

Utsatta områden

- Social ordning, kriminell struktur och utmaningar för polisen



Polisen

Glada arbetarklasskillar på Södermalm 1948 springer från polisen



Stenar, flaskor och föremål kastades mot polisen. Bilar sattes i brand. Tusentals personer deltog. Kravallerna berodde enligt intervjuade ungdomar som deltog på att de upplevde att de utsattes för trakasserier från polisens sida för att de var från Södermalm. Dessutom saknade man lokaler och någonstans att vara. De var arga över att vara diskriminerade. "Vi blir inte insläppta på Nalen fastän vi har pengar till inträde", "de hör på vår dialekt att vi är från Söder". Kravaller var en tradition i slutet av sommaren när semestern var slut men skolorna ännu inte börjat.

Nationella operativa avdelningen

Underrättelseenheten

Juni 2017

Utgivare: Nationella operativa avdelningen, Box 12256, 102 26 Stockholm
Dnr: HD 44/14A203.023/2016
Omslagsfoto: Tillhör Stadsmuseet i Stockholm, Foto: okänd
Upplaga: ÖPPEN

Förord

Ambitionen med rapporten är att öka kunskapen för att bättre förstå problematikens omfattning och hur den sannolikt kommer att påverka samhällsutvecklingen framöver. Detta för att skapa förståelse för nödvändiga och långsiktiga samhällsförändringar som kan motverka att problemen i de utsatta områdena fördjupas. Det har lagts ett stort fokus i denna rapport vid att försöka förklara vilka negativa sociala utvecklingsprocesser som pågår i boendemiljöer som påverkas av sociala riskfaktorer. Likväl som att flera områden blir utsatta och fler unga utvecklar kriminaliserande- och radikaliserande beteenden.

Information och erfarenheter som legat till grund för denna rapport har inhämtats från flera olika samhällsaktörer och myndigheter som berörs av problematiken. I denna upplaga vill arbetsgruppen därför rikta ett särskilt stort tack till Malmö högskola, den nationella forskningscirkeln¹ som etablerats vid Polismyndigheten med stöd från MSB och alla medarbetare i olika verksamheter som bidragit med sin tid, erfarenhet och kunskap ur olika synvinklar. Arbetsgruppen som författat rapporten är verksam vid Nationella operativa avdelningens underrättelseenhet.

¹ Forskningscirkeln är ett projekt under temat social oro med deltagare från Malmö högskola, MSB, Brottsförebygganderådet, Länsstyrelsen i Västra Götaland, Göteborgs Stad, Linköpings kommun, Spånga-Tensta stadsdelsförvaltning och Polismyndigheten.

Sammanfattning

Ett utsatt område är ett geografiskt avgränsat område som karaktäriseras av en låg socioekonomisk status där kriminella har en inverkan på lokalsamhället. I dessa områden finns en mängd riskfaktorer som kan leda till en bristande framtidstro såsom arbetslöshet, ohälsa och misslyckad skolgång. Riskfaktorerna kan även bestå i strukturella faktorer som bostadsområdets fysiska miljö och en upplevd oro bland etniska grupper då historiska och globalt aktuella konflikter ger lokalt avtryck. Därtill finns en stor riskgrupp med unga personer som lätt påverkas av normbrytande beteenden, ett stort antal kriminella aktörer och en genomsnittlig lägre kollektiv förmåga. Tillsammans resulterar detta i en kriminaliserandeprocess som med tiden får så stort genomslag att ett helt bostadsområde påverkas och en alternativ social ordning skapas.

Den kriminella strukturen har byggts upp under generationer vilket gör att den har fått ett starkt fäste i området. Olika åldersskikt påverkar varandra och det råder en intern normbildning med tydliga regler för vad som är accepterat och inte. Övergrepp i rättssak är en utbredd företeelse i de flesta utsatta områden och den som anmäler brott och medverkar i utredningar utsätts för påtryckningar i form av hot och våld.

Den verksamhet som polisen bedömt som mest problematisk i områdena är försäljning och distribution av narkotika. Handeln med narkotika stärker de kriminella nätverken och revirbeteenden uppstår som leder till konflikter mellan olika nätverk. Konflikterna är inte sällan våldsamma och polisen ser en förändring i hur våldet mellan kriminella utövas. Särskilt allvarig är situationen i Stockholm, Göteborg och Malmö där skjutningar med dödlig utgång mellan kriminella förekommer. Polisen upplever även att tröskeln att använda våld mot polis har sjunkit de senaste tio åren och det är idag en del av normalbilden att unga gemensamt går till angrepp mot polis. Konflikterna har utgjort en stor utmaning för polisen under de senaste åren.

Polisen uppger många gånger att det är svårt att arbeta i de utsatta områdena på grund av den fysiska miljön. Det kan finnas många förklaringar till detta men några uppmärksammade är den arkitektoniska utformningen, trångboddheten, koncentrationen av kriminella och förekomst av platser där ungdomar samlas. Samhället är inte rustat för att hantera den stora numerär av kriminella aktörer och polis och andra samhällsaktörer saknar förmåga att möta problematiken.

Möjligheten att bedriva näringsverksamhet i områdena är många gånger begränsad och det bedöms ogörligt att verka ostört utan att förhålla sig till de kriminella. Genom hot, våld och skadegörelse pressas näringsidkarna till beskyddarverksamhet eller till att överlåta sina verksamheter till underpris. Problemet är utbrett och har lett till att näringsidkare lägger ner sin verksamhet eller att verksamheter ofta byter ägare. Det finns exempel då näringsidkare utsatts för upprepad skadegörelse vilket leder till allt för hög självrisk från försäkringsbolag varför de tvingas stänga sin verksamhet. Påtryckningar sker även mot myndigheter eller annan offentlig förvaltning i områdena. Anledningen kan vara att man vill påverka handläggningen i enskilda ärenden, för att man anser att myndigheter stör den kriminella verksamheten eller för att man vill visa allmänt missnöje.

Det är ännu för tidigt att säga vad polisens satsning mot utsatta områden resulterat i. Polismyndighetens satsning är tämligen ny och utvecklingen i områdena har pågått i flera decennier och kommer ta lång tid att förändra. Man kan därför inte förvänta sig snabba och tydliga effekter på kort sikt samtidigt som resultatet av de åtgärder som vidtagits tyder på en positiv utveckling.

Innehållsförteckning

| | | |
|----------|---|-----------|
| 1 | Inledning | 7 |
| 1.1 | Disposition..... | 9 |
| 1.2 | Definitioner..... | 9 |
| 1.2.1 | Definition av utsatta områden..... | 10 |
| 2 | Bakgrund till problematiken | 12 |
| 2.1 | Socioekonomiska aspekter..... | 12 |
| 2.2 | Fysisk miljö | 12 |
| 2.3 | Global påverkan på det lokala samhället | 13 |
| 3 | Teoretisk bakgrund..... | 14 |
| 3.1 | Hur ett utsatt område uppstår | 14 |
| 3.1.1 | Sociala riskfaktorer och kollektivförmåga | 14 |
| 3.1.2 | Från social ordning till alternativ social ordning | 15 |
| 3.2 | Den kriminaliserande processen | 16 |
| 3.2.1 | Kriminell struktur | 19 |
| 3.2.2 | Åldersskikt utifrån olika karakteristiska drag | 19 |
| 3.3 | Institutionellt perspektiv | 20 |
| 4 | Aktörer och önskade händelser | 22 |
| 4.1 | Kriminella aktörer..... | 22 |
| 4.2 | Narkotikahandel..... | 23 |
| 4.2.1 | Hotspots..... | 24 |
| 4.3 | Offentliga våldsyttningar..... | 25 |
| 4.3.1 | Skjutningar | 26 |
| 4.3.2 | Sprängningar | 27 |
| 4.3.3 | Övergrepp i rättssak..... | 27 |
| 4.3.4 | Påverkan på offentlig förvaltning | 27 |
| 4.3.5 | Hot och våld mot polis | 29 |
| 4.3.6 | Påverkan på näringslivet..... | 29 |
| 5 | Effekter – Sociala risker | 30 |
| 5.1 | Obenägenhet att delta i rättsprocessen | 30 |
| 5.2 | Polisens möjlighet att fullgöra sitt uppdrag | 30 |
| 5.3 | Förekomst av parallella samhällsstrukturer | 31 |
| 5.4 | Extremism..... | 33 |
| 6 | Åtgärder som vidtagits mot problematiken..... | 34 |
| 6.1 | Resultat av polisens arbete..... | 35 |
| 7 | Slutdiskussion..... | 36 |
| 7.1 | Framåtblick..... | 38 |
| 7.1.1 | Händelser i vår omvärld kommer att få en större påverkan i lokalsamhället | 39 |
| 7.1.2 | Framgångsfaktorer enligt Brå | 40 |
| | Utsatta områden fördelat per region | 41 |

1 Inledning

Denna rapport är en av tre rapporter under temat *utsatta områden*. De två tidigare ”*En nationell översikt av kriminella nätverk med stor påverkan i lokalsamhället*” och ”*Utsatta områden – sociala risker, kollektiv förmåga och oönskade händelser*” ligger till grund för vad som framkommer i denna rapport som ska ses som en ytterligare fördjupning inom området.

Den nationella operativa ledningsgruppen har gett underrättelseenheten vid den Nationella operativa avdelningen i uppdrag att uppdatera de tidigare rapporterna och även identifiera vilka områden i Sverige som kan definieras som utsatta respektive särskilt utsatta. Varje polisregion har områden genom ett så kallat områdesdokument som syftar till att ge en samlad bild av området. Områdesdokumenten har sedan kompletterats med statistik från Statistiska centralbyrån (SCB).

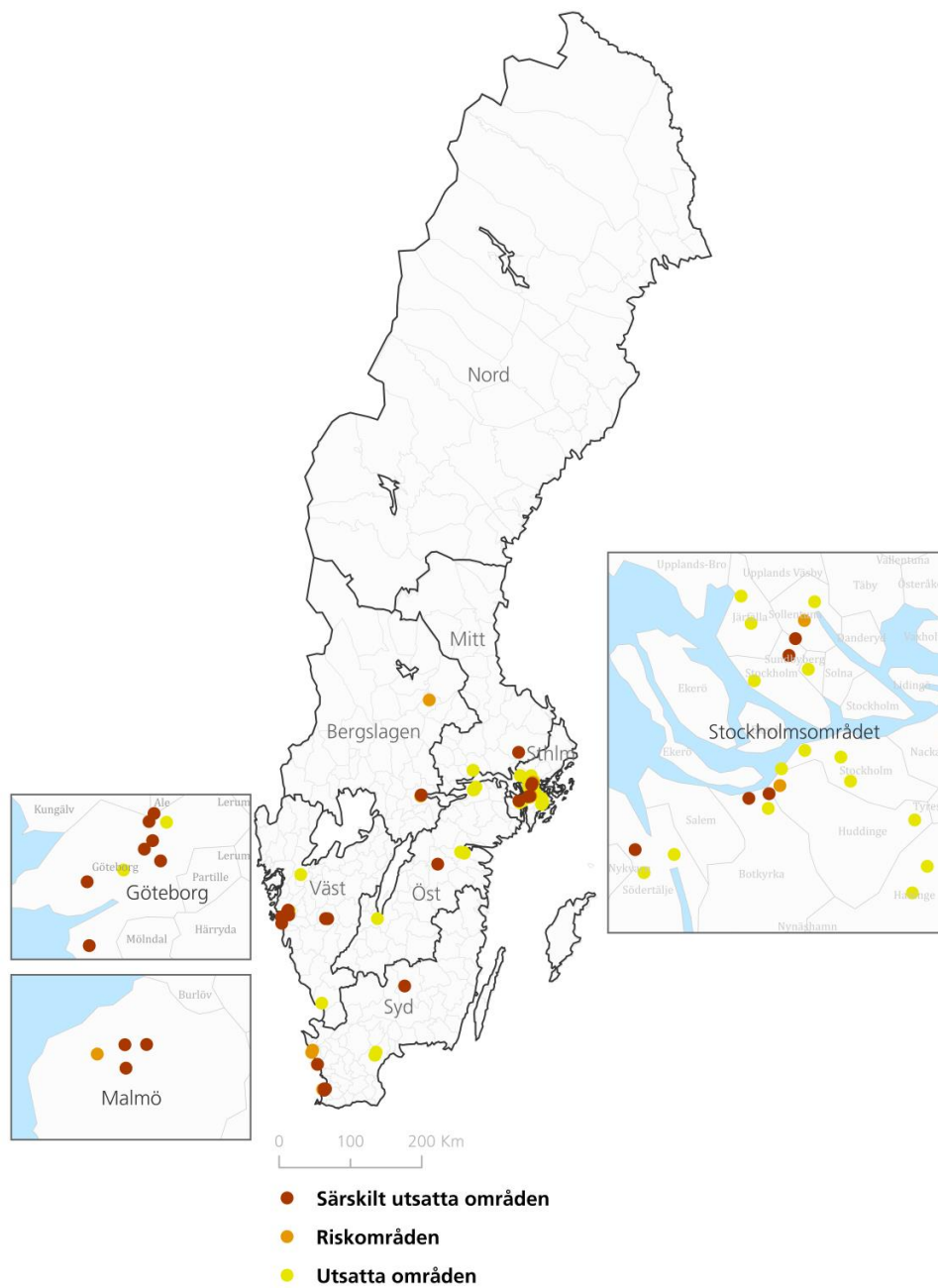
Alla områden har bedömts utifrån

- de boendes benägenhet att delta i rättsprocessen
- polisens möjlighet att utföra sitt uppdrag
- eventuella parallella samhällsstrukturer
- extremism, främst den våldsbejakande islamistiska extremismen

De områden som uppfyller alla uppsatta kriterier har bedömts vara särskilt utsatta. Informationen i områdesdokumenten har sedan sammanställts och analyserats vilket resulterat i 61 områden som är att anse som utsatta i olika grad². Antalet områden har ökat sedan förra rapporten vilket främst beror på att polisen har fördjupat sin kunskap om problemen i utsatta områden genom ökad närvaro, fördjupad kartläggning och samverkan. Några områden nominerades inte till förra omgången. Dels på grund av tidsbrist och dels som tidigare nämnts för att kunskapen om utsatta områden har ökat.

| Grad av utsatthet | Särskilt utsatt område | Riskområde | Utsatt område | Totalt antal områden |
|-------------------|------------------------|------------|---------------|----------------------|
| Antal | 23 | 6 | 32 | 61 |

² Polisregionerna har totalt nominerat 70 områden. Av dem är 9 områden inte att anse som utsatta då de inte uppfyller de kriterier som fastslagits. Det kan röra sig om områden som visserligen är kriminellt belastade men som saknar den socioekonomiska utsattheten och därmed inte i lika hög utsträckning behöver samhällets gemensamma krafter för att komma till rätta med problematiken.



