

---

Nationella underrättelsecentret, Nuc, inom den myndighetsgemensamma satsningen mot den organiserade brottsligheten, redovisar:

# Myndighetsgemensam lägesbild om organiserad brottslighet 2018-2019

Öppen version

 Arbetsförmedlingen



Ekobrottsmyndigheten



Försäkringskassan



Kriminalvården



Kronofogden



KUSTBEVAKNINGEN

 Migrationsverket



Polisen



Skatteverket



Säkerhetspolisen



Tullverket



ÅKLAGARMYNDIGHETEN



---

# Innehåll

<b>Sammanfattning</b> .....	2
Aktörer och roller .....	2
Brottsområden .....	2
Verktyg och tillvägagångssätt.....	2
Särskilt utsatta områden.....	2
Slutsatser och rekommendationer.....	2
<b>1 Presentation av rapporten</b> .....	3
1.1 Bakgrund.....	3
1.2 Rapportens syfte och mål.....	3
1.3 Metod och material.....	3
1.4 Utgångspunkter för arbetet.....	3
1.5 Disposition .....	3
<b>2 Aktörer och roller</b> .....	4
2.1 Gobson – det fiktiva exemplet på en tongivande aktör inom organiserad brottslighet .....	4
2.2 Organisation, roller och arbetsfördelning .....	4
<b>3 Brottsområden</b> .....	6
3.1 Ekonomisk brottslighet, bedrägerier och brott mot välfärdssystemet.....	6
3.2 Penningtvätt.....	7
3.3 Finansiering av terrorism.....	7
3.4 Utnyttjande av personer i beroendeställning.....	7
<b>4 Verktyg och tillvägagångssätt</b> .....	9
4.1 Kunskap om myndigheters rutiner, kontroller och svagheter .....	9
4.2 Företag, stiftelser och föreningar.....	9
4.3 Id-handlingar och intyg .....	9
4.4 Informationsteknik och nya betalningsmetoder.....	10
4.5 Internationalisering.....	10
4.6 Otillåten påverkan och självcensur .....	11
4.7 Hot och våld.....	11
<b>5 Särskilt utsatta områden</b> .....	12
5.1 Bakgrund.....	12
5.2 Områdenas karaktär .....	12
5.3 Brottsområden.....	12
5.4 Kriminella aktörer.....	17
5.5 Överrasker och kriminogena faktorer.....	18
<b>6 Slutsatser</b> .....	21
6.1 Generella slutsatser .....	21
6.2 Slutsatser – särskilt utsatta områden.....	21
<b>7 Rekommendationer</b> .....	23

---

# Sammanfattning

Nationellt underrättelsecentrum (Nuc) presenterar en myndighetsgemensam lägesbild av organiserad brottslighet. Rapporten innehåller dels en aktuell strategisk bild av den organiserade brottslighet som faller inom ramen för den myndighetsgemensamma satsningens uppdrag, dels en sammanställning av lokala lägesbilder med anledning av den utvidgade satsningen mot organiserad brottslighet i utsatta områden. Syftet är att presentera beslutsunderlag för myndighetsgemensamma strategiska åtgärder.

## AKTÖRER OCH ROLLER

Den organiserade brottsligheten begås av aktörer i löst sammansatta nätverk, där vissa relationer och kontakter består och andra byts ut vid behov. Samverkan mellan personer med kompetens inom ekonomi och personer med våldskapital har blivit tätare vilket kan öka risken för otillåten påverkan mot eller självzensur hos myndigheterna. Samtidigt har det blivit enklare för aktörerna att skaffa sig en breddad förmåga genom experter, möjliggörare och s.k. crime-as-a-service.

## BROTTSOMRÅDEN

Kopplingen mellan den illegala och legala sfären fortsätter stärkas. Företag och andra associationsformer används i ökande utsträckning för att begå brott mot staten, privata företag och/eller enskilda personer. Bedrägerier, illojal konkurrens och användning av falska, stulna eller kapade identiteter har ökat. En ökande internationalisering har inneburit nya möjligheter där skillnader i nationella regler utnyttjas. Dessa brottsupplägg är svåra att utreda varför myndigheterna måste stärka sin förmåga att samverka internationellt. Även utvecklingen av digitaliserade tjänster har möjliggjort nya brottsupplägg.

## VERKTYG OCH TILLVÄGAGÅNGSSÄTT

Aktörerna är skickliga omvärldsbevakare och snabba på att upptäcka nya brottsmöjligheter, ofta genom att identifiera svagheter i lagstiftning och utnyttja myndigheternas kontrollrutiner. De använder myndigheternas servicevillighet för att utveckla brottsuppläggen. Den ökande internationaliseringen har inneburit nya möjligheter där skillnader i nationella regler utnyttjas.

## SÄRSKILT UTSATTA OMRÅDEN

De av polisen 2015 identifierade särskilt utsatta geografiska områdena karaktäriseras av en högre grad av social och ekonomisk utsatthet jämfört med övriga delar av Sverige. Brottsligheten yttrar sig i våldshandlingar, upplopp, öppen narkotikahandel och annan allvarlig brottslighet som påverkar de boende både direkt och indirekt. Det finns personer som har stor påverkan på radikalisering, rekrytering och finansiering av terrorism och fler än hälften av terrorresenärerna har koppling till utsatta områden.

De kriminella aktörerna beskrivs utifrån polisens indelning där det yngre skiktet utgör en riskgrupp för rekrytering till kriminell verksamhet och står för mycket av den synliga brottsligheten. Nuc bedömer att detta skikt är mindre lämpligt att fokusera på för den myndighetsgemensamma satsningen med tanke på den definition av organiserad brottslighet som används och myndigheternas respektive verktygslådor. Nuc:s bedömning är därför att det främst är det äldre skiktet och mellanskiktet som är intressanta ur ett myndighetsgemensamt perspektiv.

## SLUTSATSER OCH REKOMMENDATIONER

Den problematik som beskrevs i föregående lägesbild kvarstår och har i vissa avseenden förvärrats. Myndigheterna har en relativt god bild av organiserad brottslighet generellt, men saknar en sammanhållen bild av kriminaliteten i särskilt utsatta områden. Myndigheterna behöver ha ett större fokus på de övergripande myndighetsgemensamma målen och de effekter som eftersträvas än på enskilda myndigheters resultatmått. Om arbetet med att vända utvecklingen ska bli framgångsrikt krävs även att andra aktörer engageras. Nuc lämnar bland annat följande förslag på strategiska åtgärder:

- Utveckla de samverkande myndigheternas förmåga att identifiera, förhindra, och bekämpa organiserade och/eller systematiska angrepp.
- Säkerställ internationell samverkan.
- Fördjupa den myndighetsgemensamma bilden om brottsligheten i de särskilt utsatta områdena.
- Säkerställ en nationell och en regional koordination avseende insatser i de särskilt utsatta områdena.

---

# 1. Presentation av rapporten

## 1.1 BAKGRUND

Sommaren 2009 startades den myndighetsgemensamma satsningen mot grov organiserad brottslighet (Gob-satsningen).

Satsningen utgår från en gemensam inriktning som beslutas av Samverkansrådet, där varje samverkande myndighet representeras av sin generaldirektör (eller motsvarande). De samverkande myndigheterna är Arbetsförmedlingen, Ekobrottsmyndigheten, Försäkringskassan, Kriminalvården, Kronofogdemyndigheten, Kustbevakningen, Migrationsverket, Skatteverket, Säkerhetspolisen, Polismyndigheten, Tullverket och Åklagarmyndigheten.

Den 1 december 2015 gav regeringen Polismyndigheten i uppdrag att tillsammans med de samverkande myndigheterna utveckla den myndighetsgemensamma satsningen mot organiserad brottslighet. Med anledning av regeringsuppdraget beslutade Samverkansrådet i oktober 2016 om att utvidga satsningen för det myndighetsgemensamma brottsbekämpande arbetet. Regeringsuppdraget omfattar bland annat hur samverkan kan bidra till att bekämpa organiserad brottslighet som bedöms allvarlig eller omfattande med påverkan på lokalsamhället. Det som är nytt för denna rapport är att den även innehåller en myndighetsgemensam bild avseende de 15 bostadsområden som Polismyndigheten år 2015 bedömde som särskilt utsatta.<sup>1</sup>

## 1.2 RAPPORTENS SYFTE OCH MÅL

Den myndighetsgemensamma lägesbilden (MGL) görs på uppdrag av Samverkansrådet. Syftet med denna rapport är att presentera ett beslutsunderlag för myndighetsgemensamma strategiska åtgärder. Rapporten innehåller:

- En aktuell strategisk bild av den organiserade brottsligheten, som faller inom ramen för den myndighetsgemensamma satsningens uppdrag.
- En sammanställning av lokala lägesbilder med anledning av den utvidgade satsningen mot organiserad brottslighet.

## 1.3 METOD OCH MATERIAL

Lägesbilden bygger i huvudsak på inhämtade kvalitativa och statistiska uppgifter från de samverkande myndigheterna samt olika rapporter. Kunskap och material har även inhämtats från aktörer utanför den myndighetsgemensamma satsningen: Brottsförebyggande rådet (Brå), Länsstyrelsen i Stockholm, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB), Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) samt Delegationen mot segregation.

## 1.4 UTGÅNGSPUNKTER FÖR ARBETET

I den myndighetsgemensamma satsningen används en vid definition av organiserad brottslighet för att omfatta alla de samverkande myndigheternas verksamheter där de möter kriminella aktörer. Definitionen är att det ska röra sig om 1) minst två personer som 2) varaktigt över tid 3) begår allvarliga brott i samarbete 4) i syfte att uppnå ekonomisk vinning.

## 1.5 DISPOSITION

I kapitel 2 till 4 beskrivs framträdande aktörer, brottsområden och verktyg inom organiserad brottslighet. I kapitel 5 presenteras den myndighetsgemensamma bilden avseende de 15 områden som Polismyndigheten 2015 klassificerade som särskilt utsatta. I kapitel 6 presenteras slutsatser och därefter presenteras förslag till myndighetsgemensamma strategiska åtgärder i kapitel 7.

---

<sup>1</sup> I maj 2017 publicerade Polismyndigheten en ny rapport där fler områden bedömdes som särskilt utsatta. De områden som har tillkommit i den rapporten omfattas emellertid inte av denna lägesbild, utan här beskrivs de tidigare identifierade särskilt utsatta områdena (se polisens rapport från 2015: *Utsatta områden – sociala risker, kollektiv förmåga och oönskade händelser*, Polismyndigheten/Nationella operativa avdelningen).

## 2. Aktörer och roller

I detta kapitel beskrivs den organiserade brottsligheten och dess aktörer som påverkar de tre sfärerna: 1. den fria företagsamheten, 2. det demokratiska beslutsfattandet inklusive rättsprocessen och 3. allmänhetens fysiska säkerhet eller känsla av säkerhet. I kapitlet beskrivs även aktörers roller och nätverksstruktur.

### 2.1 GOBSON – DET FIKTIVA EXEMPLET PÅ EN TONGIVANDE AKTÖR INOM ORGANISERAD BROTTSLIGHET

För att beskriva vad som är karaktäriserande för aktörer som bedriver organiserad brottslighet som påverkar de tre sfärerna har Nuc tagit fram en fiktiv person, kallad Gobson, som kan exemplifiera en strategisk person.

Gobson är en man i 40-årsåldern som har både ett arbete och en taxerad inkomst, samtidigt som han och hans familj lever till synes över sina tillgångar. Gobson är en multikriminell entreprenör och ägnar sig systematiskt åt olika typer av brottslighet under lång tid; brottsligheten kan dock både förändras och förfinas över tid. Gobson drar lärdom av domar, avslag på beslut och olika former av kontrollrutiner och system, och han utnyttjar de möjligheter som teknikutvecklingen och globaliseringen erbjuder, till exempel möjligheten att vara anonym eller att transferera brottsvinster utomlands.

