

Utsatta områden

-sociala risker, kollektiv förmåga och önskade händelser



Polisen



Nationella operativa avdelningen

Underrättelseenheten

December 2015

Utgivare: Nationella operativa avdelningen, Box 12256, 102 26 Stockholm
Dnr: HD 5800-61/2015
Omslagsfoto: Nationella operativa avdelningen
Upplaga: Offentlig

Förord

Denna rapport är en fördjupning av fjolårets rapport ”*En nationell översikt av kriminella nätverk med stor påverkan i lokalsamhället*” som beskrev fenomenet med utsatta områden varför denna haft ambitionen att bättre förstå de bakomliggande orsakerna som har lett fram till den utvecklingen i de områden som beskrivs. Denna process som arbetsgruppen genomgått har möjliggjort att dels beskriva problematiken ur ett polisiärt perspektiv och dels fånga polisens roll och betydelse i ett samhällsperspektiv i de utsatta områdena. Information och erfarenheter har inhämtats från flera olika samhällsaktörer och myndigheter som berörs av problematiken. I denna del vill arbetsgruppen framförallt rikta ett stort tack till Per Olof Hallin, Manne Gerell och Markus Rasmusson, Malmö högskola som direkt bidragit med sina kunskaper och sina forskningsresultat.

Arbetsgruppen som författat rapporten är verksam vid Nationella operativa avdelningens underrättelseenhet.

Sammanfattning

Det finns 53 områden i Sverige som i olika grad är utsatta både för allvarlig brottslighet och socioekonomiska faktorer. Av dessa områden är 15 att anse som särskilt utsatta. Brottsligheten i områdena kan yttra sig genom våldshandlingar, upplopp narkotikahandel och annan allvarlig brottslighet som påverkar de boende både direkt och indirekt.

Flertalet av riskfaktorerna ligger bortom polisens kontroll såsom exempelvis välfärdssystemens tillstånd, arbetslöshet, etnisk segregation, stigmatisering och trångboddhet. Däremot kan polisen spela en roll när det gäller upplevelsen eller känslan av situationen. Dessutom kan polisen agera för att minska rädslan samt öka tilliten, sammanhållningen och den kollektiva förmågan. Om polisen tillsammans med andra aktörer kan uppnå ett ökat förtroende för myndigheter samt en ökad förmåga hos lokalsamhället att hantera uppkomna problem är det inte orimligt att anta att utsatta bostadsområden kan minska betydligt.

Ett **utsatt område** är ett geografiskt avgränsat område som karaktäriseras av:

- Låg socioekonomisk status
- Kriminell påverkan på lokalsamhället.

Ett utsatt område uppvisar en problematik som primärt kräver polisiär närvaro och polisiära insatser för att komma till rätta med existerande problem.

Ett **särskilt utsatt område** kännetecknas av:

- Allmän obenägenhet att delta i rättsprocessen.
- Svårigheter för polisen att fullfölja sitt uppdrag
- Parallella samhällsstrukturer
- Våldsbejakande religiös extremism
- Närhet till andra utsatta områden

Ett särskilt utsatt område uppvisar en problematik som i hög grad kräver gemensamma insatser från flera samhällsaktörer för att komma till rätta med existerande problem.

Gemensamt för dessa områden är:

- Majoriteten av de utsatta områdena har varit föremål för en rad insatser över tid vilket i sig är ett kvitto på att de tidigare insatserna inte varit tillräckligt omfattande för att få en bestående effekt på problematiken.
- Polisär närvaro sker mestadels reaktivt i områdena vilket lett till en bristande tilltro till polisen och rättsväsendet.
- Ju längre tid ett samhälle har upplevts leva utanför samhällets normer desto svårare är det för polis och andra samhällsaktörer att återta sin auktoritet.
- Flertalet områden har varit utsatta under så lång tid att det har skett en normalisering av det exceptionella inte bara för de boende i områdena utan även för polisen och andra myndighetsföreträdare.
- Resandeproblematiken har en tydlig koppling till de utsatta områdena då majoriteten av de resande bor eller har bott i ett sådant område.
- Flyktingströmmarna riskerar att få en stor påverkan på dessa områden.

För att komma tillrätta med problematiken krävs:

- åtgärder som kan öka allmänhetens förtroende för polisen till exempel ökad uppläringsprocent
- proaktiv bekämpning av handeln med narkotika
- kontinuerlig polisiär närvaro och uthålliga riktade insatser
- ökad samverkan med andra samhällsaktörer i området
- en genomlysning av resandeproblematiken i ett bredare perspektiv än enbart terrorism

Polisen har under det senaste året tagit fram både handlingsplaner och aktiviteter som främst riktar sig mot arbetet i särskilt utsatta områden och som ska pågå under flera års tid och involvera andra samhällsaktörer. Likaså har Polismyndigheten upparbetat *Metodstöd mot organiserad brottslighet i ett lokalt perspektiv mellan polis och andra intressenter i lokalsamhället* i syfte att öka polisens förmåga till samverkan över tid och att bedriva en kontinuerlig verksamhet i de utsatta områdena.

Innehållsförteckning

1	Inledning	7
1.1	Disposition.....	7
2	Bakgrund till problematiken	8
2.1	Fysisk miljö	8
2.2	Sociala risker och kollektiv förmåga	9
2.3	Definition av utsatta områden.....	13
3	Aktörer och oönskade händelser	15
3.1	Kriminella aktörer.....	15
3.2	Narkotikahandel.....	16
3.3	Offentliga våldsytringar.....	16
3.3.1	Skottlossning	17
3.3.2	Sprängningar	17
3.3.3	Social oro.....	17
4	Effekter – Sociala risker	18
4.1	Obenägenhet att delta i rättsprocessen	18
4.2	Polisens möjlighet att fullgöra sitt uppdrag	19
4.3	Förekomst av parallella samhällsstrukturer	19
4.4	Extremism.....	20
5	Utsatta områden	21
5.1	Åtgärder mot problematiken.....	23
6	Slutdiskussion.....	24
6.1	Rekommendationer.....	25
7	Referenslista.....	27
	BILAGA 1. Utsatta områden fördelat per region	29
	BILAGA 2. Kartor.....	36

1 Inledning

Hösten 2014 presenterades förstudien ”En nationell översikt av kriminella nätverk med stor påverkan i lokalsamhället” för Nationella operativa ledningsgruppen (Nolg) vid Rikskriminalpolisen. Nolg beslutade att förstudien skulle följas upp med en nationell rapport över problematiken. Rapporten skulle vara färdigställd i december 2015.

I uppdraget låg även att urskilja vilka av de utsatta områdena som kan klassas som särskilt utsatta och därmed ska tilldelas extra resurser enligt Genomförandekommitténs beslut¹. Varje Polisregion fick möjlighet att nominera områden som de ansåg vara utsatta. För dessa områden har regionerna sammanställt och inrapporterat så kallade områdesdokument som syftar till att ge en samlad bild av området. Områdesdokumenten har sedan kompletterats av statistik från Säkerhetspolisen, Statistiska centralbyrån (SCB) och Kriminalvården.

Alla områden har därefter bedömts utifrån

- de boendes benägenhet att delta i rättsprocessen
- polisens möjlighet att utföra sitt uppdrag
- eventuella parallella samhällsstrukturer

Dessutom har de värderats utifrån om det förekommer våldsbejakande religiös extremism i området och i så fall i vilken utsträckning. De områden som uppfyller alla uppsatta kriterier har bedömts vara särskilt utsatta. Informationen i områdesdokumenten har sedan sammanställts och analyserat vilket resulterat i 53 områden som är att anse som utsatta i olika grad².

Grad av utsatthet	Särskilt utsatt område	Riskområde	Utsatt område	Totalt antal områden
Antal	15	6	32	53

Bild 1 antal områden som behandlas i rapporten

1.1 Disposition

Rapporten inleds med en sammanfattning av de bakomliggande faktorerna till problematiken med utsatta områden. I sammanfattningen behandlas den fysiska miljön, sociala risker och kollektiv förmåga. Därefter följer en beskrivning av de kriminella aktörerna och den brottslighet de genererar. Detta följs av en redogörelse av de effekter och följder som problematiken får på lokalsamhället. Avslutningsvis beskrivs de framgångsfaktorer som har identifierats vid tidigare insatser i områdena.

¹ Beslut fattat 2013-11-17 (Ju 2012:16/2013/4).

² Polisregionerna har totalt nominerat 68 områden. Av dem är 8 områden inte att anse som utsatta då de inte uppfyller de kriterier som fastslagits. Det kan röra sig om områden som visserligen är kriminellt belastade men som saknar den socioekonomiska utsattheten och därmed inte behöver samhällets gemensamma krafter för att komma till rätta med problematiken. Det är 9 områden som inte har kunnat bedömas eftersom det utifrån underlaget inte går att utläsa om de uppfyller kriterierna för ett utsatt område.

2 Bakgrund till problematiken

2.1 Fysisk miljö³

Den övervägande stor del av de granskade områdena byggdes mellan 1965 och 1975 i samband med det som kom att kallas *miljonprogrammet*. Bostadsområden som byggdes under denna tid planerades med kommersiell och samhällelig service. Service av olika slag fanns i en centrumanläggning med ett utbud av butiker och samlingslokaler. Utformningen av områdena skedde i nära samarbete med Chalmers tekniska högskola som utformade den så kallade SCAFT⁴-planen vilken i många fall präglade miljonprogramområdena. Planen innebar att områdena skulle förses med en inre grön zon och en bostadszon utan trafik. Till områdets parkeringsplatser leder återvändsgator, så kallade matargator och runt hela området följer en ringväg som leder ut till en närliggande motorväg så att de boende så snabb som möjligt ska kunna ta sig till sina arbeten i den närliggande staden.

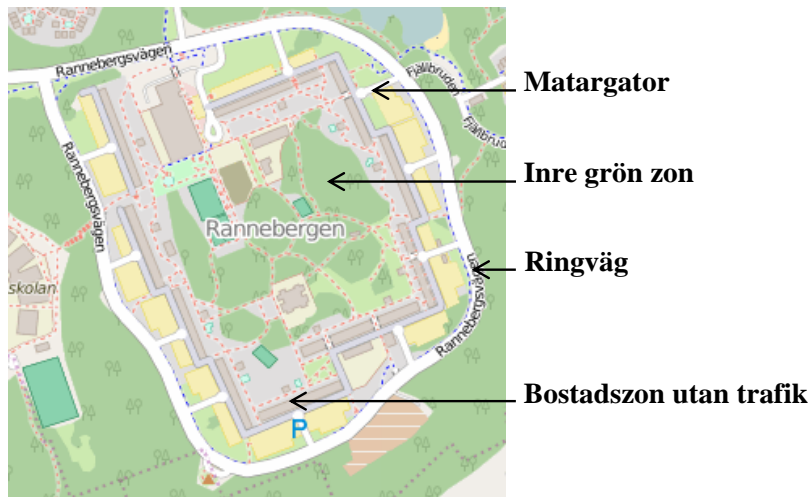


Bild 2. Karta över Rannebergen, Göteborg, som visar SCAFT-planens tanke med att skilja biltrafik från bostadsområdet

För att de gående inte skulle möta bilar placerades skolor och andra funktioner centralt i området och för att de ska kunna ta sig ut ur området lades gångtunnlar under ringvägen. Områdena kan således uppfattas som slutna. I början av 1970-talet ökade antalet tomma lägenheter i miljonprogramsområdena och bostadsbrist förvandlades till bostadsöverskott. De som hade råd lämnade stadsdelarna efterhand och de som blev kvar var människor med svaga ekonomiska resurser, ofta med invandrabakgrund eller i socialt utanförskap.

