



Polisen

Lägesbild över utsatta områden

Regeringsuppdrag 2023

PMY Rapport

Polismyndigheten, november 2023



Utgivare: Polismyndigheten, 106 75 Stockholm
Dnr: A658.585/2023, Saknr: 492
Omslagsfoto: Polismyndigheten
Upplaga: Intrapolis

Innehåll

Innehåll	3
Sammanfattning	4
1 Inledning och bakgrund	6
1.1 Disposition och läsanvisningar	7
2 Metod och material	8
2.1 Inhämtning av lokala lägesbilder	9
2.1.1 Steg 1 – Stadiemodellen	11
2.1.2 Steg 2 – Metodstödet	13
2.1.3 Steg 3 – Cylindermodellen	14
2.1.4 Steg 4 – Cylinderplatser	15
2.1.5 Steg 5 – Sammanställning av områdesdokument	15
2.2 Nationell bedömning av lokala lägesbilder.....	16
2.2.1 Avgränsning avseende påverkan i andra miljöer	17
2.3 Inhämtning samlad bild av åtgärder.....	18
3 Resultat och analys	19
3.1 Problemnivåerna för 2023 är tämligen stabila jämfört med 2021.....	19
3.2 Problemet med ekonomisk brottslighet i utsatta områden: en indikator för kriminell ekonomi?	21
3.3 Risker för social oro och våldsamma upplopp.....	23
3.4 Sämre förutsättningar att bedriva utredningsarbete	26
3.5 Cylindermodellen och aktörerna.....	28
3.5.1 Fler aktörer i cylindermodellen	29
3.5.2 Nya aktörer i cylindrarna, men majoriteten har varit med tidigare	30
3.5.3 Är det fler unga och barn bland aktörerna?.....	31
3.5.4 Fler kriminella miljöer består över tid	31
3.6 Hög koncentration av brott i de utsatta områdena	32
3.6.1 Koncentrationen av skjutningar i utsatta områden är hög.....	33
3.6.2 Övergrepp i rättsak och olaga hot är något vanligare i riskområden	35
3.6.3 Mer skadegörelse genom brand i motorfordon i riskområden	36
4 Bedömning av områden	37
4.1 Bedömning av områden.....	37
4.2 Analys av situationen.....	41
4.3 Rekrytering av barn och unga till de kriminella nätverken.....	42
4.3.1 Vägarna in, uppdragen och drivkrafter	43
4.3.2 Platser som barn och unga besöker blir kontaktytorna	44
4.4 Ett bredare perspektiv på problemen	45
5 Polisiära åtgärder och det fortsatta arbetet	46
5.1 Åtgärder på lokal nivå	46
5.1.1 Samverkan på den lokala nivån	47
5.2 Regionala och nationella åtgärder.....	47
5.2.1 Samverkan på regional och nationell nivå	48
5.3 Det brottsförebyggande arbetet.....	49
5.4 Det fortsatta arbetet	51
5.4.1 Fördjupad kunskap som kan påverka det framtida arbetet – några exempel...52	
6 Bilaga.....	53
6.1 Sammanställning av områden där grad av utsatthet bedöms ha ändrats	53

Sammanfattning

I Polismyndighetens regleringsbrev för budgetåret 2023 framgår att en uppdaterad lägesbild över utsatta områden ska tas fram och redovisas till regeringen senast den 1 december 2023. Uppdraget innefattar även att Polismyndigheten ska ge en samlad bild av vilka polisiära åtgärder som vidtas i de utsatta områdena samt beskriva hur det fortsatta arbetet ska bedrivas.

Lägesbildsuppdateringen talar för att utvecklingen av problemnivåerna i de i någon grad utsatta områdena uppvisar en relativt hög grad av stabilitet genom åren. Även om problemnivåerna är tämligen stabila över tid tenderar de dock att vara något lägre på senare år. Problemen i boendemiljön bedöms som relativt stabila inledningsvis, men lägre efter 2021 och detsamma gäller de problem som är kopplade till den kriminella organiseringen och dess effekter. Även problem kopplade till den sociala utvecklingen bedöms ha minskat och den minskningen började innan 2021. Ett genomgående mönster är att Polismyndighetens möjligheter att verka i områdena ytterligare har fortsatt att förbättras sedan lägesbilden 2021.

Det totala antalet utsatta områden har minskat från 61 till 59. Det är fyra nya områden som har tillkommit och sex områden som inte längre bedöms som utsatta. De områden som har tillkommit är Hagalund, Saltskog (polisregion Stockholm), Hageby och Årby (polisregion Öst). Samtliga fyra bedöms som *utsatta* områden. De sex områden som inte längre bedöms som utsatta är Älvsjö/Solberga, Östberga, Edsberg, Termovägen (polisregion Stockholm) Lagersberg (polisregion Öst) och Charlottesborg (polisregion Syd). Anledningen till detta är att områdena har utvecklats positivt under en längre tid och att de bedöms vara stabila i denna utveckling.

Under perioden 2019–2022 inträffade närmare 1 500 skjutningar i Sverige och strax över 25 procent av dessa var i områden som bedömts som utsatta i någon utsträckning. Med tanke på att den totala ytan för bedömda områden utgör en betydligt mindre andel än 25 procent av hela Sverige, indikerar detta att koncentrationen av skjutningar fortsatt är högre i dessa områden än i andra områden i landet. Angrepp på polis, upplöpp i mindre skala och skadegörelse mot parkerade polisfordon förekommer, men på en fortsatt lägre nivå och enligt många beskrivningar så kopplas de nu tydligare till reaktioner på polisiära ingripanden. Flera lokalpolisområden som har utsatta områden bedömer att dessa minskningar hänger samman med en medveten strategi från de kriminella nätverken, i syfte att minska polisens insyn och inblandning i området, så att de kriminella kan arbeta mer ostört.

I lägesbilden 2021 beskrevs att den synliga narkotikahandeln generellt sett har minskat, vilket är ett mönster och en utveckling som fortsatt sedan dess. I inhämtningsmaterialet kan flera exempel utläsas på hur de kriminella aktörerna har anpassat sig efter den ökade kameratebevakning som sker. Fler överlåtelse sker genom digital kommunikation och levereras genom utkörning eller upphämtning. Lokalpolisområdenas beskrivningar av de kriminella strukturerna i de utsatta områdena visar att vägarna in i de kriminella nätverken har en tydlig koppling till boendemiljön, livsvillkoren och de kriminellas narkotikaverksamhet. De uppdrag och tjänster som barn och unga ges i uppdrag att utföra beskrivs framförallt ha koppling till äldre kriminellas narkotikaverksamhet.

Utsatta områden är ett begrepp som fått fäste långt utanför Polismyndigheten och arbetet med problematiken runt utsatta områden skär genom samtliga verksamhetsområden. Flera typer av åtgärder behövs på flera olika nivåer inom polisen för att hantera problematiken. Problematiken i områdena berör även andra aktörer i samhället, både inom den privata och

den offentliga sektorn, samverkan är därför en nödvändig del av de åtgärder som vidtas. Problemen kan inte lösas av polisen på egen hand, det krävs förenade krafttag från hela samhället. För att motverka den kriminella påverkan i de utsatta områdena vidtas en rad polisiära åtgärder på olika organisatoriska nivåer inom Polismyndigheten. Dessa åtgärder inkluderar brottsförebyggande arbete, brottsutredande arbete och samverkan med andra myndigheter och aktörer.

1 Inledning och bakgrund

Polismyndighetens arbete med att kartlägga och lägesfölja områden som påverkas av lokalt organiserad brottslighet, så kallade utsatta områden, har bedrivits sedan 2014. Sedan dess har totalt fem rapporter tagits fram inom ramen för detta arbete.¹

Syftet med arbetet är att öka kunskapen om de problem som präglar områdena samt att synliggöra hur situationen i dessa kan komma att påverka samhället i vidare mening. Denna kunskap ska kunna ligga till grund för att identifiera åtgärder som behöver vidtas på samhällsnivå för att undvika att problemen förvärras eller sprids. Utöver att utgöra underlag till den nationella lägesbilden fyller inhämtningen av lokala lägesbilder en viktig funktion i det problemorienterade arbetssättet på lokal nivå.

Sedan 2019 omfattas samtliga 95 lokalpolisområden i Sverige av den inhämtning som är kopplad till uppdraget.² Inhämtningen sker i samverkan med kontaktpersoner på respektive polisregion, så kallade regionalt införandeansvariga (RIFA) och är sannolikt den mest omfattande informationsinhämtningen som Polismyndigheten genomför. Lokalpolisområdenas arbetsinsats kopplad till uppdraget är påtaglig, och nödvändig för uppdragets genomförande. Nationella operativa avdelningen (Noa) ansvarar för att samordna arbetet och utveckla de metoder som används för inhämtning av lokala lägesbilder samt bedömningen av utsatta områden.

Årets lägesbild genomförs, liksom 2021, som ett regeringsuppdrag. I Polismyndighetens regleringsbrev för budgetåret 2023³ framgår att en uppdaterad lägesbild över utsatta områden ska tas fram och redovisas till regeringen senast den 1 december 2023. Uppdraget innefattar även att Polismyndigheten ska ge en samlad bild av vilka polisiära åtgärder som vidtas i de utsatta områdena samt beskriva hur det fortsatta arbetet ska bedrivas. Med denna rapport återspeglaras uppdraget till regeringen.

Utöver Regeringskansliet utgörs rapportens målgrupp även av anställda på Polismyndigheten och aktörer utanför myndigheten som kan använda rapporten som ett kunskapsunderlag. Även ett flertal andra parter kan vara intresserade av rapporten och målgruppen för rapporten är således bred. Sedan lägesbilden 2021 har exempelvis flera myndigheter utöver Polismyndigheten haft prioriterade uppdrag eller regeringsuppdrag kopplat till utsatta områden.⁴ Polismyndigheten har inom ramen för detta haft dialoger, stöttat och lämnat ut underlag för att underlätta samverkan, samsyn och en kunskapsframväxt. Intresset och behovet från andra myndigheter kring dessa uppgifter har ökat vilket kan tolkas som att insikten av vikten av samsyn och samverkan kring områdena har växt under de senaste åren, något som är positivt. Exempel på två andra myndigheters regeringsuppdrag beskrivs kort nedan för att

¹ De tidigare rapporterna är ”En nationell översikt av kriminella nätverk med stor påverkan i lokalsamhället” (2014), ”Utsatta områden – sociala risker, kollektiv förmåga och oönskade handlingar” (2015), ”Utsatta områden – Social ordning, kriminell struktur och utmaningar för polisen” (2017), ”Kriminell påverkan i lokalsamhället – En lägesbild för utvecklingen i utsatta områden” (2019) och ”Lägesbild över utsatta områden 2021” (2021).

² Beslutsprotokoll dnr A194.284/2015; 2016-06-22 samt tillhörande tilläggsbeslut 2018-04-26.

³ Regleringsbrev för budgetåret 2023 avseende Polismyndigheten, sid. 5.

⁴ Exempel är Brottsförebyggande rådet, Delegationen mot segregation, Boverket samt andra rättsvårdande myndigheter i brottsbekämpande syfte.

illustrera att problematiken i utsatta områden alltmer bemöts på fler sätt än med enbart polisiära åtgärder.

Socialstyrelsen har ett uppdrag att administrera, fördela medel samt följa upp en satsning på sociala insatser för barn och unga i utsatta områden under 2021–2023 i syfte att minska risken för att barn och unga dras in i, eller på andra sätt drabbas av, kriminalitet. Under 2022 har 28 kommuner tagit del av detta stöd (en ökning med 2 kommuner sedan 2021) och Socialstyrelsen fördelade cirka 460 miljoner kronor under 2022. Stödet har bland annat gått till att finansiera anställningar av 300 fältarbetare i kommunerna samt förstärkningar av andra insatser som tar sikte på att uppfylla syftet. Den stora majoriteten av kommunerna bedömer att syftet med statsbidraget har uppfyllts under året, det finns dock utmaningar. En utmaning är att det krävs långsiktighet och uthållighet i arbetet för att nå effekter, vilket är svårt med tidsbegränsade anslag. Vidare är det svårt att följa upp effekter av satsningen då det tar tid att genomföra sådana mätningar.

Även Riksidrottsförbundet har fått medel från regeringen för att skapa en meningsfull fritid för fler barn och unga och stärka idrottsrörelsens närvaro i de områden som Polismyndigheten benämner som områden utsatta för kriminell påverkan. Satsningen ska pågå åtminstone under 2024, med medel motsvarande cirka 68 miljoner kronor, samt sedan fortsätta under 2025.

1.1 Disposition och läsanvisningar

Dispositionen i rapporten är anpassad efter de frågeställningar i regleringsbrevet som efterfrågar en uppdaterad lägesbild över de utsatta områdena. Lägesbilden innehåller även polisiärt relevanta indikatorer och objektiva kriterier som stöd för att beskriva situationen. I lägesbilden ingår även en samlad bild av vilka polisiära åtgärder som vidtas i de utsatta områdena samt beskrivning av hur det fortsatta arbetet ska bedrivas.

Rapporten är uppdelad i tre delar. Del ett (avsnitt 2) består av definitioner av utsatthet i de inrapporterade områdena samt metod och tillvägagångssätt. Detta för att ge en ökad förståelse för hur lägesbilden har tagits fram och utifrån vilka grunder bedömningarna har gjorts samt en redogörelse för andra polisiära problem som angränsar till kriminell påverkan på lokalsamhällen, men som inte ingår inom ramen för denna inhämtning och bedömning. Del två (avsnitt 3 och 4) svarar upp mot kraven i uppdraget i regleringsbrevet om att uppdatera lägesbilden. I del tre (avsnitt 5) beskrivs en samlad bild av polisiära åtgärder som vidtas i de utsatta områdena på olika organisatoriska nivåer inom Polismyndigheten. I denna del ges även en beskrivning av hur det fortsatta arbetet ska bedrivas inom Polismyndigheten samt avslutande slutsatser och kommentarer.

2 Metod och material

Den nationella lägesbilden bygger på underlag från lokalpolisområden som beskriver situationen och eventuell problembild i respektive område.

- Inledningsvis i detta avsnitt presenteras definitionen för utsatta områden, riskområden samt särskilt utsatta områden (se faktaruta under avsnitt 2.1).
- Detta följs av en beskrivning av de olika stegen i arbetet som genomförs av lokalpolisområdena inom ramen för den nationella inhämtningen.
- Metod- och materialavsnittet avslutas med en redogörelse av hur insamlingen av underlag hanterats och slutligen ges en beskrivning av inhämtningen avseende åtgärder.

2.1 Inhämtning av lokala lägesbilder

UTSATT OMRÅDEN - DEFINITION

Utsatta områden är geografiskt avgränsade platser som delas in i tre kategorier: utsatta områden, riskområden och särskilt utsatta områden. Problembilden är påtaglig i samtliga områden, men mest allvarlig är den i särskilt utsatta områden. Nedan beskrivs vad som kännetecknar respektive kategori.

Ett utsatt område karaktäriseras av låg socioekonomisk status och kriminell påverkan på lokalsamhället. Inflytandet från kriminella aktörer yttrar sig genom den sociala kontexten, snarare än en utstuderad avsikt att ta makt eller kontrollera området. Påverkan kan utgöras av direkta påtryckningar, till exempel genom hot och utpressning, eller indirekta genom offentliga våldshandlingar som riskerar att skada tredje man, narkotikahandel som bedrivs öppet eller ett utåtagerat missnöje mot samhället. Följden av detta blir att de boende i området upplever otrygghet, vilket i sin tur leder till en minskad benägenhet att anmäla brott och medverka i rättsprocessen. Läget anses *allvarligt*.

Ett riskområde är ett område som uppfyller samtliga kriterier för ett utsatt område, men som inte når upp till de kriterier som kännetecknar ett särskilt utsatt område, som beskrivs nedan. Läget är dock *alарmerande* och det finns en överhängande risk att området riskerar att bli särskilt utsatt om inte adekvata åtgärder sätts in.

Ett särskilt utsatt område kännetecknas av en allmän obenägenhet att delta i rättsprocessen. Det kan 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 på platsen, vilket kräver anpassning av arbetssätt eller utrustning. Utvecklingen har ofta skett genom en normaliseringsprocess vilket medfört att varken polisen eller de boende reflekterar över tillståndet i området.

Ett särskilt utsatt område präglas även i viss mån av:

- parallella samhällsstrukturer
- extremism, såsom systematiska kränkningar av religionsfriheten eller starkt fundamentalistiskt inflytande vilket begränsar människors fri- och rättigheter
- boende i området reser till konfliktområden för att delta i strid
- en hög koncentration av kriminella.

Läget i ett särskilt utsatt område anses vara *akut*. Om det finns andra utsatta områden i närheten av ett särskilt utsatt område är det en ytterligare försvårande omständighet. Med dessa förutsättningar ökar risken för samverkan mellan kriminella personer eller nätverk mellan områdena.

Inhämtningen av lokala lägesbilder riktas till samtliga 95 lokalpolisområden via respektive polisregion. Svarsperioden inför sammanställningen av denna rapport var 1 februari–28 april 2023. De regionalt införandeansvariga (RIFA) för metodstödet mot organiserad brottslighet i lokalsamhället⁵ i respektive polisregion har fungerat som kontaktpersoner för inhämtningen. Framtagandet av lokala lägesbilder sker i fem steg. Respektive steg i inhämtningen illustreras på sidan 11 (bild 1) och beskrivs därefter mer ingående.