Gobson investerar de pengar som han tjänar på sin brottsliga verksamhet i annan brottslighet, i legal verksamhet eller i ren konsumtion. De företag som han direkt eller indirekt kontrollerar används för att utnyttja legala och illegala möjligheter till ekonomisk vinning. Den kriminella och den legala sfären möts genom att den kriminella aktören Gobson har kontakter i såväl näringslivet som inom bankvärlden.

Gobson omger sig med personer som på olika sätt kan bidra till genomförandet av de brottsliga uppläggen. Hans nätverk består av en del med fasta personer och en del där personerna byts ut beroende på vilket behov han för tillfället har i sina brottsupplägg. Saknas en viss kompetens tillför han den genom att rekrytera personer som har den efterfrågade kompetensen. Då Gobson inte vill dra brottsbekämpande myndigheters uppmärksamhet till sig eller sin kriminella verksamhet undviker han att använda våld själv utan ser till att personer som står längre från honom har den uppgiften.

### 2.2 ORGANISATION, ROLLER OCH ARBETSFÖRDELNING

#### Utveckling och förändringar från föregående lägesbild:

- Tätare samverkan mellan personer med kompetens inom ekonomi och personer med våldskapital.
- Samtliga aktörer har blivit mer tekniskt sofistikerade.
- Kriminella uppges "dela med sig" av sina målvakter i en större utsträckning än tidigare.

För att uppnå ekonomisk vinning söker kriminella aktörer efter olika konstellationer och samverkansformer. Formerna för dessa kan variera beroende på typ av brottsupplägg, men generellt sett följs graden av organisering och komplexiteten i ett brottsupplägg åt.

Aktörerna är organiserade i löst sammansatta kriminella nätverk, där vissa relationer och kontakter består och andra byts ut vid behov. De som ingår i nätverken kan uppvisa goda referenser och har både kunskap och kontakter som är användbara för den brottsliga verksamheten. Dessutom är de lojala och pratar inte "bredvid mun". Aktörerna har ofta inte vuxit upp inom nätverket utan anslutit sig i vuxen ålder. De olika nätverken samverkar vid behov och är flexibla där personer kan flytta runt mellan olika nätverk.

Genom att fördela uppdrag på andra kan huvudmännen minimera risker för exponering förknippad med den brottsliga verksamheten. Genom fördelning av roller och uppgifter ökar också flexibiliteten i nätverken som därmed snabbt kan förändra sin verksamhet, till exempel till följd av olika myndigheters insatser eller ny lagstiftning. Med roller menas de olika funktioner som behövs för att genomföra olika brottsupplägg. En person kan fylla en eller flera roller, samtidigt som en roll kan innehas av flera personer.

#### *Möjliggörare, specialister och crime-as-a-service*

Möjliggörare och specialister utgör två olika typer av aktörer med särskilda funktioner och karaktärsdrag. I praktiken kan det dock vara svårt att särskilja de två aktörstyperna eftersom en individ kan agera inom båda aktörstyperna beroende på brottsupplägg och kontext.

Med möjliggörare avses en individ som innehar en roll eller en position vars insyn eller mandat utnyttjas för kriminella syften, till exempel en individ som genom sitt arbete kan fatta beslut alternativt underlåta att fatta negativa beslut vilket möjliggör ett brottsupplägg. Det kan också handla om en individ som genom sitt arbete har tillgång till

---

information genom datasystem eller insyn i rutiner och processer. Exempel på möjliggörare är banktjänstemän, handläggare inom offentlig sektor och förtroendevalda.

Med specialist avses en person vars särskilda kunskap eller kompetens är nödvändig för planering och/eller genomförande av ett brottsupplägg och som använder denna kompetens för att identifiera och utveckla brottsupplägg. Exempel på specialister kan vara revisorer, advokater, mäklare, konkursförvaltare och läkare. Såväl möjliggörare som specialister kan rekryteras för att utföra specifika uppdrag inom brottsligheten. Personer kan även tvingas till att medverka i ett brottsupplägg, till exempel genom hot eller utpressning. Det är inte alltid en möjliggörare eller specialist är medveten om att den bidrar till att underlätta eller dölja brottslig verksamhet.

Tjänster av olika slag, exempelvis för olika tekniska brottsupplägg eller genomförande av IT-attacker, kan också köpas och hyras in genom den ökade förekomsten av kriminellt

tjänsteutbud via internet, s.k. crime-as-a-service. Genom denna service kan kriminella aktörer som står utanför kriminella nätverk både få tillgång till och tillhandahålla olika typer av tjänster som behövs för att genomföra brottsupplägget.

#### *Målvakter och bulvaner*

Aktörer inom organiserad brottslighet använder sig systematiskt av målvakter och bulvaner till att företräda bolagen för att dölja vilka som i praktiken driver verksamheten. Målvakterna används även för att tvätta pengar och för att kriminella aktörer ska kunna disponera sina brottsvinster. För att dölja den verkliga ägaren av pengar används målvakter som öppnar ett eller flera bankkonton för att disponeras av kriminella aktörer.

Målvakterna kan vara fysiska personer, fiktiva personer med personuppgifter eller fysiska personer vars personuppgifter har köpts/kapats/stulits.

## 3. Brottsområden

I detta avsnitt presenteras de brottsområden som flera av de samverkande myndigheterna lyfter fram. Avsnittet tar upp exempelvis välfärdsbrott, penningtvätt, finansiering av terrorism och utnyttjande av personer i beroendeställning samt brott som begås med hjälp av företag och där syftet är att uppnå ekonomisk vinning.

### 3.1 EKONOMISK BROTTSLIGHET, BEDRÅGERIER OCH BROTT MOT VÄLFÄRDSSYSTEMET

#### Utveckling och förändringar från föregående lägesbild:

- Snedvridningen av konkurrensen inom vissa branscher är ett växande nationellt problem vilket innebär att det blir svårare för seriösa företag att verka.
- Den fria rörligheten, reglerna för arbetskraftsinvandring och migrationssituationen har ökat tillgången på billig utländsk arbetskraft i Sverige.
- Ett nytt tillvägagångssätt för att importera billig arbetskraft till Sverige är att bemanningsföretag i andra EU-länder ger arbetstillstånd till tredjelandsmedborgare.
- Kriminella aktörer inom organiserad brottslighet visar intresse i olika typer av upphandlingar. Allt fler kontakter söks i legala samhällsstrukturer såsom myndigheter och kommuner för att skaffa information de behöver för att vinna upphandlingar.
- Aktörerna har blivit bättre på att utnyttja informationssystemet för transporter av punktskattepliktiga varor<sup>2</sup>.
- Fler aktörer än tidigare begår bedrägerier.
- Kriminella aktörer exploaterar i större utsträckning myndigheters system och uppdrag för ekonomisk vinning.

*Ekonomisk brottslighet* är ett allvarligt samhällsproblem. Årligen undandras samhället stora summor i skatter och avgifter, pengar utbetalas till personer och företag på felaktiga grunder, och seriösa företagare tvingas konkurrera på en snedvriden marknad där de normala marknadskrafterna har satts ur spel. Bedömningen är att ekobrott är ett väsentligt större samhällsproblem än vad brottsstatistiken visar. Mörkertalet bedöms vara stort eftersom de anmälda brotten främst är ett resultat av Skatteverkets kontroller och konkursförvaltarnas utredningar.

<sup>2</sup> EMCS (Excise Movement Control System).

Ekonomisk brottslighet förekommer i alla branscher och sektorer. Vissa branscher är dock mer utsatta och i flera fall har de kriminella aktörerna riktat in sig på vissa branscher. *Svart arbetskraft* återfinns ofta inom arbetskraftsintensiva branscher som exempelvis bygg, städ, restaurang och transport. Den fria rörligheten missbrukas av kriminella aktörer som försöker undvika upptäckt genom att ha verksamhet i ett land, registrera företaget i ett annat och hämta arbetskraft från ett tredje land. Arbetskraftskostnaden pressas nedåt genom kombinationer av svartarbete och lönedumpning.

*Offentlig upphandling* bedöms vara ett särskilt riskområde. Uppgifter gör gällande att myndigheter anlitar privata företag som i sin tur anlitar oseriösa personer. Det saknas i dag kunskap saknas om i vilken utsträckning aktörer inom den organiserade brottsligheten är aktiva i offentliga upphandlingar. Årligen görs offentliga inköp för drygt 600 miljarder kronor.<sup>3</sup> Det finns konstaterade fall, och det finns en uppenbar risk för att det offentligas inköp utnyttjas till komplexa brottsupplägg som leds och styrs av aktörer inom den organiserade brottsligheten. Det kan till exempel vara stora byggprojekt eller utnyttjande av nystarts- och etableringsbidrag.

*Punktskattebrott* är fortsatt ett intressant brottsområde för aktörer inom organiserad brottslighet och tillvägagångssätten har utvecklats. Till exempel använder gärningspersonerna godkända upplagshavare i utlandet i syfte att undvika att betala punktskatt för varor som är avsedda för den svenska marknaden.

Ett annat tillvägagångssätt som bekräftats under senaste året är förekomsten av illegala cigarettfabriker i Sverige. Att det är förhållandevis lätt att föra in så kallad råtabak till landet bedöms vara en främjande faktor. Det är ett fortsatt oklart rättsläge gällande den typen av tobak i Sverige.

*Bedrägeribrottsligheten* har under flera år setts som alarmerande på grund av det ökade antalet anmälda brott. Företag ingår ofta som brottsverktyg. Företaget har antingen startats, köpts eller kapats för att kriminella aktörer ska kunna begå bedrägerierna.

Ett nytt bedrägeriupplägg, så kallat processuellt bedrägeri, har upptäckts där kriminella aktörer utnyttjar myndigheters system och uppdrag för ekonomisk vinning.

*Brott mot utbetalningssystem – staten som bankomat*  
Sårbarheterna i välfärdsystemet utnyttjas systematiskt för ekonomisk vinning. Ofta används företag och andra associationsformer samt utnyttjade/falska identiteter för att tillskansa

<sup>3</sup> Siffror och fakta om offentlig upphandling, Statistik om upphandlingar som genomförts under 2014, Rapport 2015:9, Upphandlingsmyndigheten & Konkurrensverket, [http://www.konkurrensverket.se/globalassets/publikationer/rapporter/rapport\\_2015-9.pdf](http://www.konkurrensverket.se/globalassets/publikationer/rapporter/rapport_2015-9.pdf)



sig ekonomiska ersättningar såsom exempelvis assistansersättning, statligt tandvårdsstöd och olika former av anställnings- och arbetsgivarstöd. Systematiska angrepp mot andra utbetalande system såsom ROT- och RUT-avdrag samt mervärdesskatt förekommer också.

### 3.2 PENNINGTVÄTT

#### Utveckling och förändringar från föregående lägesbild:

- Till följd av bankernas allt hårdare kontroll vänder sig kriminella aktörer i ökad utsträckning till mindre aktörer inom kontanthantering och finansiella institut för att kunna transferera och disponera sina brottvinster.

Penningtvätt syftar till att dölja samband mellan egendom och brott och består av olika åtgärder för att skapa en falsk förespegling om att en egendom har kommit över på laglig väg. Traditionella tillvägagångssätt som fortfarande är aktuella är osanna fakturor, investeringar i fastigheter och mark utomlands, via spelsajter och så kallade förbetalda kort. Användningen av postväxlar bedöms i princip ha upphört. Det finns nya uppgifter om att konton som administreras av olika myndigheter utnyttjas för penningtvätt.

### 3.3 FINANSIERING AV TERRORISM

#### Utveckling och förändringar från föregående lägesbild:

- Antalet ärenden som rör terrorfinansiering har ökat.
- Finansiering med hjälp av statliga bidrag har konstaterats vara vanligt och bedrägerier förekommer i samband med dessa.

Antalet ärenden som rör terrorfinansiering har ökat under senare år. Det är svårt att vid brottstillfället identifiera om det rör sig om terrorfinansiering eller andra ekonomiska brott.