Ur en polisiär synvinkel är miljonprogramsområdena ofta svåra att arbeta i då reträttvägar saknas. Dessutom gör vägarnas placering att bilar lätt kan hindras att köra ut ur området. Områdena är även svårspanade eftersom husen är placerade så att de boende har uppsikt över innergårdar. Polisens känsla av att vara bevakad är påtaglig.

³ Avsnittet bygger på rapporten *Hej bostad – om bostadsbyggande i Storstockholm 1961-1975*, Länsstyrelsen i Stockholms län.

⁴ SCAFT - Stadsbyggnad, Chalmers, Arbetsgruppen för Trafiksäkerhet.

2.2 Sociala risker och kollektiv förmåga

Under inhämtningsfasen har även kontakter med forskare vid Kriminologiska institutionen och Urbana studier, Malmö högskola etablerats. Inom ramen för ett antal forskningsprojekt har Malmö högskola genomfört studier i några bostadsområden i södra Sverige, vilket ökat förståelsen för de bakomliggande faktorer som lett fram till den negativa utvecklingen som återfinns i de utsatta områdena. Nedan följer Manne Gerells och Per Olof Hallins resonemang kring vad som gör att ett område är att betrakta som utsatt eller särskilt utsatt.

I samhällsdebatten verkar ibland en viss förvirring råda kring vilken typ av utsatthet som diskuteras - ekonomisk utsatthet, utsatthet för brott, otrygghet, eller något helt annat? Ur ett polisiärt perspektiv är givetvis brottslighet, trygghet samt indirekt polisens förmåga att utföra sina uppgifter de viktigaste aspekterna på utsatthet. Samtidigt går det inte att bortse från att detta på områdesnivå är starkt kopplat också till en social och ekonomisk utsatthet, där de bostadsområden som präglas av en stark otrygghet normalt också är präglade av en socioekonomisk otrygghet med till exempel dåligt fungerande välfärdssystem, hög arbetslöshet, låga inkomster, samt trångboddhet. Forskning har också visat att socioekonomiska förhållanden, brottslighet och otrygghet dessutom hänger samman med tillit inom bostadsområdet, ibland benämnd lokalsamhällestillit, samt gemensamma förväntningar om att agera för allas bästa, vilket benämns kollektiv förmåga⁵.

Sociala risker

Allt detta kan också uttryckas i termer av risk. En *social risk* kan definieras som ”sannolikheten för oönskade händelser, beteenden eller tillstånd med ursprung i människors relationer, livsvillkor och levnadsförhållanden”.⁶ Ur ett polisiärt perspektiv kan oönskade händelser handla om till exempel våldshandlingar, upplopp eller allvarlig brottslighet som påverkar myndigheten och/eller lokalsamhället starkt negativt. Sociala risker kan kopplas till *social stress*, vilket kan beskrivas som situationer där människor har (negativa) upplevelser och känslor kring sina levnadsförhållanden. På områdesnivå kan dessa levnadsförhållanden också beskrivas som *sociala riskfaktorer*, vilket inkluderar socioekonomiska förhållanden som nämnts ovan, men även kan handla om etnisk segregation samt ungdomar som marginaliseras och känner stark alienation i förhållande till samhället. Av dessa utkristalliseras i flera bostadsområden en mindre grupp tonårspojkar eller unga män som ser kriminalitet som ett alternativ. Bostadsområden där många invånare har otillräckliga ekonomiska möjligheter, känner sig exkluderade från arbetsmarknad och samhälle på grund av sitt ursprung samt en stor andel av invånarna är ungdomar påverkas därmed av flera sociala riskfaktorer vilket kan resultera i ökad social stress⁷. Förekomsten av sociala riskfaktorer behöver dock

⁵ Sampson & Wikström 2008; Ivert et al 2012; Trägårdh et al 2013.

⁶ Hallin 2014: 10. Vad är en social risk? Ur Ek, R., Gerell, M., Guldåker, N., Hallin, PO., Herbert, M., Nieminen-Kristofersson, T. Nilsson, A. & Tykesson, M. Att laga revor i samhällsväven – om social utsatthet och sociala risker i den postindustriella staden. MAPIUS: 18, Malmö Högskola.

⁷ Detta diskuteras mer utförligt i kapitel 2, 3 och 5 av Ek, R., Gerell, M., Guldåker, N., Hallin, PO., Herbert, M., Nieminen-Kristofersson, T. Nilsson, A. & Tykesson, M. Att laga revor i samhällsväven – om social utsatthet och sociala risker i den postindustriella staden. MAPIUS: 18, Malmö Högskola.

ej nödvändigtvis medföra en ökad social risk då *sociala skyddsfaktorer* kan motverka effekten av riskfaktorerna. En social skyddsfaktor som diskuterats inom forskning är förekomsten av tillit och kollektiv förmåga. I ett bostadsområde med hög kollektiv förmåga och tillit till såväl lokalsamhälle som myndigheter kan det tänkas att lokalsamhället har en förmåga att ta hand om eller hantera sociala riskfaktorer som påverkar exempelvis stora ungdomsgrupper som upplever marginalisering och alienation bl.a. på grund av sin etniska bakgrund. Den viktigaste skyddsfaktorn är dock ett väl fungerande välfärdssystem i kombination med ett starkt civilsamhälle. Områden som präglas av socioekonomisk stress samt förhöjda nivåer av (viss) brottslighet och rädsla att utsättas för brott är ofta också präglade av en lägre grad av lokalsamhällestillit mellan de boende i området. Det kan finnas mycket höga nivåer av tillit inom grupper i bostadsområdet, men i genomsnitt litar invånarna mindre på andra invånare i bostadsområdet än vad som är fallet i samhället i övrigt. Den lägre graden av tillit medför att lokalsamhället får svårare att hantera uppkomna problem. Till det kan läggas att myndighetstilliten, förtroendet för polis och andra centrala myndigheter, tenderar att vara lägre, vilket gör att även myndigheter får svårare att hantera uppkomna problem i lokalsamhället. Färre samarbetar med myndigheter, ibland på grund av rädsla som kanske tydligast syns avseende viljan att vittna eller anmäla brott. Sammantaget kan detta förutom effekterna på lokalsamhällets förmåga att hantera problem också sägas utgöra grunden för en mer social otrygghet där människor inte känner sig lika trygga med sina medmänniskor och det samhälle de lever i. Många känner sig övergivna av samhället, och när samhället upplevs otillräckligt anpassar sig de boende till situationen. Olika handlingsstrategier utvecklas, till exempel socialt tillbakadragande genom att inte gå ut eller att vara försiktigare i sina engagemang i det sociala livet. Det kan också resultera i enklavisering, i Malmö ganska ofta i form av att staket och andra fysiska barriärer sätts upp för att avgränsa delar av bostadsområden.

Utsatta områden kan ur det perspektivet beskrivas som områden där rädsla och otrygghet är relativt vanligt samtidigt som området karaktäriseras av låg tillit och en ekonomisk otrygghet där en stor andel av befolkningen lever i en utsatt ekonomisk situation. Samtidigt ska det här betonas att områden ofta inom sig rymmer en mängd olika platser, upplevelser och erfarenheter. När det gäller till exempel otrygghet eller brottslighet är det sällan som hela bostadsområden präglas på samma sätt. Vanligt är att det snarare handlar om specifika platser, gårdar eller gator där problemen är tydligast koncentrerade, och dessa platser påverkar sedan utomstående eller medias beskrivning på hela bostadsområdet. Dessa platser kan sägas utgöra en form av ”hotspots”, särskilt utsatta platser, som ofta domineras av grupper med unga män eller pojkar och kan upplevas som särskilt otrygga.

Tillit och social oordning

Vi kan tänka oss hypotetiska idealtyper av bostadsområden med varierande nivåer av dels tillit, och dels av olika typer av oönskade händelser eller problem, som t ex bilbränder, öppen narkotikaförsäljning eller andra typer av normbrytande beteenden som upplevs inverka på invånarnas liv⁸.

⁸ Anpassat från Gerell & Hallin 2014

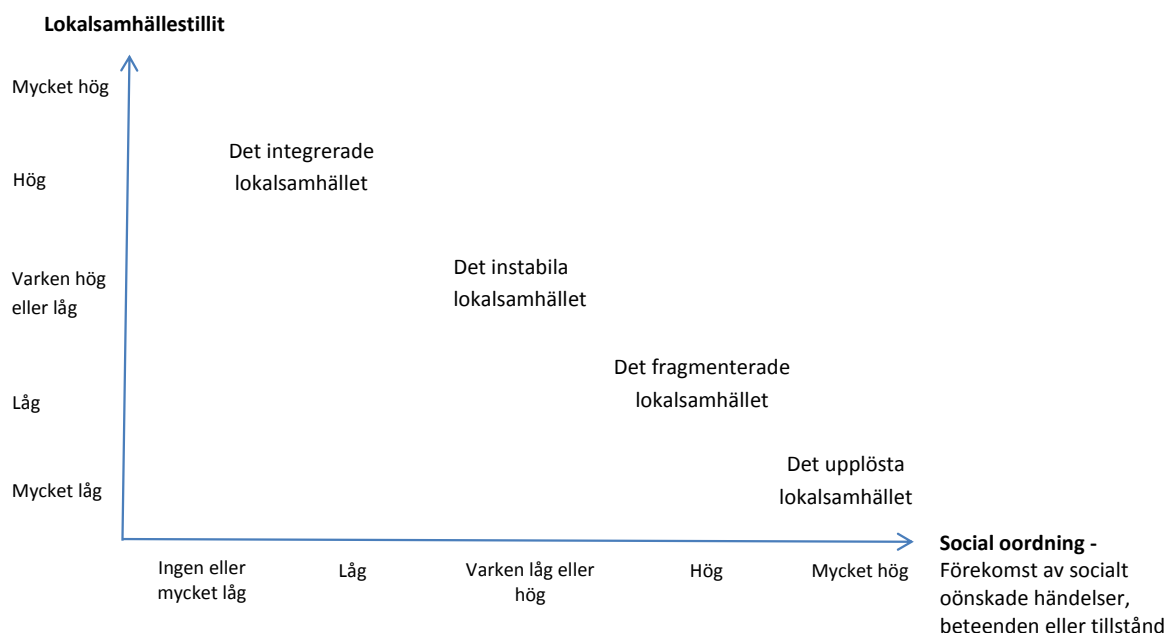


Bild 3. Fyra idealtyper av grannskap avseende graden av lokalsamhällestillit och social oordning. Från Gerell & Hallin (2014)

I det **integrerade lokalsamhället** finns en intressegemenskap och ett allmänt accepterat normsystem med gemensamma förväntningar om att agera för allas bästa med fungerande former för social kontroll. Den kollektiva förmågan och lokalsamhällestilliten är därmed höga och problem som uppkommer kan hanteras med eller utan hjälp utifrån. I ett sådant bostadsområde är normalt också otryggheten väldigt låg. I Det **instabila lokalsamhället** börjar intressegemenskaper brytas upp. Problem kan uppkomma som lokalsamhället kan ha svårt att hantera. Den kollektiva förmågan och lokalsamhällestilliten försvagas. Boende upplever periodvis otrygghet i sitt grannskap eller bostadsområde. I Det **fragmenterade lokalsamhället** förekommer det på vissa platser eller gårdar i allt högre utsträckning normbrytande beteenden som de boende inte själva kan hantera. Samtidigt kan stora delar av lokalsamhället upplevas fungera bra. På de platser där mer problem uppkommer tenderar den kollektiva förmågan och lokalsamhällestilliten samt myndighetstilliten vara låg och/eller sjunkande. Boende upplever att polisen inte klarar av att ge det stöd som krävs. Det finns tendenser till att kriminella försöker upprätta parallella maktordningar som påverkar de boende negativt. Fler känner sig otrygga i bostadsområdet och det finns en rädsla för att utsättas för brott eller repressalier. Det kan förekomma konflikter mellan kriminella och mellan ungdomsgrupper och polis. I Det **upplösta lokalsamhället** har det etablerats parallella maktordningar som utmanar rättssamhället. Boende vågar inte vittna vid brott på grund av rädsla för repressalier. Rättssamhället upplevs inte fungera och kan inte skydda de boende. Den kollektiva förmåga och sociala kontroll som finns är mer eller mindre knuten till nätverk med kriminella kopplingar. "Lagen" tas i egna händer. Det finns en stark aggression mot polisen hos främst ungdomar men även vuxna kan känna misstro mot polisen. Det förekommer ofta öppna konflikter mellan kriminella grupperingar eller mot polis⁹.

