte bara vara det vi lär oss i böcker, utan inkluderar även kommunikativ- och social kompetens samt olika typer av tyst kunskap.⁵¹ I operationaliseringen innebär kunskapsbegreppet för både ungdomarna och myndigheterna vad de har för *kunskap om lagen*. Utan kunskap om den, eller bristande kunskap om den, är den svår att efterleva. Vidare i begreppet vägs för ungdomarnas del även här in begreppet *motiverad gärningsman* då kunskap påverkar ditt agerande. Det räcker inte att ha viljan (V) att förändra, man måste också ha kunskapen (K).

KUNSKAP

Ungdomarna *Motiverad gärningsman, kunskap om lagen*

Myndigheterna *Att ha kunskap om lagen*

5.2.3 Faktiska förutsättningar som påverkansfaktorer

Det sista begreppet berör de *möjligheter (M)* aktörerna har för sitt faktiska handlande. Begreppet behandlar faktorer som kan begränsa de faktiska möjligheterna för aktörerna att göra de dem vill (V) och har kunskap (K) om.⁵² Faktorerna till aktörernas begränsade handlingar blir i den här studien för ungdomarnas del det *lämpliga objektet*. Med lämpligt objekt menas tillgången till papperskorg, då avsaknad av den kan leda till nedskräpning. Vidare i begreppet vägs även kapabel väktare in då en eventuell risk för att bli upptäckt påverkar möjligheterna till att skräpa ner. För myndigheternas del vävs begrepp som *påtryckningar uppifrån* och *ifrån samhället* in då de genom dem kan bli begränsade i sitt handlande. Här räknas även in de resurser myndigheterna har till sitt förfogande, då en brist på resurser kan ta bort möjligheten att agera så som man vill (V). Slutligen räknas även begreppet *samarbete* in då samarbete enligt tidigare forskning anses vara en nyckelfaktor för en lyckad implementering.⁵³

MÖJLIGHETER

Ungdomarna *Lämpligt objekt, kapabel väktare*

Myndigheter *Påtryckningar uppifrån/från samhället, resurser, samarbete*

⁵¹ Hydén, 2002 s. 280-285

⁵² Ibid s. 283

⁵³ Se kap 4, Tidigare forskning

6. Metod och material

Denna studie har sin grund utifrån den rapport⁵⁴ som Naturvårdsverket släppte i samband med att man utvärderat kommunernas arbete mot minskad nedskräpning. Ur denna rapport lades olika hypoteser fram som bland annat pekade på att polisen har för lite resurser för att bötfälla, kommunerna för lite kunskap om nedskräpningslagen och att attityderna i samhället pekar på att man bryr sig för lite. Den mest utmärkande gruppen var ungdomar i åldern 18-29 år. Utifrån Naturvårdsverkets hypoteser ville jag undersöka hur det såg ut i Helsingborgs stad.

6.1 Förberedelser

Inledningsvis tog jag del utav Naturvårdsverkets båda rapporter, där en av dem är den avslutande och sista rapporten som redovisar den särskilda satsningen Naturvårdsverket fick i uppgift att utföra mellan åren 2011-2013. Därefter gjordes ytterligare sökningar inom ämnesområdet med sökord som nedskräpning, miljöarbete och implementering. Den största delen av den litteratur som har använts har funnits genom Lovisa (Lunds universitets sökdatas). I de böcker som har använts har även nya källor hittats då författare hänvisat till annan litteratur inom ämnet.

6.1.1 Enkätundersökning

Då Naturvårdsverket lyfte fram ungdomarna som den grupp i samhället som skräpar ner mest fann jag det intressant att följa upp denna grupp. På grund av studiens omfattning valde jag att smalna av åldersspannet på ungdomarna till ålder 15-19 år då denna åldersgrupp är lättillgängliga via gymnasieskolor. Urvalet blev således målstyrt, då en specifik enhet har valts ut med personer som är relevanta för studien.⁵⁵

Först togs mailkontakt med VD:n på en gymnasieskola i Helsingborg som hänvisade mig till rektorn där jag presenterade mitt uppdrag och rektorn som meddelade att jag var välkommen att dela ut enkäterna till eleverna på skolan, men att jag först skulle skicka enkäten till henne så hon fick se frågorna. Enkäten bifogades i vändande mail. Veckan därpå skickade jag ett nytt mail till rektorn för att bestämma tid för när jag kunde besöka skolan.

Enkäten börjar med bakgrundsinformation så som vilket årtal den responderande är född, vad den responderades föräldrar har för högsta utbildning och om personen bor i Helsingborg. Dessa frågor fann jag intressanta då jag var nyfiken på om föräldrarnas utbildning på något vis kunde påverka respondenternas svar, samt om det finns någon skillnad i hur respondenten svarar beroende på om denne är bosatt i Helsingborgs stad eller inte. Därefter följer 10 stycken attityd- och åsiktsfrågor med slutna svarsalternativ som är uppbyggda utifrån begreppen *motiverad gärningsman*, *kapabel väktare* och *lämpligt objekt*⁵⁶. Enkäten avslutas med två frågor med öppna svarsalternativ. Att ha slutna svarsalternativ, menar Trost & Hultåker, underlättar vid insamlingen då öppna svarsalternativ är tidskrävande och svårhanterligt. Dock rekommenderar författarna att man i slutet av varje enkät har en öppen fråga, vilket ger respondenten en

⁵⁴ Naturvårdsverket, 2012 & 2013

⁵⁵ Bryman, Alan, *Samhällsvetenskapliga metoder*, 2., [rev.] uppl., Liber, Malmö, 2011 s. 350

⁵⁶ Begreppen beskrivs under kap 5.1 Rutinaktivitetsteorin

möjlighet att få avreagera sig eller kommer med synpunkter.⁵⁷

Enkäten testades på två för studien utomstående personer för att uppskatta hur lång tid den skulle ta att besvara, för att säkerställa att frågorna var lättförstådda samt att svarsalternativen upplevdes relevanta till frågorna.

6.1.2 Djupintervjuer

Intervjupersonerna valdes ut genom ett målinriktat urval, vilket innebär att forskaren själv väljer ut personer som är relevanta för studien.⁵⁸ Kontakt togs med båda intervjupersonerna via mail där syftet med undersökningen presenterades. Intervjupersonerna fick själva välja tid och datum för när intervjun skulle hållas. Båda intervjumallarna är uppbyggda utifrån begreppen vilja, kunskap och möjligheter, men frågorna har specificerats så de passar in på respektive aktörs verksamhet.

Även intervjuerna provades på två personer som varit utomstående till studien för att få en ungefärlig uppskattning om hur lång tid intervjun skulle ta samt att frågorna var lättförstådda och gick att besvara.

6.2 Tillvägagångssätt

6.2.1 Enkätundersökning

Gymnasieskolan som jag gick till är en friskola med 180 elever där samtliga läser samhällskunskap med inriktning kommunikation. Eleverna är fördelade på 60 elever per årskurs och sedan i två klasser med 30 elever i varje klass. Då 180 enkäter skulle bli för mycket material att hantera i förhållande till studiens omfattning bad jag om att få gå till en klass per årskurs, således totalt 90 elever. Enkäterna delades ut onsdagen den 8 maj. Jag hade bestämt träff med rektorn klockan 12.00 när jag berättade för henne om min utbildning och anledningen till att jag ville komma i kontakt med eleverna på skolan. Därefter följde rektorn med mig runt i de tre klasserna som skulle besvara enkäterna och presenterade mig för eleverna. Jag gav ingen djupare förhandsinformation om vad enkäten skulle handla om för eleverna mer än att det skulle handla om nedskräpning. Detta gjorde jag medvetet, då jag bland annat i enkäten ville få reda på hur många som hade kunskap om den nya nedskräpningslagen sedan tidigare. Rektorn hjälpte mig att dela ut enkäterna och det tog cirka 3-4 minuterna för eleverna att besvara frågorna.

6.2.2 Djupintervjuer

Intervjun med avdelningschef Per Lindqvist på drift- och underhåll ägde rum den 24 maj kl 10.30 på stadsbyggnadsförvaltningens kontor i Helsingborg. Jag presenterade intervjuns syfte och frågade intervjupersonen om det gick bra att intervjun spelades in, vilket det gavs samtycke till. Jag förhörde mig även om det gick bra att intervjupersonens namn publicerades i sin helhet, vilket också godkändes. Intervjun med biträdande närpolischef Karim Ottosson ägde rum den 3 juli kl 14.00 på polishuset i Helsingborg. Även vid den här intervjun gick det bra att samtalet spelades in.

⁵⁷ Kvale, Steinar & Brinkmann, Svend, *Den kvalitativa forskningsintervjun*, 2. uppl., Studentlitteratur, Lund, 2009 s. 71 ff.

⁵⁸ Bryman, Alan, 2011 s. 434

Dock glömde jag att fråga om det gick bra att publicera intervjupersonens namn i studien så efter avslutad intervju skickade jag ett mail till intervjupersonen för att få bekräftat att publiceringen av hans namn gick bra. Båda intervjuerna hölls semistrukturerade då jag sedan innan intervjun hade förberett en intervjumall att utgå ifrån. Fördelen med semistrukturerade intervjuer är att intervjupersonen har stor frihet att besvara frågan på sitt eget sätt och att intervjuaren kan ställa följdfrågor till som anknyter till det intervjupersonen har sagt.⁵⁹

6.3 Bortfall och svarsfrekvens

Innan jag besökte gymnasieskolan fick jag information om att det fanns 30 elever i varje klass. Då jag ville komma i kontakt med tre klasser innebar detta att jag planerade för att dela ut 90 enkäter. På dagen för utlämnandet av enkäterna meddelade rektorn att några elever hade sjuknämmt sig och dessa elever står för bortfallet av de obesvarade enkäterna. Totalt besvarades 83 stycken enkäter, vilket motsvarar 92%. Sju stycken enkäter står för bortfallet. När enkäterna sedan skulle sammanställas visade sig fyra enkäter vara ofullständigt ifyllda och dessa valdes medvetet att plockas bort. Tre utav dem bestod av ofullständiga svar gällande bakgrundsfrågor och en bestod utav ett ofullständigt svar på en fråga om inställning till nedskräpningslagen. För att kunna analysera svaren på ett tillförlitligt sätt plockades dessa enkäter bort.

6.4 Metodproblem

Några större problem har inte dykt upp vad gäller de respondenter och intervjupersoner som medverkat i denna studie. I ett tidigt skede av studiens arbete beslöt sig en aktör som valts ut till studien för att inte medverka, vilket ledde till att en ny aktör fick uppsökas. Detta har dock inte påverkat det slutliga resultatet.