Staten utnyttjas för finansiering av terror. I en rapport från Finansinspektionen från februari 2017 framkommer att nästan samtliga 300 granskade svenska terrorresenärer under 2013–2016 uppbar någon form av statliga bidrag. Det har också förekommit att personer i Sverige erhållit bidrag som skickats direkt till personer i konfliktområden. Det finns även uppgifter om att bedrägerier mot moms-systemet förekommit i samband med finansiering av terror.

### 3.4 UTNYTTJANDE AV PERSONER I BEROENDESTÄLLNING

#### Utveckling och förändringar från föregående lägesbild:

- Antalet företag som i huvudsak använder sig av utbildad billig arbetskraft ökar.
- En stark tillväxt sker inom vissa branscher som en direkt följd av tillgången på billig arbetskraft.
- Systematiskt utnyttjande sker av personer i beroendeställning såsom migranter, asylsökande och utländsk arbetskraft. Tillvägagångssätt kring svart arbetskraft har förändrats på så sätt att löner redovisas men inte betalas ut till arbetstagarna utan omhändertas av företagsledarna.
- Ökningen av människohandelsliknande brottsupplägg inom EU med EU-medborgare rapporteras fortsätta.
- Ändringar i utlänningslagen medför begränsade möjlighet till familjeåterförening. Försörjningskrav ökar risken för arbetskraftsutnyttjande. Bistånd dras in vid beslut om av- eller utvisning och ökar risken för svartarbete.

#### Utnyttjande av arbetskraft

##### – karaktären på svartarbete förändras

Arbetskraft som riskerar att bli utnyttjad kommer delvis från den växande gruppen asylsökande. De som rekryteras svart arbetskraft bland asylsökande har ofta samma bakgrund som de som rekryteras. Personer som vistas men saknar tillstånd att uppehålla sig i Sverige utnyttjas också som arbetskraft liksom gruppen okvalificerad arbetskraft från Östeuropa och Balkanområdet. Företagen utnyttjar dessa grupper utsatthet. Det är vanligt med långa arbetspass med låga och svarta löner och dåliga arbetsförhållanden. De utsatta grupperna saknar ofta andra alternativ till försörjning och är tvungna att acceptera de erbjudna arbetstillfällena.

Som ett resultat av detta har uppsamlingsplatser för rekrytering av så kallade daglönare uppkommit i storstäderna. Fenomenet är nytt i Sverige och tyder på en ökning av utnyttjandet av billig svart arbetskraft. Det finns även uppgifter om förekomst av telefonpooler för daglönare. Vid behov av arbetskraft skickar företagen ut sms-meddelande till gruppen och de som svarar får jobbet för dagen. Förfarandet är svårt att upptäcka på grund av arbetarnas beroendeställning gentemot arbetsgivaren.

I vissa branscher förekommer användning av svart arbetskraft oftare än inom andra. Det gäller exempelvis restauranger, nagelvårdssalonger och handbiltvättar. Sådana

---

företag har ökat i antal och bidrar till att reglerna för en sund konkurrens sätts ur spel och att företag som följer lagar och regelverk får svårt att verka.

*Människosmuggling och människohandel  
– arbetsintyget allt viktigare*

Under hösten 2015 skedde en stor ökning av antalet asylsökande till Sverige. Polismyndigheten bedömer att majoriteten av de asylsökande hade tagit sig till Sverige med hjälp av människosmugglare. Smugglingspaketen till Sverige bedöms kosta flera hundra tusen kronor per person.

Personer som har betalat människosmugglare för att ta sig till Sverige kan vara skuldsatta vilket gör dem beroende och extra utsatta för ett fortsatt utnyttjande av nätverken. Exempel på utnyttjande är som billig arbetskraft och/eller som mål-vakter i företag som används för att begå ekonomisk brottslighet kombinerat med bedrägerier och bidragsbrott.

Till följd av migrantsituationen införde flera länder inklusive Sverige id- och gränskontroller. För att ta sig till Sverige har betydelsen av att inneha ett arbetstillstånd ökat. Faktiska och fiktiva anställningserbjudanden säljs av aktörer inom den organiserade brottsligheten.

Det finns exempel på att migranter utnyttjas i organiserade kriminella upplägg inom assistansersättning. Det har förekommit att brukare med omfattande vårdbehov har hämtats till Sverige för att ansöka om assistansersättning tillsammans med personer som anställts som assistenter. I vissa fall har ingen assistans utförts alls eller i mindre omfattning än vad som rapporterats till Försäkringskassan.

Polisen rapporterar att människohandel inom EU med EU-medborgare har ökat i omfattning. Gärningsmän och offer kommer ofta från samma land. Människohandel bedöms förekomma inom prostitution, men även inom branscher som skog, restaurang, bygg och säsongarbete.

## 4. Verktyg och tillvägagångssätt

I detta kapitel beskrivs de medel och verktyg som den organiserade brottsligheten använder för att genomföra och dölja sin brottslighet. Avsnittet fokuserar på hur aktörerna använder kunskap om myndigheternas verksamheter för att identifiera framgångsrika brottsupplägg samt hur de använder olika typer av associationsformer och it-lösningar för att dölja sin involvering i den brottsliga verksamheten. Det finns även en internationell dimension av brottsligheten som ytterligare försvårar upptäckt och utredning.

### 4.1 KUNSKAP OM MYNDIGHETERS RUTINER, KONTROLLER OCH SVAGHETER

#### Utveckling och förändringar från föregående lägesbild:

- Kriminella aktörers kunskap om myndigheternas rutiner, kontrollmöjligheter, beslutsgångar och samverkansformer bedöms ha ökat och utnyttjas i kriminella syften.
- Nystartade företag används mer frekvent i olika brottsupplägg.

De kriminella aktörerna kan beskrivas som skickliga omvärldsbevakare i den bemärkelsen att de är snabba på att upptäcka nya affärs- eller brottsmöjligheter, ofta genom att identifiera svagheter i lagstiftning och utnyttja myndigheternas kontrollrutiner. De kriminella aktörerna använder dessutom myndigheternas servicevillighet för att utveckla brottsuppläggen.

Det har uppmärksammats att nystartade företag används i brottsupplägg i syfte att tillskansa sig olika former av ersättningar från välfärdssystemet. I nystartade företag, där skulder ännu inte hunnit uppkomma, saknas indikationer på eventuella felaktigheter i historiska uppgifter.

### 4.2 FÖRETAG, STIFTELSE OCH FÖRENINGAR

#### Utveckling och förändringar från föregående lägesbild:

- Företag bedöms i ökande utsträckning användas för att begå brott mot staten, privata företag eller enskilda personer.
- De kriminella individer som har förmåga och kapacitet att använda företag för olika brottsliga ändamål bedöms öka i antal.
- Utvecklingen har medfört en växande marknad för oseriös bolagsförmedling.

Ett företag öppnar upp nya brottsarenor, erbjuder en legitim fasad att dölja verksamheten bakom samt möjlighet att hantera brottsvinster. Ett företag kan utnyttjas för brottslighet i alla dess livsfaser; från att företaget startas, under den aktiva tiden och även efter konkurs.

Olika företagsformer används beroende på brottsupplägg. Aktiebolag bedöms vara den mest attraktiva företagsformen vid grov ekonomisk brottslighet, men även handels- och kommanditbolag och enskilda firmor används som brottsverktyg.

Företag är så intressanta som brottsverktyg att det har uppstått en växande marknad för oseriös bolagsförmedling. Det finns individer som har specialiserat sig på att köpa upp bolag under förespeglning att likvidera dem. Förmedlarna tar hand om det administrativa och registrerar målvakter i styrelsen. Därefter säljs bolaget för att användas i brottsupplägg.

Även andra associationsformer såsom stiftelser, föreningar och trossamfund används för brottsliga syften. En ideell förening är till exempel en juridisk person och kan teckna avtal, bedriva näringsverksamhet, ha anställda, äga saker och vara part i rättegångar. Många föreningar förvaltar och omsätter stora summor pengar och kan genom att vara arbetsgivare erhålla till exempel olika former av anställnings- och arbetsgivarstöd. Ideella föreningar är bokföringsskyldiga endast om näringsverksamhet bedrivs. Uppgiftsskyldigheten är mycket begränsad vilket försvårar insyn och kontroll samt att kunna identifiera faktiska företrädare. Detta utgör sammantaget en risk för oegentligheter till exempel avseende oredovisade inkomster och svartarbete.

### 4.3 ID-HANDLINGAR OCH INTYG

#### Utveckling från föregående lägesbild:

- Falsa, stulna, köpta och kapade identiteter har blivit allt viktigare verktyg i brottsupplägg.
- Lagen om försörjningskrav vid anhörginvandring bedöms medföra en ökad risk för att osanna intyg i form av arbetsstillstånd och kontrolluppgifter kommer att användas.

Kriminella aktörer använder äkta, falska eller manipulerade identiteter som brottsverktyg. En uppsättning identiteter ger aktörerna möjlighet att dölja sig bakom andra identiteter gentemot myndigheter och andra kriminella.

Asylsökande, nyanlända personer och utländska medborgare är särskilt vanligt förekommande i den identitetsrelaterade brottsligheten. Organiserad brottslighet har även

konstaterats använda samordningsnummer<sup>4</sup> som brottsverktyg.

BankID och e-legitimation används som brottsverktyg för att distansera de verkliga gärningspersonerna från den brottsliga verksamheten. BankID är i sig svåra att kapa men kan överlämnas till annan person än den banken har ställt ut e-tjänsten till.

Falska intyg används för ekonomisk vinning av kriminella aktörer inom organiserad brottslighet i olika typer av brottsupplägg. Riktiga intyg kan användas i kombination med falska intyg, och intygen kan också vara elektroniska handlingar. Intyg ligger ofta till grund för olika typer av beslut. Exempel på sådana intyg är anställningsintyg, lönespecifikation, arbetstillstånd, läkarintyg, skuldebrev och fakturor. De falska intygen är en konstant trend, men de tenderar att bli mer avancerade.

#### 4.4 INFORMATIONSTEKNIK OCH NYA BETALNINGSMETODER

##### Utveckling och förändring från föregående lägesbild:

- De kriminella aktörernas tillgång till IT-kompetens har ökat.
- Möjlighet till anonymisering har ökat ytterligare genom bankers och myndigheters e-tjänster.
- Betalningslösningen Swish förenklar överföringen av pengar i samhället och användningen ökar kraftigt.

Ökad teknikanvändning i brottsupplägg går i linje med samhällsutvecklingen i stort. Internet tillhandahåller vägar för säker kommunikation. Det är även ett verktyg som kriminella kan använda till efterforskning som exempelvis syftar till kartläggning av myndigheter och deras kontrollmöjligheter.

##### *E-tjänster och internet som brottsarena*

I och med den ökade användningen av e-tjänster på myndigheterna sker alltmer av informationshantering automatiskt. De tekniska förutsättningarna i brotts- och kontrollutredningarna blir mer komplicerade när de kriminella kan dölja information med hjälp av anonymiseringstjänster och kryptering.

Parallellt med att de kriminella aktörernas egen IT-kompetens bedöms ha ökat ser Polismyndigheten även att de rekryter specialister för att genomföra till exempel IT-attacker,

som ett komplement till deras övriga brottsliga verksamhet. Tjänster för olika tekniska brottsupplägg eller genomförande av IT-attacker kan köpas och hyras, s.k. crime-as-a-service. Det är därmed relativt enkelt för kriminella individer eller nätverk att genomföra IT-attacker i olika former som inte står i proportion till deras egen kapacitet. Genom att köpa och hyra tjänster på det här sättet höjer kriminella individer och Utredningen av IT-relaterad brottslighet försvåras av att brotten sker på internet och inte den fysiska platsen där gärningsmannen befinner sig. Identifierade trender är falska domänregistreringar, överbelastningsattacker och ransomware<sup>5</sup>. Riktade attacker mot företag och myndigheter där en avancerad typ av skadlig kod används som är svår att få bort från IT-systemen förekommer fortfarande. Den kan påverka en organisations verksamhet. Överbelastningsattacker kan få mer eller mindre allvarliga konsekvenser, beroende på vilken webbsida, vilket företag, eller vilken myndighet som drabbas. I vissa fall kan det ses som ett större samhällshot, både ekonomiskt och säkerhetsmässigt.