⁹ Hela detta stycke anpassat från Gerell & Hallin 2014

Socioekonomiskt svaga bostadsområden som påminner om typfallet fragmenterat bostadsområde utgör särskilt stora utmaningar för polisen i dess arbete och kan ur det perspektivet beskrivas som utsatta. Här är det svårare att arbeta, samtidigt som det finns ett starkt behov av att polisen kan ge ett adekvat stöd och motverka ytterligare försämringar av bostadsområdets sociala funktion. När ett lokalsamhälle börjar närma sig den beskrivning som ges för det upplösta lokalsamhället är situationen akut. Även om det är av vikt att notera att detta tillstånd sällan präglar hela bostadsområden under längre tid, är det illa nog om det uppstår fickor av ett upplöst samhälle under begränsade tidsperioder eller inom mindre geografiska avsnitt såsom gårdar eller gator där polisen har mycket stora problem att agera. Sådana områden kan i sammanhanget ses som särskilt utsatta. Ytterligare en faktor som kan påverka beskrivningen är om flera fragmenterade områden ligger i nära anslutning till varandra och/eller stora delar av dessa områden upplever den typ av problem som diskuteras avseende fragmenterade områden.

Polisens roll

För att slutligen återkoppla till resonemanget kring risk- och skyddsfaktorer som gjordes ovan kan det här vara av intresse att reflektera över hur dessa kan relateras till polisens roll. Flertalet av de strukturella förklaringar som på områdesnivå diskuteras som riskfaktorer ligger bortom polisens kontroll, exempelvis välfärdssystemens tillstånd, arbetslöshet, etnisk segregation, stigmatisering och trångboddhet. Däremot kan polisen spela en roll när det gäller upplevelsen eller känslan av situationen. Genom att bygga förtroende till lokalsamhället är det möjligt att det upplevda utanförskapet, och därmed den sociala stressen, kan minska. Dessutom kan polisen agera för att minska rädslan samt öka tilliten, sammanhållningen och den kollektiva förmågan. Om polisen tillsammans med andra aktörer kan uppnå ett ökat förtroende för myndigheter samt en ökad förmåga hos lokalsamhället att hantera uppkomna problem är det inte orimligt att anta att den polisiära och samhälleliga utmaningen med utsatta bostadsområden kan minska betydligt. En förutsättning för att det trygghetsskapande och förtroendehöjande arbetet ska kunna nå framgång är dock att polisens ingripande- och utredande verksamhet också fungerar. De som begår brott måste uppleva att det finns en betydande risk att gripas, och de som utsätts för brott eller som mer allmänt bor i det utsatta området måste uppleva att polisen, och samhället mer generellt, gör sitt bästa för att komma tillrätta med de problem som finns. Många gånger uttrycker boende i intervjuer och boendemöten en känsla av övergivenhet, att samhället och dess institutioner har vänt dem ryggen.¹⁰

¹⁰ Hallin, P-O, Jashari, A, Listerborn, C & Popoola, M (2010) *Det är inte stenarna som gör ont. Röster från Herrgården, Rosengård - om konflikter och erkännande*. Malmö Publikationer i Urbana Studier. MAPIUS 5. Gerell & Hallin, 2014. Se även Edling (2015). *Förorterna som Moder Svea glömde*, Flexicurity, Verdandi.

2.3 Definition av utsatta områden

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

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

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

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

Ett utsatt område uppvisar en problematik som primärt kräver polisiär närvaro och polisiära insatser för att komma till rätta med existerande problem.

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

Ett särskilt utsatt område inbegriper även i viss mån

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

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

Ett särskilt utsatt område uppvisar en problematik som i hög grad kräver gemensamma insatser från flera samhällsaktörer för att komma till rätta med existerande problem.

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

3 Aktörer och önskade händelser

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

3.1 Kriminella aktörer

Kriminella samverkan i de utsatta områdena sker i löst sammansatta nätverk. Samverkan förefaller snarare vara föränderlig än beständig och sker i olika konstellationer beroende på lojalitetsband, vilken typ av brott som ska utföras och med vilken avsikt.

De kriminella kan grovt delas in i ett yngre och ett äldre skikt. De yngre kriminella, upp till 22 år, är ombytliga i sin samverkan och individerna befinner sig i samma sociala kontext i området. Deras brottslighet är mindre komplex såsom narkotikaförsäljning till missbrukarledet, personrån, stölder och inbrott i närområdet. De yngre brukar ofta själva narkotika. Brottsvinsterna konsumeras snabbt och de förefaller inte ha någon förmåga att förvalta brottsvinster, varken i form av återinvesteringar eller genom att föra in brottsvinster i den legala ekonomin. I områdesdokumenten beskrivs de yngre kriminella många gånger som risktagande och att de exponerar sig mot polis. De är impulsiva, utåtagerande och konfliktbenägna. I de särskilt utsatta områdena finns det de unga aktörer som tjänar tillräckligt mycket på sin kriminella verksamhet för att kunna ha en hög levnadsstandard och även tillräckligt för att försörja yngre syskon och föräldrar. Detta gör att hela familjen kan försörjas vilket får till följd att föräldrar inte ser någon eller få anledningar till att försöka avhålla barnen från kriminalitet.

Äldre kriminella ingår i mer fasta kriminella konstellationer och har förmåga att begå brott av mer komplex art vilket kräver en högre förmåga att upprätthålla ett kontaktnät över tid. Samverkan mellan de äldre kriminella präglas mer av etnicitet, släktskap eller vänskapsband än den geografiska platsens betydelse. De verkar inom ett större geografiskt område. De uppfattas överlag kunna leva på sin brottslighet i större mån än de yngre och även kunna återinvestera sina brottsvinster i högre utsträckning.

Äldre kriminella ingår i mer fasta kriminella konstellationer och har förmåga att begå brott av mer komplex art vilket kräver en högre förmåga att upprätthålla ett kontaktnät över tid. Samverkan mellan de äldre kriminella präglas mer av etnicitet, släktskap eller vänskapsband än av den geografiska platsen. De verkar inom ett större geografiskt område. De uppfattas kunna leva på sin brottslighet i större mån än de yngre och även kunna återinvestera sina brottsvinster i högre utsträckning.

De kriminella nätverken vänder sig sällan eller aldrig till det ordinarie rättssystemet. Konflikter löses systematiskt utanför det ordinarie rättssystemet. Det ses som lättare att vända sig till områdets informella rättsskipning än till polis och/eller domstol, eftersom nätverken representerar en mer välkänd form av konfliktlösning

De kriminella har i många hänseenden tagit över det offentliga rummet vilket bland annat innebär att de sätter upp regler som ska följas. Genom att ta saker utan att betala i affären eller äta på den lokala pizzerian utan att betala demonstrerar de kriminella sin makt, och den yngre generationen av kriminella

använder sig av förtäckta hot mot skolpersonal genom att hälsa från sina äldre syskon eller från sina föräldrar med vetskap om att läraren eller annan personal känner till deras våldskapital. De kriminella framför bilar i centrummiljön, kör motorcyklar i hög fart på parkvägar och uppträder allmänt hotfullt mot såväl boende i området som mot polis. Det finns även indikationer på att utpressning och beskyddarverksamhet ökar i vissa områden.

Mer om aktörer och kriminell samverkan går att läsa om i ”*En nationell översikt av lokala kriminella nätverk med stor påverkan på lokalsamhället*”, 2014.¹¹

3.2 Narkotikahandel

I samtliga områden pågår en omfattande och förhållandevis öppen narkotikahandel, och det förefaller vara allmänt känt både för polis och för de boende vilka individer och platser som kan förknippas med handeln. Det är främst cannabis som säljs. Även andra preparat förekommer, men injektionsmissbruk är sällsynt i områdena. Ett utmärkande drag för narkotikahandeln är att kundunderlaget består av lokala ungdomar som tillhör samma krets som narkotikaförsäljarna. De finansierar sitt egna missbruk genom att själva sälja narkotika eller genom stöldbrott. På så vis blir eget narkotikabruk en naturlig inkörsport till annan kriminalitet.

3.3 Offentliga våldsytringar

Majoriteten av områdena upplever problem med våld i offentlig miljö. Våldet sker främst inom den kriminella miljön och är ofta narkotikarelaterat. Även andra typer av upplevda kränkningar och oförrätter av personligt slag kan vara orsaker till konflikter i miljön. Gärningsmännen som utför våldshandlingarna är ofta impulsiva, med avsaknad av konsekvenstänkande och är många gånger hänsynslösa vilket gör att tredje mans säkerhet äventyras. Det finns inget som tyder på att våldsbrott utomhus ökar men våldet tenderar att bli mer hänsynslöst.

Upplevda intrång på den kriminella marknaden leder även till att konflikter uppstår mellan kriminella konkurrenter. För att skydda sin marknad utför de kriminella, i flera områden, kontroller av för dem misstänkta fordon. Detta medför obehagliga situationer för de boende.

Det förekommer även våld mot vittnen och målsägare i områdena, och det går att se tecken på att de boende har anpassat sig till rådande omständigheter genom att de undviker att vistas på torg och andra platser under kvällar av oro för att utsättas för brott. Det offentliga våldet ses även i skolmiljön. Det har förekommit att skolpersonal har hotats eller misshandlats av elever som känt sig förorättade och i flera fall har skolor blivit rånade under dagtid.

Möjligheten att bedriva näringsverksamhet i området har begränsats och det förekommer att näringsidkare utsätts för hot och våld av de kriminella i sådan grad att de lägger ner sin verksamhet eller att verksamheterna ofta byter ägare. Det finns exempel på hur kriminella har förmått näringsidkare att sälja sina verksamheter till underpris efter att de blivit utsatta för trakasserier eller våld. I vissa fall har ungdomar som tillbringar sin fritid i centrumanläggningar blivit uppmanade av äldre kriminella att störa näringsverksamheten i syfte att skrämja och hota innehavarna.

¹¹ www.polisen.se

3.3.1 Skottlossning

Många skjutningar sker under dagtid i tätbebyggt område vilket innebär att säkerheten äventyras för de som befinner sig i nära anslutning till brottsplatsen. Under det senaste året har det skett skjutningar i närhet till förskolor och skolor där barn har befunnit sig. Uppgifter har även fått till följd att skjutningar har skett i centrummiljöer, på torg och andra ställen där många människor befunnit sig. I några fall har personer utan koppling till konflikten träffats och skadats i samband med skjutningar.