1. Det första steget är obligatoriskt för samtliga lokalpolisområden och utgörs av att lokalpolisområdet besvarar orienterande frågor enligt *stadiemodellen* med stöd av *den strategiska kartan* över livsvillkor.
2. Om svaren på de orienterande frågorna i steg 1 indikerar att det finns områden inom lokalpolisområdet som präglas av problem med kriminaliserande processer och att detta påverkar de som bor i området, ska ytterligare frågor besvaras i *Polismyndighetens metodstöd mot organiserad brottslighet i lokalsamhället*.⁶
3. Det tredje steget i inhämtningen utgörs av att lokalpolisområdet, tillsammans med underrättelseverksamheten, sammanställer uppgifter om kriminella aktörer i det aktuella området genom att tillämpa *cylindermodellen*.
4. De platser som dessa personer ofta vistas på definieras sedan genom att *cylinderplatser* identifieras.
5. Slutligen sammanfattar respektive lokalpolisområde informationen om området och ger en fördjupad beskrivning av problemen i ett *områdesdokument*. Det är dessa dokument som utgör de primära underlagen till den nationella lägesbilden.

I punkten 2 nämns *kriminaliserande processer*. Ett begrepp som används i beskrivningar av problematiken med kriminell påverkan på lokalsamhällen, men som kan behöva beskrivas ytterligare. Utveckling av kriminaliserande processer hänger samman med ett områdes kollektiva förmåga. Stark kollektiv förmåga kan fungera som ett skydd mot socialt oönskade händelser, medan svag kollektiv förmåga i boendemiljön kan leda till negativa effekter i form av ett större utrymme för unga att agera normbrytande. I förlängningen kan detta leda till en förhöjd risk att en större numerär av unga utvecklar problembeteenden som kan leda till oönskade händelser som brott och kriminella beteenden.

När den kriminaliserande processen etableras, och detta påverkar de boende i form av ökad brottslighet och närvaro av kriminellt aktiva individer, ökar samtidigt risken för att positiva sociala utvecklingsprocesser i området stannar av. Om den kriminella processen tillåts fortgå över tid ökar även risken för att det utvecklas ännu större grupper (främst bestående av pojkar och unga män) med utvecklade kriminella beteenden. Denna grupp av unga kommer år för år att organiseras socialt i olika åldersgrupper. Geografiskt knyts dessa åldersgrupper samman genom dels tidiga sociala relationer under uppväxten i boendemiljön, dels genom att kriminella normer överförs genom social inlärning, från de äldre till de yngre och horisontellt mellan individer i åldersgrupperna.

⁵ Se avsnitt 2.1.2 för beskrivning av metodstödet.

⁶ Beslutsprotokoll dnr A194.284/2015.

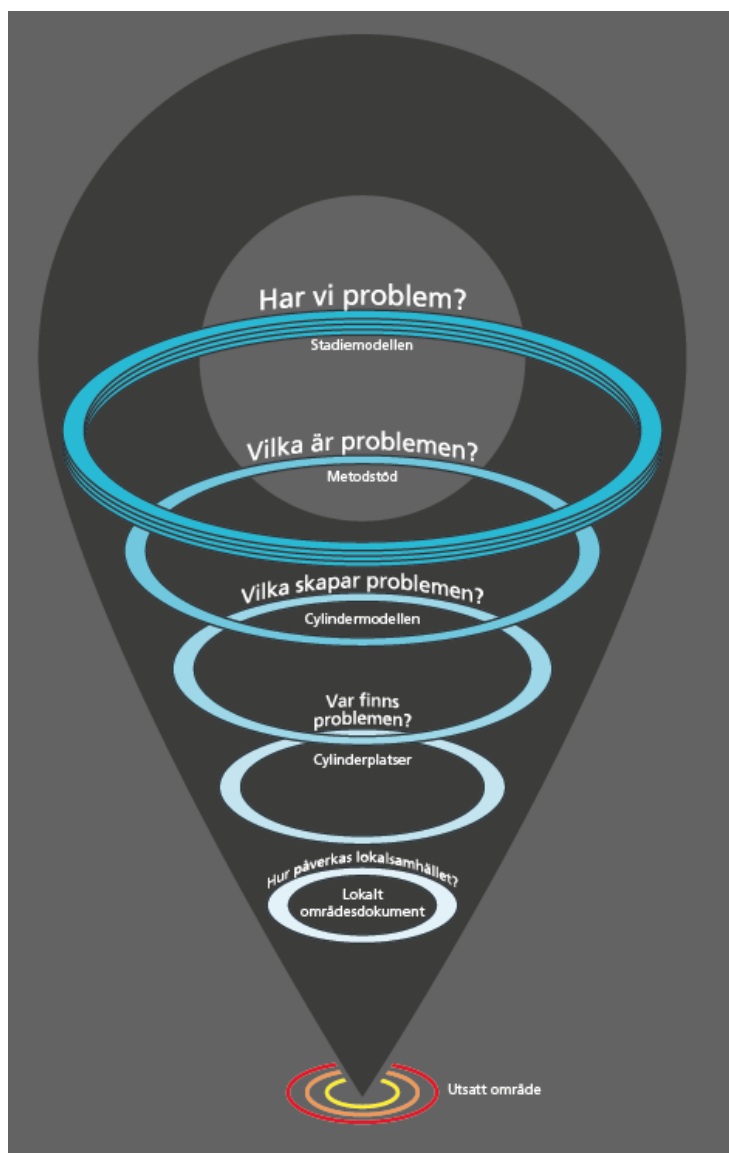


Bild 1. Illustration över stegen för att ta fram de lokala lägesbilderna som utgör underlag till den nationella lägesbilden.

2.1.1 Steg 1 – Stadiemodellen

Stadiemodellen är en modell med fyra utvecklingsstadier och är till för att beskriva utvecklingen av den kriminaliserande processen i en boendemiljö som kan påverka⁷ lokalsamhället i olika grad. Stadiemodellen besvaras av lokalpolisområdena först på en mer övergripande geografisk nivå (kommun eller stadsdelsområde), därefter på eventuella mindre avgränsade bostadsområden där problem identifierats över en viss problemnivå i stadiemodellen.⁸ Detta steg är obligatoriskt för samtliga lokalpolisområden.

⁷ Med påverkan på boendemiljön avses effekten på den upplevda (o)tryggheten när brott sker hos de som bor i området. Om brottsnivån går upp så minskar tryggheten och tvärtom. Dessa tillstånd kan vara bestående i olika grad.

⁸ Se vidare nästa sida för beskrivning av nivåerna.

De fyra utvecklingsstadierna enligt stadiemodellen:

- Stadie 1. I områden där brott sker vid enstaka tillfällen påverkas den upplevda tryggheten i anslutning för tiden och platsen för brottet. Under denna period är situationen i området tillfälligt försvagat.
- Stadie 2. I områden där brott sker mer systematiskt och de boendes trygghet påverkas i större utsträckning, med minskad tillit till samhällets institutioner som följd, är tillståndet instabilt.
- Stadie 3. Om brottsligheten är på en sådan nivå att den orsakar beteendeförändringar bland personer som bor i området genom att de till exempel undviker vissa platser eller flyttar från området, minskar den sociala kontrollen i området och risken för oönskade beteenden ökar. Detta tillstånd kategoriseras som fragmenterat.
- Stadie 4. Om tillstånden förvärras ytterligare beskrivs det som upplöst.

Inom ramen för stadiemodellen tillhandahålls en strategisk karta⁹ för respektive lokalpolisområde som illustrerar livsvillkoren¹⁰ i området för de boende. Denna karta synliggör områden med socioekonomiska utmaningar och utgör ett stöd i arbetet med att identifiera eventuella kriminella tillstånd i området. Kartan delar in lokalpolisområdet i ett rutnät där varje kvadrat omfattar 250 meter * 250 meter. Den strategiska kartan är viktig eftersom problematiken med kriminell påverkan på lokalsamhällen är starkt förknippad med demografi och socioekonomiska förhållanden.

Lokalpolisområdenas svar på frågorna i stadiemodellen avgör om de går vidare eller inte med fler steg i inhämtningen. Tidigare har lokalpolisområdena gått vidare och gjort alla stegen i inhämtningen i de fall de har hamnat i stadie 3 eller 4, vilket motsvaras av att endast ett av svaren har motsvarat stadie 3 eller 4.

⁹ Den strategiska kartan och livsvillkoren är framtagna av Polismyndigheten tillsammans med Malmö och Lunds universitet. (Gerell, M., Hallin, P.O., Nilvall, K. och Westerdahl, S., 2020. *Att vända utvecklingen: från utsatta områden till trygghet och delaktighet*. Malmö universitet.)

¹⁰ Med livsvillkor avses resurser, relationer och förhållanden som påverkar individer och grupper förutsättningar att utveckla sina förmågor och kapaciteter att leva ett fullgott liv. Indexet för livsvillkor baseras på åtta variabler från Statistiska centralbyrån (SCB) som beskriver ekonomiska förhållanden, boendeförhållanden och familjeförhållanden. Indexet är uppdelat i tre socioekonomiska grupper; ekonomisk marginalisering, segregation och familjeförhållanden. Under respektive grupp finns totalt åtta statistiska variabler: inkomst, utbildning, förvärvsfrekvens, andel utländsk bakgrund, trångboddhet, ensamstående med barn, antal unga 0–15 år, antal unga 16–19 år. Indexet visualiseras på den strategiska kartan genom att rutorna färgas från grönt till rött. Rutnätet täcker de områden i Sverige som är befolkade av tillräckligt stort antal individer.

I årets inhämtning är det endast lokalpolisområden som svarat 3 eller 4 i både den kriminaliserande processen och påverkan på de boende¹¹ som fullföljt alla fem stegen i inhämtningen. Förändringen har gjorts för att underlätta för fler lokalpolisområden att genomföra inhämtningen för lokala lägesbilder utan att behöva genomföra alla efterföljande steg, i de fall problembeskrivningarna saknar koppling till boendemiljöer exempelvis genom att brottsligheten har koppling till exempelvis centrummiljöer. Mer om detta under avsnitt 2.2.1.

Bild 2 nedan används för att illustrera utfallen.

Kriminaliserande process	4	4:1	4:2	4:3	4:4
	3	3:1	3:2	3:3	3:4
	2	2:1	2:2	2:3	2:4
	1	1:1	1:2	1:3	1:4
		1	2	3	4

Påverkan på de boende

Bild 2. Illustration av olika utfall i stadiemodellen.

De olika färgerna indikerar vilka steg i inhämtningen som är obligatoriska.

1. Rött utfall = lägesföljningen omfattar samtliga metodsteg (1–5). Detta är områden som ingår i bedömningen av utsatta områden.
2. Orange utfall = lägesföljningen omfattar metodsteg 1–4 (metodsteg 5 är frivilligt). Detta är områden som inte ingår i bedömningen av utsatta områden.
3. Grönt och vitt utfall = lägesföljningen (2–5) är frivillig. Detta är områden som inte ingår i bedömningen av utsatta områden.

Dock är samtliga steg i inhämtningen och områdesdokument obligatoriska för de områden som bedömdes som utsatta i någon grad i lägesbilden 2021.

2.1.2 Steg 2 – Metodstödet

Nästa steg innebär att Polismyndighetens metodstöd mot organiserad brottslighet ska besvaras.¹² Metodstödet utgörs av totalt 80 frågor som belyser hur de kriminellas påverkan tar sig

¹¹ *Kommentar:* Samtliga områden som bedömdes som utsatta under 2019 eller 2021 hade lägst nivå 3 eller 4 i både den kriminaliserande processen och påverkan på de boende. Förändringen bedöms inte påverka bedömningarna.

¹² Litbo, S., Puur, M., & Gerell, M. (2019). Delrapport 2. Ett nytt förslag till lokal lägesbilds-verktyg. Malmö universitet; Beslutsprotokoll dnr A194.284/2015.

uttryck i det avgränsade området samt vilka effekter det får. En svarsskala på ett till fem används för att besvara frågorna, där ett motsvarar inget problem och fem motsvarar mycket stort problem.¹³ Vid inhämtningen för 2023 års lägesbild har 72 av 95 lokalpolisområden besvarat frågorna i metodstödet för över 200 avgränsade områden i landet. Föregående år var det 68 lokalpolisområden (LPO) och strax under 200 områden.¹⁴

Frågorna berör tre delområden:

1. Boendemiljö och säkerhet. Problem i boendemiljön och i det offentliga rummet.
2. Samhällssystem och samhällsfunktioner. Problem som rör de kriminella aktörerna och vilka typer av kriminella samverkansformer som finns i området. Det inkluderar också vilka typer av brottslig verksamhet aktörerna är involverade i samt i vilken form det finns indikationer på samverkan med, eller påverkan på, legitim verksamhet.
3. Social utveckling – effekter. Påverkan på polisens och andra aktörers verksamhet och uppdrag samt förekomst av våldskonflikter.

2.1.3 Steg 3 – Cylindermodellen

Lokalpolisområdena som har besvarat metodstödet ska sedan beskriva vilka personer som bidrar till den kriminella påverkan i det avgränsade området, genom att använda cylindermodellen. Detta steg gör lokalpolisområdet tillsammans med underrättelseverksamheten.

De personer som ryms inom någon av cylindermodellens respektive kategori enligt nedan ska omfattas av beskrivningen.

- A. Äldre kriminella med förankring i boendemiljön som har en strategisk förmåga.
- B. Kriminella aktörer i boendemiljön som hanterar och bevakar kriminella intressen i området.
- C. Utåtagerande aktörer i boendemiljön som utvecklat problembeteenden och kopierar de äldres kriminella normer och beteenden. De är behjälpliga att hålla uppsikt och utföra tjänster.
- D. Riskgruppen i boendemiljön som har börjat utveckla normbrytande beteende och har hög exponering i boendemiljön genom att de ofta vistas på samma platser som de kriminella aktörerna.

¹³ 1=inget problem, 2= litet problem, 3=problem, 4=stort problem, 5= mycket stort problem.

¹⁴ Motsvarande siffror för 2019; 57 LPO respektive cirka 130 områden, 2020; 69 LPO respektive cirka 190 områden samt 2021; 70 LPO respektive cirka 190 områden.

2.1.4 Steg 4 – Cylinderplatser

Efter att cylinderpersoner har identifierats ska lokalpolisområdet markera på karta var dessa vistas och är synliga och således påverkar de boende. Dessa platser är ofta platser där det sker öppen narkotikaförsäljning. Platserna kan ha en stor påverkan på normer, de boendes upplevelse av trygghet och kan utgöra en mötesplats för insocialisering/rekrytering av yngre individer till den kriminella miljön.

2.1.5 Steg 5 – Sammanställning av områdesdokument

Slutligen ska lokalpolisområdet sammanfatta kunskaperna om området i ett områdesdokument. I dokumentet ges en fördjupad beskrivning av problemen i området. Det är dessa dokument som utgör lokalpolisområdenas underlag till den nationella lägesbilden.

Inom ramen för insamlingen till 2023 års lägesbild inkom över 170 olika områdesdokument från 62 av de totalt 95 lokalpolisområdena.¹⁵ Detta innebär, vilket även nämndes i lägesbilden för 2021, att det finns en möjlighet att identifiera och adressera lokala problem i betydligt fler områden än de områden som bedömts som utsatta i denna lägesbild. Denna möjlighet ses som viktig för kvalitet och innehåll i lokala lägesbilder för att bromsa tillväxten av nya områden som kan komma att klassas som utsatta i framtiden.

¹⁵ Det hade sannolikt varit fler underlag som inkommit om inte förändringen som nämns i fotnot 11 genomförts.

2.2 Nationell bedömning av lokala lägesbilder

Utifrån de skattningar som lokalpolisområdena gör när de besvarar frågorna i metodstödet kan utvecklingen i ett område framstå som antingen positiv, negativ eller oförändrad avseende ett eller flera problemområden. I vissa fall är dock en positiv eller negativ utveckling för svag för att den tidigare nivån av utsatthet ska ändras.

För att illustrera utvecklingen i ett avgränsat område inom ett lokalpolisområde används, liksom i lägesbilden 2021, pilar. Pilens riktning baseras på den sammanvägda problemnivån i metodstödet i årets inhämtning jämfört med metodstödsinhämtningen föregående år (2022) enligt tabellen nedan.¹⁶

Tolkning	Utveckling
En positiv utveckling som indikerar en förbättring i området. Förbättringen innebär att den totala problemnivån sjunkit med mer än 0,2. ¹⁷	
En liknande situation som föregående år som varken indikerar förbättring eller försämring. Den totala problemnivån i området är som föregående år +/- 0,2.	
En negativ utveckling som indikerar en försämring i området. Försämringen innebär att den totala problemnivån ökat med mer än 0,2.	

Bild 3. Förändringar i utveckling, tolkning och förklaring.

Vid Noa görs bedömningar av samtliga lokala områdesdokument som redovisas i och med inhämtningen till årets lägesbild. Områdena bedöms utifrån de fastställda kriterierna för utsatta områden, på samma sätt som vid föregående år.

För inrapporterade områden som inte bedömts som utsatta 2021, görs en initial bedömning av en bedömare. Detta för att identifiera områden som skulle kunna uppfylla kriterierna som kännetecknar utsatta områden. Genom detta avgörs om det krävs en fördjupad bedömning, där tre bedömare analyserar underlagen för att bedöma om området är utsatt eller inte. Samtliga områden som kategoriserades som utsatta 2021 har genomgått en fördjupad bedömning.

Vid en fördjupad bedömning gör varje bedömare en individuell bedömning som sedan jämförs och diskuteras för att mynna ut i en gemensam bedömning. Genom detta tillvägagångssätt säkerställs interbedömarreliabilitet¹⁸ och enhetlighet i lägesbilden. Några av dem som ingått i bedömargruppen har även deltagit i arbetet tidigare år, detta för att säkerställa att bedömningarna sker på ett likartat sätt över tid.

¹⁶ Kartläggning av lokal problembild med metodstödet genomförs årligen.

¹⁷ Eftersom den totala problemnivån är ett medelvärde av de 80 frågorna i metodstödet innebär en förändring på exempelvis + 0,3 i princip att minst 20 av de 80 frågorna har höjts ett steg i problemnivå. En positiv eller negativ förändring med 0,2 innebär exempelvis en förändring i samma riktning i motsvarande en femtedel av svaren.

