

En nationell översikt av kriminella nätverk med stor påverkan i lokalsamhället

Sekretessprövad version



Polisen



Rikskriminalpolisen

Underrättelsesektionen

Oktober 2014

Utgivare: Rikskriminalpolisen, Box 12256, 102 26 Stockholm
Dnr: A452.732/2014
Omslagsfoto: Rikskriminalpolisen
Upplaga: Sekretessprövad version

1

Sammanfattning

I Sverige finns i nuläget 55 geografiska områden där lokala kriminella nätverk anses ha negativ påverkan på lokalsamhället. Områdena är fördelade över 22 städer – från storstäder till mindre orter och anses vara socioekonomiskt utsatta. Det stora kriminella genomslaget på lokalsamhället förefaller vara knutet till den sociala kontexten i områdena snarare än på en vilja hos de kriminella att ta makten och kontrollen över lokalsamhället.

De kriminella aktörerna i områdena tycks inte ingå i strukturerade gäng utan snarare i löst sammansatta nätverk med bred förankring i ungdomsmiljön. De bedöms generellt ha låg strategisk förmåga. Det finns dock några undantag i storstadsområdena, där ett fåtal nätverk beskrivs som mer strukturerade och anses besitta en högre strategisk förmåga.

Aktörerna kan grovt delas i ett yngre och ett äldre skikt som till viss del knyts samman av släktskap. De yngre ingår vanligen i löst sammansatta kriminella nätverk centrerade kring ett fåtal tongivande personer. Deras brottslighet är mindre komplex och består ofta av narkotikaförsäljning till missbruksledet, stölder och inbrott i närområdet. De äldre är mer strukturerade och är involverade i mer organiserad brottslighet såsom avancerade stölder och organisering av narkotikatillförseln till områdena.

Vanligt förekommande brott bland de lokala kriminella i områdena är bland annat öppen narkotikahandling, kriminella uppgörelser som yttrar sig i grova våldsytringar på allmän plats, olika former av utpressning och otillåten påverkan samt utåtagerande missnöje mot samhället. Samtliga av de nämnda uttrycken manifesterar offentligt kriminell makt och blir en påminnelse om vad de kriminella aktörerna är kapabla till. Det tillsammans med aktiva påtryckningar mot lokalsamhället i form av hot, våldshandlingar och utpressning antas ligga till grund för den rädsla Polisen uppfattar finns i lokalsamhället. Rädslan tar sig uttryck i att det är svårt att få personer att delta i rättsprocessen mot de lokala kriminella.

Utveckling i områdena har medfört svårigheter att utreda brott. Polisen har även i andra avseenden svårt att arbeta i dessa områden, bland annat på grund av att omgivningen reagerar mot Polisen vid ingripanden eller genom att angripa Polisens fordon.

Polisens svårigheter med att stävja de nämnda problemen kan vara en bidragande faktor till att allmänheten i flera fall uppfattar det som att det är de kriminella som styr i områdena. En sådan uppfattning kan ifrågasätta Polisens roll som garant för trygghet, och på sikt minskar allmänhetens benägenhet att vända sig till Polisen. Situationen i dessa områden är bekymmersam och har i flera fall medfört att Polisen inte kunnat fullgöra sin uppgift.

Innehåll

1	Sammanfattning	3
2	Inledning	5
2.1	Uppdraget.....	5
2.2	Avgränsning	5
2.3	Metod och underlag.....	5
2.3.1	Externa underlag.....	6
3	Lägesbild – beskrivning av problemet.....	8
3.1	Utsatta områden.....	8
3.2	Geografisk förekomst av utsatta områden	9
3.3	Aktörer och kriminell samverkan	10
	Yngre kriminella	10
	Äldre kriminella	10
3.4	Brott och ordningsstörningar i utsatta områden.....	11
3.4.1	Narkotika	11
3.4.2	Hot, våld och ekonomiska sanktioner	12
3.4.3	Stölder och utpressning av näringsidkare.....	12
3.4.4	Ordningsstörningar och social oro	13
3.4.5	Övergrepp i rättssak och otillåten påverkan	13
3.5	Påverkan på lokalsamhället	14
3.5.1	Allmänheten.....	14
3.5.2	Det lokala näringslivet	15
3.5.3	Polisen	15
4	Polisens erfarenheter gällande åtgärder	16
4.1	Kontinuerlig polisiär närvaro och strategiskt inriktade insatser	16
4.2	Samverkan.....	16
4.3	Kommunikation.....	17
5	Slutdiskussion.....	18
	Bilaga: Geografisk spridning per region	19

2 Inledning

2.1 Uppdraget

Den nationella ledningsgruppen (NOLG) lämnade utifrån seminariet den 5 februari 2014 ett uppdrag till Rikskriminalpolisens underrättelsesektion att ta fram en sådan lägesbild.

I direktivet för uppdraget anges att lägesbilden kontinuerligt ska uppdateras och fungera som ett grunddokument för Polisen. I direktivet framgår även att den kontinuerliga lägesbilden ska ge förslag på åtgärder, baserade på framgångsrika metoder, så att underrättelseinformation kan omsättas i operativa beslut. Direktivet anger även att första delen i uppdraget består i att presentera en första övergripande nationell problembild som om möjligt bör tydliggöra vilka termer Polisen kan använda för att beskriva problematiken.

Uppdraget har delats in i tre steg:

1. Definition och beskrivning av problemområdet
2. Metodik för att kontinuerligt uppdatera lägesbilden av utsatta området.
3. Förslag till åtgärder för att agera mot problembilden

Fokus för denna rapport är att definiera och beskriva problemområdet. Uppdragets andra delar berörs här endast övergripande. Dessa delar kommer att behandlas under hösten 2014 tillsammans med polismyndigheterna och därefter redovisas utförligare.

2.2 Avgränsning

Rapporten fokuserar på det som i direktivet benämns som ”territoriella gäng”. Det identifierades dock tidigt i arbetet att begreppet inte överensstämmer med problembilden sett ur nationellt perspektiv och benämningen kommer därför inte användas i rapporten.

Rapporten ska enligt direktivet inte fokusera på enskilda individer utan ge en generell beskrivning av problematiken. Detta är en första nationell lägesbild och det har utifrån befintligt material inte varit möjligt att ge en fullständig lokal och regional lägesbild, utan problematiken kommer endast beskrivas ur ett övergripande nationellt perspektiv. I rapporten berörs inte andra nätverksstrukturer, såsom exempelvis självmarkerande gäng, mer än som jämförande exempel.

2.3 Metod och underlag

Lägesbilden har i enlighet med uppdraget tagits fram i samarbete med de sju samverkansområdena (SamO). Det har inte skett genom något specifikt inhämtningsuppdrag, utan Kriminalunderrättelsetjänster (Kutar) vid samtliga SamO har lämnat befintligt skriftligt underrättelsematerial om situationen i respektive område.

Samtliga SamO har besökts under sommaren men det har inte funnits möjlighet att besöka samtliga polismyndigheter. Av materialet har man kunnat utläsa att vissa polismyndigheter varit mer utsatta för problematiken. För att få större förståelse för problemområdet har projektgruppen därför gjort studiebesök vid några av dessa myndigheter.

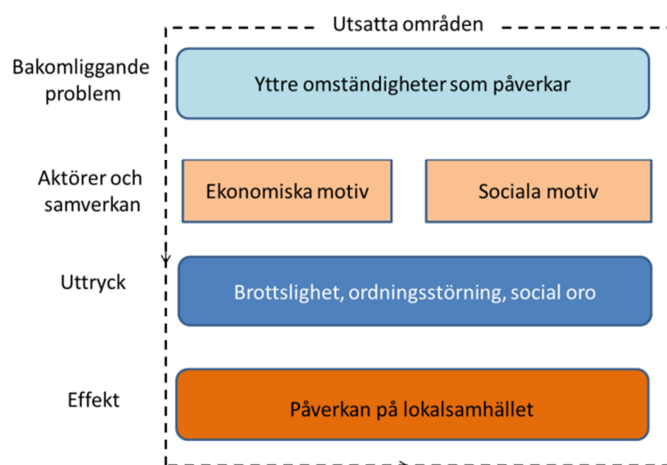
Vid besöken har diskussioner förts med olika företrädare som haft kunskap om situationen i aktuella områden. Besöken inom respektive SamO har valts ut i syfte att hitta representativa områden. Besöken har även syftat till att samla erfarenheter från polismyndigheterna gällande hur arbetet bäst utformas mot problemområdet. Dessa syn-

punkter redovisas endast kortfattat i rapporten men kommer användas som utgångspunkt för uppdragets återstående delar.