3.3.2 Sprängningar

Förekomsten av sprängningar pekar på att våldströskeln bland unga kriminella sjunkit då de inte är främmande för att använda sprängämnen för att lösa konflikter. Detta innebär en uppenbar risk för att tredje man kan komma att drabbas. Motivbilden rör i de flesta fall olika typer av vedergällningar med avsikt att skrämmas snarare än skada eller döda. Sprängningarna sker främst nattetid, troligen eftersom upptäcktsrisken kan antas vara lägre då. Malmö är särskilt hårt drabbat jämfört med övriga storstadskommuner.

3.3.3 Social oro

Social oro är något som i olika grad förekommer i alla särskilt utsatta områden. Upplopp uppstår många gånger som en konsekvens av ett myndighetsbeslut eller exempelvis ett polisiärt ingripande. Det finns indikationer på att äldre kriminella kan styra och kontrollera upploppen genom att uppvigla ungdomar till att både starta upplopp och få dem att upphöra. Det förekommer social oro även i utsatta områden men det är inte på samma sätt utmärkande för dem. Främst rör det upploppsliknande situationer som bland annat kan leda till stenkastning, omfattande skadegörelse och bilbränder.

4 Effekter – Sociala risker

Effekterna av kriminaliteten i ett område kan även beskrivas som sociala risker det vill säga de direkta eller indirekta konsekvenser som de boende i områdena drabbas av på grund av de kriminellas agerande. De kriterier som använts för att beskriva dessa sociala risker är:

- **Obenägenhet att delta i rättsprocessen.** Beskriver i vilken grad de boende eller andra verksamma i områdets är benägna att delta i rättsprocessen (anmäla, vittna) eller benägenhet att tala med polis.
- **Polisens möjlighet att fullgöra sitt uppdrag.** Syftar till att belysa problem för polisen att verka i området.
- **Parallella samhällsstrukturer.** Belyser företeelser som avviker från samhällets legala strukturer.
- **Extremism.** Beskriver hur och i vilken grad religiös våldsbejakande extremism yttrar sig i området.

Nedan följer en fördjupning och exemplifiering från de olika områdena med utgångspunkt från ovan nämnda parametrar.

4.1 Obenägenhet att delta i rättsprocessen

I flertalet av de **utsatta områdena** råder en viss ovilja bland de boende att delta i rättsprocessen. Det kan röra sig om att de boende inte har tilltro till polisen eller att det finns en rädsla för att anmäla vissa kriminella personer. Bedömningen är att de boende generellt anmäler brott. Generellt sett har allmänheten ett gott förtroende för polisen, främst för den lokala polisen. Sämre är det med rättssystemet som helhet då de boende i området upplever att ”det inte händer något” om man begår ett brott, d.v.s. att det inte får några konsekvenser från samhällets sida.

Gemensamt för både utsatta och särskilt utsatta områden är att de boende känner stor frustration över de personer som begår brotten.

I de särskilt utsatta områdena finns en låg tilltro till polisens förmåga att skydda de boende. De boende är inte benägna att vare sig anmäla brott, samverka med polis eller delta i rättsprocesser på grund av rädsla för repressalier. De har anpassat sig till den kriminella verksamheten och det har skett en normalisering kring de kriminella nätverkens aktiviteter. De är rädda för att anmäla brott och öppet samtala med polis då det skulle kunna resultera i våld och/eller hot ifrån de kriminella aktörerna

Det finns exempel på att boende som har bevittnat grova brott inte träder fram, alternativt inte vågar vittna. De kriminella aktörerna har tagit över många av de offentliga platserna i området och de boende väljer hellre att titta bort på grund av rädsla för repressalier. Ungdomar i området uppger att det är bättre att följa de kriminellas regler än att bli utsatt för våld. Det finns uppgifter om att målsägare blivit tystade eller hotade efter att ha utsatts för brott

4.2 Polisens möjlighet att fullgöra sitt uppdrag

Områdena upplevs generellt vara mycket svårarbetade vad gäller exempelvis spaning eftersom civilklädda poliser och omålade polisbilar mycket snabbt identifieras av ungdomar i området. När polis närmar sig området varnar kriminella varandra. I vissa områden finns det uppgifter om att boende har känt sig hotade och hyresvärdar har haft svårigheter att hyra ut lägenheter. Då de kriminella har besökt dessa lägenheter i syfte att störa eftersom de misstänker att lägenheterna har brukats av polisens spanare.

Vid hög polisiär närvaro i de utsatta områdena kan missnöjesyttringar äga rum. Exempelvis kan en fordonskontroll ge upphov till ett folkhav som står runt omkring, med både fritagningsförsök och fritagningar som följd. Folksamlingarna uppstår snabbt eftersom de kriminella varnar varandra via utkiksposter. Det förekommer också att uppviglare hetsar folksamlingarna att angripa patrullerna.

I de särskilt utsatta områdena kan ett polisingripande leda till våldsamma upplopp med bilbränder och stenkastning som följd. Därför tvingas polisen ibland att avvakta med att ingripa. Oron ökar när polisen kommer till platsen vid en tidpunkt som är olämplig för de kriminella. Det är vanligt med avledande manövrar för att locka bort polisen. Vissa ungdomar påverkar ingripanden genom att försvåra, ge falska uppgifter och störa polisens arbete.

Polispatruller arbetar periodvis med en extra patrull för att undvika att polisbilar utsätts för skadegörelse. I samtliga **särskilt utsatta områden** har poliser utvecklat särskilda arbetsmetoder när de genomför tjänsteåtgärder och de arbetar alltid i dubbelpatrull. I vissa områden använder polisen även så kallade actionkameror för att dokumentera ingripanden, och i några områden har fordonen utrustats med förstärkta rutor som skydd mot stenkastning och andra föremål som kastas. I flertalet områden är problemen stora med våld mot polis i form av beskjutning med grön laser mot patruller. Skyddsutrustning såsom skyddsglasögon mot laser används därför rutinmässigt i dessa områden.

4.3 Förekomst av parallella samhällsstrukturer

I flera av områdena finns en egen samhällsstruktur vid sidan av det demokratiska systemet. Det kan gälla egen normbildning, ekonomi och rättsskipning. Intern rättsskipning kriminella emellan innefattas inte av kriteriet då detta snarare är regel än undantag i kriminella kretsar.

Vad som däremot är av vikt är om och i vilken omfattning det förekommer rättsskipning mellan kriminella och icke kriminella. Det finns i dag inget område i Sverige där ett parallellt samhällssystem existerar fullt ut, men de utsatta områdena har inslag av detta och tillåts systemet fortsätta kan det komma att utvidgas. Exempelvis finns det i områdena personer med gott anseende som hanterar eller medlar i konflikter mellan familjer och klaner. Likaså förekommer låneverksamhet mellan boende i området. I några fall finns det kriminella nätverk som avsätter pengar till en så kallad trygghetskassa dit bland annat anhöriga till dömda kriminella kan vända sig för att få ekonomiskt stöd under den tid straffet avtjänas.

Det är vanligt med handel med insmugglad sprit och tobak, handel med stöldgods hos lokala näringsidkare och illegal spelverksamhet. I några områden

finns så kallade ”lägenhetsbutiker” där det sker försäljning av skattepliktiga insmugglade varor. I vissa områden förekommer omfattande illegal festverksamhet kopplad till t.ex. bröllop.

De kriminella nätverken kan i vissa områden ordna boende, olika typer av arbete, skydd och säkerhet för människor som i andra fall har svårt att få dessa tjänster, och som i vissa fall vistas olagligt i Sverige. Det finns även indikationer på att lägenhetsuthyrare i vissa fall behöver ett godkännande från tongivande kriminella för att få hyra ut.

4.4 Extremism

Våldsbejakande religiös extremism förekommer, i någon form, i en tredjedel av områdena. Det kan handla om allt ifrån att det finns sympatisörer till våldsbejakande religiös extremism och lokaler där våldsbejakande budskap förmedlas, till att personer faktiskt deltagit eller deltar i strid för framförallt Islamska statens (IS)¹² räkning i Mellanöstern¹³. Polisens kännedom om fenomenet är begränsad vilket gör att det troligtvis sker mycket i områdena som aldrig kommer till polisens kännedom.

Konflikten i Syrien och Irak har medfört att den våldsbejakande islamistiska miljön i Sverige har vuxit. Den aktiva rekryteringen som sker i områdena upplevs främst förekomma på platser där många ungdomar rör sig. Det kan röra sig om religiösa samlingsplatser men även centrumbildningar där många unga män tillbringar sin fritid. I ett fåtal områden finns det misstankar om att personer med koppling till våldsbejakande religiös extremism, främst IS, har starka familjekopplingar till tongivande aktörer i de kriminella nätverken och flera kriminella i områdena har vid olika tillfällen länkat till sidor med IS-motiv och budskap på sina Facebook-sidor. Merparten av de som reser till konflikttrubbade länder för att delta i strid har sitt ursprung i de utsatta områdena och i synnerhet från storstadsregionerna

I flera av de utsatta områdena undviker boende att öppet visa sin religiösa tillhörighet på grund av rädsla för repressalier. Det finns även uppgifter om att det förekommer intolerans mot personer inom den muslimska gruppen som inte uppfattas klä sig på ett korrekt sätt.

Sådan diskriminering och religiöst motiverad särbehandling ökar känslan av rädsla och otrygghet i områdena och undergräver de boendes förtroende för samhällets förmåga att skydda dem. Därmed försvagas förtroendet för polisen och rättsväsendet

¹² Det förekommer även rekrytering till den al-Qaida-anslutna gruppen Jabhat al-Nusra men inte i samma utsträckning.

¹³ I några fall förekommer det uppgifter om att personer har rest till Syrien för att strida mot IS i konflikten.

5 Utsatta områden

Sverige finns det 53 områden som uppfyller kriterierna för ett utsatt område. Av dessa är 15 särskilt utsatta och 6 har klassats som riskområden. Med några få undantag rör det sig om miljonprogramsområden där polisen upplever att de strukturella förutsättningarna gör det svårt att arbeta. Det finns inget utsatt område norr om Gävle och om detta beror på att problematiken inte existerar i norra Sverige eller om det är för att den inte är uppmärksammat är svårt att uttala sig om. Det finns dock miljonprogramsområden i norra Sverige som är uppbyggda på samma sätt som de utsatta områdena vilket innebär att de strukturella förutsättningarna finns men att de kriminella nätverken inte fått lika stort genomslag.

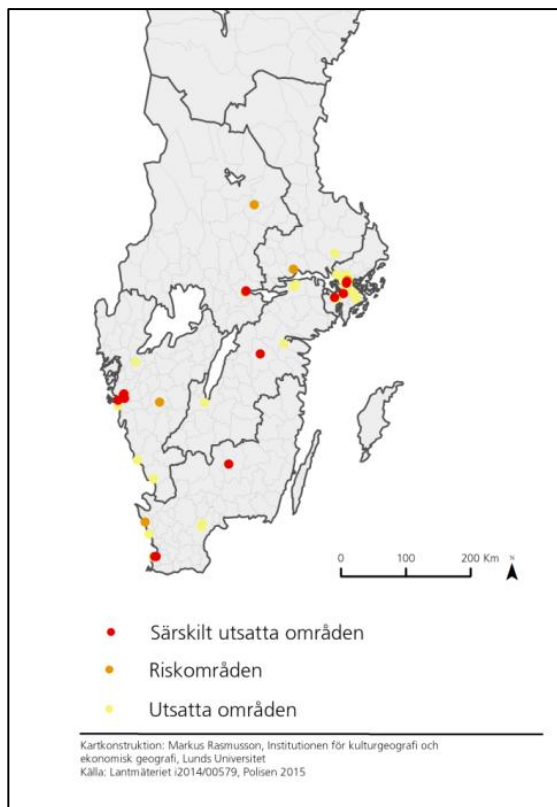


Bild 5. Karta över utsatta områden i Sverige. En lista över områdena presenteras i bilaga 1.