¹⁸ En högre interbedömarreliabilitet innebär en högre grad av samstämmighet mellan bedömare.

För att bedöma utsattheten i de identifierade bostadsområdena görs en bedömning av graden av utsatthet utifrån kriterierna:

- Förekomst av hot, utpressning eller våldshandlingar i offentlig miljö som riskerar att skada tredje man
- Öppen narkotikahandel
- Ett utåtagerat missnöje mot samhället
- De boendes benägenhet att delta i rättsprocessen
- Polisens möjlighet att utföra sitt uppdrag
- Eventuella parallella samhällsstrukturer
- Extremism.

För att komplettera och fördjupa den nationella lägesbilden redovisas ett antal variabler¹⁹:

1. Skjutningar
2. Anmällda brott om övergrepp i rättssak
3. Anmällda olaga hot (ej internetrelaterat)
4. Anmällda brott om skadegörelse (genom bilbrand eller brand på annat motorfordon)
5. Andel redovisade ärenden (endast i den nationella lägesbilden).

I den nationella lägesbilden redovisas de första fyra indikatorerna i absoluta tal samt hur koncentrerade de är till de tre områdeskategorierna (utsatta områden, riskområden samt särskilt utsatta områden) jämfört med övriga landet för 2019–2022. Den femte indikatorn redovisas som andel redovisade ärenden i de 61 områdena som bedömdes som utsatta i någon grad år 2021²⁰ jämfört med övriga landet. De brottstyper som ingår i denna indikator är misshandel (utomhus, ej relation), rån samt olaga hot (ej internetrelaterade och ej i par- eller släkt/familjrelation) för 2021 samt 2022. Uppgifterna kommer från Status²¹ för respektive helår.

2.2.1 Avgränsning avseende påverkan i andra miljöer

Denna lägesbild är avgränsad till att beröra kriminell påverkan i bostadsområden. Kriterierna och kartläggningsverktygen i inhämtningsuppdraget för kriminell påverkan i lokalsamhället är anpassade för att ta fram underlag till lokala lägesbilder för situationen i ett

¹⁹ I lägesbilden från 2021 hämtades indikatorerna huvudsakligen från ekonomiavdelningens återrapportering till regeringen för respektive helår 2018, 2019 samt 2020. (Polismyndighetens årsredovisning 2018, dnr A579.50/2017; Polismyndighetens årsredovisning 2019, dnr A089.236/2019; Polismyndighetens årsredovisning 2020, dnr A163.246/2020). Ekonomiavdelningens återrapporteringskrav upphörde efter utgången av 2020 vilket innebär att ett separat uttag och bearbetning av indikatorer som rör anmällda brott, redovisade ärenden samt skjutningar har gjorts inför denna lägesbild.

²⁰ Uttaget avser områden som bedömdes som utsatta år 2021 eftersom de polisiära systemen inte är uppdaterade med 2023 års områden när denna rapport sammanställs.

²¹ Status är ett it-stöd för beslut i operativ verksamhet. I systemet finns uppgifter om anmällda brott.

avgränsat område som beskriver den kriminella påverkan samt för att utgöra bedömningsunderlag till den aggregerade nationella lägesbilden för utsatta områden.

Det innebär att andra typer av lokala problem, eller liknande problem men som koncentrerar sig till andra platser än boendemiljöer, inte analyseras mer ingående inom ramen för föreliggande arbete. Exempelvis har underlag som avser områden med så kallad centrumproblematik exkluderats från vidare fördjupade bedömningar, eftersom denna typ av problem är av ett annat slag än de som karaktäriserar de utsatta områdena. Centrumområden är platser som lockar ett stort antal människor av andra anledningar än kriminella motiv, som till exempel köpcentrum, nöjeslivsverksamhet eller så kallade resecentrum/kommunikationsknutpunkter eller lokala stadskärnor. Centrumproblematik kan finnas i eller i anslutning till bostadsområden, men även i centrummiljöer i tätorter runt om i landet. Om det är centrumanläggningen som till största delen bedöms bidra till kriminaliteten i området, är det inte i huvudsak en problematik med utsatthet för kriminell påverkan i ett lokalsamhälle så som avses med utsatta områden. Även om problemen i dessa områden kan vara påtagliga ryms det alltså inte inom ramen för syftet med denna rapport.

En annan problematik som återkommer i inhämtningen är förekomsten av platser som kan liknas vid de öppna drogscener som kartläggs i polisregion Stockholm. De utsatta områdena kan överlappa öppna drogscener, men problem i ett avgränsat område kan även bedömas härröra från den öppna drogscenen och sakna andra inslag av kriminell påverkan på lokalsamhället. Områden av det senare slaget omfattas inte heller av denna lägesbild.

2.3 Inhämtning samlad bild av åtgärder

En samlad bild av åtgärder har tagits fram genom en sammanställning av material från samtliga organisatoriska nivåer inom Polismyndigheten (se avsnitt 5). Inhämtningen har skett genom att ta del av dels regionala och lokala lägesbilder via områdesdokument samt andra underlag och rapporter, dels intervjuer med personer med både fokus på brottsförebyggande och utredande åtgärder på lokal och regional nivå. Åtgärder på nationell nivå inhämtades via intervjuer och samtal med representanter för olika verksamhetsområden inom Noa.

3 Resultat och analys

3.1 Problemnivåerna för 2023 är tämligen stabila jämfört med 2021

Problemnivåerna för 2023 enligt metodstödet mot lokalt organiserad brottslighet presenteras i detta avsnitt först för de tre kategorierna av utsatta områden. Utvecklingen av problem för samtliga kategorier av utsatta områden, och utvecklingen mellan de tre kategorierna av utsatta områden presenteras i jämförelse med problemnivåerna för 2022 följt av utvecklingen på längre sikt (från 2017), se tabell 1 och 2 nedan.

Slutligen redovisas i tabell 3 även problemnivåerna för alla svar som lämnats in från samtliga lokalpolisområden som rapporterat in svar i metodstödet. Det innebär att även områden som slutligen inte har bedömts som utsatta ingår i underlaget för tabell 3. Detta presenteras för att illustrera hur läget ser ut och utvecklas i landet över perioden 2017–2023. Det är som beskrivet ovan betydligt fler områden som beskrivs med metodstödet 2023 (över 200) jämfört med 2017 (under 90 områden). Innebörden är att siffrorna för de senare åren troligtvis utgör en mer rättvisande bild av den kriminella påverkan på lokalsamhällen än under inledningen av perioden.

Sammantaget talar tabellerna 1, 2 och 3 för att utvecklingen av problemnivåerna i de (i någon grad) utsatta områdena uppvisar en relativt hög grad av stabilitet genom åren, medan problemnivåerna generellt för landet visar på en något lägre nivå av problem.

Bedömningarna utifrån metodstödet uppvisar en relativt hög grad av stabilitet över åren och tecken på att kunna särskilja mellan olika kategorier av utsatta områden (se tabell 1).

Tabell 1. Problemnivåer enligt metodstödet mot lokalt organiserad brottslighet 2023 för de tre kategorierna av utsatta områden (förändring jämfört med 2022 inom parantes). Problemnivåerna för metodstödsfrågorna varierar mellan 1–5, där 1=inget problem, 2= litet problem, 3=problem, 4=stort problem, 5= mycket stort problem. Polismyndigheten.

<i>Problemnivå</i>	Boendemiljö & säkerhet	Samhällssystem & samhällsfunktioner	Social utveckling - effekter
Utsatta områden	2,6 (-0,1)	2,3 (-0,1)	2,3 (-0,5)
Riskområden	2,8 (-0,3)	2,6 (+/- 0)	2,5 (-0,2)
Särskilt utsatta områden	3,1 (+0,1)	3,2 (+/- 0)	2,8 (-0,1)

Störst skillnad i problemnivå mellan de olika kategorierna av utsatta områden föreligger när det gäller *Samhällssystem och samhällsfunktioner*. Problem med att kriminella aktörers aktiviteter påverkar legitima verksamheter i området verkar alltså vara som mest påtaglig i särskilt utsatta områden, följt av riskområden. Även när det gäller *Boendemiljö och säkerhet* samt *Social utveckling* är situationen som mest problematisk i särskilt utsatta områden följt av riskområden, för dessa typer av problem är dock skillnaden mellan de olika kategorierna av områden mindre framträdande.

Tabell 2. Total problemnivå i metodstödet mot lokalt organiserad brottslighet 2017–2023 för de tre kategorierna av utsatta områden²². Polismyndigheten.

<i>Total problemnivå</i>	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Utsatta områden	2,5	2,7	2,5	2,4	2,3	2,5	2,4
Riskområden	3,1	2,9	2,9	2,7	2,7	2,8	2,6
Särskilt utsatta områden	2,9	2,9	3,1	3,0	3,0	3,0	3,0

Den totala problemnivån för de områden som bedömts som utsatta 2017–2023 påvisar en viss skillnad för de tre kategorierna av utsatta områden. Tidigare har utsatta områden skiljt sig mer från de övriga två kategorierna genom att de haft en lägre total problemnivå. Det ser numera ut som om att problemnivån bland riskområdena sjunker medan den är tämligen stabil för både utsatta områden och särskilt utsatta områden. På en övergripande nivå visar svaren på metodstödsfrågorna 2023 att den bedömda problemnivån i de (i någon grad) utsatta områdena är tämligen stabil.

Tabell 3 nedan är en sammanställning av samtliga svar på metodstödsfrågorna (från såväl utsatta områden som icke utsatta områden) under åren 2017–2023 avseende den totala problemnivån samt nivån för respektive delområde.

Tabell 3. Problemnivåer i metodstödet mot lokalt organiserad brottslighet 2017–2023. Total problemnivå samt nivå för de tre olika delområdena för samtliga områden som besvarat metodstödsfrågorna. Polismyndigheten.

<i>Problemnivå</i>	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Total problemnivå	2,8	2,9	2,8	2,7	2,6	2,2	2,2
Boendemiljö & säkerhet	3,2	3,4	3,2	3,1	3,1	2,6	2,5
Samhällssystem & samhällsfunktioner	2,3	2,5	2,5	2,8	2,9	2,2	2,2
Social utveckling - effekter	2,9	2,9	2,9	2,4	2,2	2,2	2,0

Även om problemnivåerna är tämligen stabila över tid tenderar de att vara något lägre på senare år. Problemen i boendemiljön bedöms som relativt stabila inledningsvis, men lägre efter 2021 och detsamma gäller de problem som är kopplade till den kriminella organisationen och dess effekter (samhällssystem och samhällsfunktioner). Även problem kopplade till den sociala utvecklingen bedöms ha minskat och den minskningen började innan 2021.

²² 2017 bedömde Polismyndigheten 61 områden som utsatta i någon av de tre kategorierna. Motsvarande siffror för 2019 samt 2021 är 60 respektive 61 stycken områden.

Utifrån avsnitt 2.1.2 framgår det dock att antalet lokalpolisområden som besvarat frågorna i metodstödet ökade fram till 2020, sedan dess har antalet lokalpolisområden och avgränsade områden varit tämligen stabilt. Det innebär sannolikt att en del av förbättringarna i slutet av perioden kan tolkas som generella förbättringar av problematiken i de beskrivna områdena som inte bedömts som utsatta (eftersom problemnivåerna i tabell 2 är ganska stabila).

3.2 Problemet med ekonomisk brottslighet i utsatta områden: en indikator för kriminell ekonomi?

Den brottslighet som är förknippad med utsatta områden kan i de flesta fall observeras med blotta ögat. Exempelvis våld och hot i offentlig miljö, öppen narkotikahandel samt fysiska och verbala angrepp mot polisen. Samtidigt förekommer det också annan brottslighet, som verkar under ytan och indirekt påverkar utvecklingen av de boendes utsatthet för kriminell påverkan. Exempel på detta är parallella kriminella ekonomier. I den organiserade brottsligheten är ekonomin och brottsvinsterna motorn och motivet till att bedriva brottsligheten. De kriminella nätverken är ofta uppbyggda som multinationella företag med förgreningar i andra länder. Ett sätt att bedöma problem med ekonomiskt orienterad brottslighet i utsatta områden är att använda svaren på frågorna i metodstödet som rör ekonomisk brottslighet. Medelvärdet på dessa svar kan användas som en indikator på problemnivån avseende ekonomisk brottslighet.

Tabell 4. Problemnivå för ekonomiskt orienterad brottslighet enligt metodstödet mot lokalt organiserad brottslighet, 2022 samt 2023. Total problemnivå för ej utsatta områden, utsatta områden, riskområden samt särskilt utsatta områden. Polismyndigheten.

<i>Problemnivå ekonomiskt orienterad brottslighet</i>	2022	2023
Ej utsatta områden	1,4	1,6
Utsatta områden	2,7	2,5
Riskområden	3,0	2,9
Särskilt utsatta områden	3,5	3,5

Problemnivån för ekonomiskt orienterad brottslighet i de olika kategorierna av utsatta områden är relativt oförändrad sedan 2022. När de olika områdena jämförs framstår problemen med ekonomiskt orienterad brottslighet som mest påtagliga i särskilt utsatta områden, följt av riskområden och sedan utsatta områden.

Ett annat sätt att bedöma problemen med ekonomiskt orienterad brottslighet i utsatta områden är genom att utgå från anmälningar om penningtvätt och uppgifter om kontanthantering. Penningtvätt och kontanthantering är två företeelser som är tätt förknippade med varandra och i sin tur tätt förknippade till brottsvinster från exempelvis narkotikahandel (narkotikahandel förekommer i samtliga utsatta områden). Kontanter är fortsatt det vanligast förekommande betalningssättet i samband med narkotikaaffärer, vilket påverkar utfallet för både penningtvättbrott och penningtvättsanmälningar från olika finansinstitut.

Finanspolisen har genomfört en tematisk analys av utsatta områden.²³ Den bygger på en frågan inom ramen för den strategiska samverkan i Swedish Anti-Money Laundering Intelligence Taskforce (SAMLIT), en samverkan mellan Polismyndigheten och de fem största bankerna i Sverige. Ett av resultaten från analysen visar att 13 procent av antalet inkomna anmälningar om penningtvätt avser personer boende i utsatta områden. Samtidigt representerar denna grupp endast 4 procent av Sveriges befolkning.²⁴ Överrepresentationen av penningtvättsanmälningar är inte jämnt fördelade mellan de tre områdeskategorierna (utsatta, risk och särskilt utsatta områden). Av de 10 områden med högst andel boende som förekommer i penningtvätsregistret är 9 av dessa områden klassificerade som särskilt utsatta områden. Och omvänt, inget av de 10 områden med lägst representation är bedömt som särskilt utsatt område. Fördelningen av penningtvättsanmälningar mellan de i någon grad utsatta områdena, följer någorlunda samma mönster som problemnivåerna för ekonomiskt orienterad brottslighet.

Ett annat resultat från analysen indikerar att områden som bedömts som utsatta i någon grad är påtagligt mer kontantintensiva i jämförelse med övriga riket, baserat på uttag och insättningar av kontanter. I penningtvätsrapporter med bäring på utsatta områden är det också vanligare med misstankar om kontanter jämfört med andra områden. En fördjupad analys visade också att antalet insättningar och uttag kunde härledas till en mindre kundgrupp, och att kontantuttagen i utsatta områden är vanligare främst bland yngre. Observationen, att kontantuttag är vanligare i yngre kundgrupper, går emot vad forskning tidigare rapporterat.²⁵ Samtidigt stämmer profilen väl överens med de unga nätverkskriminella i den öppna narkotikahandeln som präglar de utsatta områdena.

Ekonomi i utsatta områden är mer kontantintensiv. Att penningtvätsrapporter med bäring på utsatta områden i större utsträckning avser kontanter jämfört med andra områden, kan tala för att kontantanvändningen drivs av kriminella aktörer. Mot bakgrund av detta bedömer finanspolisen att den noterade högre kontantanvändningen i de utsatta områdena inte enbart kan förklaras av den vardagliga ekonomin, utan också kan vara ett tecken på en kriminell ekonomi. Penningtvättsanmälningarna som genereras i de utsatta områdena rör i högre grad kontanter och de härrör från en mindre grupp av yngre individer. Detta skulle delvis kunna förklaras som en effekt av en överlappande kriminell ekonomi som generas genom handel med narkotika i utsatta områden.

Avslutningsvis talar dessa observationer för att förekomsten av öppen handel med narkotika kan ses som en indikator på förekomsten av kriminella ekonomier i utsatta områden. Likaså skulle problemnivån för ekonomisk brottslighet i utsatta områden, som följer ett liknande mönster för penningtvättsanmälningar, också kunna fungera som en indikator för kriminell ekonomi. Med det noterat skulle problemnivån för ekonomisk brottslighet också tala för att inslaget av kriminell ekonomi i utsatta områden är förhållandevis stabilt över tid, och kan ha ett större genomslag i särskilt utsatta områden jämfört med risk- och utsatta områden.

²³ Utsatta områden och penningtvätt. En analys av finansiella förutsättningar, penningtvätt och parallella ekonomiska strukturer, 2022. Polismyndigheten, Noa, dnr A644.186/2022.

²⁴ Cirka 4 procent av Sveriges befolkning över 16 år är skrivna i utsatta områden.

²⁵ Utsatta områden och penningtvätt. En analys av finansiella förutsättningar, penningtvätt och parallella ekonomiska strukturer, 2022. Polismyndigheten, Noa, dnr A644.186/2022.

3.3 Risker för social oro och våldsamma upplopp

Fenomenet social oro är komplext och saknar en entydig definition.²⁶ I Sverige har social oro historiskt varit tätt förknippat med vissa boendemiljöer, demonstrationer och enskilda manifestationer. Social oro karakteriseras ofta av en krisliknande dynamik där kollektiva konfrontativa handlingar riktas mot vissa objekt och kan medföra en mycket stor påverkan på allmän ordning och säkerhet, och bör i dessa fall oftast benämnas upplopp. När social oro manifesteras i boendemiljöer kan det bestå över tid, från dagar till månader. Sammanfattningsvis så uppstår inte social oro ur tomma intet utan det sker utifrån en process och kan få spridningseffekter med stor påverkan på allmän ordning och säkerhet.