Vid besöken har nedanstående skiss använts som diskussionsunderlag för att försöka få en helhetsbild av problemet med lokala kriminella nätverk i de utsatta områdena. Övergripande har det handlat om

- vilka bakomliggande problem som anses påverkat utvecklingen
- vilka som står för brotten och hur de är organiserade
- vilka brott som är karaktäristiska
- vilka effekter Polisen upplevt att situationen fått för lokalsamhället.

Avsikten har varit att försöka åskådliggöra de olika delarna och delarnas inbördes förhållanden. Utifrån detta har även resonemang förts gällande vilka geografiska områden som Polisen uppfattar det vara problem i.



2.3.1 Externa underlag

Regeringen bedriver ett urbant utvecklingsarbete som tar sikte på att minska segregation och utanförskap i Sverige. För att identifiera områden som präglas av segregation har regeringen använt följande tre parametrar¹:

- Förvärvsfrekvens lägre än 52 procent.
- Långvarigt försörjningsstöd högre än 4,8 procent
- Gymnasiebehörighet lägre än 70 procent.

Samma kriterier har använts i detta uppdrag i syfte att se om områden² som uppfyller regeringen statistiska kriterier för segregation överensstämmer med de områden Polisen uppfattar vara utsatta för problematiken med lokala kriminella nätverk.³ Sammanfaller områdena stärker det bilden av att det föreligger ett samband mellan socioekonomisk utsatthet och problematiken. Det skulle även innebära att statistiken skulle kunna användas för att identifiera områden som riskerar att utveckla liknande problematik.

1 Arbetsmarknadsdepartementet, Urbana utvecklingsområden 2013, statistisk uppföljning utifrån 7 indikatorer, November 2013

2 Den statistik som har inhämtat från SCB är per SAMS-område och ger en mer detaljerad bild av vilka områden som uppfyller kriterierna än regeringens inhämtning på stadsdelsområden. SAMS-områden är en geografisk indelning av Sverige som SCB skapat i statistik syften.

3 Bearbetningen av statistiken är fortfarande pågående hos SCB och kan därför tyvärr inte presenteras i rapporten.

Brottsförebyggande rådet (Brå) genomför i nuläget en studie⁴ av organiserad brottslighet i Stockholm, Göteborg och Malmö. Löpande informationsutbyte har skett mellan Brå och RKP. I den här rapporten hänvisas till Brås material som beräknas färdigställas under hösten 2014.

4 BRÅ, Organiserad brottslighet i Stockholm, Göteborg och Malmö Polisens bild, 2014, Ej färdigställd rapport

3 Lägesbild – beskrivning av problemet

Under 1990-talet kunde svensk polis skönja ett nytt fenomen i vissa förorter. Lokala kriminella personer slöt sig samman och växte sig starkare i sin brottsutövning. Med hot och våld som maktmedel skapade dessa individer rädsla och otrygghet i lokalsamhället, vilket ledde till att kriminella sammanslutningar ökade sin makt. Sedan millennieskiftet har lokala kriminella nätverk knutna till geografiska områden blivit ett växande problem i Sverige.⁵

I följande avsnitt beskrivs Polisens aktuella bild av vad som kännetecknar situationen i områdena där lokala kriminella nätverk idag har stor påverkan på samhället. I det innefattas de bakomliggande problem som identifierats, vilka kriminella uttryck som är karaktäristiska och hur lokalsamhället⁶ påverkats. Studiebesök och befintligt undermåttelsesmaterial har legat till grund för denna beskrivning.

3.1 Utsatta områden

Flera av de områden där Polisen idag ser problem ingår i regeringens urbana utvecklingsarbete och uppfyller därmed regeringens statistiska krav för att klassas som socioekonomiskt utsatta områden präglade av utanförskap⁷. I Brås studie⁸ om organiserad brottslighet i storstäderna beskrivs områden där problematiken förekommer som präglade av etnisk och ekonomisk segregation, hög arbetslöshet, låg utbildningsnivå och höga ohälsotal.

I de inhämtade underlagen har det framkommit att polismyndigheterna även identifierat andra yttre omständigheter som underlättar för problematiken att uppstå och eskalera. En sådan gemensam omständighet är att många av områdena är så kallade miljonprogramsområden med upplevd bristande förvaltning av allmänna ytor och av fastigheter.

5 Brå, Organiserad brottslighet i Stockholm, Göteborg och Malmö Polisens bild, 2014, Ej färdigställd rapport.

6 Med lokalsamhälle avses här allmänheten i områdena, lokalt näringsliv och lokala representationen av offentlig sektor.

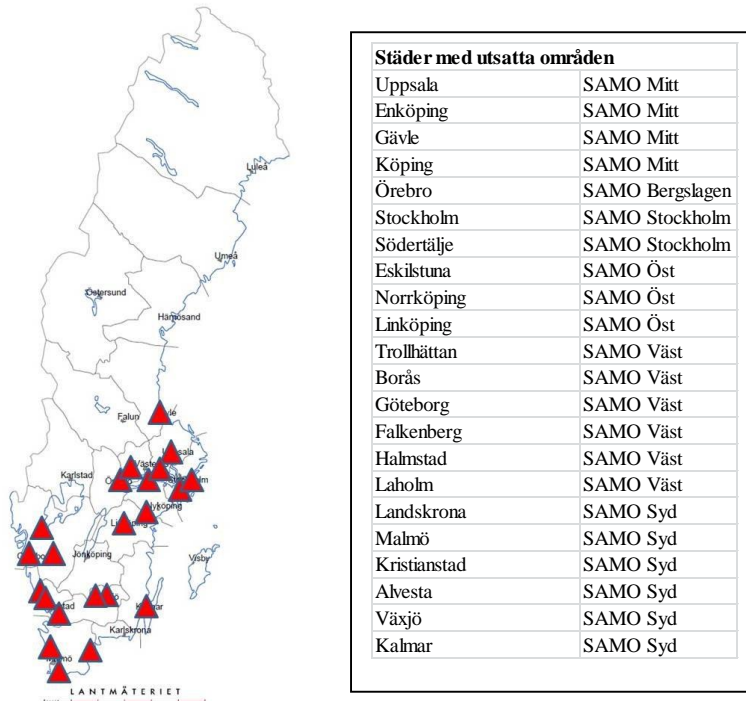
7 Förvärvsfrekvens lägre än 52 procent, långvarigt försörjningsstöd högre än 4,8 procent, gymnasiebehörighet lägre än 70 procent.

Samtliga av de 15 områden som ingår i regeringens urbana utvecklingsarbete har rapporterats som utsatta områden av Polisen.

8 BRÅ, Organiserad brottslighet i Stockholm, Göteborg och Malmö Polisens bild, 2014, Ej färdigställd rapport.

3.2 Geografisk förekomst av utsatta områden

Följande stycke syftar till att ge en övergripande bild av var problematiken finns i Sverige. En detaljförteckning på lokal och regional nivå finns i bilagan *Geografisk spridning per region*.



Figur 1 Förekomst av problematiken i Sverige

Polismyndigheterna har pekat ut 55 områden där de upplever problem med lokala kriminella nätverk som har negativ påverkan på lokalsamhället. Områdena är fördelade på 22 städer och återfinns främst i de södra och mellersta delarna av Sverige.

Problematiken finns i alla typer av samhällen – från större städer till små orter med endast ett par tusen invånare. I storstäderna Stockholm och Göteborg är problematiken tydligt knuten till ett flertal segregerade bostadsområden i förorter. Malmö har inte samma stadsstruktur och de utsatta områdena är inte lika tydligt decentraliserade. Malmö, Göteborg och Stockholm är de regioner som är tyngst belastade, sett till antal individer och antal utsatta områden inom samma stad.