Kriminell energi

Förekomst och koncentration av kriminella element inom ett avgränsat geografiskt område kan mätas i, så kallad kriminell energi. En hög koncentration av kriminella element i lokalsamhället ökar risken för att kriminella värderingar etableras vilket i sin tur leder till en ökad andel kriminella och brott. I syfte att fånga denna riskfaktor har geografiska data om individer som avtjänat fängelsestraff eller varit häktade för brott de fem senaste åren inhämtats till rapporten. Analysresultaten visar fördelningen av kriminell energi mellan länen i Sverige jämfört med de utsatta områdena. Det har då gått att utläsa att de utsatta områdena har mer än tre gånger högre kriminell energi¹⁴.

¹⁴ Genomsnittet av kriminell energi i Sveriges 21 län är 0,74 % och i de särskilt utsatta områdena är motsvarande siffra 2,6 %.

Närhetsprincipen

Om flera utsatta områden ligger i närheten av varandra finns det risk för så kallade spridningseffekter som ger de kriminella ett större spelrum att bedriva sin verksamhet. Ett närliggande område som ännu inte är utsatt riskerar att bli det om de kriminella tillåts att expandera sin verksamhet. I storstäderna ligger ofta områdena i nära anslutning till varandra vilket gör att det är viktigt att arbeta på ett liknande sätt med alla. Bild 6 visar närheten mellan de utsatta och de särskilt utsatta områdena i norra Göteborg. Närheten gör att risken för att problemet sprider sig är överhängande.

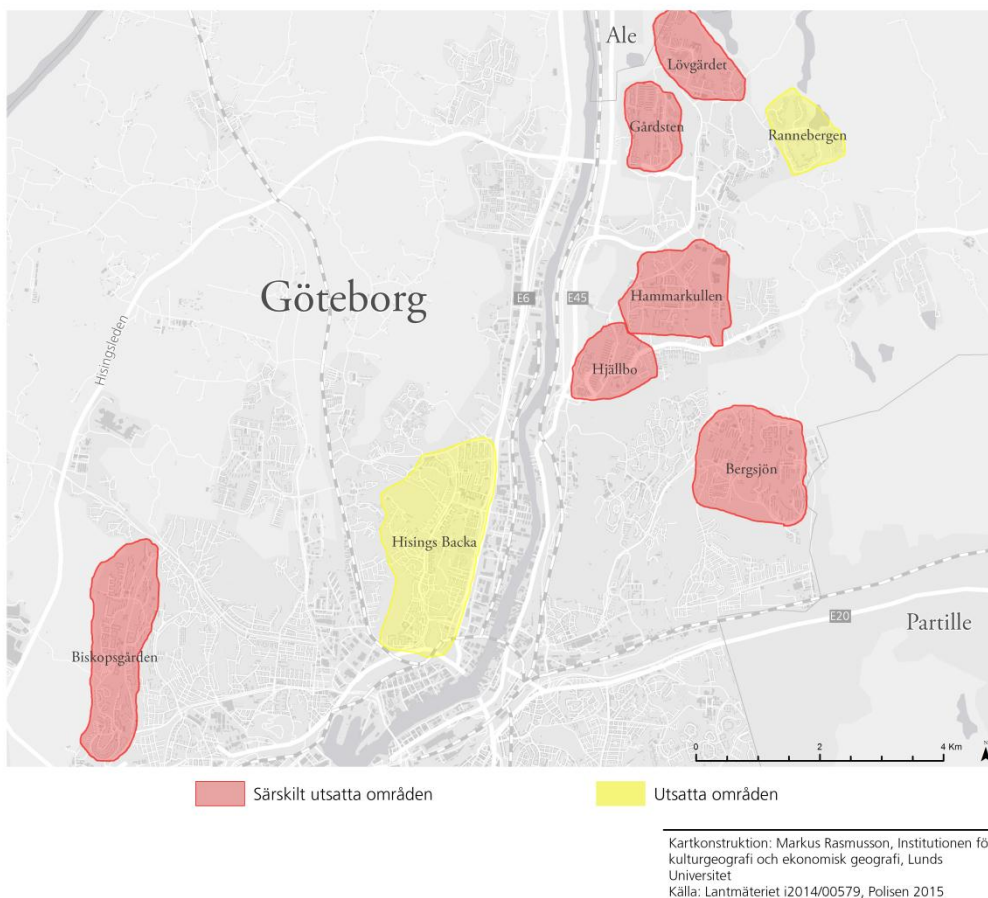


Bild 6. Exempelkarta över närhetsprincipen och risker för spridningseffekter

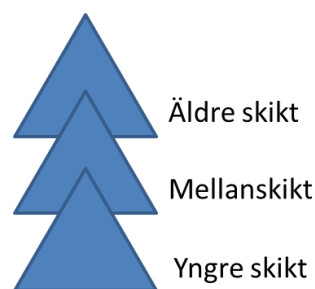
Maktvakuum

När svagheter i maktstrukturen infinner sig i ett område finns det risk för att ett så kallat maktvakuum ska uppstå. Detta vakuum kan leda till att alternativa aktörer, tar över makten eller erbjuder en villkorad trygghet. Resursstarka individer kan tillförsäkra sin egen trygghet genom egna säkerhetslösningar medan de resurssvaga får hålla till godo med de alternativa aktörernas lösningar. På sikt kan detta leda till ett enklaviserat samhälle. I ett maktvakuum kan även extrema ideologier och kriminell verksamhet få fäste och personer som saknar framtidstro känner tillit till starka personligheter som företräder dessa verksamheter. Området utgör då en grogrund för oönskade händelser.

5.1 Åtgärder mot problematiken

Problematiken med utsatta områden är inget nytt fenomen utan sådana områden har varit föremål för flertalet lokala och nationella samhällsinsatser¹⁵ över tid. I de insatser som polisen varit delaktig i har tidsaspekten lyfts som en av anledningarna till att resultaten varit bristfälliga. Uthållighet och kontinuitet anses som den främsta framgångsfaktorn liksom samverkan med andra samhällsaktörer. Annat som nämnts är sociala insatsgrupper, hög polisiär närvaro och ett samarbete mellan utredning, underrättelsearbete och uppföljning i riktade insatser mot kriminella strategiska personer i området. Samtidigt upplevs läget i vissa områden ha försämrats när polisen har ökat sin närvaro. Detta kan antas hänga ihop med att förtroendet för polisen inte har hunnit byggas upp i området och därför ses polisen som polisen som ett hot.

Det har även gått att utläsa att insatser som enbart riktat sig mot strategiska personer endast har gett tillfälliga resultat eftersom läget återgått till detsamma som innan insatsen då tongivande personer återvänt efter avtjänat straff. Det har även visat sig att det finns andra som är villiga att överta den position en strategisk person haft



om denne på ett eller annat sätt lämnar området. Bild 7 visar hur rekrytering till de kriminella nätverken sker och hur de olika ålderskategorierna interagerar med varandra.

Bild 7. Modell över kriminell-samverkan

Vissa områden lyfter fram ökad närvaro på särskilda platser där otrygghet och brottsutsatthet är extra hög, så kallad "hotspot-patrullering" som en framgångsfaktor. I detta arbete försöker polisen känna av läget på dessa platser med hjälp av en checklista.

Det förekommer även s.k. "home parties" i några av de utsatta områdena då träffas kvinnor från området kvinnliga företrädare från polisen, räddningstjänsten och från olika kommunala verksamheter i syfte att informera om vilken service och vilka möjligheter samhället kan erbjuda. Samtidigt får samhällsaktörerna kunskap om hur de boende uppfattar problematiken i området.

I vissa områden medborgarmöten som avser att skapa en framtidstro för främst de unga i området. Flera områden nämner personal från fritidsgårdar, så kallade eldsjälar, som en viktig part i samverkan. Eftersom personalen träffar de flesta ungdomarna i området har de en god personkännedom och kan därför försöka skapa en meningsfull fritid för dem.

Ett annat lyckat exempel på samverkan är då lokala ungdomar rekryterades i form av nystartsjobb till en butik i ett område som tidigare varit hårt utsatt av kriminella. Detta har bidragit till att butiken inte är lika utsatt som tidigare och utvecklingen ser positiv ut.

¹⁵ Exempelvis **Urban 15** - 15 stadsdelar i nio kommuner som omfattades av regeringens urbana utvecklingsarbete, 2012, **LUA** - 23 stadsdelar i 15 kommuner som hade lokala utvecklingsavtal med staten fram till 2012 och **Storstadssatsningen** – ett åtgärds paket riktat till Sveriges mest utsatta stadsdelar, vilken beslutades av riksdagen 1998

6 Slutdiskussion

Majoriteten av de utsatta områdena har varit föremål för en rad insatser över tid vilket i sig visar att de tidigare insatserna inte varit tillräckligt omfattande för att få en bestående effekt på problematiken. För att nå effekt måste ett nytt synsätt anammas som innefattar dels en kontinuitet i insatserna, dels en samhällsgemensam hållbar strategi. Arbetet mot problematiken kan inte bedrivas som ett projekt, utan det krävs en stabilare bas för att få till stånd en förändring. Områdena har övergivits av samhället sedan länge och i många områden saknas basala samhällsinrättningar.

Polisiär närvaro sker mestadels reaktivt i områdena vilket lett till en bristande tilltro till polisen och rättsväsendet. Det krävs utredningsresurser för att klara ut brottslighet och därmed öka de boendes förtroende för polisen. Det bristande förtroendet för polisen och samhället i stort skapar en arena för alternativa aktörer att erbjuda en annan form av rättskipning eller andra former av samhällsservice. Det finns då en uppenbar risk att dessa parallella samhällsstrukturer leder till ett så kallat maktvakuum och i vissa områden har utvecklingen tydligt gått åt det hållet.

Ju längre tid ett samhälle har upplevts leva utanför samhällets normer, desto svårare är det för polis och andra samhällsaktörer att återta sin auktoritet. Polisens möjlighet och vilja att arbeta i områdena är i vissa fall begränsad. Utvecklingen är oroande då det går att anta att om poliser inte kan utföra sitt uppdrag – eller känner obehag för att göra det – har även andra samhällsföreträdare svårt att arbeta i dessa områden.

Det går att utläsa av den inhämtade informationen att både boende och de samhällsaktörer som arbetar i områdena känner sig övergivna av det övriga samhället vilket inneburit att de har anpassat sig till situationen. I flertalet områden har det skett en normalisering av det exceptionella – inte bara för de boende i områdena utan även för polisen och andra myndighetsföreträdare. En intressant företeelse som har uppmärksammats är att områdespoliserna inte anser att de har anpassat sitt arbetsätt i de särskilt utsatta områdena. Samtidigt framgår det att polisen alltid arbetar i dubbelpatrull, att de måste bevaka parkerade polisfordon i syfte att undvika skadegörelse, och att de inte sällan måste avvakta med ett ingripande för inte utlösa ordningsstörningar i området.