Med utgångspunkt från att social oro inte fördelar sig jämnt över Sverige utan koncentreras till vissa områden, kan boendemiljöer sannolikt vara en bättre utgångspunkt för att skapa en kontextuell förståelse för risk för social oro nationellt. Riskerna för social oro hänger samman med det som kan benämnas sociala risker:

*”Sociala risker påverkar möjligheten (sannolikheten) för att oönskade händelser, beteenden eller tillstånd med ursprung i människors relationer, livsvillkor och levnadsförhållanden ska manifesteras, med negativa konsekvenser på det som en grupp människor ser som skyddsvärt”.*²⁷

Relationen till sociala förhållanden är den centrala faktorn som skiljer sociala risker från andra typer av risker. Exempel på sociala risker är brister i omgivande säkerhet och trygghet, brister i samhällsfunktioner och brister i levnadsförhållanden och försörjning.²⁸ Social oro och förekomsten av våldsamma upplopp i de utsatta områdena har tidigare varit ett mer vanligt förekommande fenomen. I de senaste lägesbilderna har detta inte varit lika framträdande. Det finns dock fortfarande en potential för att detta kan uppstå och det är rimligtvis kopplat till förekomsten av sociala risker i dessa områden.

Ett sätt att skapa en bild av sociala risker i landet utifrån informationen i den nationella inhämtningen är att använda informationen om livsvillkoren²⁹ och resultaten från stadiemodellen. I denna sammanställning baseras sammanställningen på medelvärdet för livsvillkoren och aktuellt stadie i stadiemodellen för lokalpolisområdet.

²⁶ Hallin, 2020.

²⁷ Hallin et al. 2014.

²⁸ Hallin et al. 2014.

²⁹ Livsvillkorsindexet (som nämndes i avsnitt 2.1.1) baseras på åtta variabler från SCB: inkomst, utbildning, förvärvsfrekvens, andel utländsk bakgrund, trångboddhet, ensamstående med barn, antal unga 0–15 år, antal unga 16–19 år.

I figur 1 nedan visas en matris över hur dessa två variabler kan påverka exponering för sociala riskfaktorer och den latent risk för social oro.

Stadiemodellen	3 eller 4	1	2
	1 eller 2	4	3
		Sämre förutsättningar	Bättre förutsättningar
		Goda livsvillkor	

Figur 1. Matris för att beskriva lokalpolisområden utifrån latent risk för social oro.

Lokalpolisområden i kategori:

- 1) är de med högst latent risk och som präglas av sämre förutsättningar för goda livsvillkor och fler allvarliga tillstånd i stadiemodellen (röd).
- 2) är de med en latent risk och som präglas av bättre förutsättningar för goda livsvillkor och fler allvarliga tillstånd i stadiemodellen (gul).
- 3) är de med lägst latent risk och som präglas av bättre förutsättningar för goda livsvillkor och få allvarliga tillstånd i stadiemodellen (grön).
- 4) är de med oklar latent risk och som präglas av sämre förutsättningar för goda livsvillkor och få allvarliga tillstånd i stadiemodellen (vit). (Detta är bara två lokalpolisområden och lämnas utanför den fortsatta diskussionen då den latent risk bedöms som oklar i modellen).

Bild 4. Kategoribeskrivningar utifrån latent risk för social oro.

I områden med högre latent risk är antagandet att den sociala oron ligger närmare till hands eftersom det sannolikt föreligger fler sociala risker, medan områden som hamnar i den gröna kategorin har en större buffert för social oro och upplöpp.

I tabell 5 nedan redovisas

- antalet lokalpolisområden utifrån de fyra riskkategorierna
- vilka lokalpolisområden som 2021 hade områden som bedömts som utsatta i någon grad
- till detta har det adderats information om vilka lokalpolisområden som hade våldsam upplöpp under påsken 2022.

Tabell 5. Sammanställningar över kategorisering av latent risker för social oro för lokalpolisområden med respektive utan utsatta områden och förekomst av våldsamt upplopp 14–17 april 2022.

Kategori	Lokalpolisområde		Antal utsatta områden 2021				LPO med upplopp
	Antal (95)	Med utsatt (UO), risk- (RO) eller särskilt utsatt område (SUO) (33)	UO (28)	RO (14)	SUO (19)	Tot. (61)	14/4 – 17/4 2022 (6)
Vit	2	-	0	0	0	0	0
Grön	23	Kristianstad (1)	2	0	0	2	0
Gul	54	Borlänge Borås Eskilstuna Halmstad Haninge-Nynäshamn Landskrona Linköping Nacka Norrköping Storgöteborg Hisingen Storgöteborg Syd Södra Vätterbygden Uppsala-Knivsta Vällingby Västerås Växjö Örebro Östra Fyrbodal (18)	12	6	6	24	4
Röd	16	Botkyrka Farsta Globen Helsingborg Huddinge Järfälla Järva Malmö Norr Malmö Söder Skärholmen Sollentuna Solna Storgöteborg Nordost Södertälje (14)	14	8	13	35	2

Majoriteten av de områden som bedömts som utsatta i någon grad 2021 återfinns i de lokalpolisområden som kategoriseras med de högsta latent riskerna för social oro³⁰. De sex lokalpolisområden som hade våldsamma upplopp någon gång under påskhelgens fyra dagar 2022 har alla latent risker för social oro enligt modellen ovan (gul eller röd kategori). De flesta av de våldsamma upploppen skedde i den gula kategorin.

Alla lokalpolisområden där det förekom våldsamma upplopp hade också minst ett område bedömt som utsatt i någon grad 2021. Det framstår som fruktbart att beakta dessa parametrar och fortsätta att utveckla denna typ av modell med syfte att öka förståelsen rörande risker för upplopp. Detta kan vara en väg framöver där underlag och kunskaper från den nationella inhämtningen kan användas för att adressera det som beskrivs som ”en stor och delvis gåtfull potential till våldsamma upplopp” i vissa områden.³¹

³⁰ Det är endast ett (1) lokalpolisområde som har utsatta områden som har den lägsta latent risken för social oro.

³¹ Förbättrad förmåga att förebygga och hantera våldsamma upplopp. Utvärdering av Polismyndighetens arbete med folksamlingar samt myndighetens hantering av ordningsstörningarna under påsken 2022. (2022). Polismyndigheten, dnr A279.989/2022, sid. 75-76.

3.4 Sämre förutsättningar att bedriva utredningsarbete

I bedömningen av de utsatta områdena är svårigheten att verka för polisen och förekomsten av tystnadskultur två av kriterierna. Svårigheten att verka är mer fokuserad på att kunna röra sig i området och att ingripa utan problem. Men även relationer och möjligheten att kommunicera med boende och tillgången till information kring vad som händer, och har hänt, är en aspekt som har betydelse. I ett flertal av beskrivningarna av de olika områdena återkommer begreppet "tystnadskultur". Det återspeglar en inställning till kommunikation med främst polisen, men kan också röra andra myndigheter. De kriminella aktörerna har ofta en motvilja till att prata med polisen eller lämna information som underlättar de rättsliga aspekterna av en inträffad händelse. Men när tystnadskulturen är utbredd omfattar detta beteende även boende, näringsidkare eller andra verksamma i området. Den motviljan kan bero på en bristande tillit till myndigheter, men även rädsla för repressalier från de kriminella aktörerna är en vanlig bidragande orsak.

Ett sätt att illustrera sämre förutsättningar för att bedriva utredningsarbete är att jämföra redovisningsandelarna av brott som sker i området med samma brottstyper utanför de 61 utsatta områdena. De brottstyper som valts ut är misshandel (utomhus, ej i relation), rån samt olaga hot (ej internetrelaterade och ej i par- eller släkt/familjerelation).³² Tanken är att det är offerbrott med interaktion, det vill säga brott som ofta kommer till polisens kännedom genom att de anmäls av annan aktör än polisen.³³ Det är också brott som ofta innebär fysisk interaktion mellan målsägare och gärningsperson. Det innebär att de brotten dels har en fysisk brottsplats (som kan vara i ett utsatt område eller utanför dess gränser), dels att det finns behov av uppgifter kring vad som hänt på platsen från de inblandade och från vittnen. De valda brotten får därför representera händelser som kräver uppgifter och delaktighet från allmänhet och målsägare. Antagandet är att en tystnadskultur bidrar till lägre redovisningsandelar i de utsatta områdena. Tystnadskulturen är naturligtvis inte den enda orsaken som kan bidra till sämre förutsättningar för att bedriva ett utredningsarbete, men utifrån beskrivningar kring dess förekomst i områdesdokumenten verkar det orimligt att tystnadskulturen inte skulle inverka.

Tabell 6—8. Andel redovisade ärenden av bearbetade ärenden i utsatta områden jämfört med övriga landet 2021 samt 2022. Misshandel (utomhus, ej relation; rån, olaga hot (ej internetrelaterat och ej i par- eller släkt/familjerelation). Polismyndigheten: Status, ärendeläge.

<i>Tabell 6.</i>			
<i>Misshandel (utomhus, ej relation)</i>	Andel redovisade av bearbetade ärenden	Antal bearbetade ärenden	Antal redovisade ärenden
Utsatta områden	14,2 %	1 984	282
Övriga landet	19,3 %	28 463	5 498

³² De valda brottskoderna återfinns i bilaga 1.

³³ Vid ingripandebrott som narkotika- eller trafikbrott är det rimligt att utgå från att brotten kommer till polisens kännedom genom att polispersonal upprättar anmälan utifrån att de upptäckt brottet vilket delvis ger andra förutsättningar för utredningsarbetet.

Tabell 7.

<i>Rån</i>	Andel redovisade av bearbetade ärenden	Antal bearbetade ärenden	Antal redovisade ärenden
Utsatta områden	13,0 %	1 068	139
Övriga landet	21,5 %	10 315	2 216

Tabell 8.

Olaga hot
(ej internetrelaterat, ej i par/släkt/familjerelation)

	Andel redovisade av bearbetade ärenden	Antal bearbetade ärenden	Antal redovisade ärenden
Utsatta områden	14,8 %	3 157	466
Övriga landet	18,8 %	39 232	7 372

I tabellerna 6–8 ovan har ärenden från åren 2021 samt 2022 slagits samman och utsatta områden, riskområden och särskilt utsatta områden har även de lagts ihop och benämns ”utsatta områden”. Båda dessa val har gjorts för att få fler ärenden, framför allt avseende redovisade ärenden, för att få något stabilare analyser.

Redovisningsandelen är lägre i de utsatta områdena jämfört med övriga landet för samtliga tre brottstyper. Dock svårt att se skillnad mellan utsatta områden, riskområden eller särskilt utsatta områden³⁴ för de tre brottstyperna separat. Utifrån antagandet ovan så skulle detta kunna vara en illustration av att den tystnadskultur som beskrivs av lokalpolisområdena påverkar möjligheterna att bedriva utredningsarbete.

I de fall en tystnadskultur påverkar utredningsarbetet är det kanske också rimligt att anta att den även påverkar benägenheten att anmäla brottslighet till polisen, vilket ytterligare utmanar möjligheterna att beskriva situationen i de utsatta områdena med kriminalstatistik. En fördjupning kring detta krävs för att klarlägga i vilken grad andra aspekter kan påverka utfallet i tabellerna 6–8 så som exempelvis prioriteringar eller ärendenas komplexitet i övrigt.

³⁴ Redovisas inte här.

3.5 Cylindermodellen och aktörerna

Lokalpolisområdena tillämpar cylindermodellen genom att identifiera vilka kriminella aktörer som påverkar området och i vilken kategori de kan placeras i den kriminella strukturen i området. Cylindermodellen innehåller fyra aktörskategorier som kopplas till ett avgränsat geografiskt område (oftast bostadsområde). Dessa kategorier har en stark gemensam förankring i boendemiljön, och samverkar i brott såväl horisontellt (mellan jämnåriga) som lodrätt (mellan äldre och yngre). De benämns A-, B-, C- och D-aktörer.

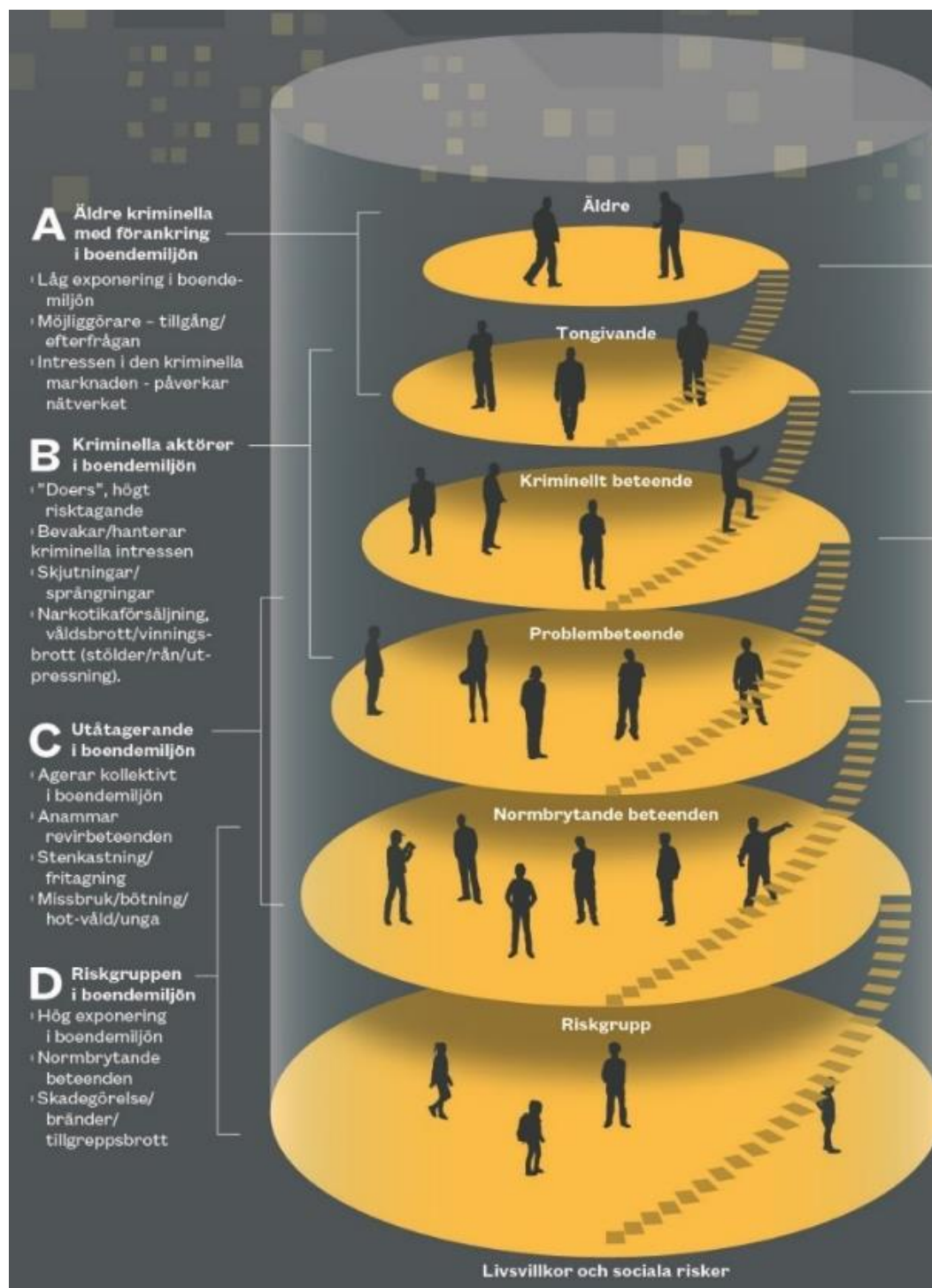


Bild 5. Cylindermodellen. A-, B-, C- och D-aktörer.

Modellen används för att kunna förstå den lokala kriminella miljön och dess aktörer i syfte att rikta åtgärder mot dessa. Det är inte en heltäckande rapportering av kriminella aktörer i landet, då endast de som är geografiskt förankrade i en lokal miljö ingår. Det är dock en nationell modell med återkommande inhämtning som är en bra utgångspunkt för att på sikt kunna förändra den kriminella påverkan på lokalsamhället och dess konsekvenser utanför de geografiska miljöerna de är förankrade i.

3.5.1 Fler aktörer i cylindermodellen

Mellan åren 2019 och 2023 ökade antalet registrerade cylinderaktörer och var som högst 2023. Det har skett en successiv ökning av registrerade cylinderaktörer under perioden från 2021 när cylindermodellen bedömdes vara tillräckligt implementerad inom myndigheten.³⁵ Under åren 2019–2023 registrerades cirka 16 700 unika individer vid ungefär 37 000 tillfällena. Det innebär att en del individer återkommer från år till år medan andra faller bort och andra tillkommer.

Tabell 9. Totalt antal aktörer (N) samt medelålder (år) och andel kvinnor (%) i samtliga inrapporterade cylindrar, 2019–2023.

	2019	2020	2021	2022	2023
Antal aktörer	5 517	3 550	8 232	8 922	10 369
Medelålder	26	25	25	25	25
Andel kvinnor	3,1	2,7	3,5	4,2	4,6

I tabell 9 ovan ser vi att antalet cylinderaktörer har ökat och att medelåldern på samtliga aktörer är ganska stabil. Ökningen av antalet cylinderaktörer sedan 2019 beror med hög sannolikhet på att antalet avgränsade områden med inrapporterade cylindrar från de olika lokalpolisområdena har ökat och att modellen används mer nu än när den infördes.³⁶ Andelen kvinnor som rapporteras som cylinderaktörer har ökat under åren. Detta kan bero på att deras roll i de kriminella miljöerna uppmärksammas mer.