Situationen i Stockholms södra delar inklusive Södertälje samt delar av nordöstra Göteborg skiljer sig mest från de övriga landet. I dessa områden bedöms problematiken vara mest utpräglad och fått störst genomslag i samhället sett utifrån hur allmänheten påverkas och vilket genomslag problematiken haft i lokalsamhället.

I norra Sverige finns i nuläget inga drabbade områden. Det finns områden i regionen som anses ha lägre socioekonomisk status med en högre koncentration av kriminella personer. De kriminella aktörerna har dock inte fått det genomslag i lokalsamhället som krävs för att falla inom problembeskrivningen för rapporten.

3.3 Aktörer och kriminell samverkan

Det har framkommit att den kriminella samverkan i områdena sker i löst sammansatta nätverk där olika sammanslutningar utför handlingar tillsammans utifrån sociala eller ekonomiska motiv. Samverkan förefaller vara snarare föränderlig än beständig och ske i olika konstellationer beroende på lojalitetsband, vilken typ av handling som ska utföras och med vilken avsikt.

De kriminella individerna i områdena kan grovt delas in i två grupper: ett yngre och ett äldre skikt, där släktband till viss del förenar grupperna och ibland utgör grunden för rekrytering in i kriminaliteten. I ett fåtal områden finns även exempel på etniska och släktbundna nätverk som ofta är etablerade sedan en längre tid tillbaka. De bedöms avvika genom att de beskrivs som mer strukturerade och anses besitta en högre strategisk förmåga än andra lokala kriminella nätverk.

För att beskriva de kriminella aktörernas strategiska förmåga kan man ta sin utgångspunkt i Kriminalarboristiska perspektivets (KAP) tre grundläggande kriminella förmågor som krävs för att bli en ”framgångsrik kriminell”: upprätthålla ett kontaktnät över tid, förvalta vinning av brott, samt förmågan att utveckla sin brottskapacitet⁹.

Yngre kriminella

Upprätthålla ett kontaktnät över tid- Som yngre kriminella räknas personer som är upp till cirka 22 år. De ingår främst i löst sammansatta kriminella sammanhang med bred förankring i den lokala ungdomsmiljön. De unga beskrivs av flera polismyndigheter ”växa” in i den kriminella sfären snarare än att aktivt rekryteras. Kriminell samverkan bland de yngre beskrivs då ofta utifrån ett antal tongivande personer med en ”svans”.

Vid samtalen med polismyndigheterna har det framkommit att i genomsnitt är antalet tongivande kriminella i de aktuella områdena tre till tio individer. I det yngre skiktet är den kriminella samverkan ombytlig. I flera områden beskrivs gängbildningar som ”dag-sländor” som kommer och går i olika konstellationer och där den gemensamma nämnaren företrädesvis är att individerna befinner sig i samma sociala kontext i det geografiska området.

Förmågan att utveckla sin brottskapacitet- De yngre kriminella ägnar sig åt mindre komplexa brott, såsom narkotikaförsäljning till missbrukarledet, stölder och inbrott i närområdet. Brotten utförs ibland på uppdrag av andra. De yngre brukar ofta själva narkotika och har en bred access till missbrukarledet genom att de tillhör samma ungdomsmiljö. Det geografiska genomslaget av den kriminalitet som utövas av de yngre sträcker sig sällan utanför det egna området.

Förvalta vinning av brott- Det finns få iakttagelser från områdena som indikerar att de yngre fullt ut kan leva på sin brottslighet. Generellt förekommer inte penningtvätt bland de yngre. Brottsvinster konsumeras snabbt och de yngre förefaller inte ha förmåga att förvalta vinning av brott, varken i form av återinvesteringar i nya brott eller genom att föra in brottsvinster i legala ekonomin.

Äldre kriminella

Upprätthålla ett kontaktnät över tid- De äldre kriminella ingår i mer fasta kriminella konstellationer och begår mer avancerade brott som kräver högre förmåga att upprätthålla ett kontaktnät över tid. Samverkan mellan de äldre kriminella präglas mer av etnicitet, släktskap eller vänskapsband än av den geografiska platsens betydelse.

⁹ Rikskriminalpolisen, Det kriminalarboristiska perspektivet (KAP), 2012

Förmågan att utveckla sin brottskapacitet- De äldre kriminella ägnar sig åt mer komplexa brottsupplägg som kräver större mått av disciplin, exempelvis transportstöder och distribution av narkotika. De verkar ofta inom ett större geografiskt område, ibland även utanför länsgränserna, och har oftare kontakter inom den grova och organiserade brottsligheten.

I vissa fall bor de äldre kriminella inte kvar i området men anlitar vid behov lokala yngre kriminella för att medverka i olika brottsupplägg, inte minst som återförsäljare av narkotika. I andra fall har äldre personer gjort ”kriminell karriär” och lämnat den områdesbundna kriminaliteten och övergått till grövre brottslighet. De äldre är sällan direkt involverade i våldsytringar även om de bevakar sina intressen i pågående konflikter.

Förvalta vinning av brott- De äldre uppfattas i högre utsträckning än de yngre kunna livnära sig på sin kriminalitet. Det faktum att komplexa brottsupplägg ofta förutsätter finansiella investeringar, indikerar också att de äldre har viss förmåga att agera strategiskt med sina brottsvinster. Denna förmåga krävs exempelvis vid handel med större partier av narkotika, där en del vanligtvis betalas vid leverans och resterande när partiet är sålt. Detsamma gäller vid transportstöder där godset måste lagerhållas, transporteras och försäljas till hälare.

Sammantaget kan den strategiska förmågan bedömas som låg i de yngre skikten och något högre bland de äldre kriminella.

3.4 Brotts och ordningsstörningar i utsatta områden

I områdena har snarlika brottsmönster urskilts och huvuddragen i dessa beskrivs i följande avsnitt.

3.4.1 Narkotika

I samtliga områden som studiebesöken redogjort för pågår en omfattande och förhållandevis öppen narkotikahandel, och det förefaller vara allmänt känt både för polis och för boende vilka individer som kan förknippas med den. Hur narkotikan tillförs områdena skiljer sig åt. Det finns fall där narkotikan smugglats direkt från utlandet eller där cannabis odlats i det egna området men i huvudsak distribueras narkotikan inom Sverige. Handeln med narkotika sker primärt mellan de utsatta områdena och via äldre kriminellas kontakter med etniskt baserade smugglingsnätverk.

Ett utmärkande drag för narkotikahandeln i områdena är att kundunderlaget består av lokala ungdomar som tillhör samma krets som narkotikaförsäljarna. Det är främst cannabis som säljs, men även andra preparat förekommer såsom kokain, amfetamin och spice. Yngre kriminella i denna typ av områden finansierar sitt missbruk på framförallt två sätt: genom att sälja, eller genom att begå stöldbrott. På så vis blir eget narkotikabruk en naturlig inkörsport till kriminalitet.

Det höga ekonomiska värdet på narkotika gör att det hela tiden finns ett stort ekonomiskt riskmoment, både för säljare och för köpare genom hela distributionskedjan. Det gör att skuldförhållanden lätt uppstår. Oenigheter vid skuldförhållanden har i flera områden lett till någon form av bestraffning eller eskalerat till konflikt.

Även andra typer av upplevda kränkningar och oförrätter av personligt slag kan vara orsaker till konflikter i miljön. Upplevda intrång på den kriminella marknaden leder även till att konflikter uppstår mellan kriminella konkurrenter inom narkotikahandlingen. För att skydda sin marknad från konkurrenter förekommer kontroller av fordon i områdena. Det har även i flera fall framgått att personer från olika områden liar sig mot en gemensam part.

3.4.2 *Hot, våld och ekonomiska sanktioner*

Hot, våld eller ekonomiska sanktioner används som styrmedel både internt och externt inom den kriminella miljön i de utsatta områdena i syfte att skydda egna intressen. Bötning¹⁰ är ett vanligt uttryck bland de yngre kriminella för att utöva makt och upplevs vara de yngres sätt att härra de äldre kriminellas beteende.

Hur maktutövningen i övrigt ser ut i de olika områdena beror på hur de olika nätverken är strukturerade. I vissa områden avgörs tvister mellan kriminella på ett strukturerat sätt. I de områdena finns även uppgifter om att ett bredare klientel vänder sig till den kriminella miljön för rättskipning. I ett område fungerar exempelvis äldre personer som åtnjuter stort förtroende i den kriminella miljön som medlare i konflikter. Påföljden blir ofta att ena parten får betala för sin oförrätt.