Kartkonstruktion: Mona Tykesson, Institutionen för kulturgeografi och ekonomisk geografi, Lunds universitet. Geodata: ©Lantmäteriet, Polisen 2017

Bild 1 Karta över utsatta områden i Sverige

Sedan föregående rapport har Polismyndigheten med stöd från MSB och i samverkan med Malmö högskola startat en så kallad nationell forskningscirkel. Syftet är att utveckla kunskap kring bakomliggande orsaker till socialt utsatta områden i samhället och vilka oönskade händelser det kan leda till. I forskningscirkeln ingår en bred representation av olika samhällsaktörer med erfarenhet inom sakområdet. Utöver Polismyndigheten och Malmö högskola medverkar representanter från Brottsförebyggande rådet (Brå), Länsstyrelsen i Västra Götaland, Linköpings, Stockholms och Göteborgs kommuner, samt

kommun- och områdespoliser från Örebro, Malmö och Stockholm. Det teoretiska ramverket är ett av flera övergripande resultat från forskningscirkeln.

1.1 Disposition

Rapporten inleds med en sammanfattning. Därefter följer en teoretisk bakgrund som förklarar hur ett utsatt område växer fram sedan beskrivs de kriminella aktörerna och den brottslighet de genererar. Detta följs av en redogörelse av de effekter och följder som problematiken får på lokalsamhället. Vidare beskrivs de åtgärder som vidtagit sedan den senaste rapporten. Avslutningsvis följer rapportens identifierade utvecklingsbehov, slutsatser och rekommendationer.

1.2 Definitioner

Boendemiljö - Den fysiska miljön som individer tar del av utanför sina hem, i sin närhet och kommun, vilket innefattar allt från grönområden, service och funktioner eller mötesplatser³

Kollektiv förmåga – gemensamma förväntningar om att agera för allas bästa.

Kriminella beteenden – personer som ägnar sig åt kriminalitet och ingår i den kriminella kontexten i boendemiljön.

Kriminell koncentration – numerären av individer med kriminella beteenden i förhållande till befolkningen i ett bostadsområde.

Normbrytande beteenden – beteende som bryter mot rådande normer och regler i den miljö individen befinner sig.⁴ Som exempelvis aggressivt beteende, stjäla, skolka eller vandalisera.

Riskgrupp – unga personer som växer upp i boendemiljön som på grund av personliga egenskaper och uppväxtförhållande löper större risk att utveckla normbrytande beteenden.

Problembeteenden – unga personer som växer upp i en boendemiljö som etablerat normativt förskjutande problembeteenden, och som exempelvis ägnar sig åt missbruk, ingår i ungdomsgång och utövar typisk ungdomsbrottslighet.

Social riskfaktor - omständigheter eller egenskaper hos människor, deras livsvillkor eller levnadsförhållanden som kan öka sannolikheten för att oönskade händelser, beteenden eller tillstånd med socialt ursprung ska inträffa.⁵

Tongivande aktörer – personer som ägnar sig åt kriminalitet och som fungerar pådrivande i det kriminella nätverket i boendemiljön

Äldre kriminella – äldre kriminella personer med förankring till boendemiljön och det kriminella nätverket. De har förmåga att agera mellan tillgång utanför och efterfrågan i boendemiljön.

³ Boverket, *Din utemiljö*

⁴ Andershed & Andershed, 2009

⁵ Per Olof Hallin, Att laga revor i samhällsväven – Vad är en social risk, *Skyddsvärt, mänskliga förmågor och sociala risker*, s. 14

1.2.1 Definition av utsatta områden

Områden har klassificerats och indelats i tre nivåer utifrån grad av utsatthet. Nedan följer ett kort resonemang om de olika nivåerna.

Ett utsatt område är ett geografiskt avgränsat område som karaktäriseras av en låg socioekonomisk status där de kriminella har en inverkan på lokalsamhället. Inverkan är snarare knuten till den sociala kontexten i området än de kriminellas utstuderade vilja att ta makten och kontrollera lokalsamhället. Påverkan kan utgöras av **direkta** påtryckningar, exempelvis genom hot och utpressning, eller **indirekta**, som

- offentliga våldshandlingar som riskerar att skada tredje man
- narkotikahandel som bedrivs öppet
- ett utåtagerande missnöje mot samhället

Effekten blir att de boende i området upplever otrygghet, vilket i sin tur leder till en **minskad benägenhet att anmäla brott och att medverka i rättsprocessen**.

Ett utsatt område är geografiskt avgränsat och karaktäriseras av en låg socioekonomisk status där de kriminella har en inverkan på lokalsamhället. Inverkan är snarare knuten till den sociala kontexten i området än de kriminellas utstuderade vilja att ta makten och kontrollera lokalsamhället. Läget anses allvarligt.

Ett särskilt utsatt område kännetecknas av en allmän obenägenhet att delta i rättsprocessen. Det kan även förekomma **systematiska hot** och **våldshandlingar** mot vittnen, målsägare och anmälare i området. Situationen i området innebär att det är **svårt eller nästintill omöjligt för polisen att fullfölja sitt uppdrag** vilket kräver regelmässig anpassning av arbetssätt eller utrustning. Många gånger har det skett en normalisering vilket lett till att varken polisen eller de boende reflekterar över det avvikande läget i området.

Ett särskilt utsatt område inbegriper även i viss mån

- parallella samhällsstrukturer
- extremism, såsom systematiska kränkningar av religionsfriheten eller starkt fundamentalistiskt inflytande som begränsar människors fri- och rättigheter
- personer som reser iväg för att delta i strid i konfliktområden
- en hög koncentration av kriminella

En ytterligare försvårande uppgift är om det **ligger andra utsatta områden** i nära anslutning till ett särskilt utsatt område. Då finns det risk för samverkan mellan kriminella personer eller nätverk inom områdena.

Ett särskilt utsatt område kännetecknas av en social problematik och kriminell närvaro som lett till en utbredd obenägenhet att delta i rättsprocessen och svårigheter för polisen att fullgöra sitt uppdrag. Läget anses vara akut.

Det har även gått att identifiera en mellannivå som kallas **riskområde** vilket är ett område uppfyller samtliga kriterier för ett **utsatt** område men inte riktigt når upp till de kriterier som kännetecknar ett särskilt utsatt område. Läget är dock så alarmerande att det finns en överhängande risk att området riskerar att bli **särskilt utsatt** om inte adekvata åtgärder sätts in.

| |
|--|
| Ett riskområde kännetecknas av att det befinner sig i riskzonen att bli ett särskilt utsatt område. Något eller några av de fastställda kriterierna saknas. Läget anses alarmerande. |
|--|

2 Bakgrund till problematiken

Utsatta områden skiljer sig från andra områden i Sverige så tillvida att den socioekonomiska statusen är låg, trångboddheten är utbredd och en alternativ samhällsordning har skapats. I de beskrivna områdena är det vanligt att sociala risker leder till oönskade händelser och då det finns en bristande kollektiv förmåga i dessa områden underlättar detta en kriminaliserande och radikaliserande process. Dessa processer skapar en kriminell struktur som innefattar personer i olika åldrar med olika typer av förmågor. Därtill krävs även ett stort antal v kriminella aktörer för att den ska påverka den sociala ordningen.

2.1 Socioekonomiska aspekter

Alla präglas av social och ekonomisk utsatthet som är högre än genomsnittet i Sverige sett till hög arbetslöshet, låga inkomster, fler i långvarigt bidragsstöd och färre med gymnasiebehörighet. Andelen sysselsatta i februari 2017 i Sverige var totalt 66,7 procent. Motsvarande siffra i de utsatta områdena var 49,5 procent och i de särskilt utsatta 47,2 procent.⁶ Dessa levnadsförhållanden beskrivs i forskning som sociala riskfaktorer, vilket inkluderar socioekonomiska förhållanden som nämnts ovan, men det kan även handla om etnisk segregation samt ungdomar som marginaliseras och känner stark alienation i förhållande till samhället.⁷

Statistik från Statistiska centralbyrån, SCB visar att ca 40 procent unga i de särskilt utsatta områdena lämnar grundskolan med icke godkända betyg. Riksgenomsnittet för andelen elever som saknar behörighet till gymnasiet de fyra senaste åren är 12,83 procent.⁸ Utbildning och sysselsättning är värdefulla skyddsfaktorer för individen vilka kan motverka risken att utveckla problembeteenden och kriminalitet⁹, speciellt i de särskilt utsatta områdena där den kriminella koncentrationen betydligt högre jämfört med riksgenomsnittet. Ur ett samhällsperspektiv kan dessa unga ses som en riskgrupp och därför är det också relevant att blicka framåt för att se hur numerären i riskgruppen utvecklas över tid. Detta är nödvändigt för att kunna bedöma vilka insatser som krävs i lokalsamhället för att det i stället ska bli färre ungdomar i riskgruppen.

2.2 Fysisk miljö

Polisen uppger många gånger att det är svårt att arbeta i de utsatta områdena på grund av den fysiska miljön. Det kan finnas många förklaringar till detta men några som har uppmärksammats är den arkitektoniska utformningen, trångboddheten och förekomst av platser där ungdomar samlas.

Miljonprogramsområdena byggdes för barnfamiljer och för att föräldrarna tryggt skulle kunna låta barnen leka på gårdarna under övervakning från lägenheten. Ungefär en tredjedel av miljonprogrammets produktion består av storskaliga höghusområden, en tredjedel av låga flerbostadsområden och en tredjedel av småhus. Bilar och gående skulle skiljas åt för att undvika olyckor vilket innebar

⁶ Statistik från Statistiska centralbyrån, SCB

⁷ 12,5 procent

⁸ Källa: Skolverket 2016-2013 (exklusive gruppen okända)

⁹ Per Olof Hallin, Att laga revor i samhällsväven – Vad är en social risk, Skyddsvärt, mänskliga förmågor och sociala risker

att vägarna sänktes i marken, gångbroar och gångtunnlar byggdes för en säkrare trafiksituation. Detta får till följd att reträttvägarna ut ur området är få och begränsade vilket gör att polisens arbete försvåras.

Broar som skulle ta gående säkert över vägarna används frekvent idag av kriminella ungdomar för att kasta sten på förbipasserande bilar. Deras position innebär att de enkelt kan försvinna från platsen utan att bli upptäckta. I de särskilt utsatta områdena sker stenkastning regelbundet på samhällsviktiga fordon vilket har lett till att bland annat polis, räddningstjänst och ambulans många gånger väljer att ta sig in i området via andra vägar såsom cykel- och gångbanor. Eftersom områdena är byggda för att stänga biltrafik ute är det svårt för polis att följa efter personer som flyr. De bilvägar som finns kan lätt blockeras och nivåskillnader mellan gång och bilvägar underlättar angrepp mot polis med exempelvis sten. Höga hus och områdenas ofta tydliga inramning gör att det är lätt att kunna kontrollera när polisen är på plats.

I flertalet områden råder en utbredd trångboddhet. De grupper som är trångbodda är unga vuxna, utrikesfödda och framför allt hushåll med låga inkomster uppger Boverket i sin rapport.¹⁰ Rapporten visar även att andelen trångbodda barn och unga upp till nitton år är särskilt hög i storstadsregionerna. Det finns även forskning¹¹ som visar att trångboddhet och sämre skolresultat hänger ihop. Hälften av bostäderna i miljonprogrammen är trerumslägenheter och där finns väldigt få stora lägenheter. Många av de familjer som bor i områdena är barnrika och har behov av stora lägenheter vilket sällan kan erbjudas. Det förekommer att kriminella aktörer tjänar pengar på att sälja samma lägenhetskontrakt till flera familjer vilket innebär att det i några fall bor tre familjer i en trerumslägenhet. Trångboddheten gör att ungdomar tillbringar sin lediga tid ute i området då det inte finns plats i hemmet. Den offentliga miljön blir istället deras vardagsrum som de delar med de kriminella.

2.3 Global påverkan på det lokala samhället

I områdena finns många gånger en oro bland etniska grupper då historiska och aktuella konflikter globalt ger avtryck lokalt. Idag utgör inte geografiska avståndet något hinder för sociala relationer då dagens *online-samhälle* via bland annat, sociala medier och olika kommunikationslösningar, suddar ut de geografiska gränserna. Många gånger påverkas inte den nationella nivån medan det lokalt ger avtryck. En del av oron utgörs över att rättsväsendet och övriga samhället inte förstår dessa konflikter eller har svar på hur de kan lösas. Polisen behöver därför ha en bättre omvärldskunskap och förståelse för skeenden för att kunna tolka det som händer i områdena.

Närvaron av återvändare, sympatisörer till terrorgrupper som *Islamiska Staten*, IS och al-Shabaab och representanter för salafistiskt inriktade moskéer bidrar till spänningar mellan dessa grupper och andra boende i utsatta områden. Sedan sommaren 2014, då IS utropade ett kalifat, har sekteriska motsättningar ökat, framför allt mellan sunniter, shiiter, levantinska kristna och nationalisterna av kurdiskt ursprung.

¹⁰ Trångboddheten i storstadsregionerna, Rapport 2016:28, Boverket

¹¹ Goux & Maurin (2005)

3 Teoretisk bakgrund

3.1 Hur ett utsatt område uppstår

I följande avsnitt ges en beskrivning av vilka faktorer som utgör att ett område definieras som utsatt.