##### *Nya betalningslösningar*

I syfte att försvåra upptäckt har stora delar av den kriminella ekonomin traditionellt varit kontantbaserad. I takt med att andra betalningsmetoder vuxit fram för legala ändamål har den kriminella världen varit snabb att följa med i utvecklingen. Idag fyller kryptovalutor, varav bitcoin är den mest kända, i mångt och mycket samma funktion. Bitcoin eller andra kryptovalutor är i princip allena rådande betalningssätt på Darkmarkets<sup>6</sup>. Det är svårt för myndigheterna att identifiera innehavare av virtuell valuta vilket komplicerar arbetet med att utreda penningtvåtsbrott och att återta brottsvinster.

Elektroniska transaktioner är spårbara men betalningslösningar som exempelvis Swish förenklar överföringen av pengar i samhället och användningen ökar kraftigt. Den ökade volymen och hastigheten av överföringar innebär utmaningar för myndigheterna.

#### 4.5 INTERNATIONALISERING

##### Förändring från föregående lägesbild:

- De internationella kopplingarna blir allt fler i form av personer, varor, tjänster, transaktioner och bolag.

Internationaliseringen utnyttjas av aktörerna inom organiserad brottslighet och Nuc bedömer att de internationella

<sup>4</sup> Samordningsnummer är ett nummer som tilldelas av Skatteverket och kan användas av svenska myndigheter som identitet på personer som inte är folkbokförda i Sverige.

<sup>5</sup> Ransomware är ett skadeprogram som läser datorn och kräver en lösensumma för att låsa upp den.

<sup>6</sup> Virtuella, krypterade marknadsplatser för illegala varor och tjänster.

kopplingarna blir allt fler genom ett ökat flöde av personer, varor, tjänster, transaktioner och bolag över Sveriges gränser. Den öppna marknad som följt med EU och andra frihandelsåtgärder har gjort att transfereringar förenklats vilket utnyttjas av organiserad brottslighet.

Vid vissa brottsupplägg är den internationella dimensionen en förutsättning för upplägget, till exempel vid smuglingsbrott eller skattebrott avseende moms och punktskatter där EU-regler utnyttjas.

Teknikutvecklingen och digitaliseringen med exempelvis BankID innebär att det blivit allt enklare att starta bolag och öppna bankkonton utomlands, att använda utländska målvakter i svenska bolag eller att skenskriva sig utomlands för att undgå upptäckt i Sverige. Utländska bolag används också för att kringgå näringsförbud i Sverige. Eftersom rättssystemet är utformade efter de enskilda staternas jurisdiktion innebär det begränsningar vid brottsbekämpningen.

#### 4.6 OTILLÅTEN PÅVERKAN OCH SJÄLVCENSUR

##### **Utveckling och förändring från föregående lägesbild:**

- Otillåten påverkan bedöms öka, men kan endast i ett fåtal fall kopplas till organiserad brottslighet.
- Publicering på internetsajter med kommentarer rörande tjänstemäns handläggning av ärenden har blivit vanligare.

Otillåten påverkan används av kriminella för ekonomisk vinning, inflytande och makt eller för att påverka rättsprocessen eller beslutsfattare. Det är svårt att avgöra hur otillåten påverkan har utvecklats över tid eftersom det ligger i sakens natur att brotten inte anmäls. Mörkertalet bedöms därmed vara stort. Myndigheterna är olika utsatta för otillåten påverkan, och även olika rustade för att bemöta detta. Flera av de samverkande myndigheterna rapporterar om upplevda exempel på otillåten påverkan och bedömer att företeelsen ökar. Till exempel leder negativa myndighetsbeslut till hot riktade mot handläggare. Dock är det många gånger svårt att avgöra om den otillåtna påverkan härrör från organiserad brottslighet.

I enstaka fall har insiders och infiltration konstaterats. Bedömningen är att det finns kopplingar till organiserad brottslighet.

*Påverkansförsök genom hot om rättsliga åtgärder och exponering på internet*

Problemet med rättsliga åtgärder vid meddelande av negativa beslut är svårhanterat eftersom detta är en rättighet som enskilda har.

Med självcensur avses att exempelvis myndighetsföreträdare av rädsla för att utsättas för otillåten påverkan känner sig tvingade att fatta fördelaktiga beslut eller avstår från att utföra kontroll. Det har förekommit att personal vid myndigheterna har kartlagts. Efterforskningar om en enskild tjänsteman kan uppfattas som mycket hotfullt för den drabbade.

#### 4.7 HOT OCH VÅLD

##### **Utveckling och förändring från föregående lägesbild:**

- Ökande våldsanvändning av kriminella individer, främst inom lokalt organiserad brottslighet.
- Ökat användande av skjutvapen och sprängmedel.
- Ökad handlingsberedskap hos aktörerna när det gäller våld.

Polismyndigheten ser generellt en ökande våldsanvändning av kriminella individer inom organiserad brottslighet. Våldet ökar både i omfattning och grovhet, och det inkluderar ett ökat användande av skjutvapen och sprängmedel. Lokal organiserad brottslighet bedöms stå för en stor del av våldet. Det gäller särskilt våld i offentliga miljöer.

Tillgången på illegala vapen bedöms vara fortsatt god men befintliga vapen används i högre utsträckning än tidigare. Polismyndigheten ser en utveckling där kriminella individer hanterar och brukar skjutvapen i allt större omfattning. Noteras bör även att Sverige som enda EU-land ser en tillgång till och användning av handgranater bland kriminella aktörer.

Med undantag för Polismyndigheten rapporterar nästintill samtliga myndigheter att det är mycket ovanligt med direkt våldsutövning riktad mot myndigheternas tjänstemän. Dock upplever flera myndigheter att det förekommer situationer som upplevs som hotfulla i kontakten mellan handläggare och vissa klienter. Dock är det oftast svårt att avgöra om hotet härrör från en person inom organiserad brottslighet eller ej. Det räcker ofta med vetskapen om förekomst av våldskapacitet för att situationer ska upplevas som hotfulla för myndigheternas personal. Tullverket upplever en ökad handlingsberedskap hos aktörerna när det gäller våld. Vid tullkontroller av framförallt bilar är det inte ovanligt att knivar och skjutvapen påträffas.

## 5. Särskilt utsatta områden

I detta kapitel presenteras en myndighetsgemensam bild av de geografiska områden som Polismyndigheten i en rapport 2015<sup>7</sup> bedömde som särskilt utsatta. Syftet är att belysa problematiken i områdena utifrån de samverkande myndigheternas uppdrag och perspektiv. Avsnittet är i huvudsak baserat på information och statistik från de samverkande myndigheterna.

### 5.1 BAKGRUND

Enligt Polismyndigheten är ett utsatt område ett geografiskt avgränsat område som karaktäriseras av

- låg socioekonomisk status
- kriminell påverkan på lokalsamhället.

Enligt Polismyndigheten kännetecknas ett särskilt utsatt område av

- allmän obenägenhet att delta i rättsprocessen
- svårigheter för Polismyndigheten att fullfölja sitt uppdrag
- parallella samhällsstrukturer
- våldsbejakande religiös extremism
- närhet till andra utsatta områden.

Polismyndigheten bedömde 2015 att det fanns 53 områden i Sverige som i olika grad är *utsatta*, både för allvarlig brottslighet och ur ett socioekonomiskt perspektiv. Av dessa områden bedömdes 15 som *särskilt utsatta*:

1. Araby (Växjö)
2. Bergsjön (Göteborg)
3. Biskopsgården (Göteborg)
4. Gårdsten (Göteborg)
5. Hallunda/Norsborg (Stockholm)
6. Hammarkullen (Göteborg)
7. Hjällbo (Göteborg)
8. Husby (Stockholm)
9. Lövgården (Göteborg)
10. Rinkeby/Tensta (Stockholm)
11. Ronna/Geneta/Lina (Södertälje)
12. Rosengård (Malmö)
13. Skäggetorp (Linköping)
14. Södra Sofielund (Malmö)
15. Vivalla (Örebro)

Brottsligheten i områdena kan yttra sig genom våldshandlingar, upplopp, narkotikahandel och annan allvarlig brottslighet som påverkar de boende både direkt och indirekt.

<sup>7</sup> Utsatta områden - sociala risker, kollektiv förmåga och oönskade händelser, Polismyndigheten/Nationella operativa avdelningen

### 5.2 OMRÅDENAS KARAKTÄR

Samtliga områden som Polismyndigheten identifierat som särskilt utsatta karaktäriseras av högre grad av social och ekonomisk utsatthet i jämförelse med övriga delar av Sverige sett till hög arbetslöshet, låga inkomster, fler i långvarigt bidragsstöd och färre med gymnasiebehörighet.

Sammanlagt är närmare 200 000 personer folkbokförda i de områden som Polismyndigheten bedömde som särskilt utsatta, vilket utgör ungefär 2 procent av Sveriges totala befolkning. Områdena varierar i storlek från knappt 4 000 invånare i Södra Sofielund i Malmö till dryga 35 000 invånare i Rinkeby/Tensta i Stockholm.

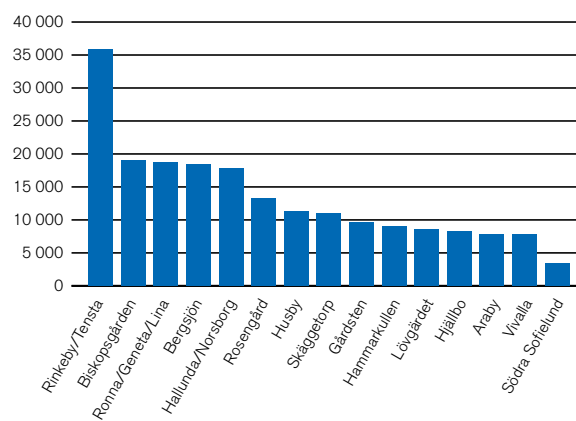


Diagram 1: Antal boende fördelat per särskilt utsatt område  
Källa: Skatteverket

### 5.3. BROTTSSOMRÅDEN

#### Narkotika

En betydande del av den konstaterade kriminaliteten i de särskilt utsatta områdena utgörs av narkotikahandel. Svårigheter för rättskontrollerande myndigheter att upprätthålla lag och ordning har bidragit till en öppen narkotikahandel. Polismyndigheten bedömer narkotikan som mest problematisk med nära kopplingar till gängrelaterat våld och användning av vapen.

Gängens verksamhet med distribution är oftast lokalt begränsad till respektive särskilt utsatt område. Även kunderna och missbruket återfinns i stor utsträckning inom samma område. Enligt Polismyndigheten tillhör de lokala missbrukande ungdomarna samma kategori som narkotikaförsäljarna. Narkotikahandeln och rekryteringen till denna i de aktuella områdena beror på en kombination av omständigheter. Dels handlar det om en kriminell exploatering av områdena som marknader för narkotika, dels om goda förutsättningar att rekrytera försäljare och missbrukare.

## Hot och våld

De lokala kriminella nätverken bedöms av polisen stå för en stor del av den ökande användningen av vapen och våld, särskilt avseende våld i offentliga miljöer. Konkurrens mellan de lokala gängens narkotikamarknader anges vara den vanligaste anledningen till skjutningar som ofta har haft dödlig utgång. Det finns även exempel på skjutningar som föranletts av att någon på eget initiativ sålt narkotika utanför gängens kontroll. Vid sidan av det narkotikarelaterade våldet förekommer även hedersrelaterat våld.

Kriminella aktörer från utsatta områden har en större benägenhet att ta till våld och saknar i många fall perspektiv på vad följderna av att bruka hot och våld kan bli.