6.5 Validitet och reliabilitet

Reliabiliteten vid den kvantitativa undersökningen anses vara god då det vid ett annat tillfälle troligtvis skulle ge samma resultat om undersökningen gjordes om. Dock skulle möjligen svaren kunna bli annorlunda om enkäten delades ut till en annan gymnasieskola, då olika samhällsförhållanden påverkar ungdomarna och därmed också möjligtvis svaren. Ett problem med att anta att samma resultat skulle uppnås igen är att man förutsätter ett statiskt förhållande. Ur olika synsätt, så som inom ett symbolisk interaktionistiskt synsätt, utgår man från att vi hela tiden deltar i processer.⁶⁰ Med tiden finns det en möjlighet att normer och beteenden har förändrats, vilket också kan visa sig i forskningsresultatet. Validiteten i undersökning kan också anses hög då det som avsett att mätas har blivit mätt. Frågorna har medvetet gjorts tydliga och enkla för att öka chanserna att alla uppfattar frågorna på samma sätt, vilket också gör att reliabiliteten ökar.⁶¹ Enkäten har även testats på två för studien utomstående personer för att säkerställa att det som avsetts mätas har blivit mätt.

⁵⁹ Bryman, Alan, 2011 s. 413 ff

⁶⁰ Trost, Jan & Hultåker, Oscar, *Enkätboken*, 3., [rev. och utök.] uppl., Studentlitteratur, Lund, 2007 s. 64-65

⁶¹ Ibid s. 64-65

Det är något svårare att mäta reliabiliteten vid kvalitativa undersökningar då det är omöjligt att frysa en social miljö.⁶² Eftersom reliabiliteten är kopplad till de frågor som ställs vid intervjun och svaren är grundade på intervjupersonernas åsikter kring faktorerna som påverkat implementeringen bör de inte avvika nämnvärt om intervjun skulle göras om vid ett senare tillfälle. Validiteten i kvalitativa undersökningar är också svår att mäta just eftersom mätning inte är det främsta intresset inom kvalitativa undersökningar.⁶³ Dock har validiteten kunnat stärkas genom att frågor har ställts utifrån begreppen vilja, kunskap och möjligheter, vilka begrepp intervjuaren senare kommer att analyseras utifrån. Validiteten har även stärkts genom att två stycken testintervjuer gjorts med utomstående personer till studien.

6.6 Etiska överväganden

Precis som Alan Bryman skriver rör de grundläggande etiska frågorna sig om frivillighet, integritet, konfidentialitet och anonymitet för de personer som är med i forskningen.⁶⁴ Vad det gäller den kvantitativa undersökningen informerades alla deltagare om att enkäten var helt anonym och att deras deltagande var frivilligt. När jag först var i kontakt med rektorn meddelade jag även att skolan skulle hållas anonym för att stärka elevernas sekretess. Konfidentialitetskravet var dessutom högre i den kvantitativa undersökningen då några av deltagarna var minderåriga. Därmed var jag noga med att rektorn på skolan skulle få se och godkänna enkäten innan den delades ut till eleverna. I den kvalitativa undersökningen informerades de två intervjupersonerna via mail vad undersökningen skulle handla om. Vid intervjutillfället frågade jag om det gick bra att jag spelade in intervjun, endast i syfte att materialet skulle användas till forskningsändamålet och båda intervjupersonerna gav sitt samtycke. De samtyckte även till att jag publicerade deras namn i sin helhet då de båda arbetar som offentliga personer.

⁶² Bryman, Alan 2011s. 352

⁶³ Bryman, Alan, 2011 s. 351

⁶⁴ Ibid s. 131

7. Resultat

7.1 Ungdomarna

När resultaten från enkätundersökningarna redovisas har jag valt ut 6 stycken urvalsgrupper där skillnader eller likheter som jag har velat lyfta fram går att utläsa. I diagrammen har förkortningar för urvalsgrupperna gjorts enligt följande:

Alla tillfrågade – Alla tillfrågade oavsett kön, ålder eller annan bakgrund

Gymnasium – Tillfrågade där *båda* föräldrarna till eleven har gymnasium som högsta utbildning

Universitet – Tillfrågade där *båda* föräldrarna till eleven har universitet som högsta utbildning

1994 – Tillfrågade födda år 1994

1995 – Tillfrågade födda år 1995

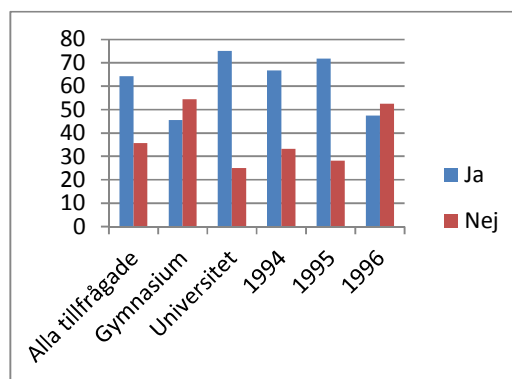
1996 – Tillfrågade födda år 1996

Diagrammen har på grund av platsbrist förminskats. Stora, mer läsvänliga diagram med utskrivna procentsatser finns i en bilaga 4 längst bak i arbetet.

7.1.1 Bakgrundsfaktorer

Bor du i Helsingborgs stad?

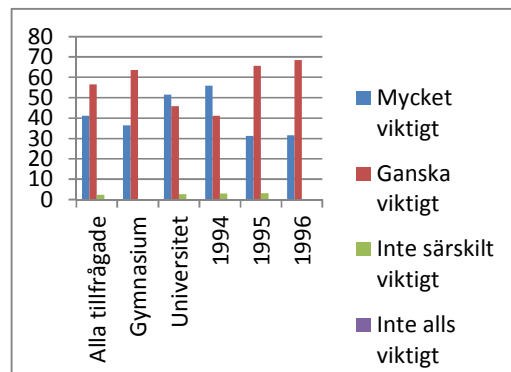
64,3 % av alla de tillfrågade bor i Helsingborgs stad. Av de tillfrågade ungdomarna vars föräldrar har universitetsutbildning som högsta utbildning bor 75% i Helsingborgs stad jämfört med 54,5 % av de ungdomar vars föräldrar har gymnasieutbildning som högsta utbildning.



7.1.2 (V) Vilja

Bild 1. Hur viktigt tycker du att arbetet med att minska nedskräpningen är?

En majoritet, 56,6% av alla tillfrågade svarar att de tycker att arbetet med att minska nedskräpningen är ganska viktigt. Vid jämförelse i de tre olika åldergrupperna är svaren bland ungdomar födda 1995 och 1996 relativt likvärdiga, medan 55,9% utav ungdomarna födda året 1994 tycker att frågan är mycket viktig. Jämför man svaren bland föräldrarnas utbildning visar det sig att 51,4% av de tillfrågade eleverna med föräldrar som har universitetsutbildning anser att frågan är mycket viktig, jämfört med eleverna till föräldrar med gymnasieutbildning där endast 36,4%



svarade samma sak.

Bild 2. Tänker du på hur människans beteende påverkar miljön?

Den mest utmärkande av de tillfrågade grupperna vid frågan om de tänker på hur människans beteende påverkar miljön är eleverna med föräldrar som har gymnasieutbildning. Där svarade 63,6% att det sällan tänker på hur människors beteende påverkar miljön, och 9,1% svarade "nej, aldrig" på samma fråga. I frågan svarade 13,5% av ungdomarna vars föräldrar som har universitetsutbildning att de sällan tänker på hur människan påverkar miljön. Hos denna grupp svarade 62,2% att de tänkte på det ibland, vilket visar att dessa ungdomar tänker på hur andra människors beteende påverkar miljön oftare än ungdomar till föräldrar med gymnasieutbildning. Den tillfrågade grupp där flest personer ofta tänker på hur människans beteende påverkar miljön är ungdomarna födda året 1994, där 23,5% svarar att de ofta tänker på det. Det var även i denna urvalsgrupp, ungdomar födda 1994, där flest ungdomar tyckte att föregående fråga om arbetet med att minska nedskräpningen var mycket viktig.

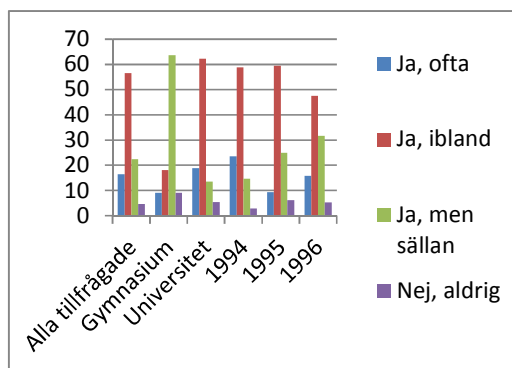


Bild 3. Upplever du generellt sett Helsingborgs stad som en skräpig stad?

I denna fråga svarar alla de tillfrågade i urvalsgrupperna relativt lika. Majoriteten i varje urvalsgrupp anser att vissa platser i Helsingborg är att anse som skräpiga. De som minst hade funderat på frågan var ungdomar födda åren 1996, där 10,5% svarade att de inte har tänkt på det, och 9,1% av eleverna med föräldrar som har gymnasieutbildning inte heller hade tänkt på det.

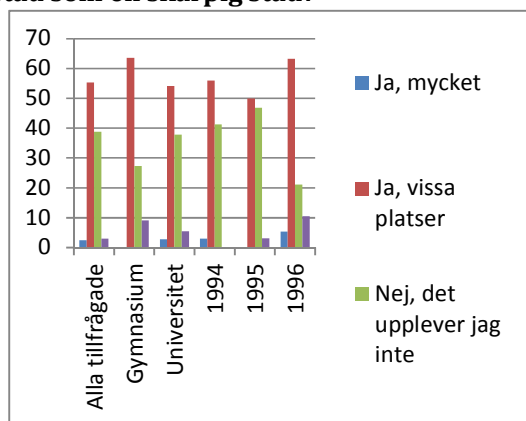


Bild 4. Hur ofta händer det att du slänger skräp på marken?

Det mest utmärkande svaret här har ungdomarna vars föräldrar har gymnasieutbildning då 63,6% utav dem svarar att det är mer sällan som de slänger skräp på marken, jämfört med ungdomar vars föräldrar har universitetsutbildning där 40,5% svarade det samma. Ungdomarna vars föräldrar har gymnasieutbildning var också den ena urvalsgruppen där ingen svarade "någon gång i veckan" vilket alla i de andra urvalsgrupperna gjorde.