Det finns områden som inte når upp till de uppsatta kriterierna för att anses som utsatta men polisen måste bygga upp ett system av indikatorer som gör att det på ett tidigare stadium går att upptäcka en negativ utveckling innan problematiken blir så pass allvarlig att området klassas som utsatt. Detsamma gäller för de så kallade riskområdena där adekvata åtgärder måste vidtas innan de riskerar att bli särskilt utsatta områden. Även områden som ligger i nära anslutning till utsatta områden måste observeras, eftersom det finns en uppenbar risk för spridnings- och överflyttningseffekter till dessa områden. För att inte utvecklingen i dessa områden ska gå åt fel håll finns ett starkt behov av att polisen kan ge ett lämpligt stöd och motverka ytterligare försämringar av bostadsområdets sociala funktion.

Resandeproblematik¹⁶ synes ha en tydlig koppling till de utsatta områdena då majoriteten av de resande bor eller har bott i ett sådant område. Både

¹⁶ Personer som reser till konfliktdrabbade länder för att delta i strid.

internationell och svensk forskning visar att omkring hälften av de resande har en kriminell bakgrund och i flera fall har det gått att utläsa att resande har kopplingar till grovt kriminella i de utsatta områdena. Det går därför inte att se resandeproblematiken och kriminaliteten i områdena som skilda fenomen, utan insatserna bör samordnas och koordineras.

Flyktingströmmarna riskerar att bli ett problem i dessa områden. Boendefrågan är central, och det ligger i farans riktning att nyanlända flyktingar placeras eller söker sig till de utsatta områdena där det redan finns stora socioekonomiska problem och utanförskap. Om man strävar efter en hållbar samhällsutveckling är det viktigt att den befintliga problematiken i områdena beaktas eftersom läget annars riskerar att förvärras.

6.1 Rekommendationer

I den här rapporten lämnas inga rekommendationer om operativa åtgärder för att agera mot problembilden. Istället hänvisas till metodstödet för samverkansöverenskommelse¹⁷ mellan polis och andra intressenter i lokalsamhället. Metodstödet syftar till att öka polisens förmåga till samverkan över tid och att bedriva en kontinuerlig verksamhet i de utsatta områdena.

Metodstödet behandlar både orsak och effekt vilket bidrar till att klargöra ansvaret mellan polisen och andra aktörer. Likaså vilka aktiviteter som kräver samverkan. Metodstödet är utarbetat av Utvecklingscentrum Väst inom polisen.

Polisen har under året inriktat arbetet mot i första hand särskilt utsatta områden och både handlingsplaner och aktiviteter är under framtagande där det ska framgå hur polisens arbete ska bedrivas i dessa områden. Tanken är att arbetet ska pågå under flera års tid och involvera andra samhällsaktörer.

Problemen i dessa områden kan inte lösas av polisen på egen hand, utan det krävs förenande krafttag från hela samhället. Ett av de identifierade problemen är att det saknas en sammanhållande aktör som kan initiera och följa upp insatser i de utsatta områdena. En rekommendation är därför att en funktion med nationellt ansvar skapas. Denna funktion måste ha mandat att kräva att berörda samhällsaktörer tar sitt ansvar.

Narkotikabrott är karaktäristiskt för de utsatta områdena. I de flesta områden sker en öppen narkotikahandel och många av de boende och polisen känner väl till var denna handel sker. Insatser mot den handeln är rimligen primär, eftersom denna försäljning dels i mångt och mycket är en av grundorsakerna till problematiken och dels bidrar till att kriminella organiserar sig i nätverk.

En sammanställning av allt material visar tydligt att problemen är koncentrerade till specifika platser, gårdar eller gator som ofta domineras av grupper med unga män eller pojkar och som kan upplevas som särskilt otrygga. I underlagen beskrivs flera områdens centrumbildningar vara de platser som upplevs som mest otrygga. Detta beror på den öppna narkotikahandeln och på att unga män samlas där och skapar otrygghet.

¹⁷ Metodstöd mot organiserad brottslighet i ett lokalt perspektiv, Utvecklingscentrum Väst.

Eftersom resandeproblematiken är en del av svårigheterna i områdena bör en genomlysning av problematiken i ett bredare perspektiv än terrorism göras. Även frågor som krigsbrott och övriga folkrättsbrott liksom våldsbrottslighet inom våldsbejakande religiös extremism i övrigt bör uppmärksammas, eftersom sådan brottslighet har en mer långtgående och permanent effekt på samhället.

Sammanfattningsvis bör det fortsatta arbetet inriktas mot:

- åtgärder som kan öka allmänhetens förtroende för polisen som exempelvis utredningsprocent
- proaktiv bekämpning av handeln med narkotika
- kontinuerlig polisiär närvaro och uthålliga riktade insatser
- ökad samverkan med andra samhällsaktörer i området
- ökad polisiär öppenhet och kommunikation

7 Referenslista

Bellair, P E (1997). *Social interaction and community crime: Examining the importance of neighbor networks*. *Criminology*, 35, 677–703.

Brantingham, P & Brantingham, P (1995). *Criminality of place*. *European Journal on Criminal Policy and Research*, 3(3), 5–26.

Bruinsma, G J, Pauwels, L J, Weerman, F M & Bernasco, W (2013). *Social Disorganization, Social Capital, Collective Efficacy and the Spatial Distribution of Crime and Offenders An Empirical Test of Six Neighbourhood Models for a Dutch City*. *British Journal of Criminology*, 53(3), 303–317.

Brunton-Smith, I & Sturgis, P (2011). *Do Neighborhoods Generate Fear of Crime? An Empirical Test Using the British Crime Survey*. *Criminology*, 49:2, 331–369

Bursik, R.J., & Grasmick, H G (1993). *Neighborhoods and crime: the dimensions of effective community control*. Lexington, New York.

Dock, M, Johansson, B & Kristersson, H (2002) *Stadens rumsliga påverkan på hälsa*, Rapport framtagen inom ramen för Malmökommissionen

Ek, R., Gerell, M., Guldåker, N., Hallin, PO, Herbert, M., Nieminen-Kristofersson, T., Nilsson, A. & Tykesson, M. (Eds). *Att laga revor i samhällsväven*. MAPIUS 18.

Gibson CL, Zhao J, Lovrich, NP, Gaffney MJ (2002) *Social integration, individual perceptions of collective efficacy, and fear of crime in three cities*. *Justice Quarterly*, Vol. 19:3, pp 537–564

Gerell, M. (2013). *Bränder, Skadegörelse, Grannskap och Socialt Kapital*. Malmö Publikationer I Urbana Studier, MAPIUS11

Gerell, M. & Hallin, PO. (2014). *Att arbeta med grannskapsutveckling och sociala risker*. Ur Ek, R., Gerell, M., Guldåker, N., Hallin, PO., Herbert, M., Nieminen-Kristofersson, T., Nilsson, A. & Tykesson, M. (Eds). *Att laga revor i samhällsväven*. MAPIUS 18.

Guldåker, N., & Hallin, P. O. (2013). *STADENS BRÄNDER Del 1-Anlagda bränder och Malmös sociala geografi*. MAPIUS 9.

Herbert, M. (2013) *Stadens skavsår*. Inhägnade flerbostadshus I den polariserade staden, Malmö Publikationer I Urbana Studier, MAPIUS 12

Hipp, J. R. (2010). *Micro-structure in micro-neighborhoods: a new social distance measure, and its effect on individual and aggregated perceptions of crime and disorder*. *Social Networks*, 32, 148–159.

Ivert, AK, Chrysoulakis, A, Kronkvist, K. & Torstensson-Levander, M. (2013). *Malmö områdesundersökning 2012: Lokala problem, brott och trygghet*. Rapport från institutionen för kriminologi, Malmö högskola.

Ivert, A. K., & Kronkvist, K. (2014). *Kartläggning av den lokala problembilden i norra och södra Sofielund: ett kunskapsunderlag för ökad trygghet och minskad brottslighet*.

Mellgren, C., & Kronkvist, K. (2013). *Trygghet i lokalområdet: resultat från Oxie områdesundersökning 2012*. Om upplevelser av trygghet, brott och lokala problem.

McPherson, M., Silloway, G., & Frey, DL. (1984). *Crime, fear and control in neighborhood commercial centres: an executive summary*

Morenoff, J D, Sampson, R J, & Raudenbusch, S W (2001). *Neighborhood inequality, collective efficacy, and the spatial dynamics of urban violence*. *Criminology*, 39(3), 517–560

Rothstein, B. (2003) *Sociala fällor och tillitens problem*, SNS Förlag

- Sampson, R.J. (2012) *Great American City. Chicago and the Enduring Neighborhood Effect*. University of Chicago press, Chicago.
- Sampson, R.J. & Graif, C. (2009) *Neighborhood Social Capital as Differential Social Organization Resident and Leadership Dimensions*, *American Behavioral Scientist*, 52: 11, 1579-1605
- Sampson, R.J. & Raudenbusch, S.W. (1999) *Systematic Social Observation of Public Spaces: A New Look at Disorder in Urban Neighborhoods*. *American Journal of Sociology*, vol. 105., No. 3, pp 603-651
- Sampson, R.J., Raudenbusch, S.W., Earls, F. (1997) *Neighborhoods and Violent Crime: A Multilevel Study of Collective Efficacy*, *Science* Vol. 277, No. 5328, pp 918-924
- Sampson, R. J., & Wikström, P. O. (2008). *The social order of violence in Chicago and Stockholm neighborhoods: a comparative inquiry*. In S. N. Kalyvas, I. Shapiro, & T Masoud (Eds.), *Order, conflict, and violence* (pp. 97–119). Cambridge: Cambridge University Press
- Skogan, W. G. (1992). *Disorder and decline: Crime and the spiral of decay in American neighborhoods*. Univ of California Press.
- St. Jean, P. (2007) *Pockets of Crime: Broken Windows, Collective Efficacy, and the Criminal Point of View*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Steenbeek, W (2011). *Social and physical disorder. How community, business presence and entrepreneurs influence disorder in Dutch neighborhoods*. Utrecht University: Wörman print services.
- Sutherland, A, Brunton-Smith, I & Jackson, J. (2013). *Collective efficacy, deprivation and violence in London*. *British journal of criminology*. 53, 1050-1074.
- Taylor, R. B. (1997). *Social order and disorder on street blocks and neighborhoods: ecology, microecology, and the systemic model of social disorganization*. *Journal of Research in Crime and Delinquency*, 34, 113–155
- Trägårdh, L, Wallman Lundåsen, S, Wollebaek, D & Svedberg, L (2013) *Den svala svenska tilliten*. Förutsättningar och utmaningar, SNS förlag
- Weisburd, D., Groff, E. R., & Yang, S. M. (2012). *The criminology of place. Street segments and our understanding of the crime problem*. Oxford: Oxford University Press
- Weisburd, D., Morris, N. A., & Groff, E. R. (2009). *Hot spots of juvenile crime: a longitudinal study of arrest incidents at street segments in Seattle, Washington*. *Journal of Quantitative Criminology*, 25
- Wikström P O H, Oberwittler D, Treiber K & Hardie B (2012). *Breaking rules: the social and situational dynamics of young people's urban crime*. Oxford: Oxford University Press
- Wilson, J Q & Kelling, G. L. (1982). *Broken windows*. *Atlantic monthly*, 249(3), 29-38.