3.1.1 Sociala riskfaktorer och kollektivförmåga

Områden där de boende i högre grad påverkas av sociala riskfaktorer är ofta att anse som socioekonomiskt svaga och sällan representerade i det politiska systemet eller i samhällsdebatten. Detta påverkar de boendes upplevelse av utsatthet och marginalisering, men inverkar även på tilliten till grannar, samhällets institutioner samt till andra som bor och verkar i området vilket kan leda till en minskad kollektiv förmåga. I boendemiljöer med en stark kollektiv förmåga finns det högre förtroende mellan de boende och en förväntan om att agera för att upprätthålla en viss önskad social ordning, till exempel genom att ingripa mot oönskade beteenden.¹²

Utifrån rutinaktivitetsteorin¹³ kan den kollektiva förmågan ses som en alternativ kapabel väktare till samhällets institutioner vilken kan motverka exempelvis oönskade händelser i form av brott. Det kan antas vara orsaken till att förekomsten av brott är högre i områden som påverkas av sociala riskfaktorer än i andra områden. När den kollektiva förmågan är låg skapas en större arena för normbrytande beteenden i boendemiljön genom att vuxna agerar gränssättande i lägre utsträckning. Detta kan förklara varför ungdomar, främst pojkar och unga män, som under sin uppväxt exponeras för sociala riskfaktorer i boendemiljön löper större risk att utveckla normbrytande och brottsligt beteende.¹⁴

De sociala riskerna tillsammans med utsatthet, avsaknad av kollektiv förmåga och ungdomars normbrytande beteenden kan liknas vid en kriminaliserande process. Med tiden bidrar detta till en negativ social utveckling i boendemiljön.

¹² Manne Gerell, Att laga revor i samhällsväven – om social utsatthet och sociala risker i den postindustriella staden, *Grannskap och socialt kapital*, s. 102.

¹³ Rutinaktivitetsteorin är en kriminologisk teori samt en metod för brottsbekämpning och brottsprevention som bygger på rational choice-teori. Formulerades av Lawrence Cohen och Marcus Felson. Förutsättningen för brottslighet är samspelet mellan tre faktorer: motiverad förövare, lämpligt objekt och avsaknad kapabla väktare.

¹⁴ Per Olof Hallin, Att laga revor i samhällsväven – Vad är en social risk, Skyddsvärt, mänskliga förmågor och sociala risker, s 73, 80, 138, 139.

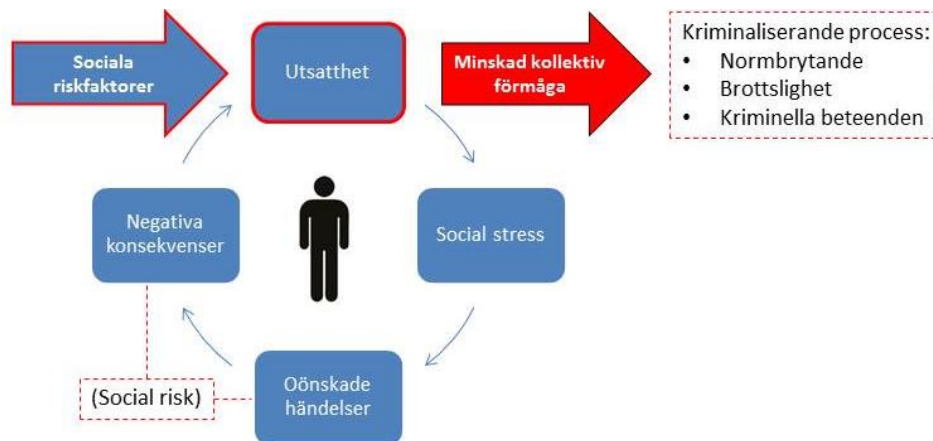


Bild 2 Sociala risker, låg kollektiv förmåga kriminaliserande process

3.1.2 Från social ordning till alternativ social ordning

När sociala riskfaktorer leder till en negativ social utveckling uppstår olika tillstånd av social ordning, från det integrerade samhället till det upplösta samhället. Dessa olika samhällstillstånd tydliggör också ett stegrande behov av en institutionell förmåga som kan tillgodose de boendes behov av social ordning i boendemiljön. Lyckas inte samhället etablera denna förmåga över tid kommer de boende att söka andra lösningar vilket öppnar upp för alternativa maktstrukturer. På så vis kan dessa maktstrukturer komma att påverka den demokratiskt önskade sociala ordningen i boendemiljön. Exempel på sådana maktstrukturer skulle kunna vara närvaron av ett kriminellt nätverk som låter de boende vara ifred så länge de inte påverkar deras verksamhet. På så vis skapas en form av förhållande mellan boende och kriminella, som upprätthålls genom en typ av villkorad trygghet som till viss del kan tillgodos de boendes behov.

Om denna påverkan består över tid ökar risken för en social ordning som avviker från en tänkt demokratisk social ordning. Det utvecklas ”ett samhälle i samhället” som kan komma att utmana de lagar och institutioner som är satta att styra samhället. Över tid kan detta samhällstillstånd uppfattas som en parallell samhällsstruktur.

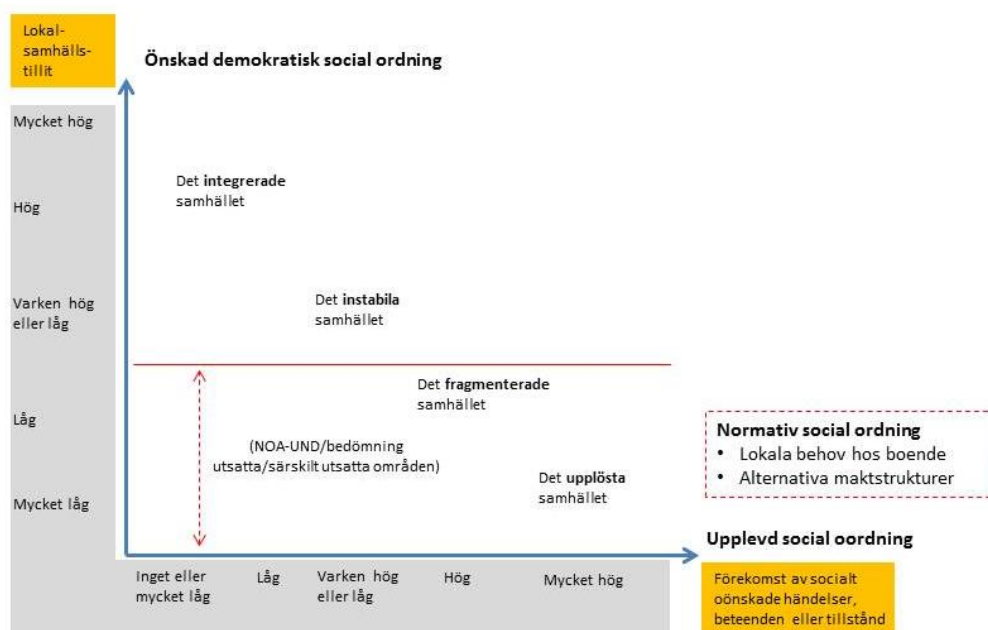


Bild 3 Sociala risker, samhällstillstånd och social ordning

3.2 Den kriminaliserande processen

Den positiva sociala utvecklingen riskerar att avstanna när den kriminaliserande processen etableras i boendemiljön. Processen påverkar de boende i form av ökad brottslighet och ett ökat antal individer med utvecklat kriminellt beteende. Detta kan leda till att resursstarka individer flyttar från området och då förstärks den negativa påverkan av sociala riskfaktorer för de som bor kvar. Om den kriminella processen fortgår över tid ökar risken för att det utvecklas större grupper, främst av pojkar och unga män med kriminella beteenden. Geografiskt knyts dessa åldersgrupper samman genom relationer under uppväxten och genom att kriminella normer överförs genom socialt lärande från de äldre till de yngre (lodrät) men även horisontellt mellan individer i åldersgrupperna. Det sker en form av kriminell organisering i boendemiljön¹⁵, som skapar kriminella nätverksstrukturer med både bredd och djup.

¹⁵ Amir Rostami, *Criminal organizing*, Chapter 5 – Abstract of studies, Conclusions and discussion, s. 75. ISBN 978-7649—364-8,

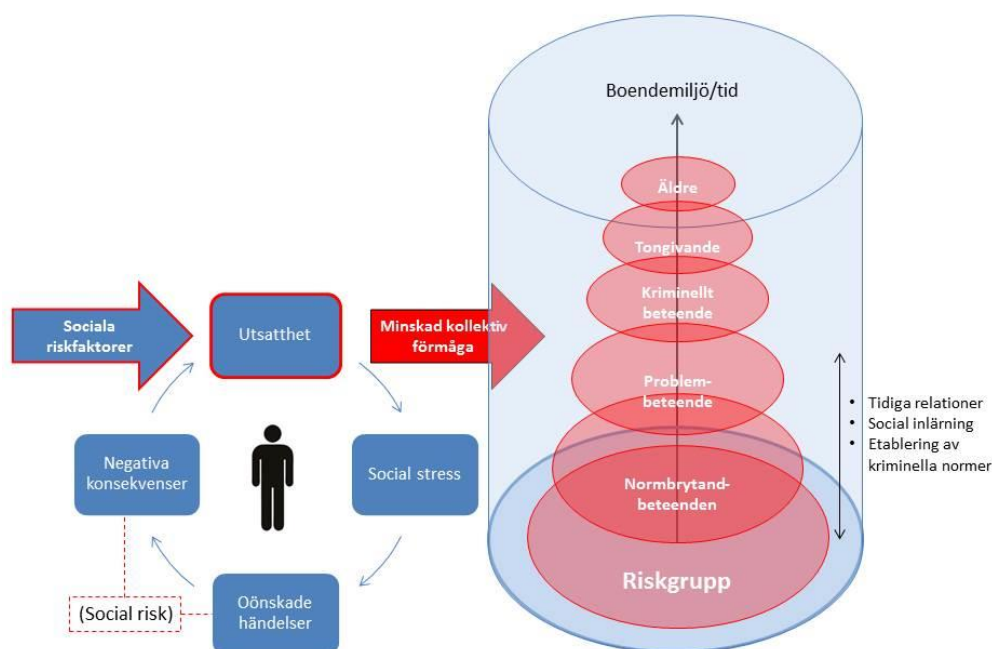


Bild 5 Kriminaliserande process och etablering av kriminell struktur

Parallellt med en kriminaliserande process kan det även ske en radikaliserande process. Unga män som väljer att resa till ett krigsdrabbat land för att delta i strid kommer många gånger från boendemiljöer som påverkas av sociala riskfaktorer. Det kan finnas flera orsaker till varför de valt att resa men det krävs vissa förutsättningar som upplevda orättvisor eller kränkningar och ett socialt sammanhang där ideologin införlivas. Det sker även påverkan från andra i omgivningen, via sociala medier eller en kombination av dessa faktorer. Det kan finnas en förhöjd risk för unga att radikaliseras i områden med stark påverkan av sociala riskfaktorer.

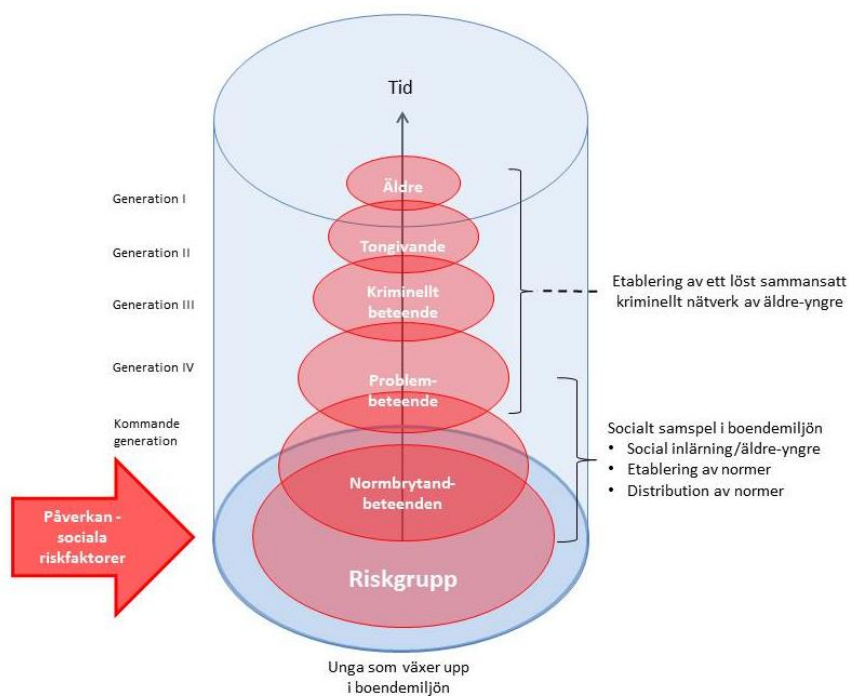


Bild 6 Etablering av ett löst sammansatt nätverk

Bilden ovan exemplifierar hur den kriminaliserande processen över tid kan påverka etableringen av en kriminell struktur och förhållandena mellan de olika åldersgrupperna. Polisen upplever att det sker en form av socialiserande process där närvaron och antalet individer med kriminella beteenden, så kallad kriminell koncentration, fungerar som förstärkande faktorer. Likaså kan situationella faktorer påverka såsom trångboddhet liksom personliga faktorer i form av tidiga skolmisslyckanden¹⁶ och familjefaktorer samt brister i omvårdnad och omsorg. De yngre lär sig tidigt att ifrågasätta auktoriteter i samhälle. Den kriminellt socialiserande processen sträcker sig långt ned i åldrarna och det finns uppgifter om 9-åringar som transporterat vapen och 11-åringar som etablerat missbruksbeteenden. Detta förhållande tydliggör att framförallt unga pojkar är särskilt sårbara utifrån ett socialt brottspreventivt perspektiv och kan därför ses som en *riskgrupp* i förhållande till närvaron av ett kriminellt nätverk i boendemiljön.

Den geografiska demografin i boendemiljön, tongivande individer, den sociala processen och tidsperspektivet har betydelse för hur den kriminella strukturen kommer att karakteriseras. Det innebär också att de normer som styr det sociala samspelet kring exempelvis hierarkier och problemlösningar sannolikt färgas av dominerande kulturella inslag som utgår från demografin. Förstärkande faktorer i detta sammanhang kan vara släktband och etnicitet. Det kan konstateras att inom den kriminella strukturen förekommer olika sociala relationer, inom vilka lojaliteter kan finnas på flera led. Lojaliteterna bygger på sociala relationer, släktskap och etnicitet där de två sistnämnda har betydligt starkare band.