³⁵ Cylindermodellen som metod infördes 2019. Under 2020 pågick ett utvecklingsarbete av ett funktionellt it-stöd för att rapportera områden och det nya arbetssättet hann inte bli tillräckligt implementerat, vilket är huvudförklaringen till de lägre nivåerna 2020. Ökningen av individer 2021 jämfört med 2019 beror sannolikt på att det då implementerade it-stödet medförde fler inrapporterade områden med cylindrar.

³⁶ Se även fotnoten 35.

Tabell 10. Totalt antal inrapporterade aktörer (N), medelålder (år) och andel kvinnor (%) uppdelat på aktörskategori (A, B, C samt D) i samtliga cylindrar 2019–2023.

		2019	2020	2021	2022	2023
A	Antal aktörer	930	467	882	910	1 078
	Medelålder	33	33	34	35	34
	Andel kvinnor	1,3	0,9	0,9	1,1	1,4
B	Antal aktörer	2 334	1 603	3 492	3 557	3 998
	Medelålder	26	26	26	27	27
	Andel kvinnor	2,3	1,9	2,1	2,1	2,6
C	Antal aktörer	1 447	990	2 578	2 787	3 246
	Medelålder	22	21	22	22	22
	Andel kvinnor	2,3	2,3	3,8	5,3	5,9
D	Antal aktörer	616	475	1 275	1 659	2047
	Medelålder	17	16	17	17	18
	Andel kvinnor	9,8	7,8	8	8	8,2

Iakttagelserna om ökningen av det totala antalet aktörer gäller även inom alla aktörskategorierna (A–D), även om den procentuella ökningen är störst gällande D-aktörer. Ökningen handlar sannolikt till stor del om en bättre tillämpning av möjligheterna att rapportera yngre personer som cylinderaktörer. De kategorier med flest aktörer är B- och C-aktörer. Medelåldern i de olika kategorierna är relativt stabil mellan åren och den högsta medelåldern har A-aktörerna (34 år) som sedan faller ned till D-aktörerna (18 år). Andelen kvinnor har ökat i alla aktörskategorier (om vi bortser från 2019 för D-aktörer). Det är högst andel kvinnor i kategori D för att sedan minska upp till kategori A, som har lägst andel kvinnor.

Det är knappt hälften av de rapporterade cylinderaktörerna som kan kopplas till de utsatta områdena (cirka 4 600) 2023. Detta är en lite mindre andel av det totala antalet jämfört med föregående år. I dessa cylindrar är det en något lägre andel kvinnor i B- och C-kategorin medan medelåldern är densamma i de olika kategorierna. Fördelningen i andel per kategori skiljer sig åt såtillvida att det finns en något högre andel A-aktörer och en något lägre andel D-aktörer i de utsatta områdena.

3.5.2 Nya aktörer i cylindrarna, men majoriteten har varit med tidigare

Det är vidare ungefär 2 500 individer eller 30 procent av aktörerna 2022 som inte längre finns med och drygt 60 procent är samma individer som föregående år. Ser man till aktörerna i de utsatta områdena³⁷ återfinns ungefär 1 200 nya individer (26 procent) och det är 1 100 eller 23 procent som inte längre finns med. Det innebär att 75 procent (cirka 3 400 individer) av aktörerna är samma individer som föregående år. De aktörer som verkar i utsatta

³⁷ Enligt den tidigare bedömningsprocessen 2021.

områden kan alltså tolkas som mer stabila i sin kriminella karriär än det totala antalet cylinderaktörer i landet.

Antalet helt nya aktörer 2023, som alltså inte funnits med någon gång sedan 2019, består av runt 3 300 individer. Tre procent av dessa har kategoriserats som A-aktörer, medan nästan 30 procent som B-aktörer och cirka 35 procent som C- eller D-aktörer. När materialet delas upp kring aktörer i endast utsatta områden³⁸ är det ungefär 1 000 helt nya aktörer varav drygt 2 procent är A-aktörer, 21 procent B-aktörer, 36 procent C-aktörer och 40 procent D-aktörer. Ökningen av D-aktörer visar på en återväxt i de kriminella miljöerna samtidigt som B- och C-aktörer ökar sin involvering i kriminalitet och med en högre grad av organisering.

3.5.3 *Är det fler unga och barn bland aktörerna?*

Medelåldern i de olika aktörskategorierna är relativt stabil sedan 2019. Även andelen under 15 år ligger stabilt på drygt två procent, medan andelen under 18 år har ökat med ett par procent sedan tidigare år. Andelen under 18 år är något lägre i de områden som bedömts som utsatta områden. Antalet cylinderaktörer har ökat i alla ålderskategorier och aktörskategorier, men den procentuella ökningen är störst bland D-aktörer, som är de yngsta i cylindermodellen. Andelen D-aktörer som är under 15 år respektive under 18 år ligger dock på en stabil nivå.

3.5.4 *Fler kriminella miljöer består över tid*

Ett sätt att följa upp utvecklingen är att fokusera på de områden som rapporterat in cylindrar flera år i följd. Det är cylindrar som har rapporterats in under minst tre år och har fler än 10 aktörer varje år. Dessa cylindrar bedöms som stabila och indikerar en kriminell miljö som består över tid. Med det följer en förhöjd risk för att den kriminella förmågan växer och utvecklas.

Det finns 144 områden som har rapporterat in stabila cylindrar³⁹ och mer än 80 procent av samtliga individer som rapporterades under de senaste tre åren kan kopplas till en sådan kriminell miljö. Detta innebär en ökning sedan föregående bedömning, då det fanns 111 stabila cylindrar och där 70 procent av alla aktörer ingick i en stabil cylinder. Knappt 40 procent av de 144 stabila cylindrarna är kopplade till utsatta områden och drygt 60 procent av de stabila cylindrarna kommer från områden som inte bedömts som utsatta i någon form. Det innebär att dessa kriminella miljöer med en stabilitet över tid även återfinns utanför de 59 områdena, även om deras påverkan på dessa områden inte bedömts uppfylla kriterierna för ett utsatt område i den nationella lägesbilden. Det finns en risk att sådana miljöer kommer att öka sin kriminella påverkan om de fortsätter att utvecklas negativt. Detta är ytterligare en fingervisning om att även om problemen är koncentrerade till de områden som bedöms som utsatta finns det riskmiljöer även på andra ställen.

³⁸ Ibid.

³⁹ 2021, 2022 och 2023. Notera att det kan vara tio olika aktörer under de tre åren.

3.6 Hög koncentration av brott i de utsatta områdena

För att komplettera den bild som genererats i och med inhämtningen redovisas i följande avsnitt utfallet på de indikatorer som beskrivs i avsnitt 2.2. En del i denna redovisning är att illustrera koncentrationer av brott, detta är motiverat eftersom brott inte fördelar sig jämnt eller slumpmässigt utan koncentreras i tid och rum till olika gärningspersoner, platser, utsatta objekt och brottsoffer.⁴⁰ Denna insikt har i sin tur lett fram till en utveckling av olika analysmetoder för att förutse brott, och med stöd av denna kunskap inrikta resurser och preventiva åtgärder för att reducera brott.

De utsatta områdenas utfall på indikatorerna visar att även om de 61 utsatta områdena har högre koncentrationer av olika brott jämfört med övriga landet så är det svårt att se tydliga skillnader mellan de tre olika kategorierna av områden. Det finns en tendens att riskområden har något högre grad av koncentration av övergrepp i rättssak, olaga hot (ej internetrelaterade) och skadegörelse genom brand i motorfordon (bilbränder). Detta är möjligen delvis en följd av att särskilt utsatta områden i många fall prioriteras högre än riskområden och att utsatta områden inte har en lika allvarlig situation som den som karakteriserar riskområden. En annan möjlig förklaring till skillnaden kan vara förknippad med en lägre anmälningsgrad för övergrepp i rättssak och olaga hot i särskilt utsatta områden.

För att olaga hot och övergrepp i rättssak ska komma till polisens kännedom krävs i större utsträckning en aktiv åtgärd från målsägaren, jämfört med skjutningar och bränder som kan observeras och anmälas av fler utomstående. Skjutningar har en stor påverkan på människors trygghet, och om de upprepar sig över tid i en och samma boendemiljö kan de påverka tryggheten i hela lokalsamhället.

När hänsyn tas till de olika områdenas yta relaterat till hela landets yta är antalet skjutningar avvikande höga i särskilt utsatta områden. Det är ett rimligt antagande att denna situation genererar en större rädsla för att anmäla vissa brott i dessa områden. Särskilt om gärningspersonen bor i samma område som målsägaren.

En mer detaljerad genomgång av utfallet för de olika områdena för respektive indikator, nämligen skjutningar, övergrepp i rättssak, skadegörelse genom brand i motorfordon och olaga hot (ej internetrelaterade), återfinns i avsnitten 3.6.1–3.6.3 nedan.

⁴⁰ Weisburd, D. (2015) The law of crime concentration and the criminology of place. *Criminology*, 53 (2), sid. 133–157.

PAI-INDEX

Det finns olika typer av metoder för att identifiera koncentrationer av brott i tid och rum, så kallade ”hot spots”. En metod för att jämföra hur väl dessa hot spots fångar dessa koncentrationer är Prediction Accuracy Index (PAI)⁴¹.

PAI räknas ut genom att dividera andelen brott i en hot spot med andelen yta som hot spoten utgör. I analyserna nedan är det ytan av utsatta områden, riskområden respektive särskilt utsatta områden som utgör hot spotsen. Den totala ytan är dels den befolkade ytan av landet för den inledande beskrivningen av skjutningar (se mer nedan), dels den sammanlagda ytan för de 61 områden som bedömdes som utsatta i någon grad 2021.

Höga PAI-värden indikerar att mer brott kan förutses i en viss hot spot relativt till alla andra hot spots inom ett visst geografiskt område⁴². Små områden med fler antal händelser kommer därför att få högre värden jämfört med större områden med färre händelser. Om värdet är 1,0 så betyder det att området har lika hög andel av de analyserade brotten som andel av den totala ytan. Ett värde över 1,0 innebär att det är en högre andel av brotten än vad ytan utgör och ett värde under 1,0 medför det motsatta, dvs. att det är en lägre andel av brott än andel av ytan.

I det här sammanhanget tillämpas PAI på större ytor än vad som vanligtvis rekommenderas⁴³ (de tre kategorierna utsatta områden, riskområden och särskilt utsatta områden). Syftet är att kunna illustrera koncentrationen av brottstyperna och undersöka möjligheten att dra slutsatser kring hur koncentrationer av brott kan skilja sig åt mellan de olika områdeskategorierna och bidra till de boendes exponering för olika brottstyper, dvs. utsatthet för kriminell påverkan.

3.6.1 *Koncentrationen av skjutningar i utsatta områden är hög*

Under perioden 2019–2022 inträffade närmare 1 500 skjutningar i Sverige och strax över 25 procent av dessa var i områden som bedömts som utsatta i någon utsträckning (ca 9 % i utsatta områden, ca 5 % i riskområden och ca 13 % i särskilt utsatta områden). Med tanke på att den totala ytan för bedömda områden utgör en betydligt mindre andel än 25 procent av hela Sverige indikerar detta att koncentrationen av skjutningar är högre i dessa områden. PAI används för att illustrera detta där den yta som täcks av polisens index över livsvillkor uppgår till 524 350 hektar. De ytor som är glest befolkade eller inte är befolkade alls (exempelvis skog och sjöar) är inte inkluderade.

⁴¹ Drawve & Wooditch (2019). A research note on the methodological and theoretical considerations for assessing crime forecasting accuracy with the predictive accuracy index. *Journal of Criminal Justice*, Volume 64, 101625.

⁴² Kennedy, Caplan & Piza (2018) *Risk-Based Policing – Evidence-Based Crime Prevention with Big data and spatial analytics*, University of California Press, sid.65.

⁴³ Drawve & Wooditch (2019). A research note on the methodological and theoretical considerations for assessing crime forecasting accuracy with the predictive accuracy index. *Journal of Criminal Justice*, Volume 64, 101625.

Av tabell 11 nedan framgår att PAI-värdet för skjutningar i områden som bedömts som utsatta områden, riskområden eller särskilt utsatta områden i förhållande till hela Sverige är 17,4 medan samma värde för hela Sveriges yta, när områden som är utsatta i någon form exkluderas, är 0,7. Fenomenet att många skjutningar koncentreras på en begränsad yta lyftes i lägesbilden 2021 där det konstaterades att 28 procent av skjutningarna mellan januari 2019 och juni 2021 inträffade på de 0,02 procent av landets yta (exklusive vatten) som utgjordes av de områden som bedömts som utsatta i någon form 2019.⁴⁴

Tabell 11. Antal (andel) skjutningar i de 61 områdena jämfört med riket i övrigt för 2019–2022.

<i>Skjutningar i utsatta områden jämfört med övriga landet</i>	Yta (ha)	Antal skjutningar 2019-2022	PAI-skjutningar
Utsatta områden, Riskområden & Särskilt utsatta områden	8 042 (1,5%)	392 (27%)	17,4
Övriga landet	516 307 (98,5%)	1 080 (73%)	0,7

De skjutningar som inträffar i Sverige sker inte enbart i de utsatta områdena, men tabellen ovan visar att den geografiska koncentrationen till de miljöerna är tydlig. Utöver det har även flera skjutningar som inträffar utanför de utsatta områdena en koppling till aktörer från dessa områden. I viss utsträckning har det funnits en oro för att problem förknippade med utsatta områden ska uppstå även utanför de utsatta områdena som finns i de större städerna. Grovt och dödligt våld förekommer alltså i storstäder, men har börjat bli allt vanligare i mellanstora städer och på mindre orter och på platser som inte ingår i listan av utsatta områden.

⁴⁴ Se Lägesbild över utsatta områden 2021. Dnr A028.504/2021. Polismyndigheten, sid. 21.

Tabell 12 Antal och PAI-värde för skjutningar i utsatta områden, riskområden och särskilt utsatta per år 2019–2022 samt totalt.

<i>Jämförelse skjutningar i utsatta områden, riskområden och särskilt utsatta områden</i>		2019	2020	2021	2022	2019 – 2022
	Yta (ha)	PAI/ Skjutningar	PAI/ Skjutningar	PAI/ Skjutningar	PAI/ Skjutningar	PAI/ Skjutningar
Utsatta områden	3 051	0,7 25	1,0 45	0,9 35	0,9 27	0,9 132
Riskområden	1 465	1,1 21	1,1 23	0,8 14	1,2 17	1,0 75
Särskilt utsatta områden	3 526	1,2 55	1,0 50	1,2 50	1,0 32	1,1 187

Nivån på skjutningar i de särskilt utsatta områdena framstår som något mer stabil över tid jämfört med utsatta och riskområden. Särskilt utsatta områden har också totalt sett de högsta PAI-värdena. Kategorin utsatta områden har generellt sett lägre PAI-värde och alltså jämförelsevis lägre koncentration av skjutningar.

3.6.2 Övergrepp i rättssak och olaga hot är något vanligare i riskområden

Två brottstyper som ingår i problembilden för kriminell påverkan på lokalsamhällen är övergrepp i rättssak och olaga hot (ej internetrelaterade). Detta för att det sannolikt påverkar benägenheten att medverka i rättsprocessen för de boende och verksamma i området och att agera gränssättande mot normbrytande beteenden och kriminalitet.

Vad det gäller övergrepp i rättssak kan det noteras att PAI-värdena för kategorin riskområde är något högre än för de övriga två kategorierna (se tabell 13). Detsamma gäller olaga hot (ej internetrelaterade), vilket framgår av tabell 14.

Tabell 13. PAI-värden samt antal övergrepp i rättssak för utsatta områden, riskområden samt särskilt utsatta områden per år 2019–2022 samt totalt.

<i>Övergrepp i rättssak</i>		2019	2020	2021	2022	2019 - 2022
	Yta (ha)	PAI/ Övergrepp i rättssak	PAI/ Övergrepp i rättssak	PAI/ Övergrepp i rättssak	PAI/ Övergrepp i rättssak	PAI/ Övergrepp i rättssak
Utsatta områden	3 051	1,0 184	0,9 189	0,9 177	1,0 161	0,9 716
Riskområden	1 465	1,1 101	1,3 123	1,3 119	1,3 106	1,2 449
Särskilt utsatta områden	3 526	0,9 200	0,9 220	1,0 218	0,9 176	0,9 814

Tabell 14. PAI-värden samt antal olaga hot (ej internetrelaterade) för utsatta områden, riskområden samt särskilt utsatta områden per år 2019–2022 samt totalt.

<i>Olaga hot (ej internetrelaterat)</i>	<i>Yta (ha)</i>	2019	2020	2021	2022	2019 - 2022
		PAI/ <i>Olaga hot</i>	PAI/ <i>Olaga hot</i>	PAI/ <i>Olaga hot</i>	PAI/ <i>Olaga hot</i>	PAI/ <i>Olaga hot</i>
Utsatta områden	3 051	1,0 1 360	1,0 1 391	1,0 1 309	1,0 1 183	1,0 5 243
Riskområden	1 465	1,1 740	1,2 774	1,2 806	1,2 710	1,2 3 030
Särskilt utsatta områden	3 526	1,0 1 507	0,9 1 474	0,9 1 471	0,9 1 312	0,9 5 764

Det är inga stora skillnader i PAI-värden mellan områdestyperna vilket indikerar att även om dessa brott verkar vara något vanligare i dessa områden utifrån anmälda brott per capita⁴⁵ så är det inte några tydliga koncentrationer i någon av de olika kategorierna, förutom möjligen i riskområdena. Utifrån resonemangen kopplade till en eventuell förekomst av tystnadskultur som påverkar förutsättningar för utredningsarbetet i avsnitt 3.4 ovan så finns det dock anledning att anta att anmälningsbenägenheten kan vara lägre i dessa områden.