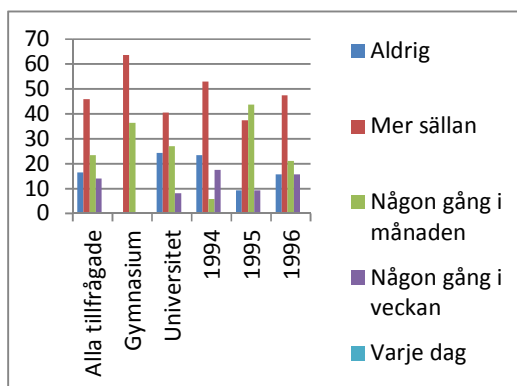
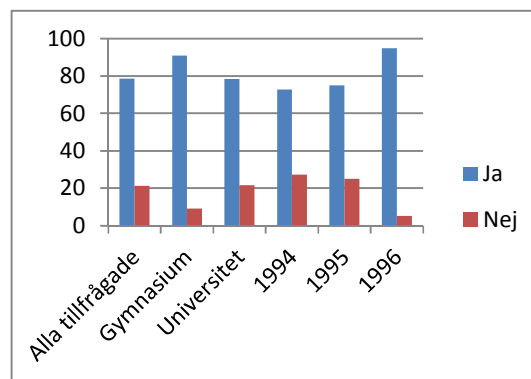


Bild 5. Tycker du att det är rätt sätt att få ordning på nedskräpningen genom att stifta en lag om förbud?

En stor majoritet av de tillfrågade anser att en lagstiftning är rätt sätt att få ordning på nedskräpningen. Bland ungdomar med föräldrar som har gymnasie- respektive universitetsutbildning var det fler ungdomar till föräldrar med gymnasieutbildning som tyckte att det var rätt sätt att få ordning på nedskräpningen genom att stifta en lag om förbud. 21,6% av ungdomarna till föräldrar med universitetsutbildning tyckte inte att lagstiftningen var bra. Efter denna fråga i enkäten följde en öppen fråga där de tillfrågade kunde svara om de hade något annat förslag för att få ordning på nedskräpningen. Av alla urvalsgrupper som svarade att lagstiftningen inte var rätt sätt att gå svarade några de som var skeptiska till lagen så här på den öppna frågan:



"Sätt upp fler papperskorgar och töm dem oftare."

"Mer papperskorgar och skyltat om att man bör slänga det i tunnorna så att man blir medveten."

"Mängden papperskorgar kommer inte lösa problemen, det sitter i individen"

"Det krävs mer än lagstiftning, det kanske hjälper lite"

"Mer papperskorgar!"

"Polisen borde faktiskt ge böter så att människor skärper sig"

Vidare svarade man att ansvaret låg på individen och dess attityd, att det borde finnas mer information till allmänheten, att det borde anordnas fler skräp-plockar-dagar och att polisen borde ge böter. De flesta ansåg att en stor lösning till problemet var att sätta upp fler papperskorgar.

7.1.2 (M) Möjligheter

Bild 6. Är det lättare att slänga skräp på marken om ingen ser dig?

Svaren i de tillfrågade urvalsgrupperna är relativt jämna även här. Av alla de tillfrågade svarade 80 % att det är lättare att slänga skräp på marken om ingen ser dig. Den mest utmärkande gruppen, trots jämna svarsresultat är ungdomarna vars föräldrar har gymnasieutbildning där färre, 73%, svarade att det är lättare att slänga skräp på marken om ingen ser jämfört med ungdomar till föräldrar med universitetsutbildning där 81,8% svarade att det är lättare att slänga skräp på marken om ingen ser.

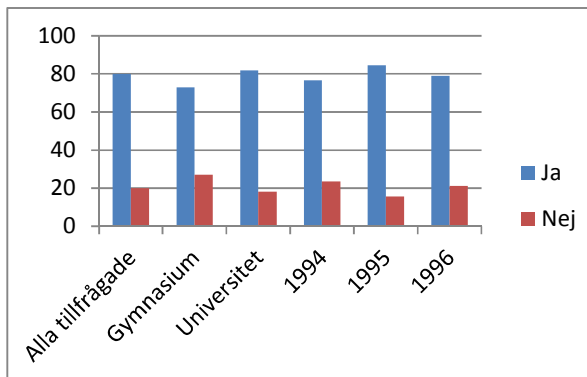


Bild 7. Om det finns papperskorgar i närheten, slänger du då hellre ditt skräp i papperskorgen än på marken?

Den mest utmärkande gruppen vid denna fråga är ungdomarna vars föräldrar har gymnasieutbildning där alla tillfrågade (100%) svarade att de hellre slänger sitt skräp i en papperskorg om den finns i närheten. 5,9 % utav ungdomarna födda året 1994 svarade att de ibland hellre slänger sitt skräp i en papperskorg, vilket blir utmärkande jämfört med svarsresultaten i de andra urvalsgrupperna.

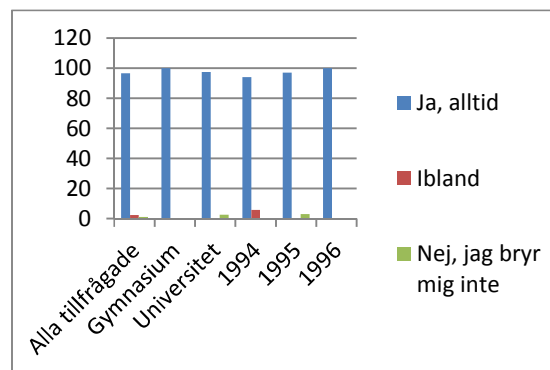
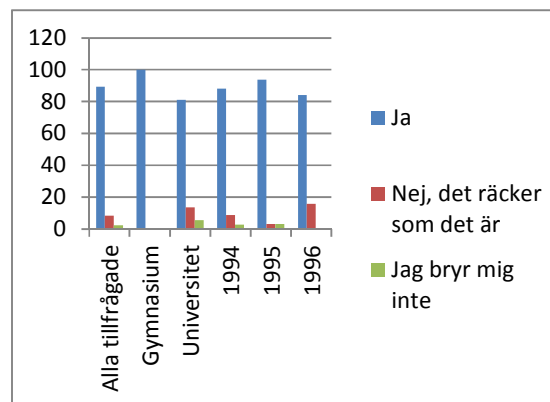


Bild 8. Önskar du att det fanns fler papperskorgar på allmänna platser?

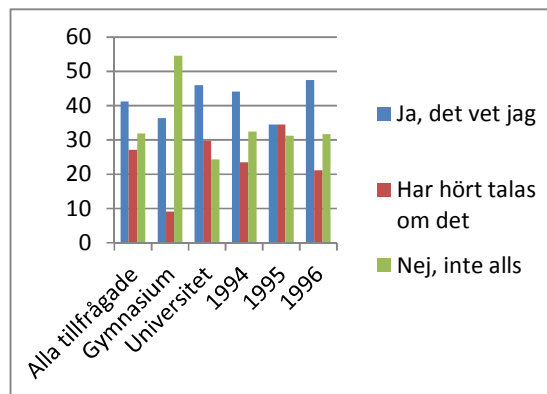
På frågan om man önskade att det fanns fler papperskorgar på allmänna platser svarade 89,4% av alla de tillfrågade att de önskade fler papperskorgar. Återigen svarade alla (100%) av de tillfrågade ungdomarna vars föräldrar har gymnasieutbildning att de önskade fler papperskorgar. Utmärkande är urvalsgruppen vars föräldrar har universitetsutbildning där 5,4% svarade att de inte brydde sig och 13,5% att det räcker som det är.



7.1.3 (K) Kunskap

Bild. 9 Vet du om att det sedan juni 2011 finns en lag som säger att det är förbjudet att skräpa ner på allmänna platser och att polisen har möjlighet att skriva ut böter vid ett sådant brott?

På sista frågan gällande om de tillfrågade har kunskap om den nya nedskräpningslagen svarade 41,2% av alla tillfrågade att de visst om den. Den mest utmärkande svarsgruppen här är återigen elever med föräldrar som har gymnasieutbildning där flest var ovetandes om lagen. 54,5% svarade att de inte alls visste om lagen, jämfört med elever vars föräldrar har universitetsutbildning där 45,9% svarade att de visste om lagen



7.2 Myndigheterna

Den aktör som i denna studie har valts ut att representera kommunen är stadsbyggnadsförvaltningen i Helsingborg. De har till uppgift att ansvara för allt från långsiktig strategisk planering för staden till operativ drift av gator, parker, stränder samt teknisk infrastruktur.⁶⁵ Inom stadsbyggnadsförvaltningen finns avdelningen för drift- och underhåll som är en avdelning på 17 personer som ansvarar just för driften av städ- och saneringsarbetet i staden, men ansvarar också för utplacering av nya soptunnor och att staden presenteras på ett gestaltningsmässigt snyggt sätt.⁶⁶ Per Lindqvist arbetar som avdelningschef på Drift- och underhåll som tillhör Stadsbyggnadsförvaltningen i Helsingborg. Han har varit anställd sedan sensommaren 2011.

I Helsingborgsstad arbetar ca 100 poliser i yttre tjänst. Deras arbete leds av närpolischefen och två stycken biträdande närpolischefer.⁶⁷ I frågan om nedskräpningslagen är polisen den aktör som verkställer lagen genom att bötfälla den som bryter mot nedskräpningslagen. Karim Ottosson arbetar som biträdande närpolischef i Helsingborg och har arbetat som polis i 13 år, varav 3 år utav dessa har varit i nuvarande position.

7.2.1 (V) Vilja

De särskilda satsningarna som görs för att minska nedskräpningen i Helsingborgsstad skiljer sig något åt mellan Polisen och Drift- och underhåll. På Polisen menar Karim Ottosson att man inte

⁶⁵ Internet 1: www.helsingborg.se/Medborgare/Kommun-och-politik/Kommunens-organisation/Forvaltningar-och-namnder/stadsbyggnadsforvaltningen/

⁶⁶ Intervju med Per Lindqvist 24 maj 2013

⁶⁷ Intervju med Karim Ottosson 3 juli 2013

går ut för att leta efter folk som skräpar ner utan att man i samband med vissa händelser i staden så som festival eller fredags- och lördagskvällar påminner polisen i yttre tjänst om lagen.

”Vi har så tydliga mål ändå, allt från trafikmål till narkotika till våld i offentlig miljö så att böta nedskräpare är bara en del i det hela ju. Men absolut, vi lyfter ju upp det. Skulle vi märka till exempel att det är mycket skräp på gröningen, då kan vi lägga en insats och säga att nu ett par veckor fram lägger vi fokus där.”

På Drift- och underhåll har man också satsningar för att minska nedskräpningen. Projektet I love Helsingborg har pågått i 10-12 år och presenteras ofta i samband med festivaler och liknande evenemang, men är ett ständigt levande projekt berättar Per Lindqvist.

”Projektet handlar också om vårstädningar av staden där man engagerar skolelever, föreningar, boendegrupper och så vidare i att hålla staden ren. Alla som vill engagerar sig i detta.”