¹⁶ I de flesta av de utsatta områdena uppnår 70 % av befolkningen godkända skolresultat.

Det finns därför inte några generella lösningar för preventiva och repressiva åtgärder mot brott och de kriminella nätverken i de utsatta områdena. Åtgärderna måste snarare anpassas utifrån de specifika förhållandena som råder i det aktuella området.

3.2.1 Kriminell struktur

En uppdelning av generationer och åldersskikt kan visa på hur de olika påverkar varandra, och kan sammankopplas samt utforma en typisk kriminell struktur i ett utsatt område. Genom att individerna delar samma sociala kontext underlättas den sociala kontrollen vilken fungerar som en sammanhållande faktor för den kriminella strukturen. Bryter någon mot etablerade normer bestraffas denne exempelvis genom exkludering, ”böter” eller våldshandling.

En kriminell struktur skapar vissa specifika förutsättningar som bidrar till en bättre förmåga att agera i hela kedjan mellan tillgång och efterfrågan av illegala varor och tjänster. Dessa strukturer kan vara mer motståndskraftiga i fråga om påverkan från yttre faktorer och hot genom att sammanhållningen sker både lodrät och horisontellt. Detta bidrar till att kriminella nätverk kontrollerar, övervakar och agerar för sina kriminella intressen i boendemiljön, vilket kan ta sig uttryck i form av revirbeteenden där exempelvis lokala näringsidkare kan drabbas eller våldskonflikter uppstå.

Genomslaget av denna form för kriminella strukturer står i beroende till antalet av kriminella individer i förhållande till antalet boenden, så kallad kriminell koncentration. Är antalet kriminella så stort att nätverket kan uppfattas som en maktfaktor i boendemiljön, påverkar det dels de boendes kollektiva förmåga och dels den sociala ordningen. Det senare kan yttra sig i form av förskjutningar av värderingar och normer som tar sig uttryck i kollektiva beteenden som exempel fritagningsförsök vid polisingripanden, oavsett om den som är föremål för ingripandet är känd av kollektivet eller inte. Den kriminella koncentrationen måste troligtvis uppnå en viss *kriminell kritisk massa* för att den ska påverka den sociala ordningen.

3.2.2 Åldersskikt utifrån olika karakteristiska drag

En kriminell förmåga byggs upp över tid, bland annat genom personliga egenskaper, våldskapital, erfarenheter och tillgång till ett kontaktnät som kan tillgodose behovet av kriminella varor och tjänster. Tillit och geografisk utbredning av kontaktnätet är av stor betydelse i dessa fall. Detta skapas över tid vilket även kontaktnätet gör. Likaså påverkars den kriminella förmågan i form av exempelvis utökad access till kriminella varor och tjänster men även utökad förmåga till kriminell samverkan med andra, utanför det kriminella nätverket. Detta innebär att de äldre ofta har större möjligheter att agera mellan tillgång som finns på den kriminella marknaden utanför boendemiljön och efterfrågan på illegala varor och tjänster i boendemiljön. Underlättande faktorer i detta sammanhang kan bestå i exempelvis släktband, etnicitet eller etablering av relationer till andra kriminella i fängsligt förvar.

De äldre i det kriminella nätverket i de utsatta områdena kan ses som mer strategiska då de har tillgång till en större kriminell marknad via sitt kontaktnät men också då de besitter ett större tillits- och våldskapital. De äldre behöver därför inte vistas i boendemiljön för att kunna fylla sin funktion i det kriminella nätverket, utan behoven fångas genom de yngre i boendemiljön som saknar

förmågan att lösa behoven och som då naturligt kommer att vända sig till de äldre. Detta fenomen har framträtt i flera utsatta områden, bland annat i Malmö, Göteborg och Stockholm.

Genom det ovanstående etableras också ett gemensamt intresse att lösa behovet genom det kriminella nätverket där de olika åldersskikten kommer att samverka till dess att efterfrågan i boendemiljön är tillgodosedd. Denna process fungerar även som en sammanhållande faktor i det kriminella nätverket. Vanliga exempel på behov är tillgång till narkotika i missburksledet, vapen i en konflikt eller avsättning för stöldgods.

Processen har beskrivits som att de äldre fungerar som en ”kriminell arbetsförmedling”, som sätter de unga i sysselsättning.

3.3 Institutionellt perspektiv

Det är komplext att försöka skapa en exakt modell som beskriver de olika åldersskiktens förmågor i ett kriminellt nätverk i ett utsatt område. Likaså inom vilka åldrar de olika skikten grupperas. Det finns dock ett behov av att göra denna beskrivning för att skapa en bättre institutionell samsyn kring

- *vilka* åtgärder som behöver vidtas i samhället
- när samverkan krävs
- vilka som är bäst skaffade att genomföra åtgärderna
- vad dessa åtgärder kan leda till

Fokus ligger på att fånga olika karakteristiska drag som kan ha betydelse och för att identifiera samverkansbehov, åtgärd och utförare. Modellen utgår från idébilden att den kriminella strukturen i ett utsatt område beskrivs utifrån *åldersspan, institutionellt perspektiv samt karakteristiska drag och kriminell betydelse.*

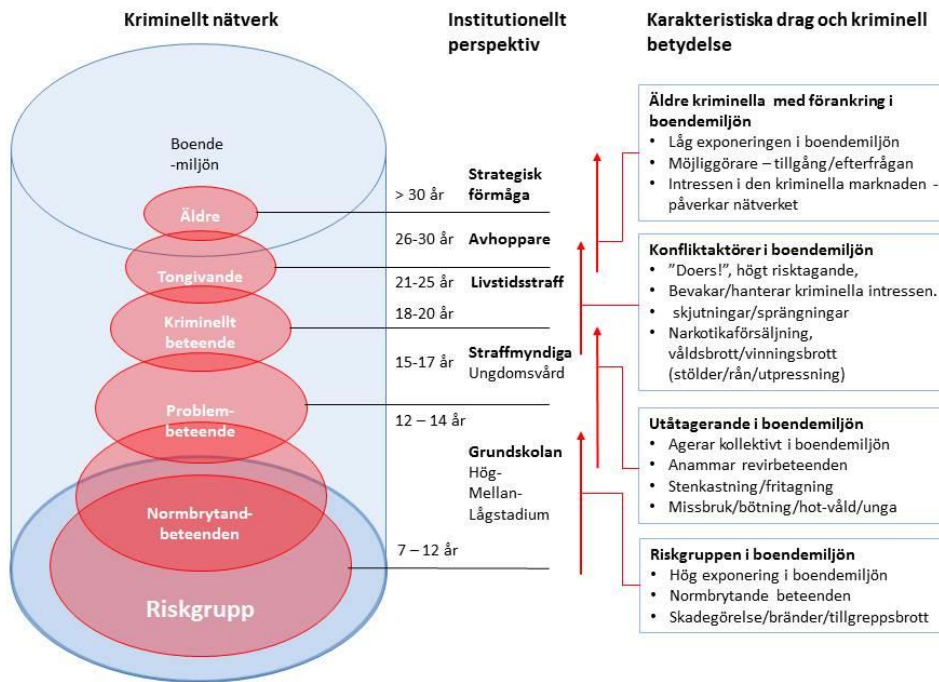


Bild 7 Åldersgrupp och karateristiska drag

4 Aktörer och önskade händelser

I detta kapitel presenteras de kriminella aktörerna samt den brottslighet som generellt förekommer i ett utsatt område, det vill säga önskade händelser.

4.1 Kriminella aktörer

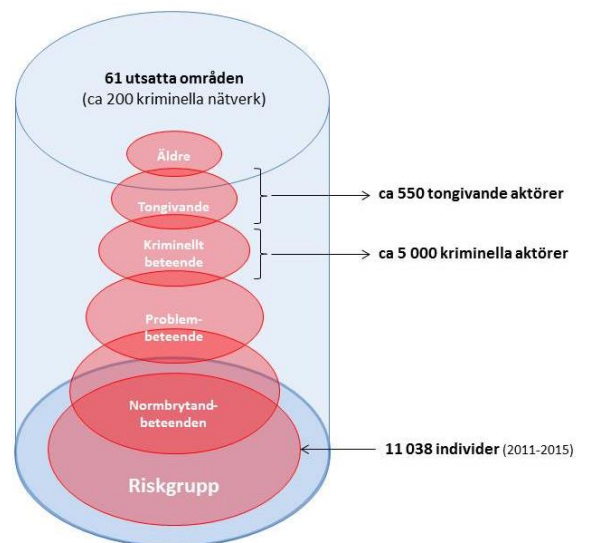
I lokalpolisområdenas¹⁷ inrapportering förtydligas bilden av vad som karakteriserar kriminella nätverks sammansättningar. Eftersom underlagen bygger på subjektiva skattningar bör siffrorna betraktas med viss försiktighet.¹⁸ Utifrån resultatet från inrapporteringen kan det antas att det i ett genomsnittligt utsatt område finns 3 kriminella nätverk och drygt 70 kriminella aktörer, varav åtta är tongivande. I de flesta särskilt utsatta områdena uppgår dock summan till över 100. Det förekommer områden som uppskattningsvis har fler än 300 aktörer vilket är en stor mängd i förhållande till den totala befolkningen och ger en hög kriminell energi.¹⁹ Nätverken är i första hand löst sammansatta med informell hierarki. De är snarare föränderliga än beständiga och det sker en interaktion mellan äldre och yngre. En sammanställning visar att det totalt finns ca 200 kriminella nätverk i de utsatta områdena och minst 5000 kriminella aktörer.

Skolelever som inte uppnått godkänt betyg för att söka vidare till gymnasiet är en mätbar riskgrupp i de utsatta områdena. Exemplet nedan visar antalet elever i Rosengård som inte gick ut grundskolan med godkända betyg under åren 2011 till 2015. Det ger en fingervisning om hur stor riskgruppen är per år i förhållande till antalet kriminella i ett av de särskilt ut

Riskgruppsutveckling i Rosengård mellan 2011-2015

| År | Totalbefolkning | Riskgrupp/år | Tillväxt i riskgrupp/år | Riskgrupp - totalbefolkning |
|------|-----------------|--------------|-------------------------|-----------------------------|
| 2015 | 12768 | 134 | 547 | 4,3% |
| 2014 | 12555 | 103 | 413 | 3,3% |
| 2013 | 12559 | 111 | 310 | 2,5% |
| 2012 | 12423 | 109 | 209 | 1,7% |
| 2011 | 12347 | 100 | 100 | 0,8% |

Bild 8 Tillväxt riskgrupp Rosengård²⁰



¹⁷ Fråge matris 3, *Samhällssystem och samhällsfunktioner*, Polismyndighetens metodstöd mot organiserad brottslighet i lokalsamhället och i utsatta områden.

¹⁸ Begränsningarna har bestått i angivna max antal i frågematris 3: >100 kriminella aktörer, >10 tongivande aktörer, >7 nätverk.

¹⁹ Kriminell energi, geografiskt data avseende individer som avtjänat fängelsestraff eller varit häktade för brott de fem senaste åren i förhållande till antalet boende i området, Nationellt 0,74. Genomsnittligt i de utsatta områdena 2,5. Se polisens rapport *Utsatta områden – sociala risker, kollektiv förmåga och önskade händelser*, sid 21.

²⁰ Enligt statistik från SCB.

Den brottsliga verksamheten bedrivs i de flesta fall på en illegal nivå, det vill säga utan stöd från näringsverksamhet eller samhällsinstitutioner. Men i 4 av 10 områden bedrivs den brottsliga verksamheten med stöd av någon form av näringslivsverksamhet. Endast i ett av tio områden bedrivs den med stöd av någon form av institutionell förmåga. Ur ett nationellt perspektiv sker den brottsliga verksamhet som utövas i de utsatta områdena i Sverige på en illegal nivå, till viss del med stöd av lokala näringsverksamheter.

4.2 Narkotikahandel

Den verksamhet som polisen bedömt²¹ som mest problematisk i områdena är försäljning och distribution av narkotika.²² Narkotika är ofta en gemensam företeelse hos aktörerna vilket bidrar till etableringen av kriminella nätverk och grunden till en kriminell karriär. Närvaron av ungdomsgång som distribuerar narkotika bedöms även som det största problemet beträffande ungas exponering för brottsliga företeelser i boendemiljön följt av koncentrationen av ungas risk för normativ påverkan som främjar problembeteenden som exempel drogmissbrukare och unga personrånare.

Ett utmärkande drag för narkotikahandeln är att kundunderlaget består av lokala ungdomar som tillhör samma krets som narkotikaförsäljarna. De finansierar sitt egna missbruk genom att själva sälja narkotika eller genom stöldbrott. På så vis blir eget narkotikabruk en naturlig inkörsport till annan kriminalitet. Den vanligaste drogen är cannabis men även andra preparat förekommer såsom exempelvis kokain, dock är injektionsmissbruk sällsynt i områdena.

Internetrelaterad narkotikaförsäljning är mindre vanligt i de utsatta områdena.²³ Däremot är det mer vanligt att narkotikasäljare söker sig utanför boendemiljön via sociala medier för att nå en större kundkrets, vilket även i en viss utsträckning torde gälla för de utsatta områdena.

Den största andelen narkotika kommer till Sverige från andra länder, som exempel Holland och Spanien, via så kallade smugglingsnätverk. Mottagarledet distribuerar narkotikan vidare i olika distributionsled tills det når missbrukarledet. För att dessa led ska hänga samman krävs det en ömsesidig tillit mellan aktörerna och ett gemensamt intresse, ett vinningsincitament där alla led tjänar på att samverka. Det finns inga tydliga gränser mellan dessa led, i hur de distribuerar narkotika geografiskt. Det finns inte heller någon exakt siffra på hur många led distributionskedjan i Sverige består av. Allt detta kan variera från fall till fall, bl.a. beroende på volymer i mottagarledet, preparattyp, aktörernas egenskaper och kunskaper eller på hur aktörerna organiserat sin samverkan i distributionskedjan

De kriminella nätverken i de utsatta områdena kan sannolikt fungera som en sammanhållen kedja direkt från distributionsledet till missbrukarledet i områdena på grund av de åldersindelade generationerna som finns representerade i områdenas kriminella struktur. Det innebär att det kriminella

²¹ Polisens skattning av problem i området enligt Polismyndighetens metodstöd mot organiserad brottslighet i lokalsamhället och i utsatta områden

²² Genomsnittligt problemvärde - 4,2/5

²³ Vid en kontroll mot identifierade svenska säljare på olika marknadsplatser på Darknet, visade det sig att andelen personer hemmahörande i något av de utsatta områdenaboende var marginell

nätverket kan utgöra både startpunkten för distributionskedjan och slutpunkt i missbruksledet. Detta beror på att de äldre skikten i den kriminella strukturen är en del av distributionsledet och i viss mån agerar som mottagare i smugglingsledet och de mittersta grupperna (kriminellt beteende och tongivande) står för försäljning medan de yngre grupperna främst utgör missbruksledet. Missbruk förekommer i alla ålderskategorier men de yngre grupperna (normbrytande- och problembeteende grupperna) i områdena når överlag inte högre upp i narkotikahanteringskedjan än missbruksledet.