3.6.3 Mer skadegörelse genom brand i motorfordon i riskområden

Skadegörelse genom brand i motorfordon (bilbränder) är en brottstyp som har varit vanligare i områden som bedömts som utsatta i någon form.⁴⁶ Den har tidigare förknippats med social oro och upplopp och har många gånger skett som en reaktion på polisingripanden. Fenomenet har minskat och förekommer inte lika ofta som för ett antal år sedan.

Tabell 15. PAI-värden samt antal skadegörelse genom brand i motorfordon (bilbränder) för utsatta områden, riskområden samt särskilt utsatta områden per år 2019–2022 samt totalt.

<i>Skadegörelse genom brand i motorfordon</i>	<i>Yta (ha)</i>	2019	2020	2021	2022	2019 - 2022
		PAI/ <i>Bilbränder</i>	PAI/ <i>Bilbränder</i>	PAI/ <i>Bilbränder</i>	PAI/ <i>Bilbränder</i>	PAI/ <i>Bilbränder</i>
Utsatta områden	3 051	0,8 169	0,9 184	0,8 129	0,8 116	0,8 598
Riskområden	1 465	1,4 148	1,3 134	1,4 111	1,1 76	1,3 469
Särskilt utsatta områden	3 526	1,0 257	1,0 246	1,1 207	1,2 199	1,0 909

Det kan noteras även här att PAI-värdena för riskområden generellt sett är högre jämfört med de två andra områdeskategorierna, även om antalet bränder i utsatta och särskilt utsatta områden i absoluta tal är högre.

⁴⁵ Se Lägesbild över utsatta områden 2021. Dnr A028.504/2021, Polismyndigheten, sid. 24.

⁴⁶ Se Lägesbild över utsatta områden 2021. Dnr A028.504/2021, Polismyndigheten, sid. 24.

4 Bedömning av områden

Antalet lokalpolisområden med områden som har bedömts som utsatta har legat stabilt sedan Polismyndigheten påbörjade arbetet med bedömningar av områden som är utsatta för lokal kriminell påverkan.

Tabell 16. Antal utsatta områden och lokalpolisområden 2014–2023.

	2014	2015	2017	2019	2021	2023
Antal utsatta områden	55	53	61	60	61	59
Antal LPO med utsatta områden	32	33	32	32	33	32

Vid bedömningen 2021 var det 28 kommuner som hade utsatta områden och i år 2023 är det 29 kommuner. Även om antalet områden har varit relativt stabilt sedan starten på detta arbete har det dock för varje år skett en viss omfördelning av vilka områden som bedömts som utsatta och i vilken grad de är utsatta för kriminell påverkan. I avsnitt 4.1 beskrivs hur läget ser ut 2023 och vilka förändringar som har skett sedan föregående bedömning 2021. Det har dock för varje år skett en omfördelning av vilka områden som bedöms som utsatta och i vilken grad de är utsatta för kriminell påverkan.

4.1 Bedömning av områden

Det totala antalet utsatta områden har minskat från 61 till 59. Se tabell 17 nedan som beskriver antalet utsatta områden 2023 och de förändringar som har skett i antal sedan föregående bedömning 2021.

Tabell 17. Antal särskilt utsatta områden, riskområden och utsatta områden 2023 jämfört med 2021.

Grad av utsatthet	Särskilt utsatt område	Riskområde	Utsatt område	Totalt antal områden
	2023 (2021)	2023 (2021)	2023 (2021)	2023 (2021)
Antal	17 (19)	15 (14)	27 (28)	59 (61)

Det är fyra nya områden som har tillkommit och sex områden som inte längre bedöms som utsatta. De som tillkommit är Hagalund, Hageby, Saltskog och Årby och alla bedöms nu som utsatta områden. Inget av dessa områden är dock nya i det nationella inhämtningsuppdraget från tidigare år. Det som framförallt har bidragit till en förändrad bedömning för dessa områden är en ökning av grovt våld och skjutningar som riskerat att skada tredje man. Detta har bidragit till en större otrygghet och en starkare tystnadskultur.

Det är viktigt att framhålla att områdena sedan en längre tid varit förknippade med polisiära utmaningar, men som nu kan kopplas till en utsatthet för kriminell påverkan som också bestått över längre tid. Problemen som har identifierats är alltså inte nya eller sedan tidigare okända. Inget av de fyra nya områdena är heller belägna i kommuner eller

lokalpolisområden som inte tidigare haft utsatta områden. Hageby var tidigare ett utsatt område som bedömdes som ej utsatt 2019 men situationen har utvecklats i en negativ riktning de senaste åren.

De sex områden som inte längre bedöms som utsatta är Älvsjö/Solberga, Östberga, Lagersberg, Edsberg, Termovägen och Charlottesborg. Anledningen till dessa förändrade bedömningar är att områdena har utvecklats positivt under en längre tid och nu bedöms vara stabila i denna utveckling. Lokalpolisområdena beskriver numera områdena på liknande sätt som andra ej utsatta områden. Våldsbrottsligheten i offentlig miljö och den öppna narkotikahandeln har minskat samtidigt som Polisen kan verka i områdena utan problem. Den kriminella påverkan i dessa områden har minskat och situationen bedöms inte längre som allvarlig.

Övriga förändringar jämfört med tidigare bedömning gäller lokalpolisområde Södertälje som tidigare hade ett riskområde som nu bedöms som särskilt utsatt (Hovsjö) och ett tidigare ej utsatt område som nu bedöms som utsatt (Saltskog). Vidare är det tre stycken tidigare särskilt utsatta områden som nu bedöms som riskområden (Biskopsgården, Gottsunda Södra Sofielund (Seved). För övrigt finns det ett riskområde som nu bedöms som utsatt område (Karlslund). Dessa fem förändrade bedömningar kan generellt beskrivas hänga samman med förändringar i den öppna narkotikahandeln, hot, våld och trakasserier mot polispersonal, mindre våldsbrottslighet som riskerar att skada tredje man samt förändringar i den kriminella miljön, som exempelvis hänger samman med frihetsberövanden eller förändringar i de kriminella grupperingarnas tillväxttakt.

Nedan följer en sammanställning av samtliga områden som inkluderas i den nationella lägesbilden samt hur graden av utsatthet har bedömts 2023 och eventuella förändringar mot bedömningen 2021 i röd text (tabell 18). I bilagan, i avsnitt 6.1, finns en sammanställning av de ovan beskrivna områdena där graden av utsatthet bedöms ha ändrats sedan föregående lägesbildsuppdatering (tabell 19).

Tabell 18. Sammanställning av de områden som inkluderas i den nationella lägesbilden samt hur graden av utsatthet har bedömts. Riktningen på pilen indikerar förändringen sedan föregående år (2022) utifrån svaren på de 80 metodstödsfrågorna. Pil uppåt visar en positiv trend, pil nedåt en negativ trend och pil framåt en stabil trend för metodstödssvaren.

Region	Ej längre bedömda som utsatta områden
Syd	Charlottesborg, Kristianstad
Stockholm	Edsberg, Sollentuna
Öst	Lagersberg, Eskilstuna
Stockholm	Termovägen, Järfälla
Stockholm	Älvsjö/Solberga, Globen
Stockholm	Östberga, Globen

Region	Utsatta områden	Utveckling
Syd	Gamlegården, Kristianstad	
Stockholm	Grantorp/Visättra, Huddinge	
Öst	Råslätt, Södra Vätterbygden	
Öst	Skiftinge, Eskilstuna	
Stockholm	Vårby, Huddinge	
Öst	Årby, Eskilstuna (ny)	
Väst	Andersberg, Halmstad	
Stockholm	Brandbergen, Haninge-Nynäshamn	
Stockholm	Bredäng, Skärholmen	
Mitt	Bäckby, Västerås	
Stockholm	Finnsta, Järfälla	
Stockholm	Fisksätra, Nacka	
Öst	Fröslunda, Eskilstuna	
Väst	Gårdsten, Storgöteborg Nordost	
Stockholm	Hagsätra/Rågsved, Farsta	
Väst	Hisings Backa, Storgöteborg Hisingen	
Stockholm	Hässelby/Vällingby, Vällingby	
Syd	Karlslund, Landskrona (tidigare RO)	
Öst	Navestad, Norrköping	
Stockholm	Saltskog, Södertälje (ny)	
Stockholm	Sångvägen, Järfälla	
Stockholm	Hagalund, Solna (ny)	
Öst	Hageby, Norrköping (ny)	
Stockholm	Jordbro, Haninge-Nynäshamn	
Stockholm	Skogås, Huddinge	
Stockholm	Storvreten, Botkyrka	
Stockholm	Vårberg, Skärholmen	

Region	Riskområden	Utveckling
Väst	Biskopsgården, Storgöteborg Hisingen (tidigare SUO)	
Syd	Dalhem/Drottninghög/ Fredriksdal, Helsingborg	
Mitt	Gottsunda, Uppsala-Knivsta (tidigare SUO)	
Väst	Kronogården/Lextorp/Sylte, Östra Fyrbodalen	
Bergslagen	Oxhagen/Varberga, Örebro	
Syd	Södra Sofielund (Seved), Malmö Norr (tidigare SUO)	
Syd	Söder, Helsingborg	
Bergslagen	Tjärna Ängar, Borlänge	
Syd	Araby, Växjö	
Stockholm	Fornhöjden, Södertälje	
Syd	Holma/Kroksbäck/ Bellevuegården, Malmö Söder	
Stockholm	Rissne/Hallonbergen, Solna	
Stockholm	Sigtuna/Valsta, Sollentuna	
Väst	Tynnered/Grevegården/Opaltorget, Storgöteborg Syd	
Stockholm	Tureberg, Sollentuna	

Region	Särskilt utsatta områden	Utveckling
Stockholm	Rinkeby/Tensta, Järva	
Väst	Hjällbo, Storgöteborg Nordost	
Stockholm	Husby, Järva	
Stockholm	Alby, Botkyrka	
Väst	Bergsjön, Storgöteborg Nordost	
Stockholm	Hallunda/Norsborg, Botkyrka	
Väst	Hammarkullen, Storgöteborg Nordost	
Stockholm	Hovsjö, Södertälje (tidigare RO)	
Väst	Lövgärdet, Storgöteborg Nordost	
Väst	Norrby, Borås	
Syd	Nydala/Hermosdal/Lindängen, Malmö Söder	
Stockholm	Ronna/Geneta/Lina, Södertälje	
Öst	Skäggetorp, Linköping	
Bergslagen	Vivalla, Örebro	
Stockholm	Fittja, Botkyrka	
Väst	Hässelholmen/Hulta, Borås	
Syd	Rosengård, Malmö Söder	

När det gäller utvecklingen i områdena utifrån problemnivån i metodstödet är det sammanlagt 6 av 28 utsatta områden som har utvecklats i en positiv riktning sedan föregående år,

medan 6 stycken har utvecklats i en negativ riktning. Gällande de 14 riskområdena är det nu 8 stycken som har en positiv trend medan det är ett som har en negativ trend. Vad gäller den sista kategorin, särskilt utsatta områden, är det 3 av de 17 områdena som visar på en positiv utveckling, medan det är 3 områden som visar på en negativ utveckling.

Övriga 34 områden visar på en stabil situation utan någon påvisbar trend enligt den totala problemnivån i metodstödet. Jämfört med föregående bedömning är det färre områden som uppvisar en positiv eller negativ trend och därmed fler som har en stabil trend. Samtidigt är det färre utsatta områden totalt sett och sammanfattningsvis ser situationen relativt lik ut som vid tidigare bedömning.

4.2 Analys av situationen

2019 var det totalt 60 områden som bedömts som utsatta i någon grad och det antalet ökade till 61 områden 2021, för att 2023 vara 59 områden, vilket visar på en bild av stabilitet. Det finns dock förändringar som skett i den bedömda graden av utsatthet inom de tre kategorierna. Under perioden från 2019 till 2023 har antalet särskilt utsatta områden minskat från 22 till 17 områden, medan antalet riskområden ökat från 10 till 15 områden. När det gäller den lägsta nivån av utsatta områden har antalet utsatta områden minskat från 28 till 27 områden.

Minskningen av särskilt utsatta områden beror till stora delar på den förändrade situationen med minskat våld och hot mot poliser. På samma sätt hänger ofta en förändrad bedömning av ett utsatt område till ett riskområde ihop med förändringar i polisens möjligheter att verka i området, påverkan av mer hot, våld och trakasserier mot polisen. Även beskrivningar av tillväxt av den kriminella miljön, exempelvis i form av ökad nyrekrytering, har påverkat bedömningen. Minskningen av antalet utsatta områden kan i sig ses som en försämring av situationen, då några av dessa istället bedömts som riskområden, vilka ligger närmare kriterierna för ett särskilt utsatt område än ett utsatt område. Utvecklingen av graden av utsatthet totalt sett bland områdena i landet visar sammanfattningsvis på ett relativt stabilt läge, men i vissa områden och delar av landet har utsattheten för kriminell påverkan ökat.

Sedan föregående bedömning 2021 bedöms den totala allvarlighetsgraden gällande graden av utsatthet i områdena vara relativt stabil. Ett genomgående mönster är att Polismyndighetens möjligheter att verka i områdena ytterligare har förbättrats sedan lägesbilden 2021. Angrepp på polis som arbetar i områdena förekommer i vissa situationer eller under perioder men har minskat och är inte lika förekommande som tidigare. Detsamma gäller agerandet med att locka in polis i områdena med falska larm för att sedan utsätta poliser och fordon för exempelvis stenkastning (så kallade police traps) som beskrevs 2019. De återkommande upploppen som förknippades med begreppet ”social oro” tidigare är också fortsatt sällsynta.

De så kallade påskupploppen har dock visat på en förmåga och beredskap i vissa utsatta områden att snabbt kunna samla många människor och skapa problem, oordning och våld (se vidare avsnitt 3.3). Angrepp på polis, upplopp i mindre skala och skadegörelse mot parkerade polisfordon förekommer dock, men fortsatt på en lägre nivå och enligt många beskrivningar så kopplas de nu tydligare till reaktioner på polisiära ingripanden, mot exempelvis individer i de kriminella grupperingarna. Flera lokalpolisområden som har utsatta områden bedömer fortsatt de minskade angreppen och upploppen som en medveten strategi från de kriminella nätverken, i syfte att minska polisens insyn och inblandning i området, så att de kriminella kan arbeta mer ostört.

I lägesbilden 2021 beskrevs att den synliga narkotikahandeln generellt sett har minskat, vilket är ett mönster och en utveckling som fortsatt sedan dess. I inhämtningsmaterialet kan flera exempel utläsas på hur de kriminella aktörerna har anpassat sig efter den ökade kamerabevakning som sker. Fler överlåtelser sker genom digital kommunikation och levereras genom utkörning eller upphämtning.⁴⁷

Som tidigare redovisats i rapporten finns det fortsatt tydliga kopplingar mellan skjutningar i kriminella miljöer och de 61 områden som bedömdes som utsatta 2021. Även om problemen i hög grad är koncentrerade till dessa områden är de inte avgränsade till endast dessa områden. Det är dock rimligt att se områdena som platser där denna typ av händelser är mer vanligt förekommande och kan därmed framstå som ett nav eller en motor i en kriminell miljö. Innebörden är att områdenas karaktär verkar främja framväxten av normbrytande beteende och kriminalitet. Denna aspekt innebär att grogrunden för problematiken oftast ligger utanför Polismyndighetens primära uppdrag, men de problem som växer fram under de rådande omständigheterna blir dock Polismyndighetens uppgift att hantera. De tidigare beskrivna livsvillkoren och den strategiska kartan är en bra utgångspunkt för att identifiera platser och områden där grogrunden för problem är god och där samverkan mellan polis och kommun samt andra aktörer ger mer effektiva förutsättningar att bekämpa och förebygga problem och kriminalitet.

4.3 Rekrytering av barn och unga till de kriminella nätverken

Beskrivningarna av de kriminella strukturerna i de utsatta områdena, som ges i områdesdokumenten från lokalpolisområdena, ger att vägarna in i de kriminella nätverken har en tydlig koppling till boendemiljön och livsvillkoren och de kriminellas narkotikaverksamhet. De uppdrag och tjänster som barn och unga ges i uppdrag att utföra, oavsett väg in, beskrivs framför allt ha koppling till äldre kriminellas narkotikaverksamhet. Utifrån cylindermoddellens kategoriseringar av kriminella aktörer, beskriver lokalpolisområdena att det överlag är deras B- och C-aktörer som är mest aktiva med rekrytering in till nätverken.

Drivkrafterna till att ingå i de kriminella nätverken beskrivs till stor del bottna i önskningar om att känna tillhörighet, gemenskap, erhålla status, få pengar till egen konsumtion samt pengar för att kunna bidra till familjens hushållsekonomi. Det är i denna typ av beskrivningar om drivkrafter som kopplingar till de socioekonomiska aspekterna och förutsättningar för goda livsvillkor blir särskilt tydliga.

⁴⁷ Upphämtning kan ske exempelvis genom att köparen får meddelande om var den inköpta narkotikan finns i området. Den kan då hämtas utan att köpare och säljare möts fysiskt.