Någon direkt utvärdering har man inte gjort på projektet men en anledning till att den önskade effekten utav kampanjen skulle kunna utebli för klarar Per Lindqvist med den ständigt ökade mängden skräp.

”Alltså, nedskräpning det är ju... Jag skulle säga att det är ett växande problem. Det är ingenting som minskar. Det handlar ju mycket om hur du köper din mat. Det är mycket snabbmat som handlas och du får det paketerat på ett sätt där du får ett avfall som du ska göra dig av med.”

Utöver beteendeprojektet har man sedan förra året på Drift- och underhåll satsat på att utveckla soptunnorna i staden.

”Sen håller vi på med ett projekt, vi håller på att källsortera på våra offentliga ytor, att man ska ha möjlighet att källsortera. Precis som i hemmet ska du kunna skilja av glas och papp och så vidare.”

Detta projekt är fortfarande i startfasen och bland annat yttre faktorer påverkar projektets fortskridning.⁶⁸

Trots att Per Lindqvist inte hade sin nuvarande tjänst då nya nedskräpningslagen trädde i kraft vet han att man på Drift- och underhåll inte gjorde några förändringar i sitt arbete i samband med att lagen trädde i kraft.

”Nä, det har vi inte gjort. Där har vi inte förändrat, men vi har ju ett projekt här i Helsingborg som heter I love Helsingborg. Det är ju ett projekt för att förändra beteende kring nedskräpning och nog varat i en 10-12 år det här. Men någon förändring i och med lagen det har vi inte gjort.”

⁶⁸ Faktorerna går att läsa mer om i kap 7.2.3 Möjligheter

Karim Ottosson berättar inte om några speciella ändringar som har skett i Polisens arbetsätt sedan lagen trädde i kraft men han menar att lagen fungerar som ett verktyg man har adderat.

”Man har det som ännu ett verktyg ju. Det är så att syftet med allt vi gör är att folk ska ändra sitt beteende om man då, det kanske ger mer att säga till någon att plocka upp än att sätta böter.”

Vid frågan om de anser att lagen är bra lyfter båda upp problemet med efterlevnaden av lagen. Per Lindqvist menar att bristen på efterlevnad gör att lagen faller.

”Jag tror inte att det är nån som bryr sig om den lagen om jag ska vara riktigt ärlig. Lagen är säkert bra, men där är ingen efterlevnad. Och då faller det av sig självt. Ska en lag fungera så måste du ju ha någon form av sanktion om du inte följer lagen.”

Karim Ottosson bekräftar att lagen är svår att efterleva men förklarar det med svårigheten att uppfylla alla rekvisit för att kunna bötfälla då nedskräpningen måste ske med uppsåt och oaktsamhet.

”Den är ju svår att efterleva. Kommer man till gröningen och där sitter 10 personer och har picknick och där står 5 tallrikar kvar när dem går därifrån, vem är det i så fall som har begått brottet? När folk sitter och har picknick, då är det jättesvårt.”

Men för Polisens del tycker Karim Ottosson att lagen fungerar.

”Det gör den. Det är en perfekt lag att ha för oss som ett verktyg, så den är bra. Vi vill ju ha en verktygslåda som vi kan välja.”

7.2.2 (M) Möjlighet

Polisen blir av allmänheten, andra myndigheter och i media ofta anklagade för att de bötfäller för lite när det kommer till nedskräpningsfrågan. Karim Ottosson bemöter kritiken och lyfter bland annat upp resursbrist som en faktor.

”Jag vill ju vända lite på det. Självklart skulle vi kunna bötfälla lite mer, men då måste vi ha mer resurser också. Som det ser ut just nu är det inte många poliser som jobbar i yttre tjänst, det är många åtaganden och då måste vi lätta på andra saker som vi får från riksdag och regering, för gör vi inte det så får vi sämre budgetanslag... så det är inte så enkelt”

Han menar dock att man på Polisen ständigt balanserar frågan mellan vad samhället förväntar sig av Polisen och vad de har för åtaganden från polismyndigheten i Skåne och Rikspolisstyrelsen.

”Det pratar vi mycket om. Det är hela tiden en balansgång, för vi har kanske en vilja men vi får någonting annat till oss. Egentligen är ju vår arbetsgivare polismyndigheten i Skåne och Rikspolisstyrelsen, men egentligen är det ju allmänheten som är vår uppdragsgivare. Vi brukar tänka mycket så att det är en fingertoppskänsla vi får ha.”

Även på Drift- och underhåll får man kritik från bland annat allmänheten då det önskas fler soptunnor. Per Lindqvist förklarar att det för dem är en balansgång mellan en kostnadsfråga och en utseendesak.

”Det är alltid ett önskemål om soptunnor. Vi har satt ut ganska många och vi försöker hela tiden se var det skräpas ner mycket och göra någonting där. Men det är ju så att mängden papperskorgar skulle vara fler, men det är en kostnadsfråga också plus att vi ska kunna möblera det offentliga rummet på ett gestaltningsmässigt snyggt sätt.”

De nya papperskorgarna som sattes ut i staden förra sommaren med möjligheter till att källsortera har inte fått den genomslagskraft man hade hoppats på.

”Vi kan väl säga som så att nu i början så fungerar det inte speciellt bra. Det fungerar dåligt, men vi hoppas ju på sikt. Projektet är fortfarande i sin linda och dom första tunnor som vi har ute dem är inte så lämpliga för man har svårt att se hur man ska sortera. Det finns egentligen inget kärll på marknaden för källsortering vid utebruk. Där är tillverkarna inte riktigt komna i gång ännu så vi jobbar väldigt tätt med städer och leverantörer av kärll för att komma vidare i detta.”

I Naturvårdsverkets rapport *Strategiskt arbete för minskad nedskräpning*⁶⁹ lyfter man fram att en tydlig ledare för att driva nedskräpningsfrågan är en av framgångsfaktorerna för att lyckas i nedskräpningsfrågan. Någon sådan ledare är inte något som finns i Helsingborgskommun menar Per Lindqvist men förklarar hur samarbetet ser ut mellan andra myndigheter.

”Utöver förvaltningen har vi mycket med I love Helsingborg-projektet, skola och övriga förvaltningar i staden. Vi har ju också ett samarbete med NSR som är vårt renhållningsbolag här i staden. Polisen har vi kontakt med i många frågor, bland annat klotter och olaga affischering. Men inte kanske just om du menar den här vanliga nedskräpningen, att det ligger på marken, där är inte polisen speciellt inblandad.”

Att det inte finns något direkt samarbete mellan Polisen och Drift- och underhåll håller Karim Ottosson med om men förklarar att det skulle det vara något så kontaktar dem varandra. Dock har Polisen samarbete med andra aktörer.

”Dels så samarbetar vi med näringslivsbiten så att säga, butiker och citysamverkan. Vi samarbetar med stadsbyggnadskontoret om byggnadsfrågor, vi arbetar med brottsförebyggande rådet, sitter med socialtjänsten om ungdomar... ja, massa olika nätverk.”

⁶⁹ Naturvårdsverket, 2013

7.2.3 (K) Kunskap

Vid frågan om hur man fått kunskap om lagen berättar Per Lindqvist att eftersom han började efter att lagen trädde i kraft är informationen om lagen något han fått tillgodose sig själv.

"Någon information om lagen har jag inte fått annat än via tidningar och på det sättet."

Karim Ottosson som arbetade som biträdande närpolischef i Helsingborg när nya nedskräpningslagen trädde i kraft berättar hur informationen sprids i organisationen.

"Ja, alltså, det beror på vad det är för typ av lag. Om vi tar denna typ av lag så får vi besked uppifrån och så går vi ut med det till personalen så att säga. Och då brukar vi prata om hur den kan användas och så vidare. Men, just om vi tar den här, nedskräpningslagen, den lyfter vi upp som ett verktyg vi kan ha till exempel när det är Helsingborgsfestivalen."

Vid vidare fråga hur pass väl han tror att poliserna som arbetar i yttre tjänst är medvetna om lagen svarar han att det är ganska varierat.

"Det är inte högst på prioritet så att säga. Så därför när det är festivalen så lyfter vi upp vissa saker som vi försöker påminna om då. Men absolut, vi lyfter ju upp det, till exempel en fredags- och lördagskväll i centrala Helsingborg där vi alltid har fyra poliser, då har man det med sig i tanken ju"

Naturvårdsverkets avslutande rapport *strategiskt arbete för minskad nedskräpning*⁷⁰ lämnades som en vägledning för kommuner, vilket inte är något som Per Lindqvist har fått information om.

"Är det nån som jobbar med det så är det i så fall projektledaren för I love Helsingborg. Det är ingenting som jag känner till"

⁷⁰ Naturvårdsverket, 2013

8. Analys

8.1 Vilja

8.1.1 Ungdomar

De resultat som särskilde sig efter sammanställningen av enkätsvaren var skillnader i vad föräldrarna hade för högsta utbildning samt var man var bosatt. Statistiken visar att bland ungdomar vars föräldrar har universitetsutbildning bor de flesta i Helsingborgsstad. Ungdomar, vars föräldrar har gymnasieutbildning som högsta utbildning, bor i större utsträckning utanför Helsingborgs stad. Vad detta beror på kommer jag inte att gå in på här, dock är det intressant att se på dessa urvalsgrupper då eleverna till gymnasieutbildade föräldrar i högra utsträckning värnar om miljön. Större andel tillfrågade elever till lågutbildade föräldrar tyckte det var viktigt att man arbetade för att minska nedskräpningen i miljön. De slängde mer sällan skräp på marken jämfört med elever till högutbildade föräldrar samt att fler av ungdomarna till lågutbildade föräldrar tyckte att det var positivt med en nedskräpningslag. För att ett brott ska begås, krävs det enligt rutinaktivitetsteorin att det finns en *motiverad gärningsman*. Försvinner ett av de tre elementen i teorin är det tillräckligt för att ett brott inte kommer begås.⁷¹ Av de två urvalsgrupperna ses ungdomarna till lågutbildade föräldrar som mindre motiverade gärningsmän än ungdomarna till högutbildade föräldrar. Det är oklart om de som bor utanför Helsingborgs stad bor på landsbygden eller i en annan stad, men undersökningen i den här studien pekar på att fler personer som bor utanför Helsingborgs stad värnar om miljön än de som bor i staden.