I ett annat område finns uppgifter om att tvister avgörs vid offentliga informella rättegångar arrangerade av tongivande kriminella. Detta verkar dock vara en enstaka lokal företeelse och har inte uppmärksammats på andra platser. I de flesta områden uppfattas maktutövning ske i en mer ostrukturerad form. Inom exempelvis den kriminella mc-miljön finns en hierarkiskt uppbyggd struktur med ett tydligt regelverk och gemensamma attribut vilket saknas bland de lokala kriminella nätverken i områdena.

Bristen på sådan struktur i de lokala kriminella nätverken medför ett större utrymme för godtycklighet och impulsiv maktutövning. Det kan vara en av förklaringarna till att många våldsamma konflikter uppstår inom lokala kriminella nätverk och att detta tar sig uttryck i grov misshandel, människorov och skjutningar. Dessa kränkningar resulterar många gånger i kraftfulla hämndaktioner vilket leder till att konflikter trappas upp.

De senaste åren har en kraftig ökning av vapen användning i dessa konflikter uppmärksammats av hela samhället, och vid flera tillfällen har våldsdåden inneburit en påtaglig risk för tredje man. Det finns inget entydigt svar på varför denna ökning skett, utan sannolikt finns det flera olika bidragande faktorer. Bedömningen är att det finns god vapentillgång bland kriminella i de aktuella områdena. Detta beror troligen inte enbart på en faktisk ökning av införsel i Sverige generellt, utan snarare på goda relationer till andra kriminella nätverk med tillgång till vapen.

För att skydda vapnen från polisen får yngre personer i uppdrag att förvara och transportera vapen åt de äldre kriminella. På så sätt minskar risken för de äldre att lagföras samtidigt som de ändå har nära tillgång till vapnen. Vapen göms i bostäder och förrådsutrymmen som tillhör anhöriga och bekanta – med eller utan deras vetskap. Transporterna inom området genomförs ofta med hjälp av mopeder där vapnen göms under sadeln eller via personer som jobbar i logistikverksamhet.

Även vid konflikter minskar äldre kriminella sin exponering genom att låta yngre personer utföra grova våldsbrott. För unga som nyligen inträtt i miljön kan ett sådant uppdrag ge ett mytomspunnet våldskapital som inger respekt.

3.4.3 *Stölder och utpressning av näringsidkare*

Utöver narkotikahandling är utpressning och stölder med efterföljande häleri de mest framträdande vinstgivande brottstyperna i de utsatta områdena. I flera av områdena utsätts lokala näringsidkare för påtryckningar och utpressning. Främst handlar det om lokala restauranger, krogar och närlivsbutiker som pressas på pengar, utsätts för så kallad beskyddarverksamhet eller tvingas att sälja smuggelvaror. Företrädare för krogbranschen drabbas av att kriminella aktörer tvingar till sig fördelar och gratisvaror. I vissa

10 "Bötning" är en form av utpressning eller rån som begås av och mot ungdomar där en skuld konstrueras och en summa ska betalas för att kompensera en upplevd eller påhittad oförrätt.

fall där de kriminella inte beviljats sådana förmåner har det lett till allvarliga konsekvenser i form av hot och våldsyttningar.

Som tidigare nämnts är stöldbrott ett vanligt sätt att finansiera missbruk. Stölderna utförs ofta av de yngre kriminella i områdena, och består främst i lokala inbrott. I vissa områden sker mer avancerade inbrottsstöder genom ”smash and grab”, transport- och kassaskåpsstöder. Det förekommer även att stölderna utförs utanför det egna lokalområdet, antingen för att försvåra Polisens utredningsarbete eller för att tillgången till de varor som efterfrågas inte finns att tillgripa i området. Det är främst tobaksvaror, konstanter och konsumtionsvaror som tillgrips. Det är inte ovanligt att olika sammanslutningar i samma område är nischade på olika typer av stöder. Det beror dels på att de specialiserat sig utifrån kompetens och tillgång till hälericentraler, dels på att de tillhör olika åldersgrupper.

3.4.4 Ordningsstörningar och social oro

I de utsatta områdena upplevs misstron mot samhället vara utbredd och på flera platser uttrycks det tydligt att Polisen inte är välkommen i området. I det vardagliga polisarbetet tar det sig uttryck i att obevakade polisbilar angrips, exempelvis genom sönderskurna däck. Ibland yttrar det sig i social oro¹¹ där bland annat polis och andra samhällsaktörer angrips¹². I flera områden vittnar poliser om att det samlas mycket folk vid ingripanden vilket kan skapa en otrygghet att verka som tjänsteman i området. Det finns även ett antal exempel från olika områden där poliser vid ingripanden blivit attackerade av personer som inte berörts av tjänsteåtgärden. I de flesta områdena upplevs trots allt poliser kunna promenera fritt och fotpatrullera utan rädsla att bli angripna.

En fråga som ofta uppkommer är i vilken grad social oro är kopplad till den kriminella miljön i områdena. Huruvida tongivande kriminella har ett finger med i oroskapandet råder det delade meningar om. Detta skiljer sig troligen från fall till fall, men en återkommande uppfattning är att äldre kriminella i den mån de vill, har inflytande att stoppa social oro i områdena. I vilken utsträckning så skett och i vilket syfte finns det för lite samlad information om för att man ska kunna dra några slutsatser.

3.4.5 Övergripping i rättssak och otillåten påverkan

En varningssignal om övergripping i rättssak är när vittnen drar tillbaka sina vittnesmål vilket har skett i flera fall i områdena. Det finns även kända exempel där vittnen och målsäganden utsatts för direkt påverkan såsom hot och våld i syfte att hindra rättsprocessens gång. I vilken omfattning det förekommer går i nuläget inte att ge en samlad bild av. Allmänheten har även i andra fall utsatts för grova våldsbrott när de inte fogat sig för de kriminellas vilja. Sådana händelser påverkar sannolikt benägenheten att samverka med polis mot de kriminella aktörerna i området.

I vilken utsträckning poliser och andra tjänstemän utsätts för otillåten påverkan i områdena är svårt att ange. Det är vanligt förekommande att poliser utsätts för hot och våld i samband med ingripanden. Om och i vilken utsträckning det sker mer strukturerat i syfte att påverka myndighetsutövning eller utanför tjänsten finns det emellertid inte tillräckligt mycket information om för att man ska kunna ge en samlad bild.

11 I RPS nationella strategi för social oro från 2014 definieras social oro enligt följande: *Socioekonomisk utsatthet i kombination med destruktiv gruppgemenskap som sammanfaller och utgör konsekvensen social oro. Denna konsekvens kan resultera i olagliga handlingar som exempelvis skadegörelse, bilbränder samt upplopp.*

12 Vid ett par tillfällen har polishus, exempelvis i Södertälje år 2005 och Malmö år 2011, beskjutits men de fallen är extrema avvikelser där individer visat sitt missnöje mot Polisen.

En uppfattning som kommit fram vid studiebesöken hos polismyndigheterna är dock att de tjänstemän som handlägger ansökningar om pengar, såsom Försäkringskassan och socialtjänsten, utsätts för mest påtryckningar från den kriminella miljön. Det finns fall där det handlat om direkt otillåten påverkan och fall där det snarare varit självcensur, det vill säga att personer blir påverkade i sin tjänsteutövning utan att ha blivit direkt hotade¹³. Rädsla för att utsättas för brott kan innebära att den enskilde tjänstemannen ändrar sitt beteende. Det behöver inte innebära att den tjänstemannen blivit utsatt för otillåten påverkan. Snarare kan det handla om att denne är passiv eller agerar på ett annorlunda sätt för att undvika en oönskad händelse såsom trakasserier, hot eller våld i framtiden.

Parkeringsvakter är en annan yrkesgrupp som har svårt att utföra sitt arbete i flera av områdena på grund av att de känner sig hotade. Det finns även fall där journalister utsatts för hot och påtryckningar.