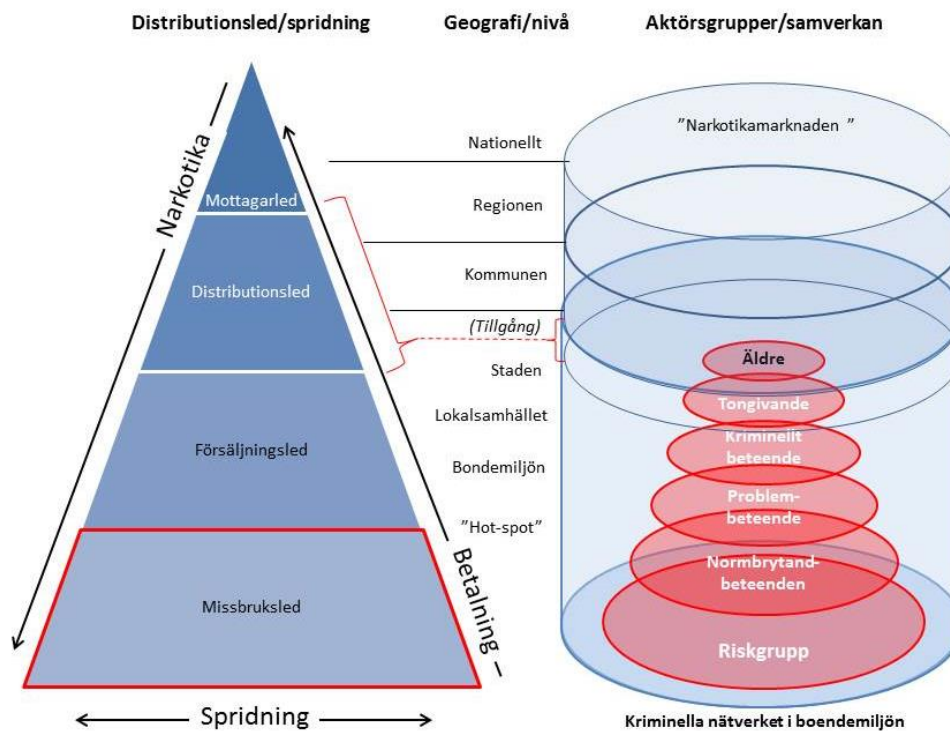


Bild 9 Aktörsleden inom narkotikamarknaden

Bilden ovan visar sannolika förhållanden mellan distributionskedjans spridning av narkotika, geografiska nivåer och aktörsled samt det kriminella nätverket i boendemiljön, som beskrivits tidigare. Modellen är bland annat baserad på polisens iakttagelser i olika utredningar och kunskapen om de kriminella nätverken i utsatta områden.

4.2.1 Hotspots

När den öppna handeln etablerats i utsatt område, ökar närvaron av kriminella aktörer på platser där det över tid skapas en lokal narkotikamarknad en s.k. hotspot. En hotspot kan få stor påverkan för utvecklingen i området på både kort och lång sikt. I ett utsatt område finns det inte sällan fler än en hotspot.

Områdets fysiska utformning underlättar många gånger kontroll och övervakning av narkotikamarknaden vilket inte försäljning från lägenheter gör i samma utsträckning. En annan faktor är sannolikt att trångboddheten gör det svårare för unga att sälja från bostaden. Accessen till kunder sker mer naturligt i det sociala samspelet mellan missbrukare och säljare i utomhusmiljön.

En hotspot bidrar till en ökad fysisk närvaro av kriminella aktörer vilket påverkar genomslaget av kriminella normer. Detta i sin tur bidrar till att de kriminella i nätverket över tid kan komma att uppfattas som en alternativ maktfaktor i boendemiljön. När så sker, börjar de boende förhålla sig till den sociala ordning som de kriminella ställt upp, bl.a. på grund av rädsla för repressalier om de försöker påverka detta tillstånd, vilket leder till en förskjutning av den sociala ordningen i boendemiljön. På så vis skapas ett maktförhållande mellan de boende och kriminella. Detta tillstånd medför en avvikande social ordning jämfört med övriga delar av samhället och kan på sikt också leda till en form av parallell samhällsstruktur i boendemiljön, vilket beskrivits tidigare.

Kriminella och missbrukare söker sig till en hotspot för att tillgodose sina behov. Detta innebär en förhöjd risk för att unga utvecklar både missbruk och kriminella beteenden. Detta kan komma att påverka både brottsutvecklingen och numerären i det kriminella nätverket. Ur ett längre tidsperspektiv, givet problematikens grundorsak (sociala riskfaktorer) och dess förankring i boendemiljön, innebär detta även en risk för att flera unga växer upp med missbrukande föräldrar. En annan sårbar grupp av individer som kan påverkas av en hotspot är nyanlända unga män. Polisen ser att de involveras i narkotikahandeln och annan brottslighet i områdena.

När handeln med narkotika sker öppet ökar risken för att kriminella aktörer anammar revirbeteenden vilket bidrar till konflikter och våldsdåd.

4.3 Offentliga våldsytringar

I majoriteten av de utsatta områdena sker våld i offentlig miljö och främst inom den kriminella miljön men det påverkar i stor utsträckning hela området. Våldet får en social betydelse där heder och respekt spelar en viktig roll och där ett gemensamt våldskapital kan omsättas i pengar och makt.²⁴ Eftersom en kriminell förmåga byggs upp över tid genom personliga egenskaper, erfarenheter och våldskapital är det viktigt att statuera makt och direkt visa vad som händer när man blir kränkt. Inom narkotikahandeln kan det exempelvis handla om att straffa någon som inte gjort rätt för sig för att säkerställa framtida betalningar men också för att värna om sina revir.

Mycket tyder på att våldet är normaliserat bland de kriminella i områdena och att de äldre och tongivande använder våld som uppfostrings- och konfliktlösningsmetod. Unga socialiseras genom detta tidigt in i våldskulturen och knyts till kriminella strukturer genom social inlärning som överförs från de äldre till de yngre vilket ses i att unga gärningsmän utför rån och utpressningar.

I en stor andel av de utsatta områden pågår konflikter som resulterar i våldshandlingar och det är vanligt att konflikter pågår mellan olika utsatta områden. Det finns även kopplingar mellan konfliktaktörer i olika städer i Sverige. Bedömningen är att det främst handlar om kriminella affärer och relationer mellan enskilda personer och inte att konflikter pågår mellan

²⁴Sarnecki i Edling & Rostami (red), Våldets sociala dimensioner Individ, relation, organisation. Studentlitteratur 2016

städernas områden. Att aktörerna rör sig mellan städerna försvårar dock utredningsläget för polisen.

Grunden till konflikterna består i allt från upplevda kränkningar till revirbeteenden för att skydda narkotikamarknader eller för att klara ut skuldförhållanden. Narkotikahandel bedöms dock vara den vanligaste grogrunden till konflikterna men motiven är inte alltid tydliga. Vem som står på vilken sida är svårt för utomstående att förstå då lojaliteter snabbt skiftar och aktörernas impulsivitet orsakar snabba vändningar i konflikterna. För polisen är det en utmaning då de ena dagen kontrollerat en bil med två personer som förefaller vara vänner men som dagen efter står på varsin sida i konflikterna vilket är ett synbart exempel på den kriminella struktur som beskrivits.

4.3.1 Skjutningar

Polisen ser en förändring i hur våldet mellan kriminella utövas. I majoriteten av områdena har skjutningar inträffat och särskilt allvarlig är situationen i Stockholm, Göteborg och Malmö, där konflikter mellan kriminella återkommande har lett till dödsfall. Tidigare skedde uppgörelser i det dolda på undanskymda platser eller inomhus medan våldet idag har flyttat ut och sker i det offentliga rummet. Det här bekräftas av Brås studie av det dödliga våldet i Sverige²⁵ där en ökning ses i skjutningar med dödlig utgång på offentliga platser så som gata, torg eller allmän kommunikation. Att våldet flyttat ut i det offentliga innebär högre risk för att tredje man kan drabbas och polisen ser en likgiltighet hos de kriminella gentemot detta. Skjutningarna sker många gånger vårdslöst och det har skjutits från bilar och mopeder in i folksamlingar. Tredje man har även drabbats vid missriktade angrepp där det skjutits mot exempelvis fel person eller bostad. Dessutom förekommer provskjutningar av vapen mot exempelvis husfasader och i källarutrymmen i områdena. Att våldet sker offentligt kan få konsekvensen att allmänheten blir rädda vilket kan minska deras benägenhet att samverka med polis. Samtidigt blir de tekniska spåren är färre vid skottlossning på platser där många människor rör sig vilket innebär ytterligare svårigheter för polis att klara upp brotten.²⁶

Polisen upplever att tröskeln att använda skjutvapen i konflikterna är lägre än tidigare och att våldet sker mer impulsivt. Brås statistik visar även att skjutningarna med dödlig utgång i kriminella konflikter ökat i storstads länen.²⁷ Polisen har noterat denna förändring och följt hur konflikterna har eskalerat från att man tidigare sköt i benet för att markera och skrämja medan det idag i högre utsträckning skjuts med avsikt att döda. Det här är en trend som särskilt ses i storstadsområdena.

²⁵ Brå Rapport 2015:24 Det dödliga våldet i Sverige 1990-2014, En beskrivning av utvecklingen med särskilt fokus på skjutvapenvåldet, Lenanders Grafiska AB 2015

²⁶ ibid

²⁷ Enligt Brås studie har det dödliga skjutvapenvåldet i Sverige varken ökat eller minskat sedan 1990-talet. Brå ser dock en tydlig strukturförändring avseende dödliga skjutningar genom att de oftare sker inom ramen för kriminella konflikter i storstads länen. Konflikterna stod i början av 2010-talet för närmare hälften av det dödliga våldet som sker med skjutvapen i Sverige mot tidigare 20 procent i början av 1990-talet. Brå Rapport 2015:24 Det dödliga våldet i Sverige 1990-2014, En beskrivning av utvecklingen med särskilt fokus på skjutvapenvåldet, Lenanders Grafiska AB 2015

Vid flera av skjutningarna har offer och gärningsmän varit minderåriga. Tonåringar har både fallit offer för och utfört skjutningar och det förekommer att barn i 9-årsåldern hjälper till att transportera vapen och narkotika åt de äldre. Vapen och sprängmedel göms även i närmiljön för att undkomma polisiära åtgärder.

Vapnen som används följer det allmänna mönstret för insmugglade vapen till Sverige och består av en variation av militära pistoler och automatvapen från Balkan och ombyggda pistoler från andra europeiska länder.

4.3.2 Sprängningar

De senaste två åren har användningen av handgranater ökat markant i Sverige och polisen uppfattar att det skett en normalisering av användningen. Det kan bero på att tillgången på handgranater är god, priset är förhållande vis lågt och att det lett till få fall av lagföring. Sverige avviker i detta avseende mot andra jämförbara länder där användning av handgranater bland kriminella inte är vanlig. Handgranaterna är insmugglade och härstammar främst från forna Jugoslavien. Mer avancerade sprängämnen förekommer även men i långt mindre utsträckning än handgranaterna.

Handgranaterna används främst mot egendom vilket indikerar att de i första hand är tänkta att skrämja och inte döda eller skada. De används i konflikter men även mot offentliga verksamheter. Polisfordon, polislokaler, socialtjänstens och bostadsbolags kontor är några objekt som utsatts på senare år. Användningen av handgranater följer samma mönster som skjutningarna då de sker utan hänsyn till att tredjeman kan drabbas.

Sprängningar är inte en etablerad kriminell företeelse i alla utsatta områden.

4.3.3 Övergrepp i rättssak

Övergrepp i rättssak är utbrett i de flesta områden. Den som anmäler brott och medverkar i utredningar utsätts för påtryckningar i form av hot och våld. Det kan ske genom att direkta hot uttalas vid brottstillfällena, att personer uppsöks vid ett senare tillfälle eller genom att de kriminella markerar med sin närvaro i rättssalen. De kriminella erbjuder ibland ekonomisk ersättning även för att få personer att avstå rättsprocessen och i vissa fall sker medling som resulterar i att anmälningar dras tillbaka. I andra fall räcker det inte att ta tillbaka sina uppgifter utan man tvingas även betala för den kränkning man orsakat de kriminella genom att ha samverkat med polis.

De kriminella tjänar på att allmänheten inte vågar gå emot dem. Genom att de kriminella har staturerat sin makt behöver inte direkta hot uttalas. Det allmänna läget i området med ordningsstörningar och grova våldsbrott kan även signalera att en allmän laglöshet råder som kan skapa rädsla att exempelvis vittna. Sammantaget får samtliga påtryckningar en självcensurerande effekt när de upprepas över tid.

4.3.4 Påverkan på offentlig förvaltning

Påtryckningar sker även mot myndigheter eller annan offentlig förvaltning i områdena. Anledningen kan vara att man vill påverka handläggningen i enskilda ärenden, för att man anser att myndigheter stör den kriminella verksamheten eller för att man vill visa allmänt missnöje. Det kan ske genom direkta eller

subtila hot mot personal men även genom skadegörelse mot förvaltningsbyggnader i form av klotter, bränder och krossade rutor. Till exempel har socialtjänstens personal utsatts för påtryckningar i flera områden och det är vanligt att väktare och hemtjänstpersonal utsätts för trakasserier. Kronofogden och Försäkringskassan vill på flera platser ha polisbeskydd vid tjänsteutövning. Kriminella försöker även i vissa fall påverka vad media skriver eller visa att media inte är välkomna i området. I ett enstaka fall har så även skett med våld. Myndighetsanställda, väktare och andra som verkar i området upplevs i högre utsträckning inte vilja stå med namn när de lämnar information till polis. Det förekommer även tendenser till en sådan ovilja inom polisen.