8.1.2 Myndigheter

För att implementeringen av nedskräpningslagen ska fungera måste en vilja hos de implementerande aktörerna finnas. Lipsky lyfter i sin teori om gräsrotsbyråkrater⁷² fram *handlingsfrihet* som ett nyckelbegrepp som finns i arbetet hos myndighetsaktörerna. Handlingsfriheten kan ses både som positiv och negativ då man i stor utsträckning kan välja vart satsningar ska läggas. Karim Ottosson på Polisen menar man att man redan har så tydliga mål från rikstad och regering att man inte kan gå ut och leta efter enbart personer som skräpar ner, men om det finns ett behov gör man särskilda satsningar. Vidare nämner han att man i vissa situationer hellre ber personer att plocka upp sitt skräp än att man skriver böter, vilket också visar på en handlingsfrihet där en polisman gör en enskild bedömning i varje fall. Vid implementeringen av LSS-reformen visade utvärderingar att reformen tillämpades på olika sätt av olika aktörer, dock blev behovet hos personen med LSS-behovet alltid tillgodosett.⁷³ Handlingsfriheten kan således bli en fördel för individen när myndighetsaktören gör en individuell bedömning, men med olika bedömningar ökar också risken att lagens legitimitet sviktar.⁷⁴ Precis som Karim Ottosson säger, är det ständigt en avvägning man får göra.

⁷¹ Sarnecki, 2009 s. 245-246

⁷² Lipsky 2010, s. 3

⁷³ Wolmesjö & Zanderin, 2009 s. 53

⁷⁴ Wolmesjö & Zanderin, 2009 s. 64

På Drift- och underhåll har man mer konkreta särskilda satsningar då man bland annat har nära samarbete med kampanjen I love Helsingborg som ska påverka samhällets attityder till nedskräpning genom att engagera bland annat skolelever, föreningar, boendegrupper m.m. Sedan sommaren 2012 har man tagit fram soptunnor för att öppna upp en möjlighet för allmänheten att kunna källsortera i offentliga miljöer. Genom satsningarna Drift- och underhåll gör för Helsingborgs stad visar de en vilja att påverka invånarnas beteenden och vanor.

För att ytterligare belysa viljan hos aktörerna lyftes frågan upp om man ansåg att stifta en nedskräpningslag var rätt sätt för att få bukt med nedskräpningen. En teori är att om man tror att lagen är bra ökar möjligtvis också vilja att arbeta med den. Karim Ottosson menar att lagen är bra, men talar utifrån Polisens perspektiv då man använder den som ytterligare ett verktyg som man kan ta till vid behov. Just att det bara är något som används vid behov ställer sig Per Lindqvist på Drift- och underhåll sig skeptisk till då han menar att lagen faller för att den inte har någon efterlevnad. Handlingsfriheten som Lipsky⁷⁵ menar att gräsrotsbyråkrater har kan ses både positiv och negativ, utifrån vems perspektiv man ser det. Karim Ottosson menar att Polisen i sin handlingsfrihet att bötfälla ofta begränsas av att nedskräpningslagen är svår att efterleva då det ofta kan falla på bevisfrågan – vem var det som skräpade ner?

8.2 Kunskap

8.2.1 Ungdomar

Även vid frågan om kunskap om lagen var det i urvalsgrupperna om föräldrarnas högsta utbildning en klar skillnad. Mer än en majoritet (54,5%) av ungdomarna till lågutbildade föräldrar var ovetandes om nedskräpningslagen, jämfört med ungdomarna till högutbildade föräldrar där endast 24,3% sa sig ovetandes om lagen och hela 45,9% av dessa ungdomar sa sig veta om lagen. Kunskap är något som styr den motiverade gärningsmannen då man enligt Cohen och Felson kan *välja* att begå brott eller avstå.⁷⁶ Att då ha kunskap om lagen skulle kunna få en person mindre motiverad att begå brott, men det är ingen nödvändighet. Vilja och kunskap måste samspela för att skapa en motiverad gärningsman då begreppen vilja, kunskap och möjligheter inte fungerar som separata funktioner.⁷⁷ Slutsatsen går att dra är att ungdomarna till högutbildade föräldrar har mer *kunskap* om lagen än ungdomarna till lågutbildade. Sett till var ungdomarna är bosatta kan man generellt säga att man i Helsingborgs stad har mer kunskap om lagen än de som är bosatta utanför Helsingborgs stad.

8.2.2 Myndigheter

Naturvårdsverket fick i uppdrag från regeringen att genomföra en särskild satsning för minskad nedskräpningen. I satsningen ingick det att utveckla en vägledning för kommunerna i arbetet kring nedskräpningsfrågan.⁷⁸ Denna vägledning är inget som Per Lindqvist på Drift- och underhåll har vetskap om. Hur tanken var att vägledningen skulle spridas till kommunerna, om man själv skulle få söka upp den eller om den skulle delas ut, är oklart. Dock berättar Per Lindqvist att

⁷⁵ Lipsky 2010, s. 3

⁷⁶ Lilly, Cullen, & Ball, 2007 s. 266

⁷⁷ Hydén, 2002 s. 60

⁷⁸ Naturvårdsverket, 2013

kunskapen om nedskräpningslagen var något han själv fick tillgodose sig. Hur kunskapsspridningen vid nya lagar ser ut på Drift- och underhåll är även det oklart, då Per Lindqvist blev anställd efter att nedskräpningslagen trädde i kraft och var i så fall inte anställd vid tillfället då eventuell information gavs ut. På Polisen berättar Karim Ottosson att man får information uppifrån och sprider den neråt i organisationen när information om lagar som nedskräpningslagen ska spridas. Han berättar även att man vid speciella tillfällen som festivaler eller helger tar upp frågan om nedskräpningslagen för att påminna poliser i yttre tjänst om att den finns med i deras verktygslåda. Hur pass mycket kunskap poliserna i yttre tjänst har om nedskräpningslagen är varierat säger Karim Ottosson och säger att det är en prioriteringsfråga hos den enskilde. En av grunderna för en lyckad implementering är att aktörerna har förståelse och kunskap om den process som startas.⁷⁹ Kunskapen öppnar upp för viljan att följa processen, och precis som tidigare nämnts krävs både vilja, kunskap och möjligheter i ett samspel då begreppen inte fungerar som separata funktioner.⁸⁰ För att förändra arbete är kunskap en förutsättning för att en process ska kunna följas, dock är det ingen garanti att den faktiskt följs.⁸¹

8.3 Möjligheter

8.3.1 Ungdomar

Vid frågan om det är lättare att slänga skräp på marken om ingen ser var det fler ungdomar till högutbildade föräldrar som svarade ja på frågan. Ett av de tre elementen i rutinaktivitetsteorin är *kapabel väktare* vilket innebär att om det finns en avsaknad av en kapabel väktare kan det öppna upp chanserna till att ett brott begås. En kapabel väktare behöver inte just vara polisen utan kan även vara vänner, grannar eller förbipasserande.⁸² Ungdomarna till lågutbildade föräldrar la därmed i större utsträckning in risken för att bli upptäckt som en avskräckande faktor för att inte skräpa ner än vad ungdomarna till högutbildade föräldrar gjorde.

Papperskorgarna agerar i den studien det *lämpliga objektet* då tillgången till en papperskorg öppnar upp chanserna till att man kan slänga skräpet där.⁸³ Alla tillfrågade (100%) ungdomar till lågutbildade föräldrar svarade att man hellre slänger skräp i en papperskorg om det finns i närheten än att slänga det på marken. 2,7% av ungdomarna till högutbildade föräldrar svarade att man inte brydde sig. Även på frågan om man önskade att det fanns fler papperskorgar så svarade alla ungdomar (100%) till lågutbildade föräldrar man önskade att det fanns, jämfört med 81,1% av ungdomar till högutbildade föräldrar. Resultaten visar att ungdomar till lågutbildade föräldrar i större utsträckning slänger skräpet i en papperskorg, men även önskar att det fanns fler papperskorgar. Vid avsaknad av lämpligt objekt, i det här fallet papperskorgar, ökar chanserna för att ett brott ska begås. Precis som presenterats i kap 8.1.1 om ungdomars vilja så slängde fler ungdomar till högutbildade föräldrar oftare skräp på marken. Även här visar ungdomarna till

⁷⁹ Roselius & Sundell 2008 s.21

⁸⁰ Hydén, 2002 s. 60

⁸¹ Roselius & Sundell 2008 s.21

⁸² Lilly, Cullen, & Ball, 2007 s. 269

⁸³ Ibid s 269

lågutbildade att man värnar mer om miljön och för att färre ska skärpa ner så önskar man fler papperskorgar.

8.3.2 Myndigheter

Precis som Lipsky skriver i sin teori brottas gräsrotsbyråkrater⁸⁴ ständigt mellan påtryckning uppifrån en högre ledning och påtryckning ifrån samhället. Precis som ovan redovisats önskar många personer i samhället att det fanns fler papperskorgar. Per Lindqvist är medveten om att många i samhället vill ha fler papperskorgar men menar att man inte kan placera ut hur många som helst, då man på Drift- och underhåll har ett uppdrag att presentera staden på ett gestaltningsmässigt snyggt sätt, vilket är krav som kommer uppifrån. Han hänvisar också till att fler papperskorgar är en kostnadsfråga, då de har en budget som måste följas. Även Karim Ottosson berättar att man på Polisen gör ständiga avvägningar mellan påtryckningar uppifrån och ifrån samhället. Polisen blir ofta kritiserade av både media, andra myndigheter och samhället för att de bötfäller för lite. Karim Ottosson menar att de självklart skulle kunna bötfälla mer, men att de i så fall behöver mer resurser, då de just nu inte jobbar så många poliser i yttre tjänst. Han berättar att allmänheten är Polisens uppdragsgivare, men att de även får uppdrag till sig från högre organ vilka dem måste följa. Balansgången mellan påtryckningarna är något som Polisen ständigt arbetar med, menar Karim Ottosson.

Både tidigare forskning samt Naturvårdsverket rapporter visar att en av de viktigaste framgångsfaktorerna vid en lyckad implementering är att det utses en ansvarig i arbetet.⁸⁵ Både Polisen och Drift- och underhåll berättar att de samarbetar med många andra aktörer i nedskräpningsfrågan, men berättar också att det inte finns någon som sammanlänkar arbetet. Just Polisen och Drift- och underhåll samarbetar inte särskilt mycket, mer än när ett behov uppstår. Fördelen med att ha en eller flera personer som jobbar övergripande med implementeringsprocessen är att den organisatoriska kompetensen behövs för att kunna se lösningar som är gränsöverskridande och ge möjligheter till praktiskt stöd i processen.⁸⁶ Vid implementeringen av en prostitutionsstrategi i Malmö var det just avsaknaden av en samlande kraft som gjorde arbetet svåruppstartat.⁸⁷ En av faktorerna att implementeringsarbetet har försvårats när det kommer till nedskräpningslagen skulle kunna vara avsaknaden av en ansvarig i implementeringsprocessen.