3.5 Påverkan på lokalsamhället

Begreppet *parallellsamhälle* används ibland i samband med beskrivningar av områdena. Vad som avsetts med begreppet har varierat och innefattat olika komponenter såsom egen rättsordning i den kriminella miljön, låneverksamhet, beskyddarverksamhet eller helt enkelt att kriminella upplevs styra och diktera villkoren för befolkningen i ett visst område. I de allra flesta utsatta områden har utvecklingen inte gått så långt att det är befogat att tala om *parallellsamhällen* i betydelsen *alternativ samhällsordning*. Dock upplevs situationen fått stor effekt genom påverkan på lokalsamhället i de utsatta områdena. Påverkan sker på olika nivåer i den lokala samhällsstrukturen där allt ifrån allmänheten till näringsliv och myndighetsföreträdare berörs.

3.5.1 Allmänheten

Det är svårt att bedöma i vilken grad allmänheten påverkats och anpassat sig till problematiken i områdena. För att ändå få en uppfattning om vilken effekt det kriminella inslaget har på allmänheten kan tre indikatorer ur en polisiär utgångspunkt användas:

- Polisens uppfattning om allmänhetens benägenhet att vända sig till Polisen för hjälp
- Polisens uppfattning av allmänhetens benägenhet att delta i rättsprocessen
- Polisens uppfattning om allmänhetens benägenhet att handla varor som tillhandahålls via den kriminella miljön

Viljan att anmäla brott och medverka i brottsutredningar gentemot aktörer i områdena bedöms som låg. Flera fall beskrivs där skjutningar skett på öppen gata med många personer närvarande utan att någon anmält händelsen till Polisen. Det ger en avvikande bild av hur allmänheten normalt sett agerar vid en sådan händelse. Anmälningsbenägenheten anses vara högre gällande brott som utförts av gärningsmän utan koppling till områdena och av naturliga skäl vid brott som kräver polisanmälan för att få ersättning via försäkring eller liknande.

Rädsla anges som motiv till att vittnen och målsägande inte talar med Polisen i de utsatta områdena. Det offentliga våld som de kriminella många gånger står för i områdena blir för de boende en tydlig påminnelse om vad aktörerna är kapabla till. Det kan även räcka med ett rykte om en gärningsmans kapacitet för att mana till tystnad. I många

13 Brå; Otillåten påverkan riktad mot myndighetspersoner - Från trakasserier, hot och våld till amorös infiltration, RAPPORT 2005:18.

områden upplever poliser att allmänhetens rädsla för repressalier medför att det ordinarie rättssystemet till viss del sätts ur spel.

Sett utifrån indikatorn benägenhet hos allmänheten att handla legala och illegala varor kan endast sägas att en sådan benägenhet tydligt har konstaterats i något enstaka område och att mer information kring detta måste inhämtas för att man ska kunna dra några vidare slutsatser.

3.5.2 Det lokala näringslivet

Det lokala näringslivet påverkas av problematiken genom direkta påtryckningar från de lokala kriminella nätverken och genom att de blir brottsoffer om de utsätts för till exempel inbrott och skadegörelse. Ofta drabbas näringslivet särskilt hårt av skadegörelse vid social oro. Brotten påverkar de lokala näringslivsföreträdarna negativt och i några fall har situationen lett till att företag flyttat från områdena. Vid studiebesöken har det framkommit en uppfattning om att stora etablerade kedjor har större motståndskraft än enskilda företagare och att in- eller utflytt av sådana butikskedjor kan påverka utvecklingen i områdena.

3.5.3 Polisen

Områdena bedöms generellt vara svåra för Polisen att arbeta i. Som tidigare nämnts störs poliser ofta och hindras i sin tjänsteutövning vilket kan skapa olust att arbeta i området. Dessutom upplevs det vara problem med att klara upp brott i områdena. Det är svårt att få personer att delta i brottsutredningar, men det är också svårt att agera obemärkt och bedriva spaning i dessa områden där nykomlingar snabbt noteras. I vissa områden placeras vakter ut för att bevaka vilka som rör sig där för att varna för polis eller kriminella konkurrenter. Som tidigare nämnts förekommer även fordonskontroller som försvårar möjligheten att bedriva dold polisiär verksamhet.

4 Polisens erfarenheter gällande åtgärder

Varför lyckas inte Polisen med att komma till rätta med problematiken? Hur anser företrädare för polismyndigheterna att de istället bör arbeta? I det här avsnittet ges en kort sammanställning av de erfarenheter som framkommit vid studiebesöken.

Erfarenheterna kan delas in i tre ämnesområden:

- Kontinuerlig polisiär närvaro och strategiskt inriktade insatser
- Samverkan
- Kommunikation

4.1 Kontinuerlig polisiär närvaro och strategiskt inriktade insatser

Avsaknad av en polisiär närvaro, strategiskt arbete och uthålliga resurser över tid har lyfts av polismyndigheterna som en bidragande orsak till att Polisen inte kommer till rätta med problematiken. Polismyndigheterna uttrycker att den polisiära närvaron generellt sett varit händelsestyrd i områdena. Många gånger har områdena uppmärksamats och åtgärder satts in först när situationen urartat, exempelvis vid skottlossning på öppen gata eller vid allvarliga våldsytringar mot samhällsfunktioner (som vid social oro). Insatser har vid dessa tillfällen riktats mot våldsbrotten men då situationen avtagit har de ofta avslutats. Flera har också beskrivit att långsiktiga insatser beslutats men att de sedan avbrutits på grund av andra prioriteringar. En vanlig uppfattning är att alltför många prioriteringar och växlingar mellan olika verksamhetsområden utgör ett hinder för det långsiktiga arbetet i dessa områden.

För att förändra situationen i områdena råder det en samstämmighet kring behovet av långsiktigt och uthålligt polisiärt arbete med tydliga mål, sett utifrån hela problembilden. Arbetet bör ske på både ett repressivt och brottsförebyggande sätt för att uppnå långvariga effekter. Detta kräver kontinuerlig polisiär närvaro som parallellt med uthålliga riktade brottsutredningsinsatser kan bekämpa brottsligheten i dess helhet.

I och med att våldsutredningar inte uppfattas som ett framgångsrikt sätt att stävja problematiken har proaktiva insatser framförts som en framkomligare väg. Något som lyfts i flera fall är att man bör fokusera på narkotikabekämpningen. Goda exempel finns där proaktiva utredningsinsatser bidragit till att Polisen kunnat förhindra grova våldsbrott och där insatserna även haft en påverkan på problematiken i stort.

4.2 Samverkan

Vid samtliga studiebesök framfördes att samverkan med andra samhällsaktörer är avgörande för att åstadkomma långsiktiga effekter på problematiken. Med vem, hur och på vilken nivå samverkan avsågs varierade och berörde samverkan både i det brottsförebyggande arbetet och i det repressiva arbetet. I ett antal fall har polismyndigheterna i samverkan med andra aktörer genomfört långsiktigt arbete som fokuserat på att förändra utvecklingen i vissa områden. I de fall det långsiktiga arbetet fått genomföras fullt ut har man nått goda resultat, i form av strukturella förändringar i problemområdet.

En återkommande utmaning som framförts är samsyn på problembilden och att få alla parter att genomföra sina åtaganden. För att få en effektiv samverkan ansågs det viktigt att identifiera samtliga parter som utifrån ansvar och påverkanssätt kan skapa en förändring i problemområdet. Parterna måste sedan tillsammans skapa en delad lägesbild och arbeta synkroniserat mot samma mål.

4.3 Kommunikation

Kommunikation är den tredje kategorin av arbetssätt som vid studiebesöken framförts som viktig för att hantera problematiken i de utsatta områdena. Det handlar dels om en ökad öppenhet inom Polisen och mot samverkansparter, dels om en mer riktad informationsspridning till de boende och de kriminella i områdena. Detta kan göras via direkt kommunikation med personer eller via olika medier. En väl fungerande kommunikation ansågs både kunna förebygga händelseutvecklingar och effektivisera polisens aktiviteter.

Kommunikationsvägar in i den kriminella miljön framkom som särskilt viktigt för att förmedla budskap och öka förståelsen för Polisens agerande. Detta ökar förståelsen för polisens roll och uppdrag, förebygga ryktesspridning och förbättra möjligheter till inhämtning av information om brottsliga företeelser. Ett framgångsrikt exempel på riktad kommunikation har varit att genomföra samtal med närstående i samband med gripanden eller husransakningar.