Det finns även exempel i vissa områden, främst i de särskilt utsatta, där en stark alternativ samhällsordning existerar och där kriminella aktörer syns i politiska sammanhang i allt större uträkning.

Majoriteten av bostäderna i områdena tillhör allmännyttan och det finns en utbredd illegal hyresmarknad i de flesta områdena. Bostadsbolagens strävan att ha kontroll över sina fastigheter konkurrerar med de kriminellas intressen. Fastighetsskötarna har tillgång till de allmänna utrymmena vilket gör att det ofta är de som hittar narkotika och vapengömmor. De sköter servicen i bostadshusen och rör sig där kontinuerligt. Fastighetsskötarna känner många av de boende och ser mycket av det som sker i områdena. De blir på så vis i någon mån samhällets representant i områdena och det förekommer att boende vänder sig till fastighetsskötare för att berätta om händelser för att de inte vågar prata med polis i rädsla för de kriminella. De kriminella aktörerna pressar dem att lämna ut nycklar till förråd och de hotas till att inte anmäla brott. Därtill fattar företrädare för bostadsbolagen obekväma beslut om exempelvis vräkningar. Det leder till konfrontationer, hot, skadegörelse och i ett exceptionellt fall har det lett till att flera spränggattentat riktats mot ett bostadsbolags lokaler.

Även räddningstjänsten och ambulansen utsätts för hot och våld i de utsatta områdena. I flera områden måste räddningstjänsten backa in sina fordon för att snabbt kunna köra där ifrån om det skulle kastas stenar eller andra föremål mot dem under deras arbete. Det har vid flera tillfällen hänt att verktyg har stulits ur brandbilarna när de lämnats obevakade. Ambulanspersonal angrips både då de ska hämta patienter i en lägenhet men även när de kör in i området. Ambulanspersonal har utsatts för att ungdomar beskjutit dem med raketer, och deras bilar har blivit totalt sönderslagna när de lämnats obevakade på gatan.

4.3.5 Hot och våld mot polis

Tröskeln för att använda våld mot polis upplevs ha sjunkit de senaste tio åren. Att unga gemensamt går till angrepp mot polis är idag del av normalbilden och förekommer till och från i olika utsträckning i områdena. Det sker vanligen genom exempelvis stenkastning och pyroteknik men flera fall under året har även grövre våld riktats mot poliser i form av sparkar och slag med eller utan tillhyggen. Ännu har ingen skjutning riktats direkt mot polispersonal i hämnsyfte. Poliser utsätts även i hög grad för direkta och subtila hot vid ingripanden men även utanför tjänsten. De subtila hoten kan handla om frågor som visar vad man vet om den enskilda polismannens privatliv såsom hur barnen mår, om man trivs bra i området där man bor eller om bilen fungerar bra. De fysiska angreppen och subtila hoten är ett sätt att påverka, skrämja och förhindra myndighetsutövning. I vissa områden har de kriminella som taktik att välja ut en polis som man trakasserar för dagen.

4.3.6 Påverkan på näringslivet

Möjligheten att bedriva näringsverksamhet i områdena är många gånger begränsad och det bedöms ogörligt att verka ostört utan att förhålla sig till de kriminella. Genom hot, våld och skadegörelse pressas näringsidkarna till beskyddarverksamhet eller till att överlåta sina verksamheter till underpriser. Problemet är utbrett och har lett till att näringsidkare lägger ner sin verksamhet eller att verksamheter ofta byter ägare. Det finns exempel då näringsidkare utsatts för upprepad skadegörelse vilket leder till allt för hög självrisk varför de tvingas stänga sin verksamhet. Något som kan vara svårt för polisen att upptäcka då det i brottsanmälningar endast framstår som skadegörelsebrott.

De kriminella statuerar återkommande sin makt genom att öppet ta saker i affären eller äta gratis på lokala restauranger. Restauranger och affärslokaler används som mötesplatser eller som förvaringsplats för narkotika och stöldgods. Många gånger vågar inte näringsidkarna säga nej eller anmäla brott av rädsla för repressalier. Stöldgods, insmugglad sprit och tobak säljs i lokala butiker i de flesta områden och det sker dels på eget initiativ från innehavarna dels under tvång.

5 Effekter – Sociala risker

Nedan följer en fördjupning och exemplifiering av de effekter den sociala ordningen, de kriminella strukturerna och brottsligheten får i områdena. De effekter som lyfts är kriterier som i hög utsträckning anses föreligga i de särskilt utsatta områdena men som även förekommer i utsatta områden i olika grad.

5.1 Obenägenhet att delta i rättsprocessen

I de särskilt utsatta områdena råder överlag en ovilja att prata med polis vilket gör det svårt för polisen att utreda brott. Denna tystnad kan bland annat bero på att man inte vill blanda sig i andras angelägenheter, inte ange sin granne eller av rädsla för repressalier. Vid flera tillfällen har de boende dragit för gardinerna eller vägrat öppna dörren när polis bett om hjälp på grund av detta.

Polispersonal har vid flera tillfällen vittnat om att när de arbetat i ett område under dagtid har de mötts av leenden från de boende och de som arbetar i områdena. Människor upplevs vara hjälpsamma och uppskatta den polisiära närvaron. Samma personer blir efter klockan 17 misstänksamma och drar sig undan polisen blickar. Det är ofta vid denna tid de kriminella aktiviteterna startar i området.

I ett utsatt område är inte obenägenheten att delta i rättsprocessen lika utbredd som i ett särskilt utsatt område. I det senare har en alternativ social ordning liksom den kriminella påverkan fått starkare fäste. Obenägenheten kan bestå i allt från rädsla att anmäla vissa kriminella eller ovilja att anmäla en viss brottstyp till en allmän ovilja att delta i rättsprocessen. I vissa fall består oviljan i en misstro mot samhället medan i andra är rädslan för kriminella aktörer som är stark.

5.2 Polisens möjlighet att fullgöra sitt uppdrag

I områdena syns redan hos barn ett socialt beteende att sätta sig upp mot polis som med åldern övergår till att medvetet försöka skrämja poliser genom subtila hot. I vissa fall har det gått så långt att poliser tagits ur tjänst för att de blivit så hårt ansatta. Kränkningar och kränkande tillmälen är vardag för poliserna i yttre tjänst i många områden. Yngre poliser eller de som vanligtvis inte arbetar i området upplevs få ett mer konfrontativt bemötande och på några platser blir kvinnliga poliser hårdare åtgångna.

Det förekommer även att poliser blir misshandlade vid tjänsteutövningen eller får ta emot hot mot dem som privatpersoner. Polispersonal möts också återkommande av stenkastning, bangers, pyroteknik och grön laser som riktas mot dem. Detsamma gäller för ambulanspersonal, räddningstjänst och andra samhällsaktörer som verkar i områdena. Skadegörelse på polisens fordon är vanligt varför de inte kan lämnas obebakade. Under 2016 har det vid flera tillfällen krävts att polisen utlyst särskild händelse för att klara av att hantera den rådande situationen kopplad till de utsatta områdena både avseende kriminella konflikter och upplopp.

Områdena är generellt svårarbetade dels på grund av den arkitektoniska utformningen och dels för att de kriminella vidtagit motåtgärder för att skydda

sin kriminella verksamhet. Likaså gör den utbredda obenägenheten som finns att delta i rättsprocessen att polisen har svårt att fullgöra sin uppgift.

De som rör sig ute i områdena har ofta kontroll på vilka som hör hemma i området och inte. Civila spanare avslöjas snabbt och konfronteras ibland med frågor. I de flesta områdena håller personer vakt för att skydda den kriminella verksamheten och varningskedjor etableras när polisen arbetar i området. Detta sker genom sms-kedjor, sociala medier, appar, walkie talkie eller med hjälp av personer som cyklar runt. Som ett led i att skydda sin kriminella verksamhet och statuera sin makt uppstår snabbt folksamlingar vid polisiära ingripanden. Stämningen är ofta hätsk och hotfull och ibland övergår det till fritagningsförsök, våldsamma angrepp med tillhyggen och i vissa fall våldsamma upplopp. Polisen har i dessa lägen svårt att utföra sitt arbete och det förekommer att stämningen blir så hotfull att polis tvingas lämna utan slutfört uppdrag. Det faktum att personer maskerar sig gör också att polisens arbete försvåras och påverkar arbetsmiljön. För att dokumentera ingripanden och för att i efterhand kunna vidta åtgärder mot brott används Go pro kameror²⁸ alltmer regelbundet.

Konfrontativa händelser följs ofta av någon typ av skadegörelse eller bilbränder. I flera områden finns indikationer på att de kriminella nätverken kan styra ordningsstörningar, skadegörelse och angrepp mot polisen, antingen för att få arbeta ostört eller för att visa missnöje och makt. Det utåtagerande beteende mot polisen tenderar att öka vid polisiära riktade insatser i områdena. I några av områdena händer det att polispatruller utsätts för så kallad polisfishing där falsklarm rings in för att polis ska komma till platsen för att sedan angripas med exempelvis stenar. Detta kan ske i hämndsyfte eller av tristess. Det har även i sällsynta fall detonerat sprängladdningar på polisfordon och vid polishus. Ännu har ingen skjutning riktats direkt mot polispersonal i hämndsyfte.

Polisen har vidtagit olika åtgärder för att förebygga social oro i områdena. Vid ingripanden försöker polisen avlägsna frihetsberövade så snabbt som möjligt för att minska risken för fritagningar vilket också innebär att visitation inte hunnit ske innan transport. För att skydda sig själv, fordon och för att minska risken för våldsamma konfrontationer har lokalt framtagna arbetsmetoder och taktiska upplägg utvecklats i områdena för att hantera det dagliga arbetet.

I de utsatta områdena har polisen anpassat sitt arbetssätt men inte i samma utsträckning som i de särskilt utsatta. Snabbt uppkomna folksamlingar, fritagningsförsök och stenkastning förekommer i många utsatta områdena men mer frekvent i de särskilt utsatta områdena. Likaså sker de grova hänsynslösa våldsbrotten främst i dessa områden. Upplevelsen i de särskilt utsatta områdena är att situationer som tidigare kunde lösas av en polispatrull numera kräver två till fyra patruller för att tjänsteåtgärden ska kunna utföras på ett så säkert sätt som möjligt.

5.3 Förekomst av parallella samhällsstrukturer

Vad som avses med begreppet ”Parallella samhällsstrukturer” är inte fullt definierat och därför finns det också ett stort tolkningsutrymme för vad som

²⁸ En Go Pro är en liten mobil kamera som kan bäras i tjänsten.

menas med detta. I detta sammanhang avses ”ett tillstånd av social ordning” som kan tillgodose behov genom alternativa lösningar parallellt till det lagstadgade samhällssystemet och samhällsfunktionerna. Parallella samhällstrukturer är problematiska när de bidrar till en alternativ social ordning i lokalsamhället, som hotar eller utmanar den svenska demokratiska samhällsordningen och svensk lag. Likaså när den alternativa lösningen sker i en gråzon, mellan den legala och illegala samhällskontexten, och/eller försätter individen i en beroendeställning, en rättslös eller annars utsatt situation.

I de utsatta områdena bedöms det finnas en lokal social ordning som i olika grad avviker från det demokratiska samhällssystemet avseende normbildning, ekonomi och rättsskipning. Aktörer som inte representerar det demokratiska systemet har i olika utsträckning fått betydelse för områdenas utveckling. Det handlar främst om kriminella aktörer, men det kan även vara religiösa ledare som sprider budskap i strid mot svenska demokratiska värderingar.

De kriminella tillgodoser behovet av varor och tjänster som efterfrågas i områdena och som staten inte tillhandahåller eller tillgängliggör på ett tillfredsställande sätt. Det bedöms finnas verksamheter och resurser i områdena som möjliggör för individer att leva helt utanför det svenska samhällssystemet. De kriminella nätverken kan ordna boende, arbete, bankverksamhet, skydd och säkerhet för människor som i andra fall har svårt att få dessa tjänster, och som i vissa fall vistas olagligt i Sverige. Det gör vilket de utsatta områdena attraktiva för de som lever gömda att söka sig till. I de utsatta områdena sker som exempel en omfattande illegal andrahand uthyrning av bostäder, illegal låneverksamhet, ett stort utbud på varor som alkohol, tobak och stöldgods som säljs till ett underpris, illegal spelverksamhet och omfattande illegal festverksamhet.

Kriminella löser tvister utanför det ordinarie rättssystemet och övergrepp i rättsak används som ett sätt att skydda den kriminella verksamheten. Rättsskipning och medling förekommer även i viss mån mellan boende i områdena. Detta möjliggörs då det finns en tradition av att lösa tvister och andra händelser inom familjen eller för att det legala systemet inte ses som legitimt eller uppfattas vara för långsamt och inte tillräckligt anpassat. Områdena är små och brottsoffer tvingas ofta möta gärningsmän i närtid efter att brott begåtts. För att kunna gå vidare förekommer det att man istället för att anmäla brott gör upp parterna emellan för att det upplevs effektivare. Det kan ske direkt mellan parter eller så går någon som känner båda parter, exempelvis äldre släktingar, eller kriminella in och medlar och dömer av tvisten. För att kompensera en oförrätt kan ekonomisk ersättning utgå. Medling sker även gällande annat än brott exempelvis upplevda oförrätter, otrohetsaffärer och frågor om besittningsrätt. Reglering kan då ske med kontanter, smycken eller marknadsandelar i bolag.

Traditionen av att hålla en enad front mot bland annat myndigheter kan yttra sig genom att föräldrar inför polisen inte vill kännas vid att deras barn begått brott och bestrider att så skett trots att bevisläget är övertygande för att sedan straffa barnet när polisen gått. Det signalerar till barnet att det är helt i sin ordning att ljuga inför polis och att rättsskipning sköts inom familjen. I agerandet finns en risk att det nedärvs en tradition av att inte samverka med polis och ställa sig utanför svensk lag. Även om man vanligtvis sköter saker inom familjen eller i den kriminella miljön vänder man sig dock i de flesta fall vänder man sig dock

till polisen för att få hjälp när det rör grova brott så som dödligt våld eller människorov som sträcker sig över tid.