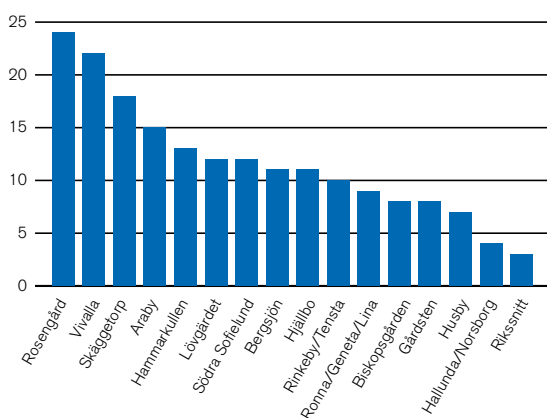
## Våldsbejakande extremism och terrorresenärer

Enligt Polismyndigheten har en stor del av terrorresenärerna koppling till utsatta områden. I de särskilt utsatta områdena finns ett antal personer inom den radikala islamistiska miljön. Dessa bidrar till rekrytering och finansiering av terrorism. Vissa av personerna har kontakt med ungdomar genom till exempel föreläsningar, studiecirklar eller som imam. Vissa moskéer, som ligger i eller i närheten av utsatta områden, är med stor sannolikhet en viktig faktor vad gäller radikaliserings.

## Brott mot välfärdssystemet och felaktigheter rörande folkbokföringen

Uppgifter gör gällande att det i de särskilt utsatta områdena förekommer ett otillbörligt utnyttjande av välfärdssystemet. Det gäller förmåner som administreras av såväl Försäkringskassan som Arbetsförmedlingen. Ett exempel är att folkbokföringsuppgifter manipuleras för att man ska kunna tillskansas ersättning som man inte har rätt till.

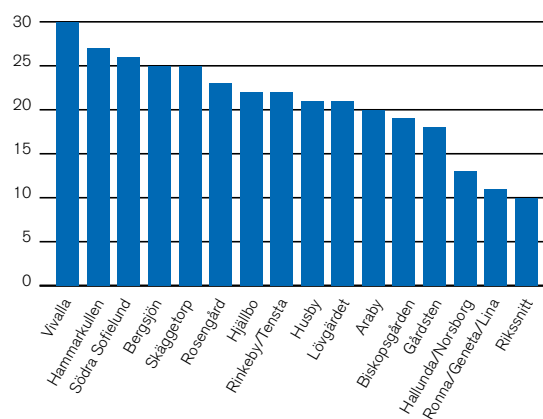
I anslutning till uppdraget har statistik inhämtats bland annat med bäring på de olika förmåner som administreras av



**Diagram 2:** Bostadsbidrag och andel mottagare av vuxen befolkning fördelade per område  
Källa: Försäkringskassan

Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen. I materialet har vissa tendenser identifierats som skiljer sig mot värden för landet i stort. Statistiken visar exempelvis på ett högt uttag av bostadningsbaserade förmåner såsom bostadsbidrag och underhållsstöd i de särskilt utsatta områdena. Att utbetalningarna av bostadningsbaserade förmåner är högre är i sig naturligt eftersom områdena är socialt utsatta med lägre inkomstnivåer än landet i stort. I samtliga områden betalas mer bostadsbidrag ut än genomsnittet för riket, 3 procent.

I genomsnitt utgår underhållsstöd för 22 procent av barnen i de särskilt utsatta områdena. Rikssnittet är 10 procent.

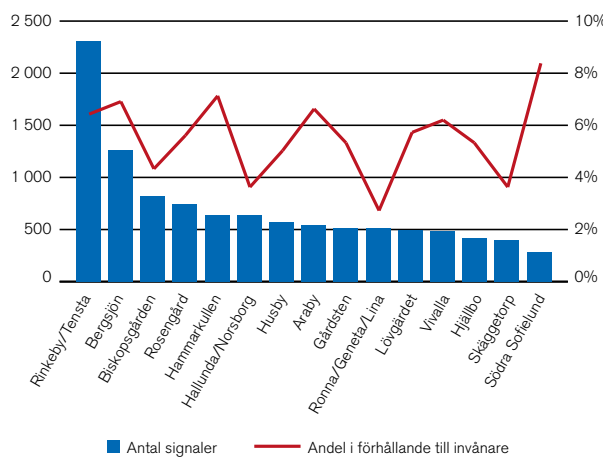


**Diagram 3:** Underhållsstöd och andel mottagare av samtliga invånare i åldrarna 0–17 år  
Källa: Försäkringskassan

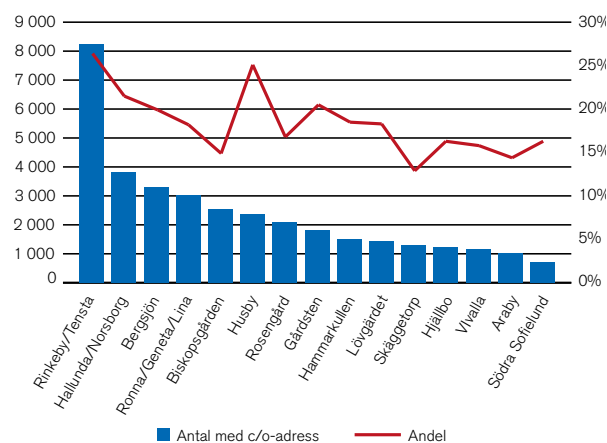
Uppgifter om folkbokföring är grundläggande för att bostadningsbaserade förmåner ska beviljas. I statistiken som inhämtats från Skatteverket finns indikationer på att det förekommer felaktigheter beträffande lämnade folkbokföringsuppgifter i områdena. En indikator utgörs av signaler<sup>8</sup> om felaktiga folkbokföringsuppgifter som andra myndigheter rapporterat till Skatteverket. Av diagram 4 framgår antal signaler Skatteverket tagit emot under 2015–2016 för de särskilt utsatta områdena.

Ytterligare indikationer på felaktigheter beträffande folkbokföringsuppgifterna i områdena är att det förekommer många adresser där ett stort antal personer är folkbokförda i samma lägenhet. Att det bor många personer i en lägenhet utgör i sig inte bevis på felaktigheter utan behöver bedömas samlat med ytterligare kriterier. Tveksamheterna gällande folkbokföringen kan medföra att det förekommer felaktigheter i det höga uttaget av bostadningsbaserade förmåner i området. I diagram 5 presenteras antal lägenheter där mellan 10 och 30 personer är folkbokförda. Av diagrammet framgår

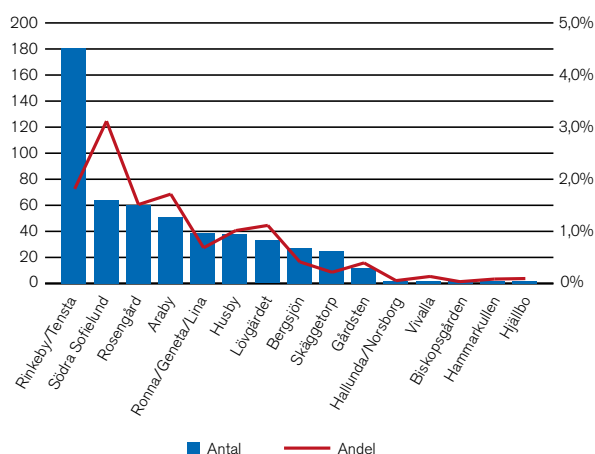
<sup>8</sup> Vissa myndigheter är enligt lag skyldiga att meddela Skatteverket när felaktigheter rörande folkbokföringsuppgifter upptäcks.



**Diagram 4:** Signaler om felaktiga folkbokföringsuppgifter fördelade per område  
Källa: Skatteverket



**Diagram 6:** Antal och andel care of adresser fördelade per område  
Källa: Skatteverket



**Diagram 5:** Antal lägenheter med mellan 10 och 30 personer folkbokförda fördelade per område  
Källa: Skatteverket

även hur stor andel av det totala antalet lägenheter i området som dessa utgör.

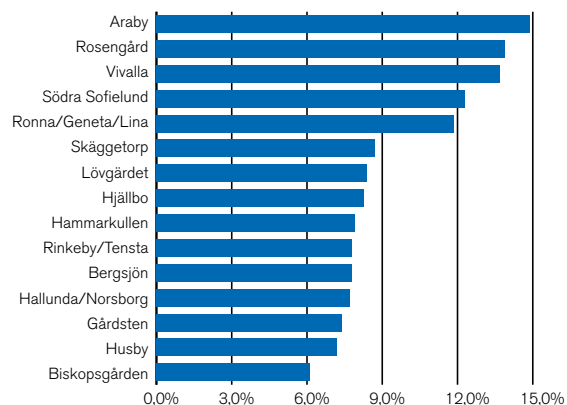
I områdena har mellan 13-26% av de boende en c/o-adresser. Orsaken till detta är att man inte har sitt namn på dörren/brevlådan t.ex. för att man inte är kontraktssinnehavare till lägenheten. Diagram 6 visar omfattningen av personer med c/o-adresser i områdena. Utöver c/o-adresser förekommer även sk. särskilda postadresser, som innebär att postförsändelser går till en helt annan adress än den som personen är folkbokförd på, vilket kan vara en indikation på oklarhet avseende folkbokföring. I områdena ligger andelen med särskild postadress mellan 1–2%

Övriga förmåner som avviker i de särskilt utsatta områdena jämfört med rikssnitt är bland annat tillfällig föräldrapenning (TFP) och assistansersättning. I samtliga särskilt

utsatta områden, med undantag för tre, står männen för merparten av uttaget av TFP. I Sverige som helhet tar kvinnorna ut 53 procent av TFP. Till viss del kan avvikelserna möjliggöras förklaras av att männen i högre utsträckning har en fastställd sjukpenninggrundande inkomst, vilket är en förutsättning för att kunna få ut TFP.

Andelen personer som erhåller assistansersättning i de särskilt utsatta områdena är dubbelt så hög (0,2 %) jämfört med riket i stort (0,1 %). Medeltalet beviljade timmar per vecka för brukare är även högre än rikssnittet (135 jämfört med 118).

Antalet mottagare av lönebidrag, instegsjobb och nystartsjobb i områdena uppgår totalt till drygt 4 600 personer. Aktivitetsstöd betalas ut till mellan 8 och 21 procent av den vuxna befolkningen i de särskilt utsatta områdena, jämfört med rikssnittet på 5 procent.



**Diagram 7:** Antal utbetalda arbetsmarknadsstöd i förhållande till antal invånare i området  
Källa: Arbetsförmedlingen



Av diagram 7 framgår hur de sammanräknade arbetsmarknadsstöden fördelar sig mellan områdena. I diagrammet ingår inte aktivitetsstöd.

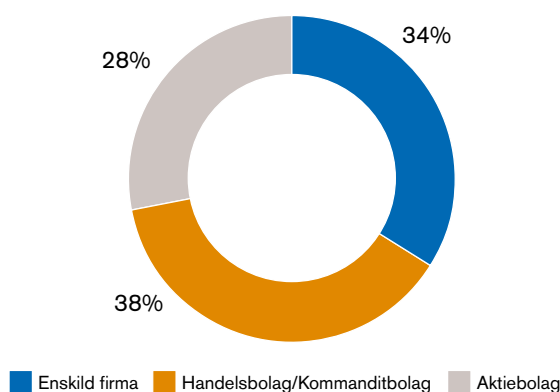
Det är inte möjligt att enbart utifrån de statistiska underlagen uttala sig om någon omfattning eller ens förekomst av brottslighet riktad mot välfärdssystemet i de särskilt utsatta områdena.

### Ekonomisk brottslighet

Det finns uppgifter om förekomst av oregistrerad näringsverksamhet, svartarbete, punktskattEBrott, att ideella föreningar och stiftelser används som brottsverktyg samt att tillgångar förs utomlands.