5 Slutdiskussion

I direktivet anges att rapporten om möjligt ska klargöra vilka termer Polisen kan använda sig av för att beskriva problemområdet. Under arbetets gång har det blivit tydligt att problematiken är mycket komplex och svår att fånga i ett begrepp. Bilden som framträtt består av lokala kriminella nätverk med tydlig geografisk förankring som har betydande påverkan på lokalsamhället. Det stora genomslaget i lokalsamhället framstår vara knutet till den sociala kontexten i de utsatta områdena, snarare än bero på en utstuderad vilja bland kriminella att ta makten och kontrollera lokalsamhället. I nuläget tyder ingenting på att det finns gäng som organiserat sig med en sådan utpräglad strategi. I de utsatta områdena framstår snarare de kriminella aktörerna ha låg strategisk förmåga och ingå i löst sammansatta nätverk med bred förankring i ungdomsmiljön. Det innebär att äldre kriminella inom den organiserade brottsligheten binds samman med den lokala ungdomsmiljön.

Inom den kriminella miljön finns alltid ett visst mått av *parallellsamhälle* med egen ordning för att upprätthålla normer och reda ut tvister. Det följer av att det legala samhällets rättskipning inte står till buds. Så ser även situationen ut i de flesta utsatta områdena. Som tidigare nämnts är det inte befogat att tala om att det råder *parallellsamhället* i en vidare mening i de flesta av områdena. De kriminella aktörerna har dock på andra sätt fått stort inflytande på lokalsamhället.

De kriminella tjänar på att allmänheten räds dem och att Polisen inte kan arbeta obehindrat mot dem. Till viss del är de kriminella aktörerna aktivt delaktiga i att skapa sådana förhållanden genom faktiska påtryckningar såsom våld och hot mot aktörer i lokalsamhället och till viss del är det en sidoeffekt av annan brottslighet. De karaktäristiska uttryck som framträtt för problematiken är:

- grova offentliga våldsyttningar, ofta med fara för tredje man
- utbredd och ibland öppen narkotikahantering
- olika former av utpressningar samt utåtagerande missnöje mot samhället

Samtliga uttryck manifesterar offentligt kriminell makt och blir en påminnelse om vad de kriminella aktörerna är kapabla till. Det antas vara grunden till otryggheten som råder i områdena och oviljan hos de boende att delta i rättsprocesser. För Polisens del har det medfört svårigheter att klara upp brott i områdena vilket troligen minskat tilltron till Polisen som upprätthållare av allmän ordning och säkerhet. I förlängningen kan det leda till än mindre benägenhet att samarbeta med Polisen och vända sig till Polisen för hjälp.

I de fall allmänheten uppfattat det som att Polisen inte lyckas stävja och utreda dessa brott kan det bidragit till uppfattningen att kriminella ”styr” i området. Att Polisen anpassat sitt arbetssätt i områdena genom att exempelvis ökade säkerhetsåtgärder vid ingripanden sänder därtill en signal till allmänheten att Polisen bedömer området som farligt vilket kan få stigmatiserande effekt.

Sammantaget kan situationen skapa en negativ spiral som föder rädsla och otrygghet utan att konkreta hot behöver uttalas. På så vis inrättas en informell maktstruktur i lokalsamhället, vilket i förlängningen gynnar de kriminella aktörerna. I flera områden upplever poliser att en sådan process skett och att allmänhetens rädsla för repressalier medfört att det ordinarie rättssystemet till viss del satts ur spel. Detta bedöms leda till att förtroendet för statens våldsmonopol riskerar att undermineras. Polisen ser därför situationen i områdena som allvarlig.

Bilaga: Geografisk spridning per region

Syftet med förteckningen nedan är att ge en nationell lägesbild över de områden där problematiken återfinns, fördelat på regional nivå. Information om de områden som nämns har antingen framkommit i det underrättelsesmaterial som inrapporterats, eller omnämnts vid studiebesök som genomförts hos polismyndigheterna. Vid besöken ringade företrädare för myndigheterna in de utsatta områdena på karta. Studiebesök har som tidigare nämnts inte genomförts i samtliga berörda polismyndigheter och därför finns inte detaljkartor för samtliga områden.

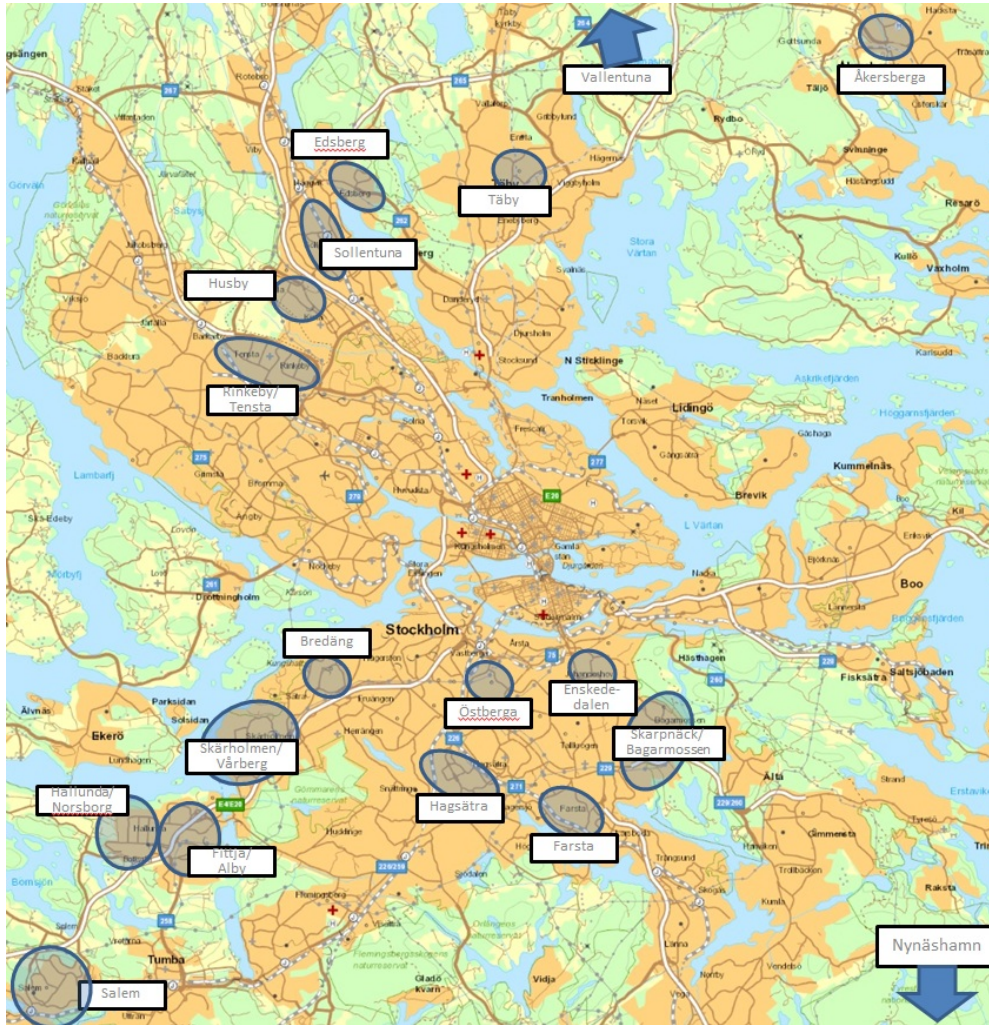
Regeringen har i sitt arbete för att minska utanförskap i Sverige tagit fram stadsdelsområden (med minst 4 000 personer) som uppfyller tre kriterier¹⁴ för att klassas som segregerade.¹⁵ Områdena har av regeringen delats in i så kallade URBAN 15- och LUA-områden.¹⁶