Utvecklingen av en alternativ social ordning har gått längre i vissa områden. Där har de boende anpassat sig till de normer som byggts upp i området och finner inget större värde i att blanda in det övriga samhället. Om balansen rubbas får detta märkbara konsekvenser för de boende vilket gör att samhälletsinsatser inte alltid uppskattas. Detta är de karaktäristiska dragen för ett särskilt utsatt område. Dock måste poängteras att utvecklingen har gått olika långt även i dessa områden men gemensamt för dem alla är att de har nått till en gräns för vad som kan anses acceptabelt i det lagstadgade samhället.

5.4 Extremism

Alla typer av extremism finns representerad i de flesta utsatta områden men den form som anses ha störst påverkan är den våldsbejakande islamistiska extremismen. Den är som mest utbredd i de särskilt utsatta områdena och hänger många gånger ihop med den alternativa sociala ordning som ses där.

Det finns ett samband mellan personer som reser utomlands, framför allt till Mellanöstern, för att ansluta sig till islamistiska terrorgrupper²⁹, och utsatta områden. Religiös propaganda är av betydelse för radikaliserings. Propaganda sprids även öppet i vissa områden med exempelvis flygblad eller genom dörrknackning.

Det förekommer att personer som enligt de så kallade rättstrogna har fel inriktning utsätts för verbala påhopp. Deltagare vid olika sammankomster har även blivit fysiskt angripna då sammankomsternas innehåll ansetts vara olämpligt. I flera utsatta områden förekommer starka åsikter om hur kvinnor ska klä sig och det finns kaféer där kvinnor inte är välkomna.

Det finns även tendenser till att högerextrema rörelser växer sig starkare i vissa orter där det finns utsatta områden. De ikläder sig en självpåtagen roll i vilken de motarbetar invandring och stoppa utveckling i de utsatta områdena genom att driva propaganda och begå attentat.

²⁹ Exempelvis Islamiska staten eller al-Qaida-anknutna grupper,

6 Åtgärder som vidtagits mot problematiken

Polisen har sedan föregående rapport prioriterat de utsatta områdena vilket bland annat tydliggjorts genom den polisoperativa inriktningen, POI, där polisens verksamhet från lokal till nationell nivå inriktats mot områdena.³⁰ För att möta problemen i de utsatta områdena har Polismyndigheten tilldelat områdena ytterligare resurser sedan 2015. Funktionen kommunpolis och lokal underrättelsesamordnare har inrättats i lokalpolisområdena och medborgarlöften har avlagts. Polisen har även utarbetat och börjat tillämpa ett metodstöd som ska bidra till en ökad förmåga till samverkan med kommunala/lokala aktörer mot gemensamma mål samt kontinuitet avseende åtgärder för att motverka både orsak och effekt. Därutöver har en myndighetsgemensam satsning mot organiserad brottslighet i dessa områden börjat utformas. Satsningen är samordnad med Polismyndighetens metodstöd.

Polisen har fördjupat sin kunskap om problemen i utsatta områden genom ökad närvaro, fördjupad kartläggning, och samverkan med andra offentliga verksamheter och med forskare. Kontaktskapande polisarbete sker i områdena i syfte att öka tryggheten, förebygga brott och öka tilliten till polisen bland de boende. Även ingripandepersonal arbetar i många lokalpolisområden inriktat i områdena när de inte har uppdrag från ledningscentralen för att skapa lokalkännedom kring individer och företeelser samt planera aktiviteter utifrån den lokala problembilden i respektive område. Arbetet sker i många fall utifrån s.k. "hotspotspatrullering".

För att öka förtroendet för polisen har arbetet i flera områden inriktats mot att motverka den öppna narkotikaförsäljningen på torg och andra platser där allmänheten i stor grad vistas eller passerar. Så kallade "30-dagars kameror"³¹ har i detta avseende lyfts som en framgångsrik hjälp. För att minska antalet tongivande personer och för att strypa tillgången på narkotika och vapen har underrättelsestyrda polisiära insatser genomförts i många områden. I detta arbete har polisen i vissa fall samarbetat med andra myndigheter såsom Skatteverket och Kronofogdemyndigheten. I vissa områden har även åklagare samt sociala myndigheter involverats i syfte att skapa en effektiv kedja av lagföring alternativt åtgärder kring fokuspersoner från området. Detta har ansetts effektivt. Arbetet mot tongivande personer och den öppna narkotikahandeln bedöms i förlängningen motverka att unga dras in i missbruk och brottslighet.

På ett övergripande plan har polisen organiserat sig tillsammans med kommunerna genom att ingå samverkansöverenskommelser exempelvis *Trygg i Göteborg* och *Treparts-samverkan i Örebro*. En mängd samverkansinitiativ sker i områdena med andra samhällsaktörer såsom skolan, föreningar, fritidsgårdar, religiösa samfund och bostadsbolag. Några exempel är sociala insatsgrupper, trygghetsvandringar, dörrknackning och hemmaträffar. Polisen har även på flera håll startat upp och främjat nattvandringar och på så sätt mobiliserat föräldrar och andra vuxna i områdena vilket bedöms ha stärkt den kollektiva förmågan. I flera områden sker blåljussamverkan med räddningstjänst, ambulanssjukvården

³⁰ Polisoperativ inriktning mot allvarlig och organiserad brottslighet, A064.730/2017, Polismyndigheten 2017

³¹ Tillfällig kameraövervakning, se 11 § Kameraövervakningslag (2013:460)

och väktare sker även för att diskutera gemensamma utvecklingsfrågor och aktuell lägesbild. Tillsammans drivs även ”Människan bakom uniformen” MBU för att bygga relationer mellan verksamheterna och de unga i områdena.

Polisen har också utökat informationsutbytet med Säkerhetspolisen när det gäller resenärer till konfliktområden och förbättrat samverkan med kommunerna. Dessutom är en handbok för att hantera radikaliseringsfrågor under framtagande. Tyvärr är dock den bild som ges från ett antal områden att möjligheterna till hög närvaro i utsatta områden är små då prioriteringarna blivit fler och uppdraget bredare för poliser i yttre tjänst och att det inte genomförts några åtgärder utöver linjeverksamhet mot områdenas problembild.

6.1 Resultat av polisens arbete

Det är ännu för tidigt att säga vad polisens satsning mot utsatta områden resulterat i. I det löpande arbetet sker beslag av narkotika och vapen, men det saknas jämförande statistik så resultaten är svåra att utvärdera. Polismyndighetens satsning är tämligen ny och utvecklingen i områdena har pågått i flera decennier och kommer ta lång tid att förändra. Man kan därför inte förvänta sig snabba och tydliga effekter på kort sikt samtidigt som resultatet av åtgärder som vidtagits tyder på en positiv utveckling.

För att nämna några exempel har polisen i några områden lyckats trycka tillbaka tidigare cementerade narkotikaförsäljningsplatser vilket ger ett viktigt signalvärde gentemot lokalbefolkningen. Den ökade närvaron har i flera områden minskat den störande mopedåkningen som de boende lyft som problem. Förmågan att ingripa mot ordningsstörningar och förebygga social oro anses också ha ökat och det upplevs finnas en större möjlighet för polispatruller att arbeta förebyggande i områdena. Detta har samtidigt bidragit till ett ökat engagemang hos den lokala befolkningen att biträda polisen med upplysningar och tips. Polisen har i flera områden idag en större legitimitet vilket ses i en ökad vilja i civilsamhället att samverka med polisen exempelvis genom trygghetsvandringar. I många områden har även flertalet initiativ tagits från olika organisationer och från civilbefolkningen för att bidra till en mer positiv utveckling i området vilka har visat goda resultat.

Samverkan med kommuner och andra samhällsaktörer sker i de flesta områdena på olika sätt. Många områden anser att det varit framgångsrikt att genom den så kallade *Västerortsmodellen*³² tillsammans med kommunen bedöma risken för social oro. Det framtagna metodstödet har troligtvis även lett till att polisen arbetar mer effektivt i områdena genom att satsningen tydliggjort en gemensam operativ inriktning för lokalpolisområdet mot problembilden. Likaså sker en förbättrad och tydligare samverkan i samtliga områden. Kommunpolisfunktionen bidrar till kontinuitet i arbetet och en tydlighet i kanalerna för samverkan.

Framgångarna i områdena är att anse som sköra. Även där man ser tydliga resultat av polisens och samverkanspartners insatser bedömer man att utvecklingen snabbt kan vända om arbetet inte fortsätter med oförminskad

³² *Metodhandbok för samverkan mot social oro*, Polisen, FoU Väst, Göteborgs universitet och Malmö högskola.

styrka. Samtidigt har läget förvärrats i vissa områden där polisiära åtgärder mötts av oro i form av skadegörelser, bilbränder och stenkastning vilket är en förväntad effekt.

7 Slutdiskussion

I de utsatta områdena står samhället och polisen inför en utmaning som kräver strukturella, sociala och polisiära åtgärder. Problemen grundar sig i en social utsatthet som utvecklats under lång tid, och som inte kan förändras i grunden genom insatser mot enskilda kriminella. Strukturen och den sociala ordningen i områdena är långt mer komplex än en kriminell företeelse. Då generationer och åldersskikt påverkar varandra och hänger tätt ihop bör det ses som en kriminell struktur som vuxit sig stark över tid snarare än ett led i den så kallade organiserade brottsligheten. Den del som rör den organiserade brottslighet är liten och ses främst i toppen av denna struktur. Denna typ av brottslighet skapar kriminella förutsättningar men är vanligtvis inte den som ger avtryck lokalt. Förekomst av hederskultur och den radikaliserings som sker i områdena är därtill två faktorer som gör bilden än mer komplex.

Problemen är sedan länge väl kända och många områden har varit föremål för olika insatser som dock saknat uthållighet. Insatser har inte alltid riktats utifrån en förståelse av hela problembilden och dess orsakssammanhang. Följden har då blivit att en kriminell förmåga har byggts upp och en ny lokal social ordning har fått fäste i områdena. Likaså känner polisen väl till vilka de kriminella aktörerna i områdena är och har många gånger följt deras uppväxt och deras utveckling inom kriminaliteten. Dessa aktörer har ofta en historia av tidiga skolmisslyckanden och tidigt utvecklade problembeteenden, ex. missbruk, och polisens insatser kopplas vanligtvis inte in förrän ett kriminellt beteende har utvecklats.

Det är en stor utmaning för samhällsaktörer att hantera det stora antalet kriminella och personer som befinner sig i riskgruppen. Individinriktade åtgärder för ett så omfattande antal blir nästintill ogörligt. I områdesdokumenten menar den lokala polisen att varken polis, socialtjänst eller skola är tillräckligt resurssatta för att ta sig an problemen långsiktigt. Utifrån det kan konstateras att det saknas en institutionell förmåga att hantera problemen när antalet personer är så pass stort. Även kriminalvården³³ har lyft att de inte upplever att deras insatser hjälper denna kategori av kriminella utan det krävs nya angreppssätt. För att vända utvecklingen i områdena finns det ett behov av en tydlig samhällsstrategi och en kraftfullare samverkan både i brottsförebyggande och repressivt syfte med andra samhällsaktörer. Denna strategi bör innebära att hela den rättsvårdande kedjan tilldelas ett brottsförebyggande ansvar, inte endast polisen med ett tydligt mål att främst i de utsatta områdena.

En försvårande faktor i områdena är att brottsligheten i vissa fall är familjers enda inkomstkälla. På så sätt blir de kriminella aktiviteterna också en del i en försörjning av fler än de kriminellt aktiva. Likaså gynnar illegal handel med

³³ Dagens Nyheter, 27 januari 2017, Återanpassning allt svårare. Kriminalvården larmar om ny generation intagna.

punktskattevaror de boende i området då varorna säljs till underpris i lokala butiker eller från så kallade lägenhetsbutiker. Viss illegal verksamhet är troligtvis uppskattad av lokalbefolkningen vilket innebär att om polisen eller annan rättvårdande myndighet gör tillslag mot detta skulle det inte enbart drabba de kriminella aktörerna. Polisens beskrivning av de utsatta områdena kan av samma skäl upplevas som svartmålande.

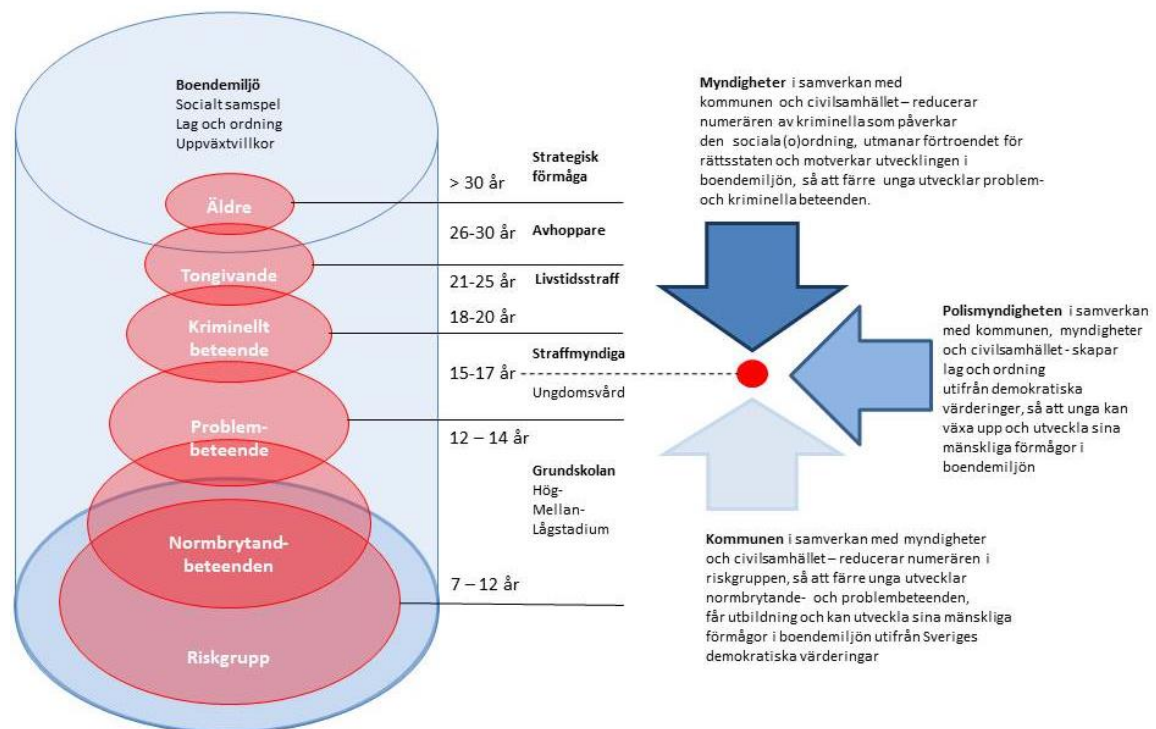


Bild 10 Samhällsgemensam strategi utifrån ansvar

En förklaring till varför inte alla områden med socioekonomiska problem är utsatta och varför det inte finns utsatta områden i norra Sverige kan vara att dessa områden saknar det antal kriminella aktörer som krävs för att påverka boendemiljön. Likaså är inte trångboddheten lika utpräglad i Sveriges norra delar som i de södra. Den kriminella strukturen har heller inte genomsyrat dessa samhällen och den kollektiva förmågan upplevs vara starkare.