⁸⁴ Lipsky 2012 s.4

⁸⁵ Se kap 4 Tidigare forskning samt Naturvårdsverkets rapporter 2012 & 2013

⁸⁶ Roselius & Sundell, 2008 s. 36

⁸⁷ Laanemets 2008 s.83

9. Sammanfattande diskussion

För att belysa de faktorer som har påverkat implementeringen av nedskräpningslagen har begrepp som vilja, kunskap och möjligheter lyfts fram. För att arbetet ska lyckas måste dessa tre element vara uppfyllda.

9.1 Tycker aktörerna att lagstiftningen rätt?

Frågan om man tycker att lagstiftning är rätt sätt att få ordning på nedskräpningen är en attitydfråga som faller tillbaka på viljan. Tror man inte på nedskräpningslagen är det svårt att handla i enighet med den. När frågan ställdes till ungdomarna var det flest ungdomar till lågutbildade föräldrar som visade att de värnade om miljön och att de i större utsträckning tänkte på hur vi kan arbeta för att minska nedskräpningen. Det var även bland dessa ungdomar som flest tyckte att nedskräpningslagen är bra. Det intressanta med undersökningen är att bland ungdomarna till lågutbildade föräldrar bodde merparten utanför Helsingborgs stad. Som jag nämnt tidigare vet vi inte om de bor på landsbygden eller i en annan närliggande stad, men om vi antar att de bor på landsbygden blir det intressant att fundera på om det är så att man på landsbygden värnar mer om miljön än i storstan. Även om lika många ungdomar till högutbildade ungdomar inte var lika positiva till lagen så var det ändå en klar majoritet som ställde sig positiva till att lagen fanns.

På Polisen menade man att lagstiftningen är bra för deras del då den blev ytterligare ett verktyg att ta till, men man hade förståelse för att lagen kunde kännas meningslös om den inte efterlevdes genom att polisen bötfällde mer. På drift- och underhåll hade man många satsningar i olika projekt och man hade så sent som förra sommaren satsat på nya sopkärl för att öppna upp möjligheten för allmänheten att källsortera sitt avfall på offentliga platser.

Sammanfattningsvis visar studien på att alla tre aktörer har *viljan* att arbeta med nedskräpningsfrågan, vilket visar sig i attityder till nedskräpning hos allmänheten och genom de satsningar myndigheterna gör för att minska nedskräpningen. Dock visar det sig att aktörerna har olika syn på hur arbetet ska gå till, vilket hade kunnat undvikas om man hade tillsatt en eller flera personer som ansvarade för arbetet i nedskräpningsfrågan.

9.2 Finns det tillräckligt med kunskap?

I frågan om kunskap sticker ungdomarna till högutbildade föräldrar ut, då fler utav dem har kunskap om lagen än ungdomar till lågutbildade föräldrar. Vad detta beror på visar inte svarsresultaten, men eftersom merparten av ungdomarna till högutbildade föräldrar bor i staden kan man generellt sett se att man har mer *kunskap* om lagen om man bor i Helsingborgs stad, men man *värnar* mer om miljön om man bor utanför Helsingborgs stad.

Hos Polisen finns kunskapen om nedskräpningslagen, i alla fall i ledningen. Kunskapen sprids ner i organisationen men hur väl den tas emot är varierande menar Karim Ottosson och säger att det är en prioriteringsfråga. Prioritering handlar i mångt och mycket om vilja och möjligheter och Polisen möjligheter diskuteras i nästa avsnitt. Dock går det att dra slutsatsen att Polisen får information uppifrån och att man för den neråt i organisationen. På Drift- och underhåll berättade Per Lindqvist att han själv tillgodosåg sig informationen om nedskräpningslagen. Hur han hade

blivit informerad om lagen om han varit anställd när lagen infördes framgår inte i resultaten. Naturvårdsverket släppte en vägledning till kommunerna för att stödja dem i arbetet med att minska nedskräpningen. Per Lindqvist var inte medveten om den vägledningen, men även här framgår det inte om informationen borde tilldelats Drift- och underhåll av Naturvårdsverket eller om de själva skulle sökt upp informationen.

Sammanfattningsvis kan det konstateras att personer bosatta i Helsingborgs stad har mer kunskap om lagen än personer som bor utanför Helsingborgs stad, dock är det inte ens en majoritet av alla tillfrågade som har kunskap om lagen. Vid den öppna frågan i enkäten där ungdomarna kunde lämna förslag till hur vi skulle minska nedskräpningen var det en del som skrev just att det behövdes med information till samhället. Hos Polisen kommer informationen uppifrån och sprids ner i organisationen men tar fäste olika beroende på prioritering hos den enskilda polismannen. Det är något svårt att uttala sig i kunskaps-frågan när det kommer till Drift- och underhåll då Per Lindqvist är relativt nytillsatt på sin tjänst, men kunskap om lagen finns genom att han har tillgodosett sig den själv.

9.3 Finns möjligheterna?

Även i den här frågan visade ungdomarna till lågutbildade föräldrar att de värnar mer om miljön än ungdomarna till högutbildade. En större andel ungdomar till lågutbildade föräldrar slänger hellre sitt skräp i en papperskorg om det finns en i närheten och färre säger att det är lättare att slänga skräp på marken om ingen ser. Merparten av alla tillfrågade önskade att det fanns fler papperskorgar i samhället.

Att det finns en önskan om fler papperskorgar i samhället är man på Drift- och underhåll medveten om men hänvisar till att man begränsas utav ekonomiska resurser samt styrning uppifrån som gör att papperskorgarna måste smälta in i samhället på ett snyggt sätt. Även hos Polisen hänvisar man till resursbrist då man är färre antal poliser i yttre tjänst idag samt att det ofta handlar om en prioriteringsfråga då många andra ärenden prioriteras som viktigare. Man är medveten om att man borde bötfälla mer, men det mesta faller tillbaka på resursbrist och ekonomiska frågor.

Sammanfattningsvis är ungdomar till lågutbildade mer noggranna med att slänga sitt skräp i en papperskorg än ungdomar till högutbildade föräldrar. Gemensamt för alla tillfrågade är dock att det önskas fler papperskorgar. Ungdomarna har i varierande grad vilja och kunskap om lagen och möjligheterna finns där om man *vill*. Även myndigheterna har i varierande grad vilja och kunskap om lagen, men mycket av deras arbete faller på begränsade resurser.

10. Referenser

- Andréasson**, Ester, *"Det är väldigt mycket datoriserat är det": en studie om IT-utvecklingen i ett landsting : policy, implementering och praktik*, Institutionen för ekonomisk och industriell utveckling, Linköpings universitet, Licentiatavhandling Linköping : Linköping, 2011
- Asovic**, Sofia, *Lärare som gräströtsbyråkrater; en rättssociologisk studie av grundskolelärares tolkning, förståelse och implementering av styrdokument gällande brottsförebyggande arbete*, Lunds universitet 2012
- Bryman**, Alan, *Samhällsvetenskapliga metoder, 2., [rev.] uppl.*, Liber, Malmö, 2011
- Hydén**, Håkan, *Normvetenskap*, Sociologiska institutionen, Univ., Lund, 2002
- Johansson**, Roine, *Vid byråkratins gränser: om handlingsfrihetens organisatoriska begränsningar i klientrelaterat arbete*, 3. uppl., Arkiv, Lund, 2007
- Laanemets**, Leili, *Från policy till verksamhet: implementering av Malmös strategi mot prostitution*, Hälsa och samhälle, Malmö högskola, Malmö, 2008
- Lilly**, J. Robert, **Cullen**, Francis T. & **Ball**, Richard A.(2007) *Criminological theory: context and consequences*, 4. ed., SAGE, Thousand Oaks, 2007
- Lipsky**, Michael, *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services*, 30th anniversary expanded ed., Russell Sage Foundation, New York, 2010
- Naturvårdsverket**, *Det här är ingen skräpfråga! En utvärdering av kommunernas arbete mot nedskräpning*. Rapport 6494, Bromma 2012
- Naturvårdsverket**, *Strategiskt arbete för minskad nedskräpning. Vägledning för kommuner*. Rapport 6551, Bromma 2013
- Roselius**, Maria & **Sundell**, Knut (red.), *Att förändra socialt arbete: forskare och praktiker om implementering*, 1. uppl., Gothia, Stockholm, 2008
- Sarnecki**, Jerzy, *Introduktion till kriminologi, 2., [uppdaterade och utök.] uppl.*, Studentlitteratur, Lund, 2009
- Trost**, Jan & **Hultåker**, Oscar, *Enkätboken, 3., [rev. och utök.] uppl.*, Studentlitteratur, Lund, 2007
- Wolmesjö**, Maria & **Zanderin**, Lars (red.), *LSS: regelsystem, implementering och realitet*, Studentlitteratur, Lund, 2009

Offentliga tryck

Prop. 2010/11:125 Om ändringar i nedskräpningslagen

Internetsidor

Internet 1: Om stadsbyggnadsförvaltningen www.helsingborg.se/Medborgare/Kommun-och-politik/Kommunens-organisation/Forvaltningar-och-namnder/stadsbyggnadsforvaltningen/
[Hämtad 2013-05-10]

Övriga källor

Twitter: @YB_sodermalm [Läst 2012:05]

Bilagor

Bilaga 1 - enkätundersökning

Enkätundersökning om nedskräpning

Jag heter Emelie Frisk och skriver min kandidatuppsats inom ämnet kriminologi vid Lunds universitet. Genom att besvara frågorna i enkäten är du med och bidrar till mitt forskningsunderlag. Enkäten är anonym och ditt deltagande är frivilligt. Svara så sanningsenligt som möjligt genom att sätta ett kryss i rutan som stämmer bäst överrens med ditt svar. Tack på förhand!

Jag är född år

- 1993
- 1994
- 1995
- 1996
- 1997
- Annat år: _____

Jag är

- Tjej
- Kille

Mina föräldrars högsta utbildning är

Mamma

- Grundskola (åk 1-9)
- Gymnasium
- Universitet
- Vet ej

Pappa

- Grundskola (åk 1-9)
- Gymnasium
- Universitet
- Vet ej

Bor du i Helsingborgs kommun?

- Ja
- Nej

1. Hur viktigt tycker du att arbetet för att minska nedskräpningen i miljön är?

- Mycket viktigt
- Ganska viktigt
- Inte särskilt viktigt
- Inte alls viktigt

2. Tänker du på hur människans beteende påverkar miljön?

- Ja, ofta
- Ja, ibland
- Ja, men sällan
- Nej, aldrig

3. Upplever du generellt sett Helsingborg stad som en skräpig stad?

- Ja, mycket
- Ja, vissa platser
- Nej, det upplever jag inte
- Har inte tänkt på det

4. Hur ofta händer det att du själv slänger skräp på marken?

- Aldrig
- Mer sällan
- Någon gång i månaden
- Någon gång i veckan
- Varje dag

5. Är det lättare att slänga skräp på marken om ingen ser dig?