BILAGA 1. Utsatta områden fördelat per region

Region	Särskilt utsatt område	Riskområde	Utsatt område	Totalt antal i regionen
Bergslagen	1	2	Inget	3
Mitt	Inget	Inget	2	2
Stockholm	4	2	15	21
Syd	3	1	4	8
Väst	6	1	6	13
Öst	1	Inget	5	6
Totalt i berörda regioner	15	6	32	53

Matris över områden, regionsvis, fördelat på grad av utsatthet

Särskilt utsatta områden¹⁸

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

Riskområden

16. Oxhagen/Varberga, Örebro
17. Tjärna Ängar, Borlänge
18. Alby/Fittja, Botkyrka
19. Tureberg, Sollentuna
20. Adolfsberg/Dalhem/Drottninghög, Helsingborg
21. Hässleholmen/Hulta, Borås

Utsatta områden

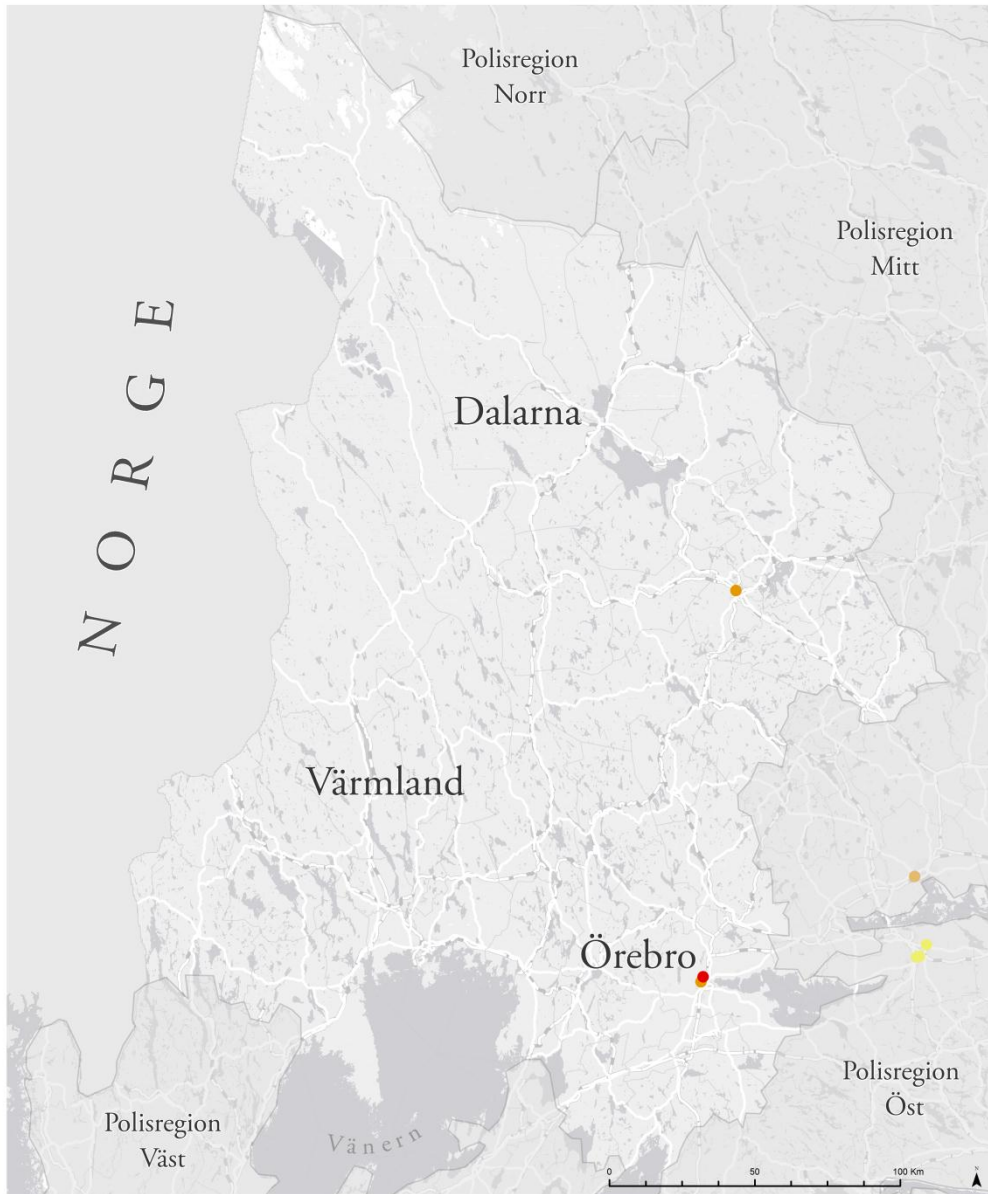
22. Bäckby, Västerås
23. Gottsunda/Valsätra, Uppsala
24. Brandbergen, Haninge
25. Bredäng, Stockholm

26. Edsberg, Sollentuna
27. Finnsta, Upplands Väsby
28. Fornhöjden, Södertälje
29. Hagsätra/Rågsved, Stockholm
30. Hovsjö, Södertälje
31. Hässelby/Vällingby, Stockholm
32. Rissne/Hallonbergen, Sundbyberg
33. Skogås, Huddinge
34. Smedby, Upplands Väsby
35. Sångvägen, Järfälla
34. Smedby, Upplands Väsby
35. Sångvägen, Järfälla
36. Termovägen, Järfälla
37. Älvsjö/Solberga, Stockholm
38. Östberga, Stockholm
39. Charlottesborg, Kristianstad
40. Gamlegården, Kristianstad
41. Holma/Kroksbäck/Bellevue, Malmö
42. Koppargården, Landskrona
43. Andersberg, Halmstad
44. Falkagård, Falkenberg
45. Hisings Backa, Göteborg
46. Kronogården, Trollhättan
47. Rannebergen, Göteborg
48. Tynnered/Grevgården/Opaltorget, Västra Frölunda
49. Fröslunda, Eskilstuna
50. Hageby, Norrköping
51. Lagersberg, Eskilstuna
52. Råslätt, Jönköping
53. Skiftinge, Eskilstuna

¹⁸ * Särskilt prioriterade områden

Bergslagen

Region	Särskilt utsatt område	Riskområde	Utsatt område	Totalt antal i regionen
Bergslagen	Vivalla	Tjärna Ängar Oxhagen/Varberga	-	3

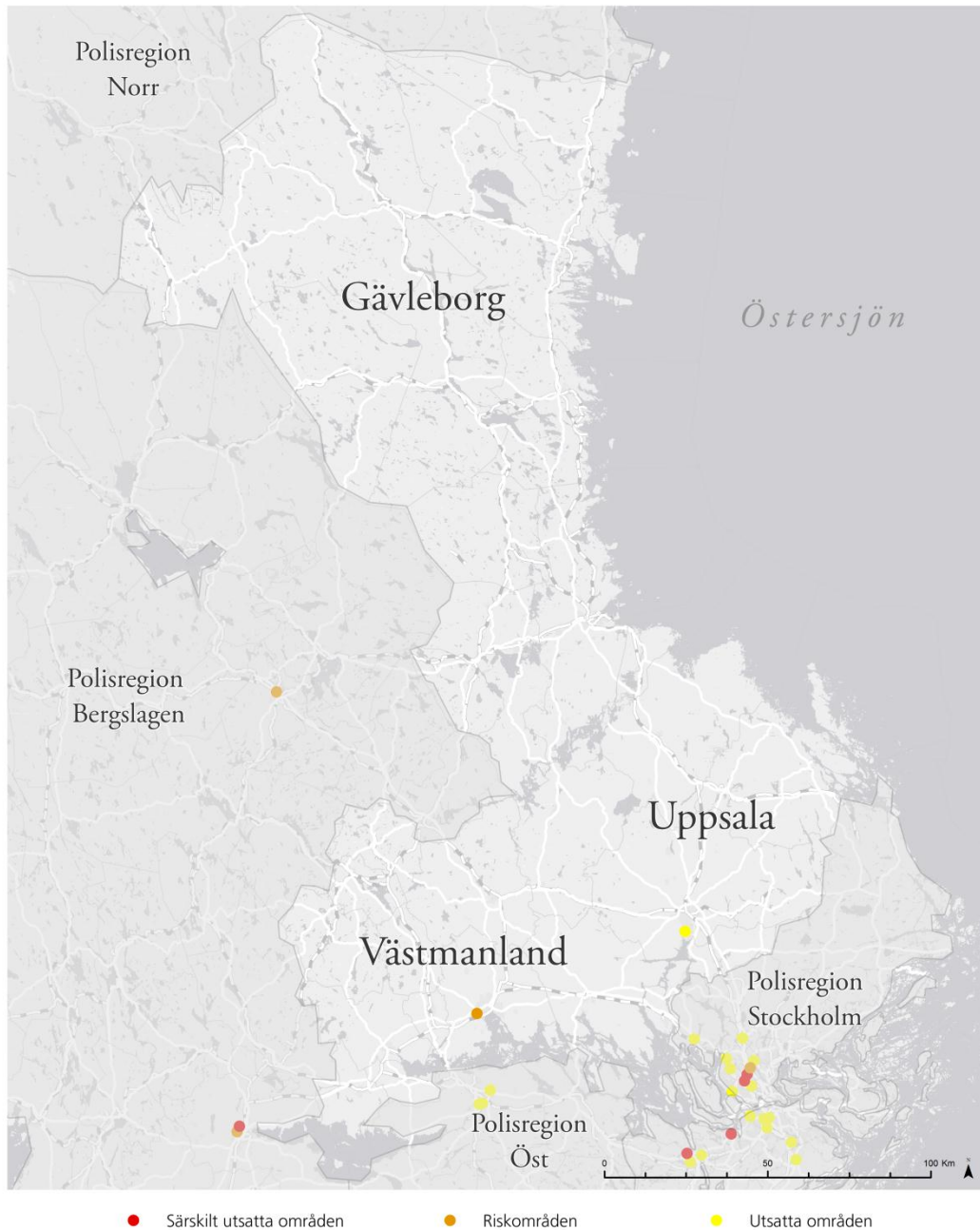


● Särskilt utsatta områden ● Riskområden ● Utsatta områden

Kartkonstruktion: Markus Rasmusson, Institutionen för kulturgeografi och ekonomisk geografi, Lunds Universitet
Källa: Lantmäteriet i2014/00579, Polisen 2015