I de utsatta områdena är inte staten lika stark som den traditionellt varit i det svenska samhället. Polisens uppfattning är att utvecklingen i områdena har lett till att det är familjen, kyrkan och kriminella strukturer som sätter normerna. Den sociala ordningen som skapats i områdena ter sig olik de demokratiskt satta värderingarna och har fått så stort genomslag att gränsen mot den kriminella sfären suddats ut. Därför är det ibland svårt för polisen att hitta samverkansparter och veta vem man kan lita på.

De kriminella sätter regler för vad som gäller i områdena genom att ta över det allmänna, genom att förvara narkotika i trapphus, i affärer och genom att öppet sälja narkotika. När väl makten har befästs behövs inte mycket för att upprätthålla den och styra och det krävs små medel för att få andra att göra som man vill.

Många av de familjer som bor i områdena är barnrika och trångboddheten gör att barn i högre utsträckning vistas utomhus i områden där öppen narkotikahandel och offentligt våld är en del av vardagen. Något som tydligt framgår i dessa områden är att en stor del av den kriminella verksamheten sker utomhus. Det innebär att barnen har kriminaliteten i sitt ”vardagsrum” vilket kan leda till att unga utvecklar ett socialt nedbrytande beteende och socialiseras in i kriminalitet. Det upplevs allt vanligare att barn nyttjar narkotika, ibland så unga som 11 år. Fler minderåriga har under den senaste tiden setts som part i våldsamma konflikter. När unga aktörer misstänks för grov brottslighet innebär det att socialtjänsten får en mer framträdande roll i de pågående konflikterna.

Polisen upplever att våldströskeln har sänkts i områdena och hänsynslösheten har antagit nya dimensioner. Om inte samhället lyckas vända trenden finns det inget som tyder på att den våldsutveckling som ägt rum kommer avta. Sannolikt kommer den att fördjupas i takt med att problemen i de utsatta områdena ökar. Det gäller både de kriminellas våld sinsemellan men även våld som riktats mot polisen. Sprängningen vid Rättscentrum i Malmö 2014, handgranaten mot en polisbuss i Tumba 2015 och sprängningen mot en lokalpolischefers privata bil utanför dennes bostad 2017 är några av de händelser som tänjt normalbilden av våld de senaste åren. Av erfarenhet vet vi att polisiära åtgärder på sikt kan dämpa konflikter. En sådan effekt har exempelvis nåtts när ett stort antal konfliktaktörer frihetsberövats samtidigt. Sammantaget bedöms det utifrån detta finnas risk att utvecklingen i de kriminellas förhållningssätt till polisen går från subtila och direkta hot till faktiska handlingar där polisanställda trakasseras, utsätts för skadegörelse, sprängningar eller våld utanför tjänsten. Det bedöms vara en tidsfråga innan någon skadas allvarligt eller avlider till följd av konfrontationerna mellan polis och kriminella.

En annan utmaning för polisen är att även annan blåljuspersonal och företrädare för andra offentliga myndigheter blir hårt ansatta i områdena. Det har lett till att olika verksamheter efterfrågar eskort av polis för att utföra tjänsteåtgärder i områden. Det leder till att polisens situation blir ännu mer pressad. Likaså kan situationen innebära att polisen tvingas ta över andra verksamheters arbetsuppgifter, som till exempel att köra skottskadade människor till sjukhuset.

Den viktigaste uppgiften för polisen är att skapa den tillit som krävs för att lokalbefolkningen i dessa områden ska känna sig trygga och våga vara en motkraft mot de kriminella och våg återta sitt område. För det krävs polisiär närvaro, parallellt med uthålliga riktade brottsutredningsinsatser för ett långsiktigt arbete.

7.1 Framåtblick

Den kanske största utmaningen samhällets institutioner står inför nu är att inse omfattningen av problemet och att det som gjorts hittills inte varit tillräckligt. Med insikt om att problemet har utvecklats i samma takt som samhället men i motsatt riktning, är det viktigt att blicka framåt. På så vis skapas förutsättningar för institutionella prioriteringar för en hållbar social utveckling.

Polismyndigheten har som övergripande mål att minska brottsligheten, öka tryggheten och stärka rättstatens roll. År 2027 uppskattas befolkningen i Sverige uppgå till över 11 miljoner med ca 77 000 fler män än kvinnor. Trenden visar på

att antalet anmälda brott kommer att öka.³⁴ Det faktum att befolkningen kommer att bestå av fler män än kvinnor kommer att få en viss betydelse för brottsutvecklingen då män är mest representerade i brottsstatistiken.

Kravaller och upplopp är inget nytt fenomen och det kommer fortsätta i olika former. Historien visar att marginaliserade grupper alltid är benägna att yttra sig på olika sätt.

7.1.1 Händelser i vår omvärld kommer att få en större påverkan i lokalsamhället

Fram till 2045 kommer urbaniseringen sannolikt att fortsätta inom EU, vilket kommer att leda till att storstäderna växer och landsbygden avfolkas. Socialt utsatta områden kommer fortsatt finnas kvar i Europa, ofta med en hög andel boende med rötter i andra länder och kulturer. Omfattande migration och mobilitet inom EU framöver kommer sannolikt att leda till ett alltmer mångkulturellt samhälle. Muslimska nätverk i Europa kommer sannolikt i hög utsträckning fortsätta påverkas av troskonflikter i Mellanöstern.³⁵ Högerextrema rörelser kan även fortsättningsvis komma att inspireras och samverka över nationsgränser och rikta udden av sin propaganda mot invandrare och boende i utsatta områden.

Den senaste tidens migrationsströmmar har satt samhället på prov vad gäller initiala åtgärder som mottagande, asylprövning och boende. I integrationsfasen kommer en allt större del av samhället behöva hantera de spänningar och konflikter som tidigare beskrivits. Den komplexa problematik som präglar många utsatta områden är dock inte unik för just utsatta områden eller större städer utan finns i viss mån redan även på vissa mindre orter. Strukturella förändringar av bostadsmarknaden kan få stor betydelse då det finns tendenser till att delar av miljonprogrammet gentrifieras³⁶, och att resursfattiga hushåll i allt högre grad kommer att koncentreras till några, ofta allmännyttigt ägda, bostadsområden.

Sverige är ett välutvecklat teknologiskt samhälle där invånarna har tillgång till information via internet och sociala medier. Detta innebär sannolikt att Sverige, parallellt med utvecklingen i Europa, inom de närmaste 10 åren också kommer att påverkas av konflikter som sker långt utanför Sveriges gränser. Denna utveckling kommer att ställa högre krav på institutionernas förmåga att upprätthålla en social ordning som speglar det svenska lagstadda samhällets demokratiska normer och värderingar.

En annan prövning gäller de nationalistiska vindar som blåser över Europa vilket medfört framgångar för högerextrema partier och som har skapat oro bland muslimer, judar och andra folkgrupper. Då radikaliserings och rekrytering bland ungdomar med muslimsk bakgrund fortgår i många utsatta områden kan en konsekvens av denna oro vara att än fler radikaliserar som en motrörelse till

³⁴ Trendbeskrivningen utgår från en jämförelse av SCB, befolkningsutveckling 1970 – 2016, SCB befolkningsprognos 2017-2120, Brå, Samtliga anmälda brott 1970-2016, prognostisering beräknat utifrån medelvärde per capita de 10 senaste åren från 2016.

³⁵ Global Strategic Trends – Out to 2045, Europé, Urbanisation, diversity and religion, s 118, Ministry of Defence UK, Strategic Trends Programme

³⁶ Göra så att allt fler välbärgade människor flyttar in i ett visst bostadsområde.

högerextrema krafter. Detta kan i sin tur leda till att kontra-jihadistiska rörelser vinner fler anhängare och slutresultatet blir en ökad polarisering i hela svenska samhället. Likaså kan de högerextrema grupperna i ännu högre grad bidra till att religionsfrihet motverkas och demokratiska fri- och rättigheter inskränks.

7.1.2 Framgångsfaktorer enligt Brå

I arbetet mot brott och otrygghet i de utsatta områdena lyfter Brå upp följande framgångsfaktorer:³⁷

- Polisen bör koncentrera sina insatser till platser och tider där mest brott begåtts, så kallade hotspots.
- Resultaten blir bättre när repressiva polisiära insatser kombineras med insatser av social karaktär. Renodlat avskräckande och straffande åtgärder mot ungdomar från rättsväsendets sida kan snarare ha negativa effekter.
- Det kan vara effektivt att fokusera på högaktiva kriminella och hårdbevaka dem i kombination med att de erbjuds sociala insatser.
- Så kallad situationell prevention kan minska tillfällena till brott.
- Lokalt dialogbaserat polisarbete, i samverkan med andra, kan öka de boendes förtroende för polisen.

³⁷ ”Insatser mot brott och otrygghet i socialt utsatta områden - En kunskapsöversikt”, 2016:20

Utsatta områden fördelat per region

| Region | Särskilt utsatt område ³⁸ | Riskområde | Utsatt område | Totalt antal i regionen |
|----------------------------------|--------------------------------------|------------|---------------|-------------------------|
| Bergslagen | 1 | 2 | Inget | 3 (3) |
| Mitt | 1 | Inget | 1 | 2 (2) |
| Stockholm | 6 | 1 | 18 | 25 (21) |
| Syd | 5 | 3 | 2 | 10 (8) |
| Väst | 9 | 0 | 4 | 13 (13) |
| Öst | 1 | Inget | 7 | 8 (6) |
| Totalt i berörda regioner | 23 | 6 | 32 | 61 |

Matris över områden, regionsvis, fördelat på grad av utsatthet

Särskilt utsatta områden

Vivalla, Örebro
 Gottsunda, Uppsala
 Alby, Botkyrka
 Fittja, Botkyrka
 Hallunda/Norsborg, Botkyrka
 Husby, Stockholm
 Rinkeby/Tensta, Stockholm
 Ronna/Geneta/Lina, Södertälje
 Araby, Växjö
 Karlslund, Landskrona
 Nydala/Hermodsdal/Lindängen, Malmö
 Rosengård söder om Amiralsgatan, Malmö
 Södra Sofielund (Seved), Malmö
 Bergsjön, Göteborg
 Biskopsgården, Göteborg
 Gårdsten, Göteborg
 Hammarkullen, Göteborg
 Hjällbo, Göteborg
 Lövgärdet, Göteborg
 Tynnered/Grevgården/Opaltorget, V Frölunda
 Hässleholmen/Hulta, Borås
 Norrby, Borås
 Skäggetorp, Linköping

Riskområden

Tjärna Ängar, Borlänge
 Oxhagen/Varberga, Örebro
 Tureberg, Sollentuna
 Dalhem/Drottninghög/Fredriksberg, Helsingborg
 Söder, Helsingborg
 Holma/Kroksbäck/Bellevuegården, Malmö

Utsatta områden

Bäckby, Västerås
 Brandbergen, Haninge
 Jordbro, Haninge
 Skogås, Huddinge
 Vårby, Huddinge
 Sångvägen, Järfälla
 Termovägen, Järfälla
 Edsberg, Sollentuna
 Bredäng, Stockholm
 Hagsätra/Rågsved, Stockholm
 Hässelby/Vällingby, Stockholm
 Vårberg, Stockholm
 Älvsjö/Solberga, Stockholm
 Östberga, Stockholm
 Rissne/Hallonbergen, Sundbyberg
 Fornhöjden, Södertälje
 Hovsjö, Södertälje
 Finnsta, Upplands Bro
 Smedby, Upplands Väsby
 Charlottesborg, Kristianstad
 Gamlegården, Kristianstad
 Hisings Backa, Göteborg
 Rannebergen, Göteborg
 Andersberg, Halmstad
 Kronogården/Lextorp, Trollhättan
 Fröslunda, Eskilstuna
 Lagersberg, Eskilstuna
 Skiftinge, Eskilstuna
 Råslätt, Jönköping
 Hageby, Norrköping
 Klockaretorget, Norrköping
 Navestad, Norrköping

Medverkande i forskningscirkeln

Per-Olof Hallin, professor emeritus, Malmö Högskola

Stig Westerdahl, docent, Malmö högskola

Manne Gerell, fil.dr, Malmö högskola

Daniel Vesterhav, Brå

Michael Frejd, Spånga – Tensta stadsdelsförvaltning

Sofia Karlsson, Linköpings kommun

Agneta Essén, Trygghetsfrämjande och brottsförebyggande arbete, Göteborgs stad

Eija Suhonen, Länsstyrelsen, Västra Götaland

Rainar All, Prospero

Johnny Lind, kommunpolis, Tensta-Rinkeby

Glen Sjögren, kommunpolis, Rosengård

Fredrik Malm, kommunpolis, Vivalla

Emma Hedenvind, Polismyndigheten, NOA

Sara Nylén, Polismyndigheten, NOA

Kim Nilvall, Polismyndigheten, NOA

Anders Petersson, Polismyndigheten, NOA