4.3.1 *Vägarna in, uppdragen och drivkrafter*

En av de mest återkommande beskrivningarna av hur barn och unga involveras och dras in i de kriminella strukturerna i området, är att många är vänner/uppväxta tillsammans och att vissa unga individer "fostras" in i kriminalitet via familj/äldre syskon. Vissa beskrivs gradvis glida in i kriminalitet, som en följd av att de bor i området och befinner sig i en miljö med kriminellt aktiva personer i närheten. Lokalpolisområdena beskriver också att det finns ungdomar som visar tecken på att de "vill in och vara med" i de kriminella nätverken, att de söker sig till dessa miljöer. Dessa individer fångas upp av de kriminella nätverken och det beskrivs som att de "groomas" in. En del barn och unga i utsatta områden kan lockas in till de kriminella nätverken genom "belöningar" och löften om vänskap. De belöningar som nämns är att barn och unga lockas in med att de blir erbjudna godis, pizza, drickor, att få klappa en hund, men också pengar för att hjälpa till med olika former av ärenden och tjänster åt de kriminella aktörerna. De unga lockas in med dessa belöningar men också med löften om vänskap och att ingå i en gemenskap. Vissa barn och unga dras in i de kriminella nätverken genom olika former av hot, om de inte utför de tjänster som de äldre kriminella i området ber om.

Det finns flera tillvägagångssätt för att framställa ett hot eller skapa ett tvång för att få de yngre att utföra olika tjänster. Ett sätt är att identifiera personer med ett eget bruk av cannabis och/eller tramadol som framstår som lämpliga att utföra olika typer av brott eller tjänster. I de fall den identifierade individen inte vill utföra dessa handlingar så förklarar man tydligt att de som inte vill agera åt nätverket riskerar att denne och dennes familj kommer att råka riktigt illa ut. I dessa fall spelar man hårt på sitt höga hot- och våldskapital. I andra fall så tvingas unga att sälja narkotika genom att det hittas på en skuld (så kallad bötning) som de blir av med genom att sälja narkotika. Inte sällan växer skulden innan de hunnit "betala" av den. Förmodligen är mörkertalet vad det gäller "bötnings" stort. Det finns också uppgifter om att vissa uppfostrar de yngre barnen och ungdomarna genom att verbalt eller fysiskt tillrättavisa dem som säger fel eller gör fel. Det kan handla om så enkla saker som att om man hälsar fel får man en örfil.

De uppdrag som barn och unga inledningsvis används för att utföra beskrivs till stor del handla om att först utföra enklare tjänster till de äldre kriminella. Enklare tjänster kan exempelvis vara att transportera vapen eller narkotika eller förflytta väskor med, för utförarna ibland, okänt innehåll. Det kan även handla om att varna/larma de äldre kriminella som säljer narkotika, när polisen är i området (så kallad "vaktpost" eller "spanare"). Barn och unga ges även uppdrag som att förvara narkotika, vapen eller stöldgods. Följdbrott som beskrivs komma av dessa uppdrag är indrivning av skulder och rekrytering av andra yngre personer. Nyrekryteringen och skuldindrivningen beskrivs ske bland annat i skolmiljön.

Lokalpolisområdena beskriver i flera fall att de ser att insocialiseringen och nyrekryteringen många gånger bottnar i att bilden av att ingå i kriminella nätverk för vissa barn och unga uppfattas som något som är förenat med möjligheter till ett bättre liv och en bättre vardag. Möjligheterna som lockar kan handla om att exempelvis uppleva att man genom nätverken kan skapa sig en identitet och kan bli en del av en gemenskap. Lokalpolisområdena beskriver att många barn och unga i områdena identifierar sig starkt med bostadsområdet och ger uttryck för att de känner ett utanförskap i förhållande till samhället i stort. För flera unga uppfattas det vara en slags målbild att vara en del av ett kriminellt nätverk, där de äldre kriminella fungerar som förebilder. Dessa barn och ungdomar beskrivs ofta sakna en trygghet i hemmet varför "att hänga i centrum" blir en del av dessa unga personers vardag, där de också exponeras för en kriminell livsstil som ser ut att vara fylld med status och verkar

innebära en gemenskap. Den socioekonomiska utsattheten är ytterligare en aspekt som lyfts, att många unga saknar ekonomiska medel och ser kriminalitet som en snabb väg till ekonomisk framgång men också som ett sätt att hjälpa till hemma med en extrainkomst. Därutöver lyfts finansiering av eget missbruk av narkotika för vissa som en drivkraft till narkotikaförsäljning och stöldbrott.

De barn och unga som i områdesdokumenten lyfts som särskilt sårbara sett till risk för att involveras i områdets kriminella nätverk, beskrivs vara barn och unga med låga skolresultat, unga som bor i området eller dess närhet och som har ett eget narkotikamissbruk, och barn unga som har släktingar eller nära vänner som redan är involverade i kriminella nätverk. Det finns även lokalpolisområden som uppmärksammat att barn och unga som bor på asylboenden samt ensamkommande barn är en riskgrupp. Därutöver omnämns även barn som varit involverade i fysiskt våldsamma konflikter

4.3.2 *Platser som barn och unga besöker blir kontaktytorna*

De miljöer där barn och unga kommer i kontakt med de kriminella aktörerna är skiftande, men en röd tråd är att det är platser där barn och unga spenderar sin normala fritid eller rör sig inom ramen för sina rutinaktiviteter. Där är bostadsområdet, narkotikaförsäljningsplatser, centrummiljöer, torg och fritidsgårdar samt skolmiljön och bibliotek platser som återkommande lyfts som platser där insocialisering och rekrytering av barn och unga sker.

Lokalpolisområdena beskriver att platserna för de lokala kriminella nätverkens narkotikahandel också fungerar som en sorts rekryteringsyta. Dessa platser för narkotikaförsäljning uppges i flera fall finnas i eller i anslutning till olika centrumanläggningar och torg. Dels rekryteras barn och unga i och från det egna området på dessa platser, dels rekryteras barn och unga från de närliggande områden där nätverken har narkotikaförsäljningsplatser. De lokala nätverken beskrivs ofta som att de kontrollerar narkotikaförsäljningen i området och att den rekryteringen som sker, sker i syfte att stärka narkotikaverksamheten.

Unga beskrivs komma i kontakt med, och dras in i, de kriminella nätverken när de framför allt vistas på platser som centrumanläggningar och öppna drogscener. Därutöver har flera beskrivningar inkommit som handlar om att kontakt mellan barn och unga och äldre kriminella individer knyts på fritidsgårdar. Lokalpolisområdena ger exempel på att äldre kriminella uppges vara på eller i nära anslutning till fritidsgårdarna dels i syfte att knyta kontakter med de yngre, dels i syfte att sälja narkotika. Det ges även exempel på fritidsgårdar som har valt att stänga ner sin verksamhet med anledning av att nätverksindivider besöker fritidsgården och det bedömdes finnas risk för att barn och unga genom deras närvaro skulle rekryteras in till nätverken. Det finns även uppgifter om problem med att äldre individer försöker ta sig in på fritidsgården i området samt att de söker kontakt med ungdomar som är på väg till eller från fritidsgården. Fritidsgården kan också vara en kontaktpunkt dit ungdomar från andra närliggande områden sökt sig i syfte att "bli rekryterade". Utöver de miljöer som nämnts ovan beskrivs även skolmiljön som en av de platser där rekryteringen och insocialiseringen sker.

4.4 Ett bredare perspektiv på problemen

I den myndighetsgemensamma lägesbilden för 2023⁴⁸ beskrivs att det finns indikationer på att lokala nätverk har etablerat sig i ett större geografiskt område och blivit regionala och i vissa fall nationella, såsom exempelvis brottslighet kopplad till släktbaserade kriminella klaner eller narkotikanätverk. Det är viktigt att påpeka att detta är högst påtagliga polisiära problem i en lokal kontext. Dessa problem och de områden de framträder i uppfyller ofta inte kraven i stadiemodellen för att fullfölja inhämtningens samtliga steg (se avsnitt 2.1). Det betyder att det är viktigt att ha en medvetenhet om att de problem med kriminell påverkan på lokalsamhällen som beskrivs i denna lägesbild inte är de enda polisiära utmaningar som finns i landet. Den nationella lägesbilden över de utsatta områdena i landet är dock en viktig del i att beskriva hur vissa allvarliga problem koncentreras till relativt begränsade miljöer och medför konsekvenser med stor räckvidd.

Förutom detta så är andra återkommande lokala problem som beskrivits och rapporterats in (i samband med inhämtningen för lokal kriminell påverkan) de senaste åren, kopplade till förhållanden i områden/tätorter där det finns problem, men i en annorlunda kontext än i utsatta områden. Det kan röra kriminell påverkan som sker i exempelvis centrummiljöer, vid bensinmackar, resecentrum eller andra samlingsplatser där kriminella vistas och påverkar tryggheten för boende och de som arbetar eller passerar i området. Problematiken återfinns inte i något geografiskt mönster över Sveriges yta, utan finns utspritt i alla polisregioner. Några exempel på problematik som inkommit är:

- Normbrytande ungdomar med låg tillit till samhället är en grupp som ökar.
- Motorburen ungdom står för ordningsstörningar och skapar otrygghet för kringboende.
- Vanligt förekommande kriminell verksamhet är narkotikahantering och tillgreppsbrott, som ofta begås för att finansiera ett missbruk.
- Den kriminella strukturen är mer löst sammansatt med mindre förankring till specifika områden än i större städer.
- Stora ytor och långa avstånd är till fördel för de med avsikt att bedriva brottslig verksamhet.
- Ett fåtal tungt belastade kriminella får stor påverkan på den kriminella strukturen.
- Där det finns förankring av tyngre kriminella begås även utpressning och våldsbrott, samt en mer strukturerad narkotikaförsäljning, i större utsträckning.

Detta är också påtagliga polisiära problem i en lokal kontext och ska inte förringas eller negligeras för att de inte inkluderas i denna lägesbild. Dessa problem behöver också adresseras såväl av polisen som av samverkanspartners för att undvika att de förvärras, och de bör både vara utgångspunkten i ett lokalt problemorienterat polisarbete såväl som viktiga beståndsdelar i de brottsförebyggande arbete som kommunerna har fått ett förtydligat ansvar för.

⁴⁸ Myndighetsgemensam lägesbild. Organiserad brottslighet 2023. Dnr A215.519/2023. Polismyndigheten, Noa.

5 Polisiära åtgärder och det fortsatta arbetet

Utsatta områden är ett begrepp som fått fäste långt utanför Polismyndigheten. Flera typer av åtgärder behövs på flera olika nivåer inom polisen för att hantera problematiken, men problematiken i områdena berör även andra aktörer i samhället, både inom den privata och offentliga sektorn. Samverkan är därför en nödvändig del av de åtgärder som vidtas. Problemen kan inte lösas av polisen på egen hand, det krävs förenade krafttag från hela samhället.

Problemen med utsatta områden påverkar inte enbart de geografier som kategoriseras som utsatta, även områden utanför dessa - och ibland hela landet - berörs av situationen. Detta innebär att de åtgärder som vidtas för att hantera problemen kan vara av generell karaktär, och sakna uppenbar koppling till de aktuella områdena. I detta avsnitt redogörs både för åtgärder som vidtagits på lokal nivå i områdena och mer generella åtgärder av relevans för arbetet med att hantera problemen i landets utsatta områden.

5.1 Åtgärder på lokal nivå

Under 2023–2024 har det skett, och planeras för, en ökning av operativa resurser i lokalpolisområden med utsatta områden. Det handlar främst om ingripande- och områdespoliser, men kan även röra exempelvis utredare med kunskap om ekonomisk brottslighet. Utredningsstöd (internationellt operativ handläggare) som har ett internationellt fokus har tillförts vissa lokalpolisområden med utsatta områden, för att möjliggöra snabb och direkt kontakt med andra länder via säkra kommunikationskanaler. Detta förstärks genom användandet av gränspolisiära arbetsmetoder som verktyg för att komma åt utländska medborgare i kriminella nätverk som ägnar sig åt systematisk brottslighet i Sverige. Därutöver ska förmågan avseende analys, genomförande av åtgärder, uppföljning och utvärdering i det brottsförebyggande arbetet särskilt stärkas.⁴⁹

I samtliga lokalpolisområden med utsatta områden genomförs cylindermodellen (se avsnitt 2.1.3) inom ramen för inhämtningen av uppgifter för bedömning av kriminell påverkan i lokalsamhället. Cylindermodellen används av lokalpolisområdena för att få kunskap om vilka individer som är kopplade till den lokala lägesbilden och för att rikta lokala åtgärder mot dessa. Målsättningen är att lokalpolisområdena i en högre utsträckning ska kunna arbeta proaktivt och kunskapsbaserat med individerna i cylindern.

Flera lokalpolisområden med utsatta områden har under tidigare år lyft behov av fast kameratebevakning. Polismyndigheten fick 2022 extra medel för att snabba på teknikutvecklingen och öka den brottsbekämpande förmågan. Polisen stärker nu sin tekniska utveckling för att kunna öka polisens förmåga att bekämpa brott, minska gapet mellan brottsligheten och brottsbekämpningen samt öka tryggheten. Genom en fördubbling av antalet fasta och tillfälliga kamerapunkter har satsningen lett till en ökad bevakningsförmåga. Polisen har även tillfört externa videoströmmar från exempelvis kommuner och kollektivtrafik, som hjälper till att bevisäkra händelser i utredningssyfte.

⁴⁹ Polismyndighetens strategi för det brottsförebyggande arbetet (PM 2022:12). Polismyndigheten.

5.1.1 Samverkan på den lokala nivån

Lokalpolisområden med utsatta områden samverkar med kommuner och andra aktörer och operativa insatser genomförs regelbundet. Samverkan sker även med lokala föreningar och fastighetsägare i syfte att bland annat öka social kontroll och stärka den kollektiva förstågan. Gemensamma lokala lägesbilder tas fram med lokala samverkansaktörer, då det är en viktig grund att alla lokala aktörer har samma bild av vilka problem som finns i området. Lokala trygghetsmätningar används i olika utsträckning i syfte för att samla in och belysa medborgarperspektivet. De gemensamma lokala lägesbilderna utgör grunden för ökad samsyn och underlättar för en effektiv samverkan mellan polis, kommun och andra lokala aktörer. Kommunpoliserna har en viktig roll i arbetet gentemot kommuner, socialtjänst och fastighetsbolag för utbyte av information om och till den gemensamma lägesbilden.

Arbetet med att hämta in information och underlag från olika samverkansaktörer är viktigt för att skapa en så heltäckande lägesbild som möjligt över situationen i området. För att exempelvis skapa en bättre bild av hur mycket narkotika som används av medborgarna i en kommun har ett samarbetsprojekt mellan lokalpolisen och kommunen startat, i vilket man mäter halterna av narkotiska preparat i avloppsvatten. Syftet är att över tid kunna följa omfattningen av användningen av narkotika och vilka typer av narkotika det är som används.

Flera lokala initiativ har tagits vad gäller just förstärkt lokal och regional samverkan bland landets lokalpolisområden. Några av de mest vanligt förekommande lokala samverkansformerna som används för att förebygga att barn och unga begår brott, är samverkansformen skola, socialtjänst, polis och fritid (SSPF⁵⁰) samt sociala insatsgrupper (SIG). Samverkansformerna har utvecklats för olika målgrupper. SSPF utvecklades för att upptäcka ungdomar i riskzon att begå brott eller med begynnande kriminalitet. Här samverkar skola, socialtjänst, polis och fritidssektor. Både SSPF och SIG är fortsatt metoder som implementerats och används i de utsatta områdena.

Varje lokalpolisområde har en avhopparsamordnare och det finns en nationell handbok⁵¹, som är ett styrdokument, till stöd till denna roll och till avhopparverksamheten. Då avhopparverksamheten är ett samarbete med respektive kommun så har alla kommuner med utsatta områden också en referensgrupp som polisen deltar i för kontinuerliga möten. Detta arbete har under de senaste åren lett till en ökning av individer som vill hoppa av den kriminella banan. Dessutom arbetar polisen uppsökande och med motiverande samtal inom ramen för Group Violence Intervention (GVI). GVI är en strategi för att minska grovt våld i kriminella miljöer, och bygger på samverkan mellan polis, kommun, frivård och lokalsamhälle. Regeringsuppdraget 2021 till Polismyndigheten att sprida GVI till fler orter i Sverige har tagit fart och GVI-strategin har etablerats på flera orter och bedrivs med utgångspunkt i de lokala förutsättningarna.

5.2 Regionala och nationella åtgärder

Cylindermodellen används även av polisområdena och polisregionerna med syfte att kartlägga, prioritera och kommunicera brottsbekämpande behov och åtgärder kring de individer och grupper som bedöms ha störst kriminell påverkan (utifrån dessa respektive

⁵⁰ Eller SSP om det är skola, socialtjänst och polis.

⁵¹ Polismyndighetens handbok för avhopparverksamheten (PM 2023:6). Polismyndigheten.

områdesnivåer). Flera konkreta åtgärder, för att säkerställa ett framgångsrikt utredningsarbete riktat mot cylinderpersonerna, har genomförts på flera av landets polisområden med utsatta områden.

En regional särskild händelsen (SH Frank) startades i Stockholm för arbetet mot det dödliga våldet. SH Frank övergick senare till att bli en nationell operation (Frigg) och vidare till en nationell särskild händelse (NSH Frigg). NSH Frigg har som syfte att kraftsamla för att förhindra och bekämpa det dödliga våldet. En identifierad framgångsfaktor i arbetet hittills sedan SH Frank startade är att polispersonal med olika kompetenser roterar i operationen. Detta medför dels att personal kompletterar varandra kunskapsmässigt, dels minskar det risken för att arbetet sker i så kallad stuprörsform. Att polisen arbetar synkroniserat, från lokalpolisområdesnivå till den internationella arenan, är mycket viktigt utifrån perspektivet om en framgångsrik brottsbekämpning. De operativa insatser som har bildats på lokal och regional nivå (som ett svar på det grova våldet) har fungerat väl och har skapat nya samverkans- och koordinerande roller, som har varit framgångsrika både inom Polismyndigheten men också i samverkan med andra myndigheter.