- Ja
- Nej

6. Om det finns papperskorgar i närheten, slänger du då hellre ditt skräp i papperskorgen än på marken?

- Ja, alltid
- Ibland
- Nej, jag bryr mig inte

7. Önskar du att det fanns fler papperskorgar på allmänna platser?

- Ja
- Nej, det räcker som det är
- Jag bryr mig inte

8. Vet du om att det sedan juni 2011 finns det en lag som säger att det är förbjudet att skräpa ner på allmänna platser och att polisen har möjlighet att skriva ut böter vid ett sådant brott?

- Ja, det visste jag
- Har bara hört talas om det
- Nej, inte alls

9. Har du själv eller någon du känner fått en bot för nedskräpning?

Ja

Nej

Vet ej

10. Tycker du att det är rätt sätt att få ordning på nedskräpningen genom att stifta en lag om förbud?

Ja

Nej

10 b) Om nej, har du något annat förslag på att få ordning på nedskräpningen?

Har du några övriga synpunkter?

Stort tack för din medverkan!

/Emelie Frisk

emeliefrisk87@hotmail.com

Bilaga 2 - intervjumall kommunen

Intervjumall kommunen

Är det okej att spela in intervjun? Anonymitet eller inte?

Bakgrundsinformation,

Utbildning, hur länge anställd, titel och ansvarsuppgifter

Kunskap

- Har ni fått/Hur fick ni information om den nya nedskräpningslagen som trädde i kraft sommaren 2011?
- Har ni ändrat ert arbete sedan den nedskräpningslagen trädde i kraft?
- Gör ni några särskilda satsningar för att nå ut till allmänheten? Kampanjer?

Möjligheter

- Naturvårdsverket har tagit fram vägledning till kommunen i frågan om nedskräpning. Många kommuner nämnde att de inte hade någon speciellt utsedd person som arbetar med nedskräpningsfrågor. Hur ser det ut hos er? Bra/dåligt? Hur är samarbetat om det även är andra? Har du hört talas om Naturvårdsverkets vägledning till kommunerna?
- Är ni nöjda med de resurser ni har/får för att kunna sköta nedskräpningen?
- Vid en enkätundersökning som jag gjorde med några ungdomar i Helsingborg så sa de att de önskade fler soptunnor i stan. Hur ser du på det?

Vilja

- Har ni något samarbete med Polisen? Ex vid festivaler och osv.
- Vad tror du att samhället/ni mer skulle kunna göra för att minska nedskräpningen?
- Har ni upplevt någon skillnad i attityden i samhället gentemot lagen innan den trädde i kraft jämfört med nu?
- Upplever ni att lagen fyller sitt syfte? Varför/varför inte?
- Upplever ni att stifta en lag är rätt väg att gå för att få bukt med nedskräpningen?

Går det bra att kontakta dig om något är oklart?

Bilaga 3 - intervjumall Polisen

Intervjumall polis

Intervjun kommer att spelas in. Anonymitet eller inte?

Bakgrundsinformation,

Utbildning, hur länge anställd, titel och ansvarsuppgifter

Kunskap

Hur får ni information om nya lagar?

Hur sprids informationen inom organisationen? Hur går informationen ut till poliser i yttre tjänst? (Ska poliserna själva tillgodose sig ny information om lagar eller görs det från ledningen?)

(Beskriv hur det gick till när ni fick information om nedskräpningslagen)

Tror du att alla poliser i yttre tjänst i Helsingborg har kunskap om nedskräpningslagen?

Möjligheter

Gör ni särskilda satsningar på ex grönningen för att arbeta mot nedskräpningen?

Upplever du att poliser i yttre tjänst har de resurser/möjligheter som krävs för att bötfälla om de ser en nedskräpning? Vad skulle behövas mer? Nöjd med?

Hur mycket efterarbete medför arbetet som uppstår efter att en bot har utfärdats?

Samarbetar ni med andra aktörer? Drift- och underhåll nämnde mest om klotter

Vilja

Hur väl anser du att nedskräpningsbrott prioriteras av polisen i Helsingborg?

Tror du att fler poliser hade satsat på att arbeta mot nedskräpning om mer resurser fanns?

Diskuterar ni miljöfrågor?

Har ni upplevt någon skillnad i attityden i samhället gentemot lagen innan den trädde i kraft jämfört med nu?

Anser ni på polisen att lagen generellt fyller sitt syfte? Varför/varför inte?

Anser ni att stifta en lag är rätt väg att gå för att få bukt på nedskräpningen? Vad annars?

Andra aktörer och personer i samhället tycker att polisen måste böta mer och lägger skulden på er. Hur ser ni på det?

Hos vem finns ansvaret? Vem bör åtgärda "problemet?"

Har du någon uppskattning om hur många böter som har skrivits ut i Helsingborg?

Går det bra att kontakta dig om något är oklart?

Bilaga 4 - Sammanställning diagram

Sammanställning diagram

Allmänheten

När resultaten från enkätundersökningarna redovisas har jag valt ut 6 stycken urvalsgruppen där skillnader eller likheter som jag har velat lyfta fram går att utläsa. I diagrammen har förkortningar för urvalsgrupperna gjorts enligt följande:

Alla tillfrågade – Alla tillfrågade oavsett kön, ålder eller annan bakgrund

Gymnasium – Tillfrågade där båda föräldrarna till eleven har gymnasium som högsta utbildning

Universitet – Tillfrågade där båda föräldrarna till eleven har universitet som högsta utbildning

1994 – Tillfrågade födda år 1994

1995 – Tillfrågade födda år 1995

1996 – Tillfrågad födda år 1996

Bor du i Helsingborgs stad?

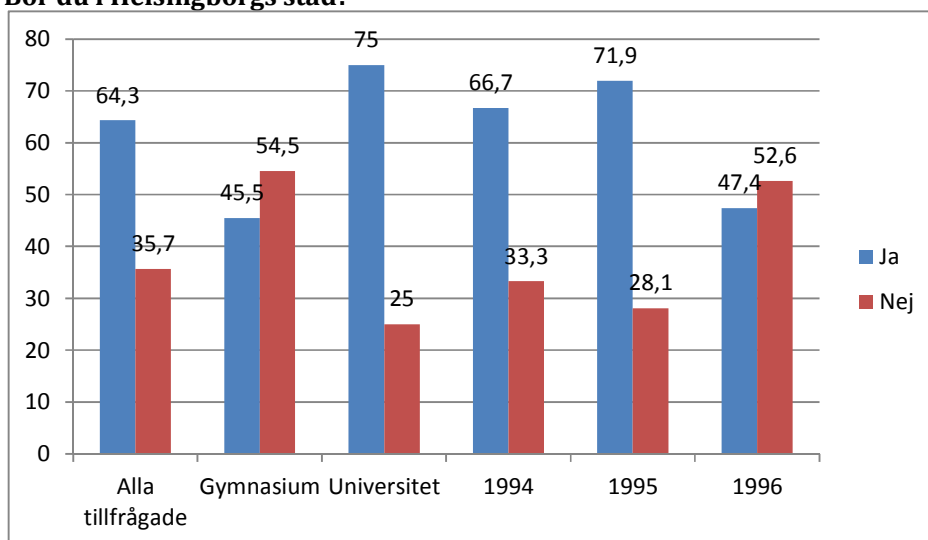


Bild 1. Hur viktigt tycker du att arbetet med att minska nedskräpningen är?

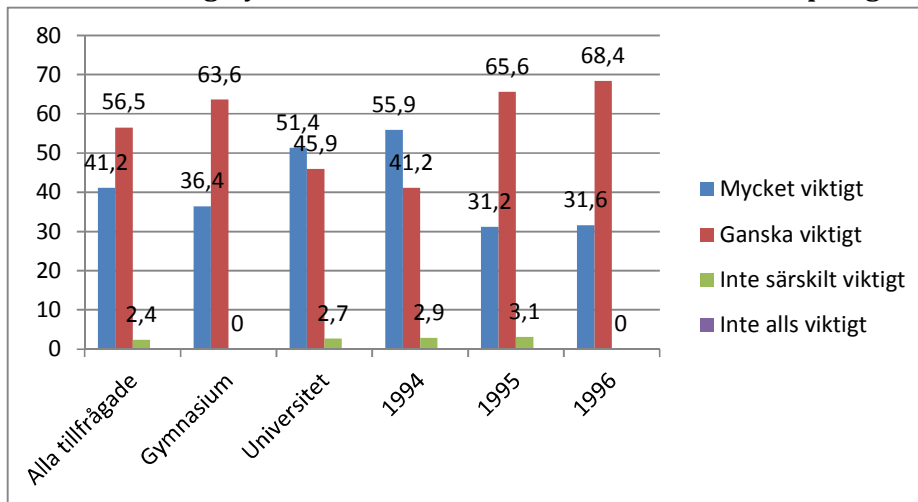


Bild 2. Tänker du på hur människans beteende påverkar miljön?

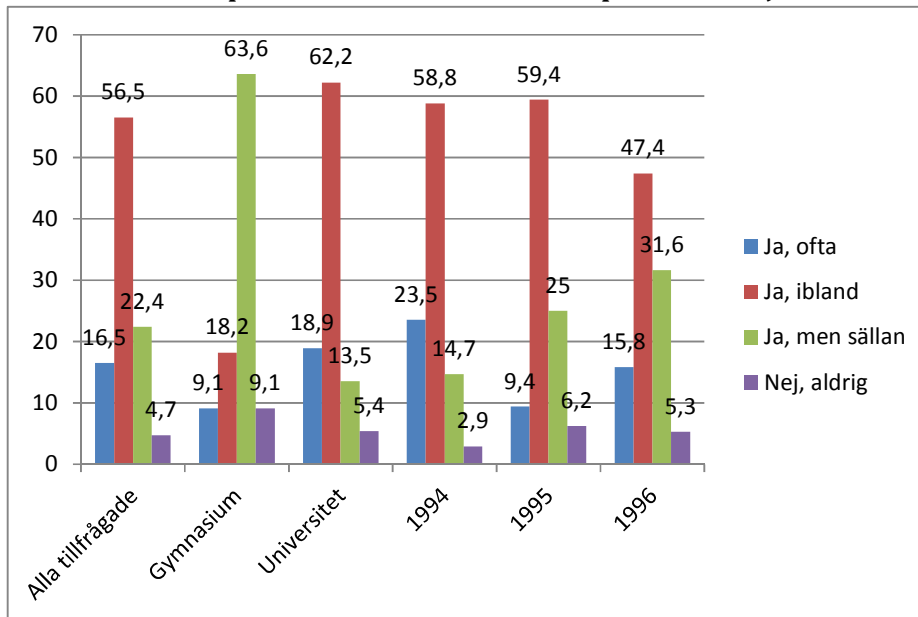


Bild 3. Upplever du generellt sett Helsingborgs stad som en skärpig stad?