SAMO Stockholm			
Område	Stad	Polismyndighet	Urbant utvecklingsområde
Hallunda/Norsborg	Stockholm	Stockholms län	LUA
Alby/Fittja	Stockholm	Stockholms län	LUA
Nynäshamn	Stockholm	Stockholms län	
Sollentuna	Stockholm	Stockholms län	
Åkersberga	Stockholm	Stockholms län	
Edsberg	Stockholm	Stockholms län	
Täby/Vallentuna	Stockholm	Stockholms län	
Rinkeby/Tensta	Stockholm	Stockholms län	URBAN 15
Husby	Stockholm	Stockholms län	LUA
Hässelby	Stockholm	Stockholms län	
Hagsätra	Stockholm	Stockholms län	
Östberga	Stockholm	Stockholms län	
Farsta	Stockholm	Stockholms län	
Enskededalen	Stockholm	Stockholms län	
Bredäng	Stockholm	Stockholms län	
Vårberg	Stockholm	Stockholms län	
Skärholmen	Stockholm	Stockholms län	LUA
Skarpnäck	Stockholm	Stockholms län	
Bagarmossen.	Stockholm	Stockholms län	
Hovsjö	Södertälje	Stockholms län	URBAN 15
Ronna	Södertälje	Stockholms län	URBAN 15
Fornhöjden	Södertälje	Stockholms län	LUA
Salem	Södertälje	Stockholms län	

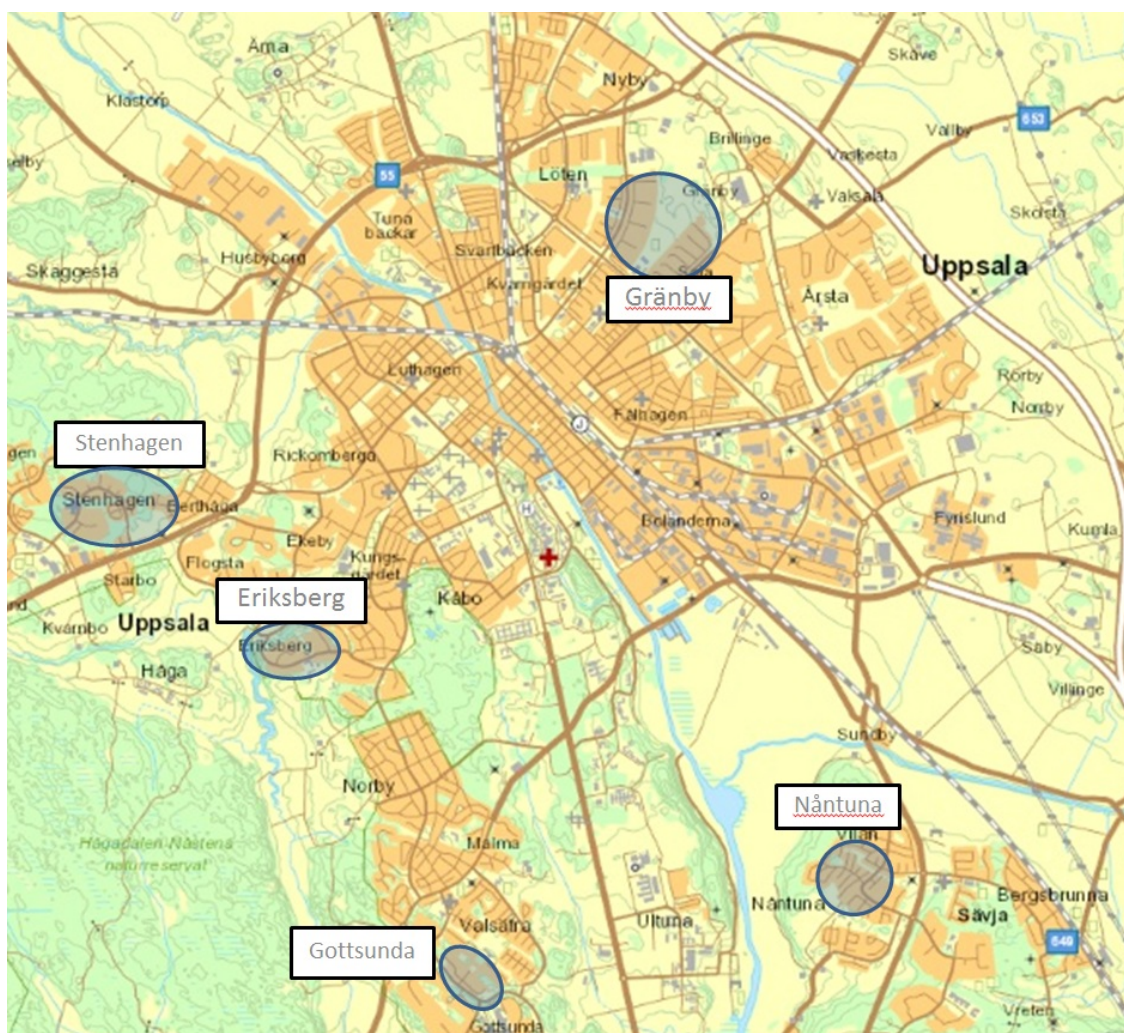
¹⁴Förvärvsfrekvens lägre än 52 procent, långvarigt försörjningsstöd högre än 4,8 procent, gymnasiebehörighet lägre än 70 procent.

¹⁵ Arbetsmarknadsdepartementet, Urbana utvecklingsområden 2013, statistisk uppföljning utifrån 7 indikatorer, November 2013

¹⁶ URBAN 15 är de 15 stadsdelar i nio kommuner som för närvarande omfattas av regeringens utvecklingsarbete. LUA är de 23 stadsdelar i 15 kommuner som hade lokala utvecklingsavtal med staten fram till 2012.



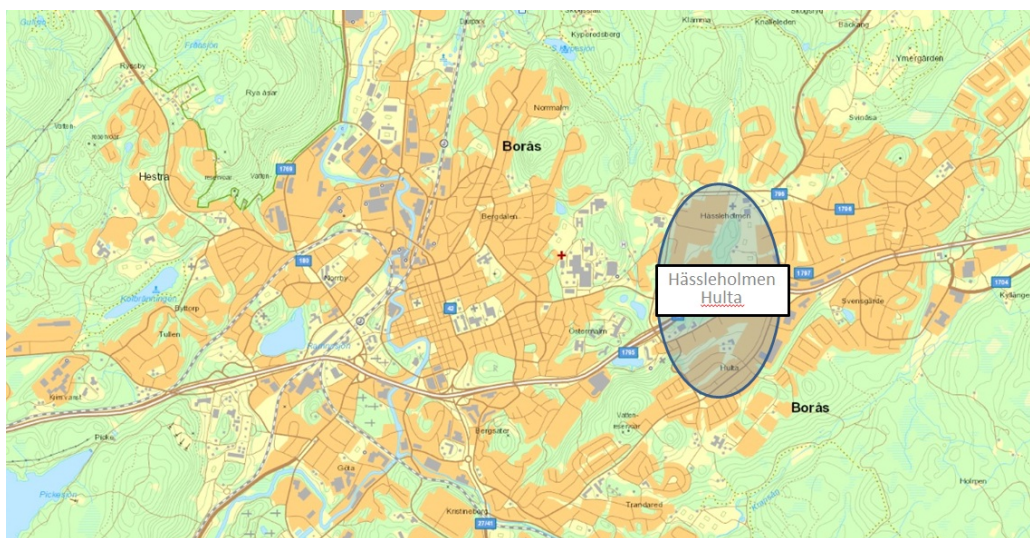
SAMO MITT			
Område	Stad	Polismyndighet	Urbant utvecklingsområde
Gottsunda	Uppsala	Uppsala län	LUA
Sävja	Uppsala	Uppsala län	
Stenhagen	Uppsala	Uppsala län	
Gränby	Uppsala	Uppsala län	
Eriksberg	Uppsala	Uppsala län	
Enköping	Enköping	Uppsala län	
Fängelsegården/	Köping	Västmanlands län	
Brynäs	Gävle	Gävleborgs län	LUA