Genom den nyetablerade enheten vid Noa, enheten för utveckling av brottsbekämpning (UB), ska en sammanhållen förmågeutveckling bedrivas. UB:s uppdrag är att prioritera och samordna utvecklingen av brottsbekämpningen i myndigheten, vilket kommer underlätta arbetet avseende att problematiken runt utsatta områden skär genom samtliga verksamhetsområden. I slutet av 2022 bildades nationellt våldscenter (NVC). Under 2023 ska NVC ta fram beslutsunderlag i form av en lägesbild över det grova våldet. Under 2022 startade också det nationella skjutvapencentret (SVC), som är en del av NVC. SVC arbetar i första hand med operativa ärenden nationellt och internationellt. Att öka uppkläringen av grova våldsbrott och andra brott som sker i utsatta områden är en av polisens prioriteringar. Noa har även tagit fram en ny version av polisens metodstöd för utredning av grova våldsbrott (Pug). Denna version bygger på polisregionernas kunskap och det centrala i metodstödet är bevisvärdering.

I ett samarbete som pågår mellan Noa, Försvarshögskolan, Lunds universitet och Malmö universitet utvecklas metodstödet Risk Terrain Modelling (RTM). RTM är ett metodstöd för geografiska analyser vars syfte är att öka förståelsen lokalt för varför brott och problem koncentrerar sig till vissa geografiska platser. Detta metodstöd drivs nu som pilot i flera polisregioner.

Ärenden där polisanställda blivit utsatta för otillåten och otillbörlig påverkan visar att utsattheten skiljer sig åt mellan polisregionerna. Det förekommer dock alltjämt och Polismyndigheten arbetar med att stärka skyddet för polisanställda. Under 2022 har ett metodstöd för vittnesmål och sakkunnigutlåtande vid domstolar tagits fram under 2022 för att ge råd och vägledning för polisanställda, genom att dels ge rekommendationer vid vittnesmål, dels visa på ett förhållningssätt som ger styrka åt vittnesmålen och som tar hänsyn till olika säkerhetsfrågor.

5.2.1 Samverkan på regional och nationell nivå

Den myndighetsgemensamma inriktningen för satsningen mot organiserad brottslighet inriktas mot aktörs- eller fenomenbaserad organiserad brottslighet. Ett flertal nationella och regionala insatser pågår parallellt, flera av dessa i utsatta områden. I den nationella myndighetsgemensamma insatsen Freja arbetar tolv myndigheter tillsammans med att begränsa de

ekonomiska tillgångarna och riktar sitt arbete mot aktörer. Myndigheter som deltar i detta arbete är till exempel Försäkringskassan, Ekobrottsmyndigheten, Migrationsverket, Kriminalvården, Skatteverket, Tullverket och Säkerhetspolisen. Arbetet mot våldsaktörer bedrivs även genom internationellt samarbete vilket på senare tid har blivit mer aktuellt eftersom flera av de som klassas som de mest drivande våldsaktörerna under perioder är bosatta utomlands. Gränsöverskridande samarbetsmodeller för att arbeta brottsförebyggande och för att lösa lokala brottsproblem i Sverige görs tillsammans med bland annat tysk och italiensk polis. Under ledning av den internationella enheten vid Noa har både teoretisk och praktisk utbildning genomförts tillsammans med andra aktörer i rättskedjan utöver Polismyndigheten, så som Åklagarmyndigheten och flera domstolar.

Narkotikahandeln bedöms vara basförsörjningen i de kriminella nätverken i utsatta områden. Att säkerställa möjligheten att bedriva narkotikahandel är en av anledningarna till att nätverk rekryterar unga. Det grova våldet löper ofta parallellt med narkotikahandeln. Nätverk och kriminella aktörer med bakgrund i utsatta områden i Sverige har etablerat sig i andra länder. Polismyndigheten har därför löpande underrättelsedrivet samarbete med andra brottsbekämpande myndigheter nationellt och internationellt, vilket har varit mycket framgångsrikt. Samarbetena har lett till att flera gripanden och att flera förundersökningar har inletts och lett till fällande domar. Polismyndigheten har även tagit initiativ till ett långsiktigt samarbete med Tullverket för det gränsnära samarbetet för att bekämpa den grova organiserade brottsligheten där narkotika är en betydande del. I arbetet ingår att vidta åtgärder för en gemensam inriktning och förstärkning av det gränsnära samarbetet, för säkerställande av informationsdelning i den utsträckning som lagstiftningen tillåter, samt en gemensam plan för utveckling och uppföljning av bekämpning av den illegala handeln med narkotika.

Att arbeta med barn och unga i utsatta områden är ett komplext arbete där brottsbekämpande arbete i samverkan med andra aktörer lokalt, regional, nationellt och internationellt, är viktigt. Att arbeta systematiskt och parallellt med samverkansformer inom ramen för detta är fortsatt betydelsefullt för arbetet med att skapa trygghet och ordning i de utsatta områdena. Ett par samverkansmetoder för arbete med barn och unga beskrivs nedan (se avsnitt 5.3). Flera av dessa metoder håller på att implementeras i Polismyndigheten. Det är dock upp till respektive polisregion att avgöra vilka samverkansmetoder som passar bäst utifrån respektive lokal lägesbild.

5.3 Det brottsförebyggande arbetet

Polismyndigheten beslutade i juni 2022 om en strategi för brottsförebyggande arbete⁵² och implementering av denna strategi pågår. Polismyndighetens brottsförebyggande strategi är ett ramverk och en inriktning för att långsiktigt utveckla förmågan och öka effekten av det brottsförebyggande arbetet. Strategin syftar till att minska brottsligheten, öka tryggheten och reducera risker och sårbarheter i samhällssystemen. Polisen ska med stöd av den brottsförebyggande strategin inom myndigheten och tillsammans med andra aktörer utveckla det brottsförebyggande arbetet i alla kontexter och delar av landet. Detta ska ske genom att polisen ska utveckla ett än mer proaktivt förhållningssätt i det brottsbekämpande arbetet samt att fler medarbetare i myndigheten ska bidra till att förebygga brott i sina olika roller och ansvarsområden.

⁵² Polismyndighetens strategi för brottsförebyggande arbetet (PM 2022:12). Polismyndigheten.

Som en del i arbetet med att skapa förutsättningar för att långsiktigt minska brottsligheten, har modellen ”Rätt Kurva” implementerats som en pilotverksamhet på flera håll inom Polismyndigheten. Rätt Kurva är en metod där socialpedagoger och erfarna poliser arbetar förebyggande mot att barn och unga blir en del av den organiserade brottsligheten. Målgruppen är barn och ungdomar mellan 8 och 15 år vars livssituation präglas av så pass många problem att det bedöms finnas risk för att de rekryteras till brottslighet. Modellen bygger på idén om att ett ingripande måste ske så fort som möjligt, innan den brottsliga ”karriären” tar fart.

Behovskompassen är ytterligare en metod som Polismyndigheten arbetar utifrån. Behovskompassen syftar till att säkerställa att behov som barn har i olika åldrar tillgodoses, metoden synliggör också olika delar av barns välbefinnande. Vissa behov har alla barn i alla åldrar gemensamt. Hur behoven ser ut och hur de vuxna bäst tillgodoser dem förändras i takt med barnets stigande ålder och varierar mellan olika individer. Behovskompassen syftar till att hjälpa till med att säkerställa att barn, vårdnadshavare och polisen har en gemensam förståelse för hur tillgodogörande av barns behov påverkar barns välbefinnande.

Risktrappan är en del av Polismyndighetens arbete för att reducera dödligt våld samt en del av den brottsförebyggande strategin. Den syftar till att tydliggöra och underlätta polisens förebyggande arbete med barn och unga i riskzonen. De olika trappstegen visar ett sammanhållet system av åtgärder som polisen arbetar med, utifrån barnet eller den unges grad av involvering i normbrytande beteende och kriminalitet. Polisen har genom detta ett gemensamt språk för bedömning och ett nationellt system för social brottsprevention riktat mot barn och unga. Trappan går att använda för olika typer av brott och för unga i kriminella miljöer med hotbild. Trappan är ett strategiskt och operativt stöd för att på lokal nivå kartlägga och beskriva problembilden avseende barn i risk, prioritera insatser och lyfta in i samverkan.

Tillsammans med en utsedd polisregion leder Noa också ett arbete för att utveckla skyddsbedömningar när det förekommer hot kring barn. Målgruppen för utvecklingsarbetet är barn i riskzon för att hamna i kriminalitet och rekryteras till kriminella gäng. Arbetet utgår från vikten av delaktighet från barnet och vårdnadshavare och att arbetet sker gemensamt från polisen, barnet och vårdnadshavaren samt socialtjänsten.

Polismyndighetens arbete för att bidra till att förebygga extremism och terrorism sker i det kontaktskapande arbetet i lokalpolisområdena. För att arbeta strukturerat med åtgärder för att bättre motverka eller hantera terrorism skapade Polismyndigheten under 2022 två nya interna utbildningar med fokus på våldsbejakande extremism. Utbildningarna är främst avsedda för lokalpolisområdenas kommun- och områdespoliser och kursinnehållet rör bland annat samverkan med andra myndigheter inom dessa frågor. Polismyndigheten ingick under 2022 dessutom i en aktörsgemensam arbetsgrupp skapad av Center mot våldsbejakande extremism (CVE). Arbetsgruppen tar fram rekommendationer för att förtydliga och effektivisera aktörssamverkan vid oro för en elev eller vid en allvarlig händelse som uppstår på en skola. Polismyndigheten har också deltagit i ett EU-finansierat projekt med mål att stärka trossamfundens och församlingarnas säkerhetsarbete. Projektet avslutades sommaren 2023 och det har inom ramen för detta tagits fram särskilda rekommendationer för Polismyndigheten att arbeta vidare med.

5.4 Det fortsatta arbetet

Som framgår av avsnitt 5 krävs breda insatser för att bemöta problemen i utsatta områden. För Polismyndighetens del behöver den strategiska ledningen säkerställa att myndigheten som helhet har den förmåga som krävs för att bemöta och inventera problemen, både på olika nivåer och i olika tidsperspektiv.

Efter internrevisionens granskning av polisens arbete i utsatta områden 2022⁵³ fattade RPC beslut⁵⁴ om att organisationen skulle upprätta åtgärdsplaner för att förbättra de utmaningar som pekades ut i rapporten. Detta har gjorts utifrån inriktningen att för att de åtgärder som redan görs i utsatta områden ska få genomslag bör de omfatta en större del av verksamheten och inte begränsas till att enbart omfatta aktiviteter kopplade till de utsatta områdena. Den strategiska ledningen och styrningen för utsatta områden utgör en del av verksamheten som helhet. Likaså att säkerställa förmåga och en bedömd lägesbild. För att nå önskad effekt avseende arbetet i de utsatta områdena krävs således en utveckling inom hela verksamheten. Begreppet utsatta områden har således inte någon unik verksamhetslogik som skiljer sig från övrig polisverksamhet eller kräver andra metoder.

Utgångspunkten i arbetet med utsatta områden behöver även fortsatt vara att gemensamma lägesbilder tas fram samt att samtliga organisatoriska nivåer inom Polismyndigheten omfattas av den samverkan som krävs - där civilsamhället, kommunen, företagare och fastighetsägare ingår. I syfte att öka den kollektiva förmågan i de utsatta områdena är det viktigt att fortsätta fånga upp de goda krafter och det lokala engagemang som finns i områdena samt att få det att växa. Att arbeta med fokus på individer, grupperingar och platser ska ses som en ram för de metoder och modeller som polisen använder i arbetet med utsatta områden. Även om begreppet ”utsatta områden” hänvisar till avgränsade geografiska platser behöver problemen i områdena, utöver de insatser som är fokuserade på fysiska platser, även hantearas genom att insatser bedrivs mot individer och grupperingar.

Kommunerna har sedan den 1 juli 2023 ett lagstadgat ansvar för det brottsförebyggande arbetet. Detta innebär att polisen och kommunerna blir jämbördiga samarbetspartners i större utsträckning än tidigare – dock med olika roller och ansvar. Polisen ser positivt på att de kommunala samordnarna i och med detta kommer att kunna ägna sig åt brottsförebyggande arbete tillsammans med polisen i en högre grad. Polisen har på polisområdesnivå inför detta tagit initiativ till möten med kommunala tjänstemän och samordnare för att planera utformningen av det brottsförebyggande uppdraget.

Polismyndigheten, Socialstyrelsen och Statens institutionsstyrelse lämnade i september 2023 förslag på en struktur för systematisk och långsiktig samverkan mellan myndigheter och aktörer på nationell, regional och lokal nivå.⁵⁵ Syftet är dels att förhindra att barn och unga socialiseras och rekryteras in i miljöer kopplade till organiserad brottslighet och gängkriminalitet, dels att säkerställa att effektiva och ändamålsenliga åtgärder vidtas när barn och unga är inblandade i grov kriminalitet.

⁵³ Granskning av polisens arbete i utsatta områden (dnr A699.480/2021), Internrevisionen, Polismyndigheten, 2022.

⁵⁴ RPC 127/2022.

⁵⁵ Rapporten Bob – barn och unga i organiserad brottslighet (dnr A237.344/2023). Polismyndigheten, Socialstyrelsen, Statens institutionsstyrelse, 2023.

Från den 1 oktober 2023 har Polismyndigheten genom ny lagstiftning fått utökade möjligheter att använda hemliga tvångsmedel för att mer effektivt kunna förhindra, utreda och lagföra allvarliga brott. Flera initiativ på Polismyndigheten har påbörjats för att ta tillvara hemliga tvångsmedel som verktyg för brottsbekämpning. Dessa kommer att bland annat kunna användas i preventivt syfte mot gängkriminella för att förhindra dödliga skjutningar och sprängningar och annan allvarlig brottslighet kopplad till kriminella nätverk.

5.4.1 *Fördjupad kunskap som kan påverka det framtida arbetet – några exempel*

Utsatta områden är ofta naven för kriminell ekonomi. Därför måste också kunskapen om kriminell ekonomi finnas i alla organisatoriska delar i Polismyndigheten, varför exempelvis utredare med denna kompetens nu finns på flera av landets lokalpolisområden. Vidare behöver kunskapen även finnas hos samtliga samverkansaktörer (både inom myndigheter men även hos andra samverkansaktörer) som arbetar brottsbekämpande. Att bedriva en tillgångsriktad brottsbekämpning genom att komma åt de kriminellas pengar är ett viktigt instrument då pengarna är drivkraften för många av de kriminella. Att arbeta med cylindermodellen, tillsammans med andra framtagna modeller, för att identifiera aktörerna bakom den kriminella ekonomin ses som fortsatt viktigt. Polismyndigheten ser positivt på den nya lagstiftningen gällande självständigt förverkande som förväntas träda i kraft under 2024. Polisen kan då lättare komma åt kriminella aktörer högre upp i hierarkin, personer som inte alltid begår brotten själva men som tar del av merparten av brottsvinsterna.

Det är av vikt att fortsätta att dela information mellan brottsbekämpande myndigheter för att upptäcka brottslighet och identifiera sårbarheter i befintliga system och regelverk. Ökad informationsdelning och breddad samverkan mellan myndigheter är grunden för en gemensam lägesbild. Den digitala utvecklingen kommer även fortsatt att länka ihop olika arenor, vilket kommer att ställa nya krav inom och mellan samhällsaktörer på bredare operativt samarbete, informationsdelning och gemensamt brottsförebyggande arbete. Att polisiär närvaro också finns digitalt är av stor vikt för att till exempel förhindra eller begränsa möjligheterna till nyrekrytering. En gemensam analys och lägesbild ökar sannolikheten för framgångsrikt, proaktivt och mer träffsäkert agerande och samtidig förståelse för samverkande faktorer ur olika perspektiv.

Det finns sannolikt en kunskapslucka om kvinnors roll och inflytande inom kriminella nätverksmiljöer då detta tenderar att förbises.⁵⁶ Under perioden 2019–2021 var mellan 21 och 33 procent av de flickor⁵⁷ som placerades hos Statens institutionsstyrelses verksamheter inom ramen för lagen (1990:52) om särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU) placerade på grund av kriminalitet⁵⁸. Av inrapporterade aktörer i cylindermodellen var drygt 5 procent kvinnor. Flickors normbrytande beteende och brottslighet kan behöva kartläggas bättre framöver.

⁵⁶ Kriminella nätverk inom den organiserade brottsligheten i polisregion Stockholm 2021 (dnr A584.033/2021). Polismyndigheten.

⁵⁷ Placerade inom ramen för LVU innebär en ålder under 21 år.

⁵⁸ Statens institutionsstyrelse, egen statistik.

6 Bilaga

6.1 Sammanställning av områden där grad av utsatthet bedöms ha ändrats

Tabell 19. Områden där grad av utsatthet 2023 bedöms ha ändrats från 2021.

Polisregion	LPO	Område	Bedömning 2021	Bedömning 2023
Stockholm	Globen	Älvsjö/Solberga	Utsatt område	Ej utsatt område
	Globen	Östberga	Utsatt område	Ej utsatt område
	Sollentuna	Edsberg	Utsatt område	Ej utsatt område
	Järfälla	Termovägen	Utsatt område	Ej utsatt område
	Södertälje	Hovsjö	Riskområde	Särskilt utsatt område
	Södertälje	Saltskog	Ej utsatt område	Utsatt område
	Solna	Hagalund	Ej utsatt område	Utsatt område
Syd	Kristianstad	Charlottesborg	Utsatt område	Ej utsatt område
	Malmö Norr	Södra Sofielund (Seved)	Särskilt utsatt område	Riskområde
	Landskrona	Karlslund	Riskområde	Utsatt område
Väst	Storgöteborg Hisingen	Biskopsgården	Särskilt utsatt område	Riskområde
Öst	Norrköping	Hageby	Ej utsatt område	Utsatt område
	Eskilstuna	Årby	Ej utsatt område	Utsatt område
	Eskilstuna	Lagersberg	Utsatt område	Ej utsatt område
Mitt	Uppsala/Knivsta	Gottsunda	Särskilt utsatt område	Riskområde