#### Registrerade företag

Sammanlagt finns närmre 11 000 företag registrerade med hemvist i de särskilt utsatta områdena. Den vanligaste företagsformen i områdena är handels- och kommanditbolag följt av enskild firma och därefter aktiebolag.<sup>9</sup>



**Diagram 8:** Fördelning av företagsform i områdena  
Källa: Skatteverket

Aktiebolag är den vanligaste företagsformen som brottsanmäls. Aktiebolag förekommer i drygt 85 procent av brottsanmälningarna medan handelsbolag och kommanditbolag står för några procent vardera. Även enskild firma förekommer i liten utsträckning. Statistiken säger dock inget om eventuell kriminalitet inom ramen för övriga företagsformer utan speglar framförallt kontrollmyndigheternas insatser. Aktiebolag bedöms förvisso vara den mest intressanta företagsformen vid grov ekonomisk brottslighet men som beskrevs i avsnitt 4.2, Företag, stiftelser och föreningar, används olika företagsformer beroende på brottsupplägg.

<sup>9</sup> I följande avsnitt beskrivs det företagande som är kopplat till de särskilt utsatta områdena, antingen genom att ägaren för en enskild firma är bosatt i området eller att den juridiska personen har sitt säte registrerat i området. Faktisk verksamhetslokal kan dock finnas någon annanstans, detta framgår dock inte av den inhämtade statistiken.

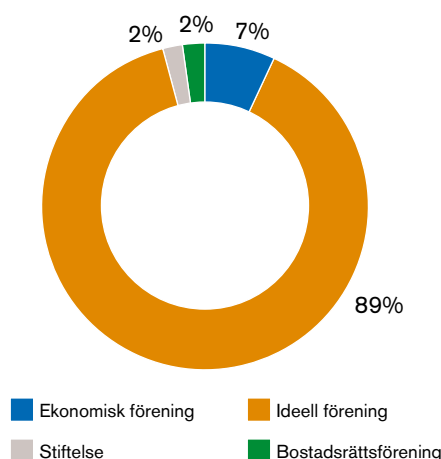
För beskattningsåret 2015 lämnade i genomsnitt 33 procent av företagen en inkomstdeklaration med omsättningsuppgift. Huruvida det förekommer någon ekonomisk aktivitet i de företag som inte redovisar är omöjligt att uppskatta utan en kartläggning av de specifika företagen.

Vidare redovisar de företag som deklarerat generellt sett låg omsättning. Låg omsättning kan bero på svag ekonomisk aktivitet men det kan även vara en indikation på oredovisade inkomster. Av de företag som lämnade inkomstdeklaration är ungefär 55 procent registrerade som arbetsgivare. Företagen är verksamma inom en rad olika branscher, dock med viss tyngdpunkt inom arbetskraftsintensiva kontantbranscher såsom restaurang, transport, bygg, städ och frisör. Mot bakgrund av att många av företagen är verksamma inom personalintensiva branscher är andelen som är registrerade som arbetsgivare att anse som relativt få. Andelen företag som drivs enbart med ägarens arbetsinsats är dock inte känd.

#### Föreningar och stiftelser

Det förekommer uppgifter om att föreningar och stiftelser används för att tillskansa sig bidrag på felaktiga grunder, dölja svartarbete och bedriva insamlingsverksamhet för att finansiera terrororganisationer.

Sammanlagt finns närmre 3 500 föreningar och stiftelser registrerade i områdena. De ideella föreningarna utgör den absoluta merparten med 89 procent.



**Diagram 9:** Fördelning av föreningar och stiftelser fördelat per område  
Källa: Skatteverket

Ungefär en tredjedel av de ideella föreningarna är registrerade i Rinkeby/Tensta vilket klart överstiger områdets procentuella andel av invånare.

Ungefär 5 procent av de ideella föreningarna i de särskilt utsatta områdena har lämnat kontrolluppgifter för anställda.

### Näringsförbud

Sammanlagt är cirka 70 personer som är folkbokförda i de särskilt utsatta områdena belagda med näringsförbud. Det motsvarar ungefär 10 procent av de personer i Sverige som har meddelats näringsförbud. Detta är en hög siffra med tanke på att invånarna i de särskilt utsatta områdena endast utgör 2 procent av Sveriges befolkning.

### Punktskatter

Det bedöms förekomma en omfattande illegal hantering av tobak i de särskilt utsatta områdena, såväl mottagning som lagring av tobak, cigaretter och snus. Det förekommer även uppgifter om illegal hantering och försäljning av smuggelsprit och smuggelcigaretter. Alkoholen kommer ofta, men inte uteslutande, från så kallade spritbussar från Tyskland eller via skåpbilar från Baltikum.

Bedömningen är att problemen med obeskattade punktskattepliktiga varor är som störst på de handelsplatser för varor som finns i de särskilt utsattas närområde, snarare än i områdena själva. Problemen verkar vara som störst på platser där det finns en koncentration av många grossister på liten yta. Sammanlagt finns 17 punktskatteregistrerade företag med hemvist i de särskilt utsatta områdena. Fördelningen av de punktskatteregistrerade företagen skiljer sig geografiskt med en koncentration i områden i södra och västra Sverige.

Problematiken med den så kallade råto-baken kvarstår då den fortfarande förekommer till öppen försäljning. Trots dom och förhandsbesked om att råto-bak är att betrakta som skattepliktig rökto-bak tycks det inte ha fått några synliga effekter i handeln.

### Otillåten påverkan och självcensur

Flera av de samverkande myndigheterna uppger att de upplever svårigheter med att utföra myndighetsutövning i de särskilt utsatta områdena. Däremot finns ingen tillgänglig statistik över incidenter utifrån geografiska områden.

Myndigheterna uppger att läget i områdena har påverkat möjligheterna att utföra kontroller på plats. Det beskrivs som svårt att genomföra oanmälda besök då myndighetens personal tidigt uppmärksammas och identifieras som myndighetspersoner när de närmar sig de objekt som ska kontrolleras. Det uppstår snabbt folksamlingar och situationer som kan upplevas som hotfulla för tjänstemännen. Detta kan resultera i att kontrollen rent praktiskt inte går att genomföra.

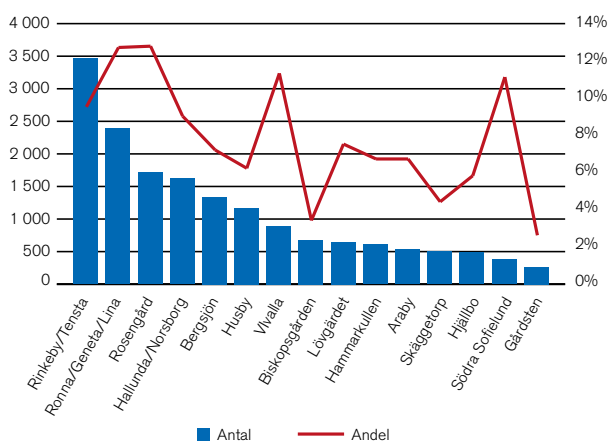
### Utnyttjande av personer i beroendeställning

Under hösten 2015 skedde en stor ökning av antalet asylsökande till Sverige. Asylsökande befinner sig ofta i en utsatt situation. De har bristande språkkunskaper och kännedom om hur det svenska samhället fungerar, vilket kan utnyttjas i

brottsligt syfte. Polisen bedömer att majoriteten av de som söker asyl i Sverige bedöms ha tagit sig hit med hjälp av människosmugglare. Enligt polisen rör det sig i stort sett uteslutande om landsmän som smugglar landsmän. Många som har betalat för att ta sig till Sverige har betydande skulder till människosmugglarna och dessa skulder måste betalas av på något sätt.

Enligt uppgifter använder smugglingsnätverken de asylsökandes möjlighet att ordna egna boenden (EBO) i stället för boende anordnat av Migrationsverket. Genom sina kontakter i de särskilt utsatta områdena ordnar nätverken bostäder åt de personer som har smugglats. Det innebär att EBO kan innebära en utsatt situation för den asylsökande. Asylsökande kan till exempel utnyttjas som billig alternativt gratis arbetskraft och tvingas arbeta svart. En annan risk är att de på pappret får en avtalsenlig lön men att de i praktiken får behålla en mycket låg andel av lönen och anordnaren tar resten. Det finns även uppgifter om att asylsökande tvingas betala av skulden genom att lämna över ersättningarna de erhåller från välfärdssystemet till smugglarna.

Den inhämtade statistiken visar att närmre 15 000 asylsökande har ordnat EBO i i de aktuella områdena.



**Diagram 10:** Antal EBO samt andel i förhållande till antalet folkbokförda fördelat per område

Källa: Migrationsverket och Skatteverket

I förhållande till antalet boende är andelen asylsökande med EBO förhållandevis stor i flera av de särskilt utsatta områdena. I Vivalla uppgår antalet asylsökande med eget boende till 900. I relation till Vivallas storlek om drygt 7 500 invånare och ungefär 2 400 lägenheter förefaller antalet vara högt. Statistiken kan dock ensamt varken bekräfta eller dementera uppgifterna om förekomst av brottslighet kopplad till EBO.

Utöver de ovan beskrivna riskerna, bedöms antalet EBO även medföra en väsentlig risk för trångboddhet. Polismyn-

digheten uppger i sin rapport att trångboddheten är stor vilket framhålls som en bidragande faktor till problematiken i områdena. För att ge en rättvisande bild av de faktiska boendeförhållandena behöver hänsyn tas till bland annat antalet bostäder, storleken på bostäderna och familjer samt antalet ensamhushåll i områdena. Det förutsätter även att folkbokföringsuppgifterna är korrekta.

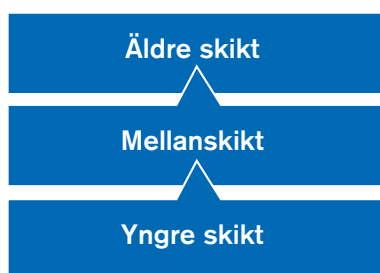
I flera av de särskilt utsatta områdena finns ett stort antal personer som vistas illegalt i landet. Vid sidan av exempelvis hjälp från släktingar och vänner samt socialbidrag från vissa kommuner är kriminell verksamhet och svartarbete i flera fall det enda sättet för en del av dessa människor att försörja sig. Detta riskerar att leda till att fler knyts till områdenas olika kriminella nätverk.

### Korruption

Det förekommer uppgifter om att tongivande kriminella aktörer i vissa områden har förmågan att knyta till sig strategiskt viktiga personer inom institutionella strukturer vilka kan understödja deras brottslighet. Det finns till exempel information om kommunala tjänstemän som medverkar till att brottslighet kan fortgå i det dolda utan myndigheters insyn. Det förekommer även uppgifter om kopplingar mellan grovt kriminella och folkvalda politiker på stadsdelsnivå.

### 5.4 KRIMINELLA AKTÖRER

Enligt Polismyndigheten är de kriminella aktörerna i de utsatta områdena indelade i olika åldersskikt.



**Bild 1:** Kriminella aktörer indelade i åldersskikt  
Källa: Polismyndigheten

Det yngre skiktet består av personer som ofta umgås i gäng ute i den offentliga miljön och skapar otrygghet bland de boende genom att begå brott öppet, på offentliga platser. Det handlar till exempel om skadegörelse, öppen narkotikahandel och våldsyttningar, ofta med fara för tredje man. Genom att de inte döljer sin brottslighet exponerar de sig för de brottsbekämpande myndigheterna. De yngre begår mindre komplex brottslighet och tycks sakna förmåga att förvalta sina brottsvinster.