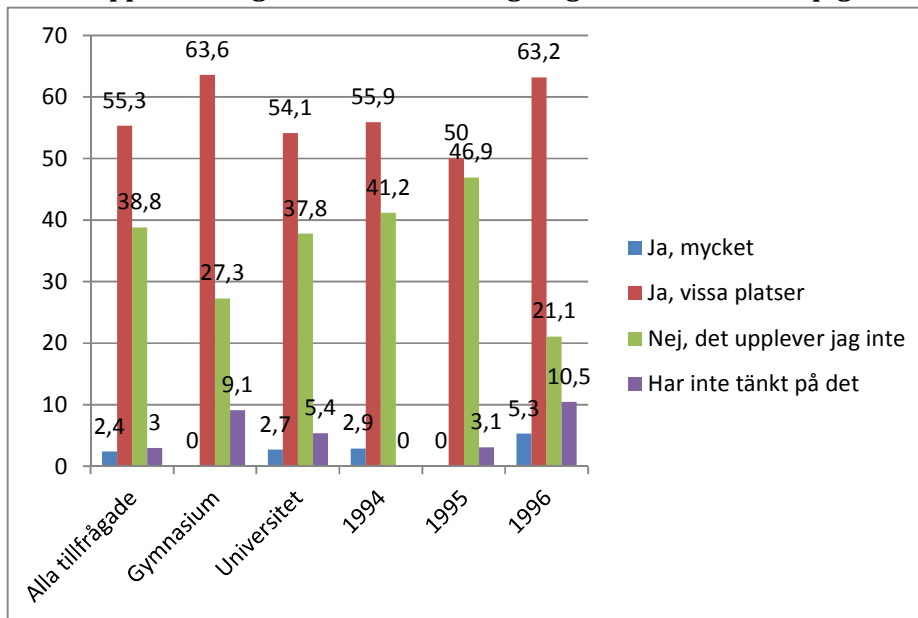


Bild 4. Hur ofta händer det att du slänger skräp på marken?

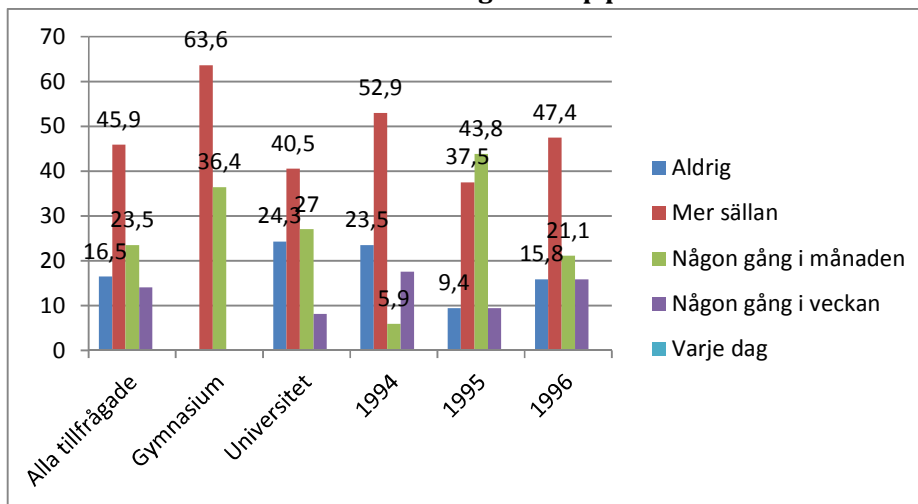


Bild 5. Tycker du att det är rätt sätt att få ordning på nedskräpningen genom att stifta en lag om förbud?

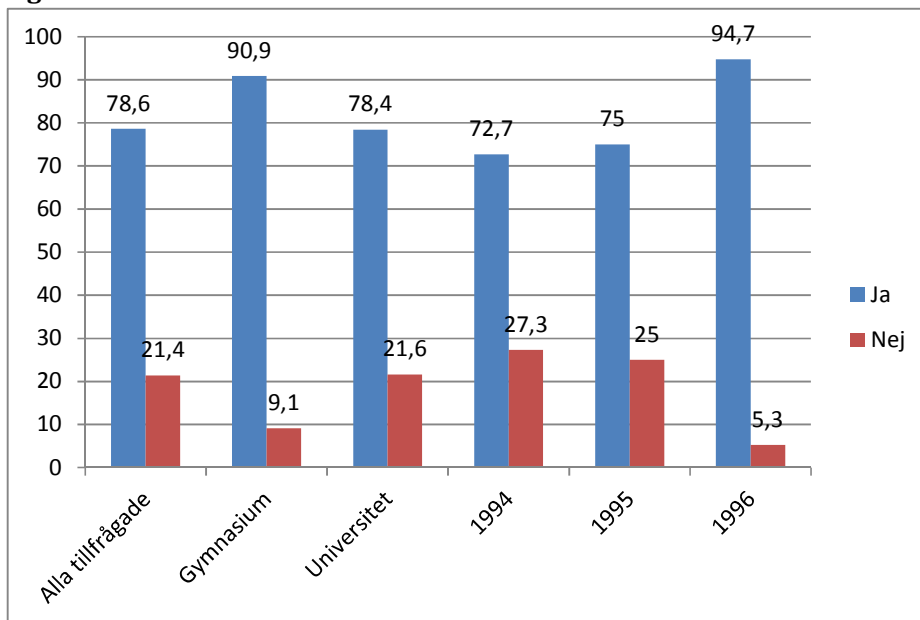


Bild 6. Är det lättare att slänga skräp på marken om ingen ser dig?

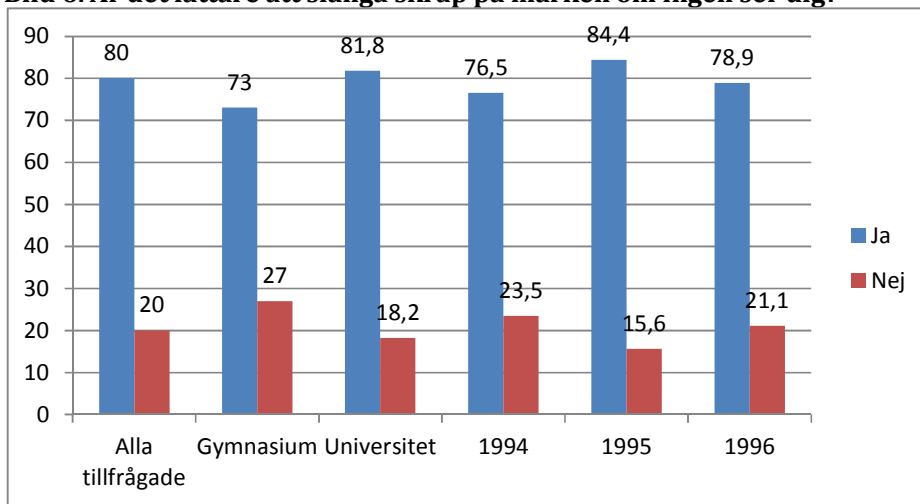


Bild 7. Om det finns papperskorgar i närheten, slänger du då hellre ditt skräp i papperskorgen än på marken?

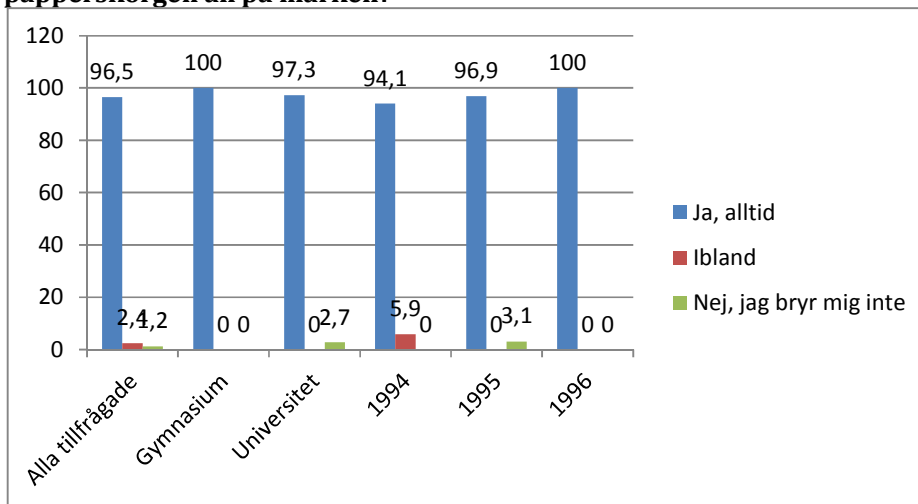


Bild 8. Önskar du att det fanns fler papperskorgar på allmänna platser?

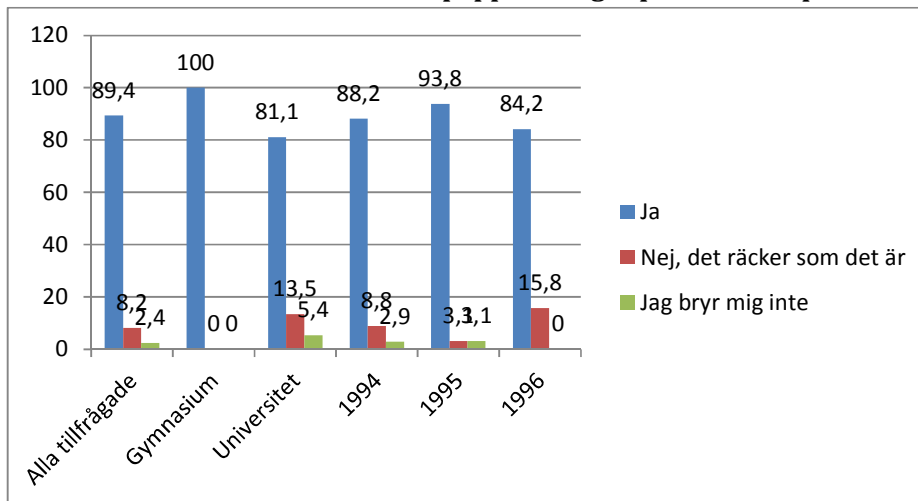


Bild. 9 Vet du om att det sedan juni 2011 finns en lag som säger att det är förbjudet att skräpa ner på allmänna platser och att polisen har möjlighet att skriva ut böter vid ett sådant brott?