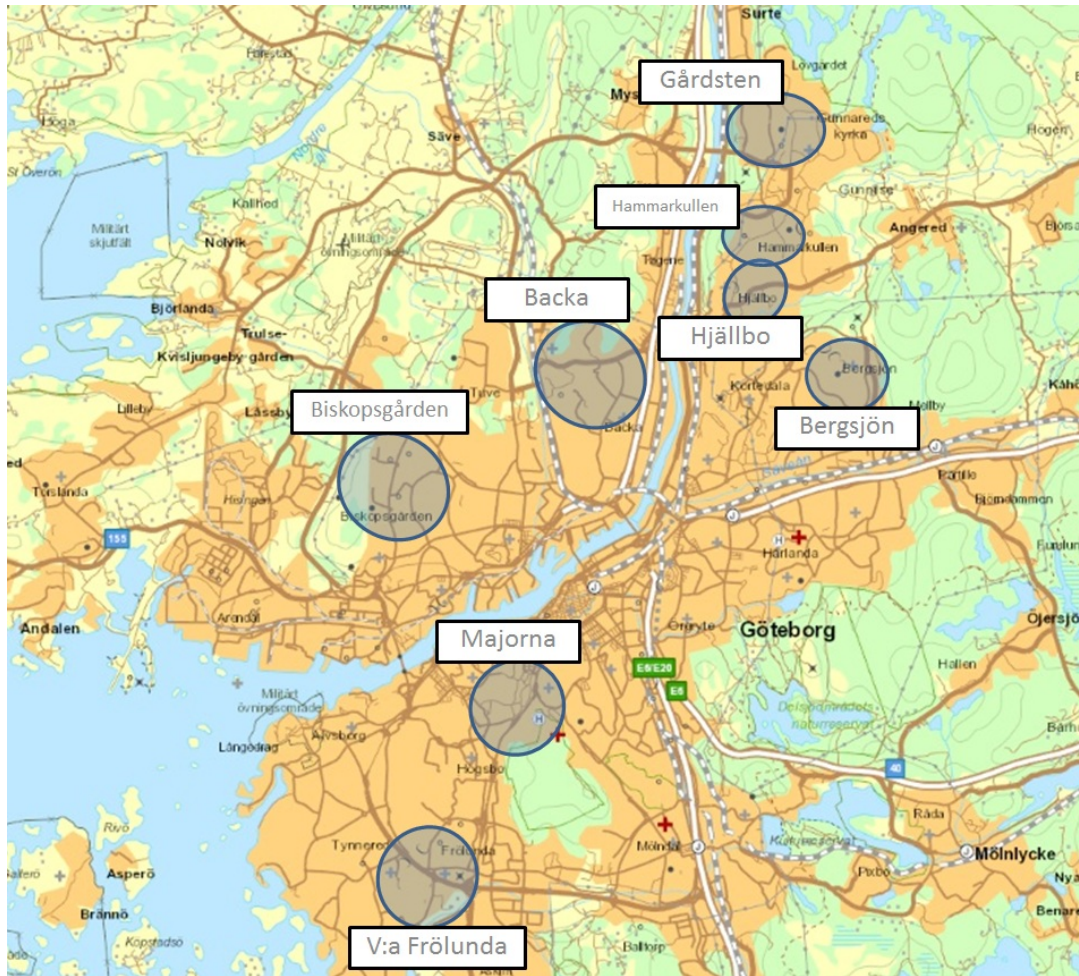


SAMO Bergslagen			
Område	Stad	Polismyndighet	Urbant utvecklingsområde
Vivalla	Örebro	Örebro län	
Oxhagen	Örebro	Örebro län	



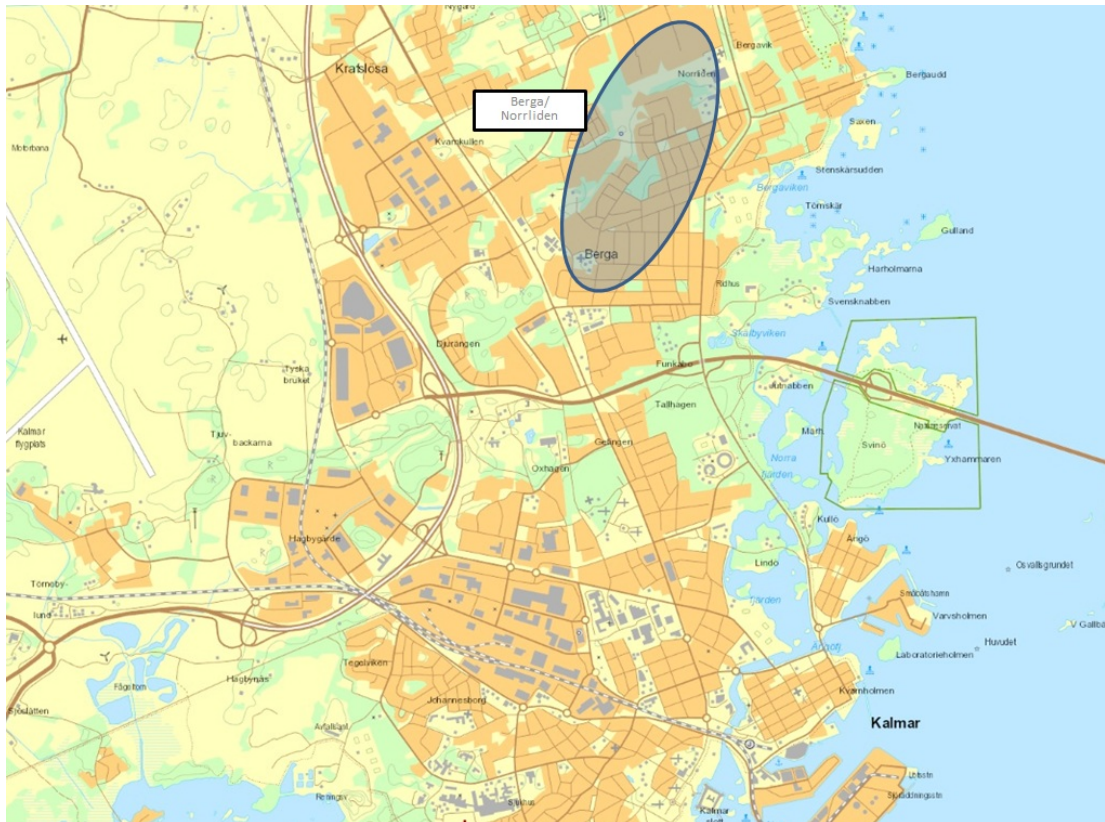
SAMO Väst			
Område	Stad	Polismyndighet	Urbant utvecklingsområde
Backa	Göteborg	Västra Götalands län	
Södra Biskopsgården	Göteborg	Västra Götalands län	
Norra Biskopsgården	Göteborg	Västra Götalands län	URBAN 15
Majorna	Göteborg	Västra Götalands län	
Västra Frölunda	Göteborg	Västra Götalands län	
Bergsjön	Göteborg	Västra Götalands län	URBAN 15
Gårdsten	Göteborg	Västra Götalands län	URBAN 15
Hammarkullen	Göteborg	Västra Götalands län	
Hjällbo	Göteborg	Västra Götalands län	URBAN 15
Trollhättan	Trollhättan	Västra Götalands län	
Hässleholmen/Hulta	Borås	Västra Götalands län	
Andersberg	Halmstad	Hallands län	LUA
Falkagård	Falkenberg	Hallands län	
Laholm	Laholm	Hallands län	





SAMO Syd			
Område	Stad	Polismyndighet	Urbant utvecklingsområde
Gamlegården	Kristianstad	Skåne län	URBAN 15
Herrgården/S:a Rosengård	Malmö	Skåne län	URBAN 15
Seved	Malmö	Skåne län	URBAN 15
Oxie	Malmö	Skåne län	
Koppargården	Landskrona	Skåne län	URBAN 15
Berga-Norrliden	Kalmar	Kalmar län	
Rönnemyr	Alvesta	Kronobergslän	
Araby	Växjö	Kronobergslän	URBAN 15





SAMO Öst			
Område	Stad	Polismyndighet	Urbant utvecklingsområde
Skiftinge	Eskilstuna	Södermanlands län	
Ärby	Eskilstuna	Södermanlands län	
Fröslunda	Eskilstuna	Södermanlands län	
Lagersberg	Eskilstuna	Södermanlands län	
Skäggetorp	Linköping	Östergötlands län	LUA
Ryd/Linköping	Linköping	Östergötlands län	
Berga/Linköping	Linköping	Östergötlands län	
Hageby-Navesta	Norrköping	Östergötlands län	