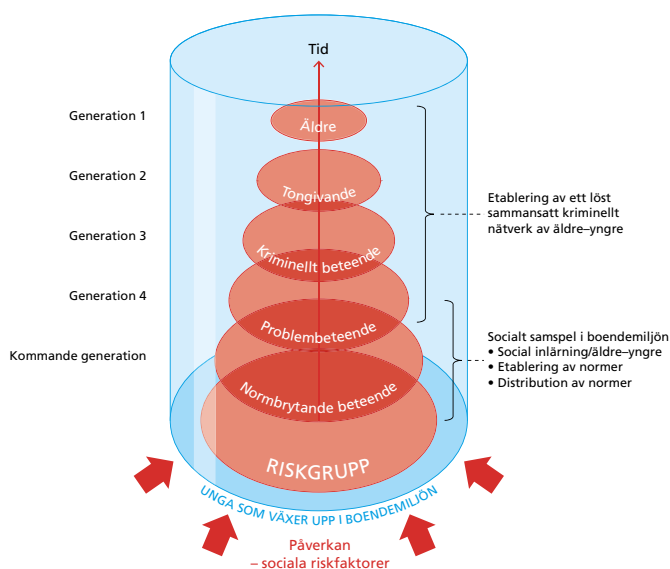
Polismyndigheten beskriver de yngre kriminella som impulsiva, utåtagerande och konfliktbenägna. De beskrivs vidare som lättkränkta och det blir allt vanligare att de snabbtar till våld som svar på en skuld eller en upplevd kränkning. Våldet är ofta grovt och innebär en risk för att tredje man skadas. Våldet utgör även en form av intern disciplin och kan också kopplas till intern rättsskipning, utanför samhällets rättsprocesser.

Mellanskiktets kriminella begår också sådana brott som gör att de exponerar sig för brottsbekämpande myndigheter, dock är brottsligheten mer komplex än hos de yngre. I polisens rapport beskrivs till exempel ett systematiskt överutnyttjande av välfärdssystemet där kriminella till viss del använder företag som verktyg i brottsuppläggen.

Enligt Polismyndigheten består det äldre skiktet av personer som begår mer komplexa brott än de yngre. Deras brottsupplägg omfattar ofta både legala strukturer, såsom företag eller föreningar, och illegal verksamhet, som exempelvis narkotika. De har förmåga och kapacitet att förvalta brottsvinster, antingen genom återinvesteringar i annan brottslighet eller genom att föra in brottsvinster i den legala ekonomin. Även de äldre besitter ett stort våldskapital. De har dock inte samma behov av att använda det i jämförelse med de yngre.

### Rekrytering

I de utsatta områdena sker rekryteringen till kriminell verksamhet till stor del bland ungdomarna. Etableringen av löst sammansatta kriminella nätverk kan illustreras med en



**Bild 2:** Etablering av löst sammansatt nätverk  
Källa: Polismyndigheten 2017

bild ur den rapport om utsatta områden som Polismyndigheten presenterade i juni 2017.<sup>10</sup>

Som modellen visar utgör ungdomar en riskgrupp som kan rekryteras av äldre kriminella. Ungdomar påverkas starkt av omgivande miljö och normer vilket kan leda till att de idoliserar de äldre kriminella som i deras ögon kan erbjuda en åtråvärd livsstil. De kan också påverkas av gruptryck från andra ungdomar i området.

De ungdomar som rekryteras in i kriminalitet tilldelas ofta uppgifter som bland annat att hantera narkotika och vapen för att de äldre ska kunna skydda sig och sin kriminella verksamhet från brottsbekämpande myndigheter. Ungdomsgången kan också fungera som ”bevakare” av området vilket gör det svårt för till exempel myndigheterna att fullgöra sina updrag i området.

#### Nätverksstruktur

Generellt sett kan graden av organisation bland kriminella som verkar lokalt sägas vara föränderlig och bestå av löst sammansatta nätverk som präglas av en informell hierarki. Enligt Polismyndigheten har den kriminella strukturen 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. De yngre kriminella tycks vara mer ombytliga i sin samverkan än de äldre och har lättare att flytta mellan olika nätverk. De äldre ingår i mer fasta nätverk, bland annat för att deras mer komplexa brottsupplägg kräver kontaktnät som upprätthålls över tid. Via dessa kontaktnät har de äldre kriminella tillgång till en större kriminell marknad.

Det finns tendenser till etnisk uppdelning mellan olika kriminella nätverk, men det gäller främst högre upp i den kriminella hierarkin. På lägre nivåer har den etniska tillhörigheten mindre, eller ingen, betydelse för samverkan utan tillhörigheten till området är det avgörande. En stark drivkraft verkar vara att markera avstånd till samhället utanför ”deras” område.

### 5.5 ÖVERRISKER OCH KRIMINOGENA FAKTORER

Det finns flera olika teoretiska förklaringar till varför och på vilket sätt olika faktorer kan antas vara kopplade till brott, så kallade kriminogena faktorer. Olika teorier betonar olika faktorer för att förklara varför vissa individer begår mer brott än andra, och det råder inte konsensus inom forskningen.

Brottsförebyggande rådet (Brå) har beräknat så kallade överrisker för olika faktorer.<sup>11</sup> Överrisker anger hur många gånger vanligare det är att en faktor förekommer jämfört med

en annan faktor vid misstanke om brott. Överriskerna är beräknade separat men kan överlappa och förstärka varandra. Faktorerna som listas i tabell 1 är sådana som påverkar risken för att en person ska vara registrerad för brott. Siffran i högerkolumnen anger hur många gånger vanligare det är att gruppen med riskfaktor är registrerad för brott jämfört med gruppen med jämförelsefaktor.

Jämförelsefaktor	Riskfaktor	Gånger vanligare registrerat brott för riskfaktor-grupp
Personer vars familj ej haft försörjningsstöd	Personer vars familj haft försörjningsstöd	6,1
Personer med eftergymnasial utbildning	Personer med endast förgymnasial utbildning	5,7
Personer med förvärvsinkomst på minst 9 basbelopp	Personer med förvärvsinkomst understigande 1 basbelopp	5,3
Kvinnor	Män	3,5
Personer 41 år eller äldre	Personer 15–17 år	2,5
Inrikesfödda	Utrikesfödda	2,5

**Tabell 1.** Överrisker för olika riskfaktorer.

*Källa: Brå*

I det statistiska materialet som inhämtats för den myndighetsgemensamma lägesbilden går det inte att direkt utläsa någon omfattning eller ens förekomst av eventuell brottslighet. Det går dock att urskilja ett antal av de riskfaktorer för brottslighet som Brå har identifierat.

I vissa av de särskilt utsatta områdena är nivån av försörjningsstöd relativt hög. Ur materialet framgår även att uttaget av inkomstprövade förmåner som bostadsbidrag och underhållsstöd är högre i de särskilt utsatta områdena än i Sverige som helhet.

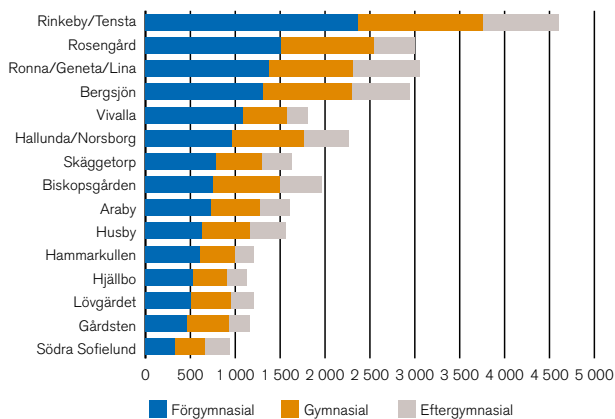
Om man ser till utbildningsnivå visar Brås rapport att personer med endast förgymnasial utbildning löper 5,7 gånger större sannolikhet att bli registrerade för brott i jämförelse med personer med eftergymnasial utbildning på 3 år eller mer. Statistik från Statistiska centralbyrån visar att omkring 40 procent av de unga i de särskilt utsatta områdena lämnar grundskolan med icke-godkända betyg. Riksgenomsnittet för de senaste fyra åren är 13 procent.<sup>12</sup>

Diagram 11 visar utbildningsnivå hos arbetssökande i de särskilt utsatta områdena.

<sup>10</sup> Utsatta områden – Social ordning, kriminell struktur och utmaningar för polisen, Polismyndigheten/Nationella operativa avdelningen 2017

<sup>11</sup> Brottslighet bland personer födda i Sverige och i utlandet, Brå-rapport 2005:17.

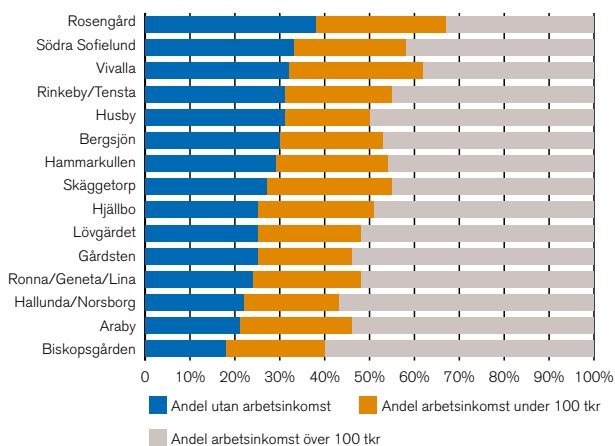
<sup>12</sup> Skolverket 2013–2016.



**Diagram 11:** Antal inskrivna hos Arbetsförmedlingen fördelat på utbildningsnivå  
Källa: Arbetsförmedlingen

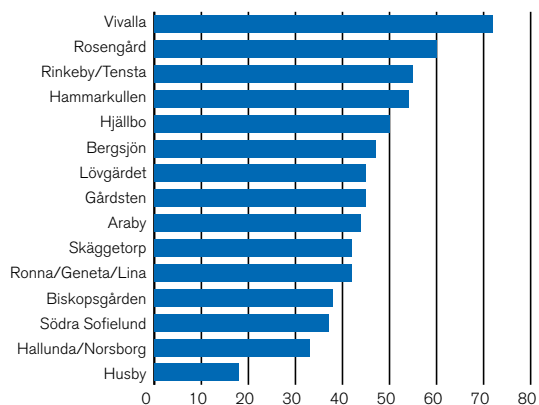
Brås rapport visar att även inkomstnivåerna har betydelse för sannolikheten att bli registrerad för brott. Sysselsättningsgraden i de särskilt utsatta områdena var 47 procent i februari 2017 vilket kan jämföras med riksnittet som vid samma tidpunkt var 67 procent. Överlag är förvärvsinkomsterna i de utsatta områdena låga i förhållande till landet i stort. Medelinkomsten i Sverige är ca 290 000 kronor (2015)<sup>13</sup> vilket kan jämföras med de särskilt utsatta områdena där andelen invånare i åldern 18–65 år som har en taxerad inkomst understigande 100 000 kronor per år uppgår till mellan 40 och 67 procent.

Diagram 12 visar arbetsinkomster i de särskilt utsatta områdena för personer mellan 18 och 65 år.



**Diagram 12:** Arbetsinkomst per område avseende personer mellan 18 och 65 år  
Källa: Skatteverket

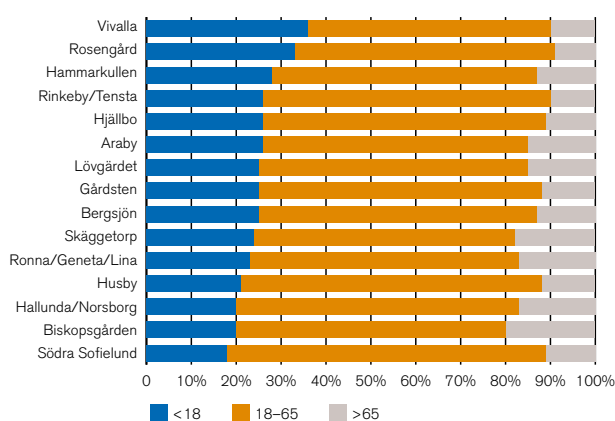
Utöver lågt taxerade inkomster finns det ett stort antal personer i områdena som är nolltaxerade. I 11 av de 15 särskilt utsatta områdena är mer än 40 procent av invånarna nolltaxerade. I Vivalla är andelen så hög som 70 procent. Sannolikt kan den i flera områden stora andelen nolltaxerade delvis förklaras med att en större andel människor erhåller försörjningsstöd från kommunen jämfört med landet i stort, en ersättning som inte är skattepliktig. Nolltaxering sker bland annat för individer som har haft inkomster (t.ex. ränteinkomster) där skatten för inkomsten har hållits inne och redovisats till Skatteverket av en annan aktör, som en bank. Bland nolltaxerade ingår även invånare under 18 år. Diagram 13 visar andelen nolltaxerade av samtliga invånare fördelade per område.



**Diagram 13:** Andel nolltaxerade personer mellan 18 och 65 år fördelade per område  
Källa: Skatteverket

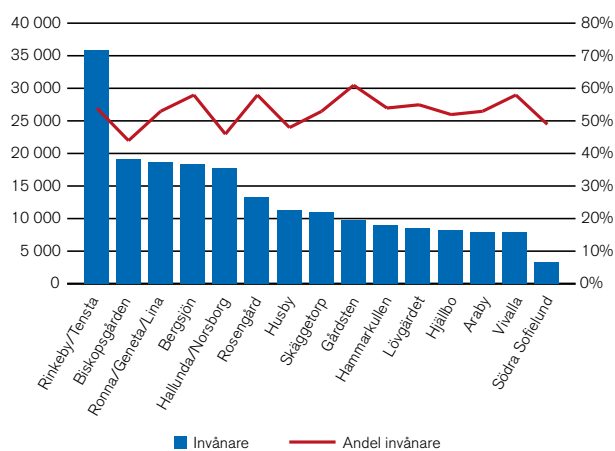
13 SCB.

I Brås rapport konstateras också att ålder har betydelse för sannolikheten att bli registrerad för brott. Det är 2,5 gånger vanligare att 15–17-åringar är registrerade för brott än personer som är 41 år och äldre. Diagram 14 visar åldersfördelningen i de särskilt utsatta områdena. I de flesta områdena är andelen personer under 18 år större än riksnittet för Sverige som är 21 procent<sup>14</sup>. I Vivalla och Rosengård är mer än 30 procent av invånarna under 18 år.



**Diagram 14:** Åldersfördelning befolkning per område  
Källa: Skatteverket

Slutligen konstaterar Brå att utrikesfödda är 2,5 gånger oftare registrerade för brott än inrikesfödda. Skillnaden är emellertid mindre än den mellan kvinnor och män, där män är 3,5 gånger oftare registrerade för brott än kvinnor. Diagram 15 visar antal och andel invandrare<sup>15</sup> i de särskilt utsatta områdena. I merparten av områdena överstiger andelen invandrare 50 procent.



**Diagram 15:** Antal invånare fördelat per område  
Källa: Skatteverket

<sup>14</sup> Försäkringskassan 2016.

<sup>15</sup> Med invandrare avses här samtliga personer som kommit till och blivit folkbokförda i Sverige. Uppgiften omfattar även en mindre andel svenska medborgare som återinvandrat.

## 6. Slutsatser

Organiserad brottslighet är ett allvarligt samhällsproblem. Nuc konstaterar att den problematik som beskrevs i föregående lägesbild i huvudsak kvarstår och i vissa avseenden även har förvärrats. De samverkande myndigheterna har en relativt god bild av organiserad brottslighet generellt, men saknar fortfarande en detaljerad och sammanhållen bild över kriminaliteten i de särskilt utsatta områdena.

Samverkan mot organiserad brottslighet har på ett avgörande sätt bidragit till ökad kunskap om den organiserade brottsligheten. Utmaningen består snarare i att omsätta denna kunskap i en myndighetsgemensam förmåga att agera, liksom för de enskilda myndigheterna att agera utifrån sina respektive uppdrag.

För att förekomma och förhindra den moderna kriminaliteten krävs bland annat förändrade arbetssätt och rutiner. För att kunna bekämpa brottsligheten behöver de samverkande myndigheterna ha ett större fokus på de övergripande myndighetsgemensamma målen och de effekter som eftersträvas, än på den enskilda myndighetens resultatmätt.

### 6.1 GENERELLA SLUTSATSER

#### *Brottslighetens karaktär*

Kopplingen mellan den illegala och legala sfären fortsätter att stärkas. Detta tar sig exempelvis uttryck i att kriminella aktörer

- infiltrerar näringslivet genom att använda företag som brottsverktyg
- söker kontakter in i det legala näringslivet och banker
- deltar i offentlig upphandling
- nyttjar intyg från exempelvis mäklare och banktjänstemän

Dessutom utnyttjar de kriminella aktörerna den legala sfären för att försvåra upptäckt. Företag och andra associationsformer används i ökande utsträckning för att begå brott mot staten, privata företag och/eller enskilda personer. Samhället generellt, och de samverkande myndigheterna i synnerhet, måste därför höja medvetandegraden och kompetensen avseende företag som brottsverktyg.

Osund konkurrens förekommer i stort sett i alla branscher genom svart arbetskraft och utnyttjande av olika bidrag. Osund konkurrens skapar även vinning genom dålig arbetsmiljö, avsaknad av utbildning m.m.

Användning av utnyttjade, falska, stulna eller kapade identiteter som brottsverktyg har ökat vilket förhindrar och försvårar upptäckt och lagföring av kriminella aktörer.

Den organiserade brottsligheten är internationell till sin karaktär. Den ökande internationaliseringen har inneburit nya möjligheter för brottsligheten. Skillnader i nationella regler

kan utnyttjas och brottsuppläggen är svåra att utreda för de brottsbekämpande myndigheterna. De samverkande myndigheterna måste därför stärka sin förmåga att samverka internationellt.

Myndigheternas, företagens och bankernas fortgående digitalisering av tjänster har möjliggjort nya brottsupplägg. Många tjänster är automatiserade vilket innebär svårigheter att säkerställa användarens identitet.

#### *De kriminella aktörerna*

Nuc bedömer att den tätare samverkan mellan personer med kompetens inom ekonomisk brottslighet och personer med våldskapital i förlängningen kan öka risken för otillåten påverkan mot eller själv censur hos myndigheterna. Nuc konstaterar att det har blivit enklare för de kriminella aktörerna att skaffa sig en breddad förmåga genom experter, möjliggörare och crime-as-a-service.

#### *Staten kartläggs och utnyttjas*

Den organiserade brottsligheten utnyttjar staten vid flera brottsupplägg. De kriminellas ökande kunskaper om offentlig verksamhet och de samverkande myndigheternas processer och rutiner har bidragit till en utveckling och ökning av brottsupplägg riktade mot stat, kommuner och landsting. Brotten riktas i första hand mot utbetalande myndigheter som Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen och Skatteverket men även Kronofogdemyndigheten.

Myndigheternas ökade skyldighet att erbjuda snabb service gentemot medborgarna har försämrat balansen mellan service och kontroll. Servicekraven på myndigheterna har bland annat medfört att tjänster förenklas löpande genom snabba handläggningar och otillräckliga kontrollsystem. Kontrollen är dessutom i huvudsak baserad på efterkontroll vilket medför att felaktigheter oftast uppmärksammas i efterhand. Efterkontroll förutsätter att pengar kan återkrävas vilket ofta inte är möjligt vid kriminella upplägg. Nuc menar att kontroll och service inte bör hanteras som parallella spår utan att kontroll bör integreras i ordinarie processer, såväl manuella som automatiserade. Aktörernas möjligheter att tillägna sig information och kartlägga myndigheternas verksamhet har stärkts som en konsekvens av de ökande servicekraven på myndigheterna.

### 6.2 SLUTSATSER – SÄRSKILT UTSATTA OMRÅDEN

Med undantag för Polismyndigheten har de samverkande myndigheterna fram till regeringsuppdraget haft ett begränsat fokus på särskilda geografiska områden. Den myndighetsgemensamma analys som har presenteras i den här lägesbilden utgör ett viktigt led för att bygga en gemensam kunskapsbild över problematiken. Den befintliga kunskapen

---

om kriminaliteten i områdena avser framförallt den synliga kriminaliteten såsom öppen narkotikaförsäljning, våldsytringar i offentlig miljö, attacker mot blåljuspersonal samt bilbränder. Ytterligare inhämtning, bearbetning och analys krävs för att föreslå adekvata och evidensbaserade åtgärder för att vända utvecklingen i områdena.

Om ett sådant arbete ska kunna lyckas krävs att även myndigheter och aktörer utanför den myndighetsgemensamma satsningen mot organiserad brottslighet engageras.

#### *Brottslighetens karaktär*

Den öppna narkotikahandeln i de särskilt utsatta områdena utgör en stark drivkraft och en grund för gängkriminaliteten som i konfliktsituationer ofta leder till hot, våld samt skjutningar, i flera fall med dödlig utgång. Polismyndigheten och Tullverket måste prioritera den narkotikarelaterade brottsligheten och har en viktig gemensam uppgift i att kartlägga de kriminella aktörer som smugglar och distribuerar narkotika till och i de särskilt utsatta områdena.

Enligt uppgifter är bedrägerier och brott mot välfärdssystemet utbreddt i de särskilt utsatta områdena. Det är dock inte möjligt att enbart utifrån de statistiska underlagen uttala sig om någon omfattning eller ens förekomst av brottslighet riktad mot välfärdssystemet i dessa områden. Däremot visar analysen att det finns flera indikationer på felaktigheter avseende lämnade folkbokföringsuppgifter. En tillförlitlig folkbokföring är av central betydelse för att möjliggöra samhällsplanering och säkerställa korrekta utbetalningar från välfärdssystemet. Det är viktigt att personer som tillskansar sig ersättningar på felaktig grund upptäcks och ställs till svars. Detta kan i längden även leda till stärkt tilltro till samhället och en ökad känsla av rättvisa. Att individer erhåller bidrag utan att ha rätt till det innebär inte per automatik att området upplevs som mindre tryggt eller säkert för de boende. Däremot kan det på lång sikt skada samhället genom att grundläggande värderingar sätts ur spel.

#### *De kriminella aktörerna*

I polisens rapport om särskilt utsatta områden förs utifrån en åldersbaserad indelning ett resonemang om kriminella aktörer och deras brottsliga aktiviteter. Det är främst det äldre skiktet och mellanskiktet som är intressanta ur ett myndighetsgemensamt perspektiv. Det yngre skiktet är en riskgrupp för rekrytering till kriminell verksamhet och står för mycket av den synliga brottsligheten. Denna grupp är viktig och behöver även hanteras i andra samverkanskonstellationer, med bland annat kommunerna, och genom polisiär närvaro. Kartläggning av personerna i de olika skikten och vilken brottslighet de är involverade i är nödvändig för den myndighetsgemensamma satsningens inriktning i områdena. Detta också för att

kunna urskilja vad som behöver hanteras utanför satsningen, antingen inom de olika myndigheternas kärnverksamhet eller i samverkan med samhällsaktörer utanför satsningen, beroende på var olika problem bäst kan hanteras.

#### *Nationell och regional koordination*

##### *– en förutsättning för att vända utvecklingen*

Den allvarliga situationen i de särskilt utsatta områdena kräver brottsbekämpande och brottsförebyggande insatser av de samverkande myndigheterna. Framförallt krävs långsiktighet och uthållighet från samhällets sida. Det finns ett behov av en övergripande nationellt koordinerande funktion som har en samlad bild av samtliga samhällsfunktioners insatser i de särskilt utsatta områdena. Många av de bakomliggande orsakerna till läget i de här områdena, som hög arbetslöshet, låg utbildning, bristande integration och svaga skolresultat, är faktorer som faller utanför de samverkande myndigheternas uppdrag. Regionalt behövs främst en samlad överblick och samordning av insatser mot de särskilt utsatta områdena, insatser som genomförs inom den myndighetsgemensamma satsningen och i respektive myndighets kärnverksamhet.



---

## 7. Rekommendationer

Utifrån vad som framkommit i denna rapport har Nuc följande rekommendationer och förslag på strategiska åtgärder, som behöver brytas ned ytterligare till operativa åtgärder.

- Utveckla de samverkande myndigheternas förmåga att bekämpa organiserade och/eller systematiska angrepp
- Säkerställa internationell samverkan
- Fördjupa den myndighetsgemensamma bilden om brottsligheten i de särskilt utsatta områdena
- Säkerställa en nationell och en regional koordination avseende insatser i de särskilt utsatta områdena





Utgivare:  
**Polismyndigheten**  
Box 12256  
102 26 Stockholm