Mitt

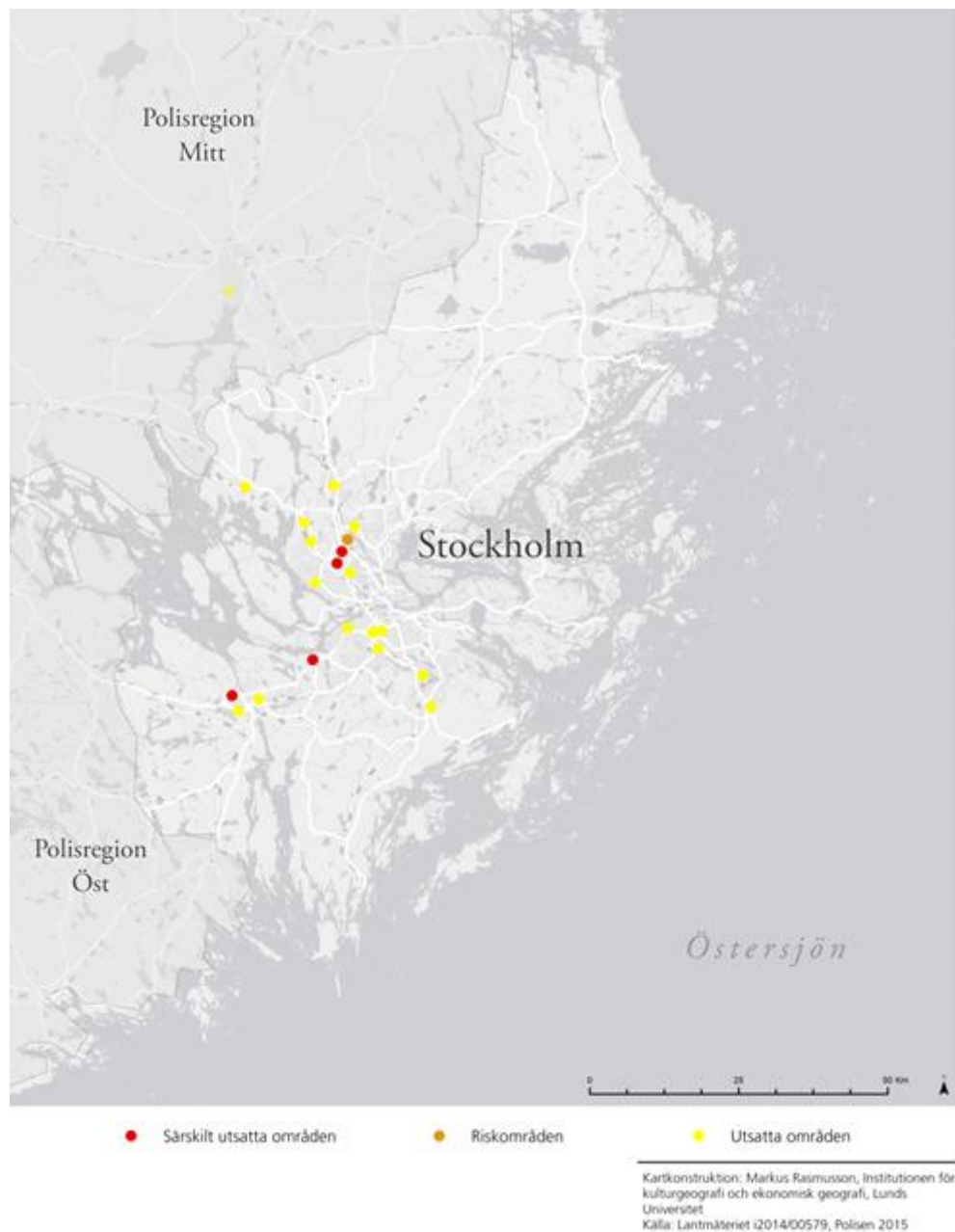
Region	Särskilt utsatt område	Riskområde	Utsatt område	Totalt antal i regionen
Mitt	-	-	Gottsunda/Valsätra Bäckby	2



Kartkonstruktion: Markus Rasmusson, Institutionen för kulturgeografi och ekonomisk geografi, Lunds Universitet
 Källa: Lantmäteriet i2014/00579, Polisen 2015

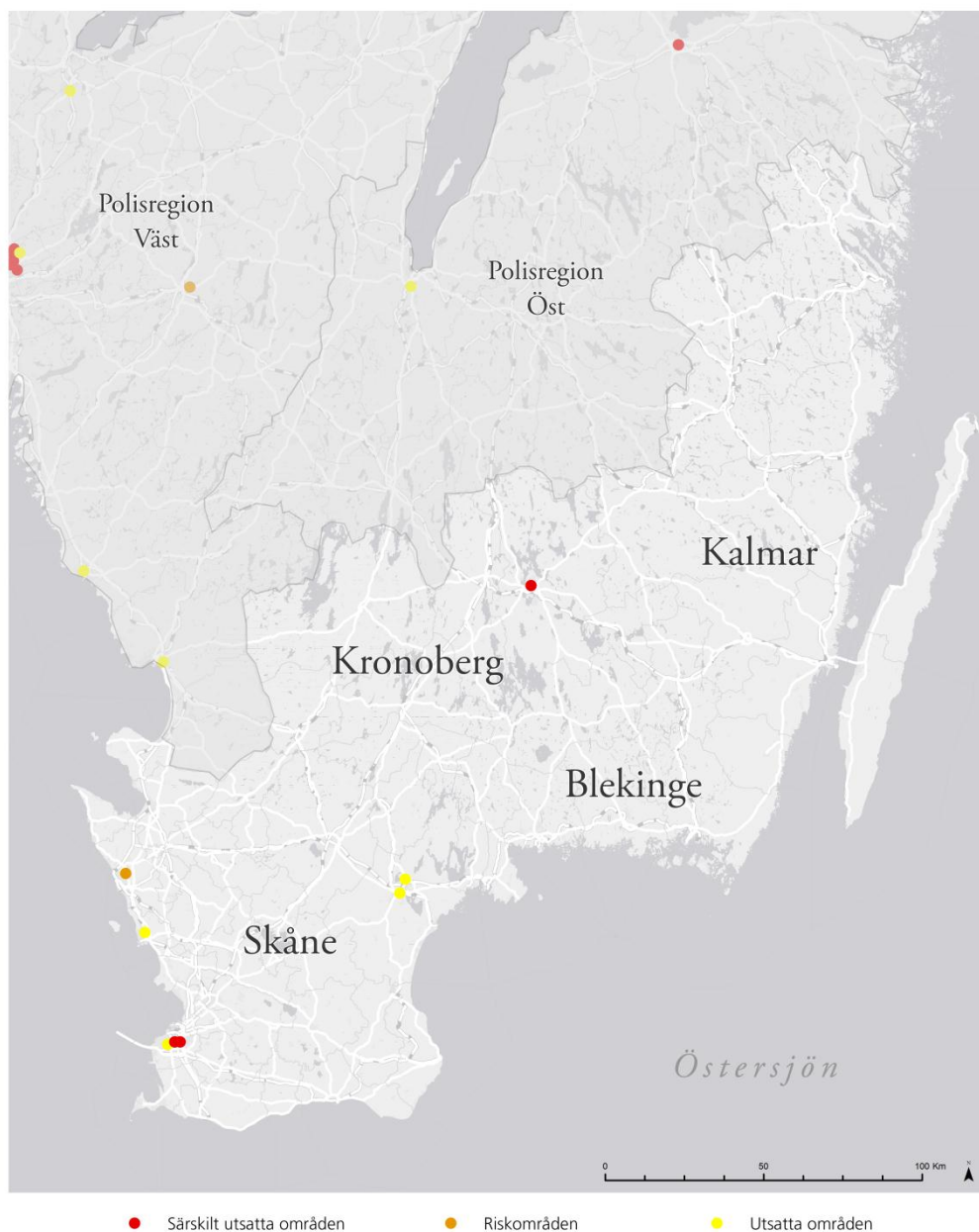
Stockholm

Region	Särskilt utsatt område	Riskområde	Utsatt område	Totalt antal i regionen
Stockholm	Hallunda/Norsborg* Husby* Ronna/Geneta/Lina* Rinkeby/Tensta*	Alby/Fittja Tureberg	Brandbergen Bredäng Edsberg Finnsta Fornhöjden Hagsätra/Rågsved Hovsjö Hässelby/Vällingby Rissne/Hallonbergen Skogås Smedby Sångvägen Termovägen Älvsjö/Solberga Östberga	21



Syd

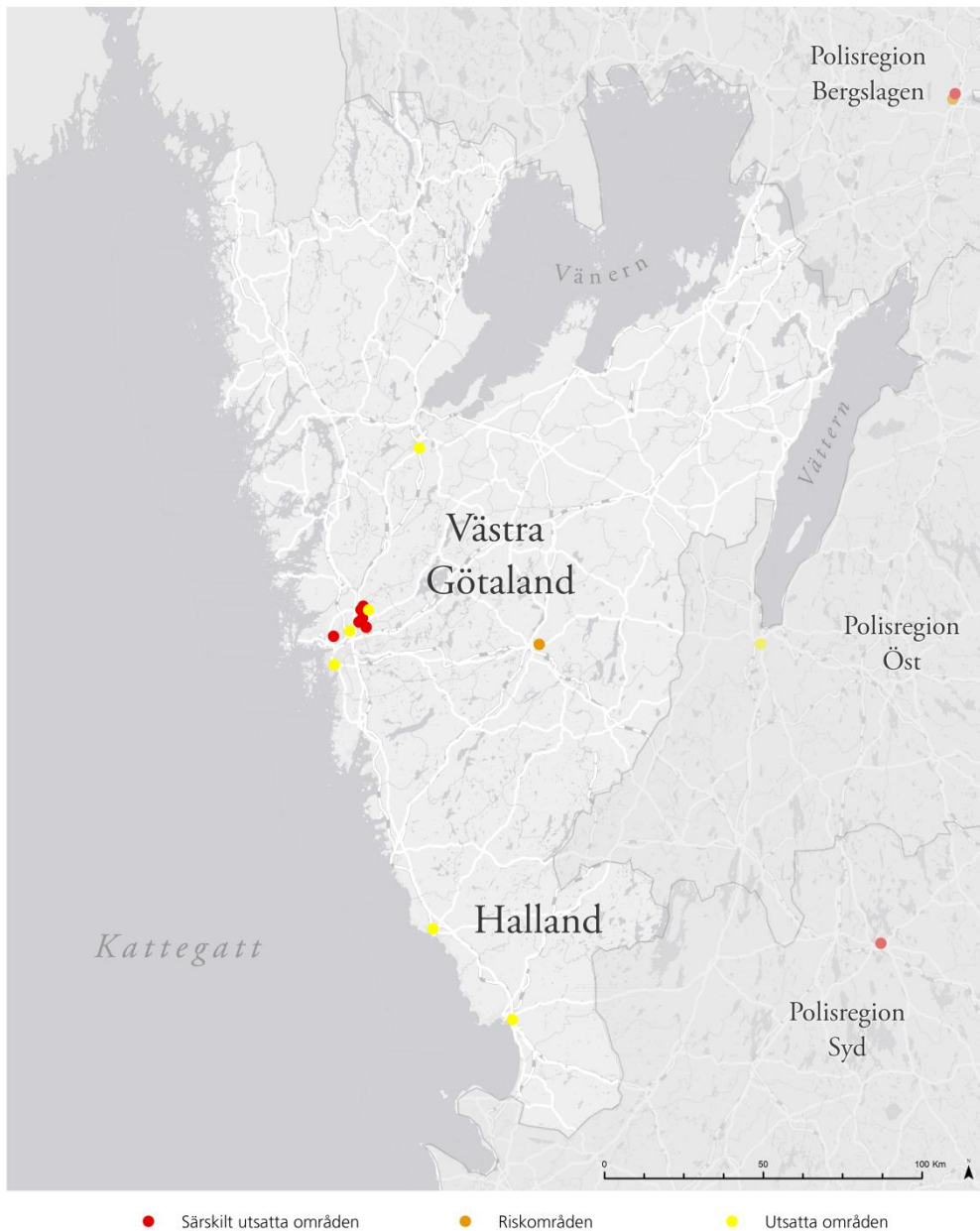
Region	Särskilt utsatt område	Riskområde	Utsatt område	Totalt antal i regionen
Malmö	Araby Rosengård Södra Sofielund	Adolfsberg/ Dalhem/ Drottninghög	Charlottesborg Gamlegården Holma/Kroksbäck/ Bellevue Koppargården	3



Kartkonstruktion: Markus Rasmusson, Institutionen för kulturgeografi och ekonomisk geografi, Lunds Universitet
Källa: Lantmäteriet i2014/00579, Polisen 2015

Väst

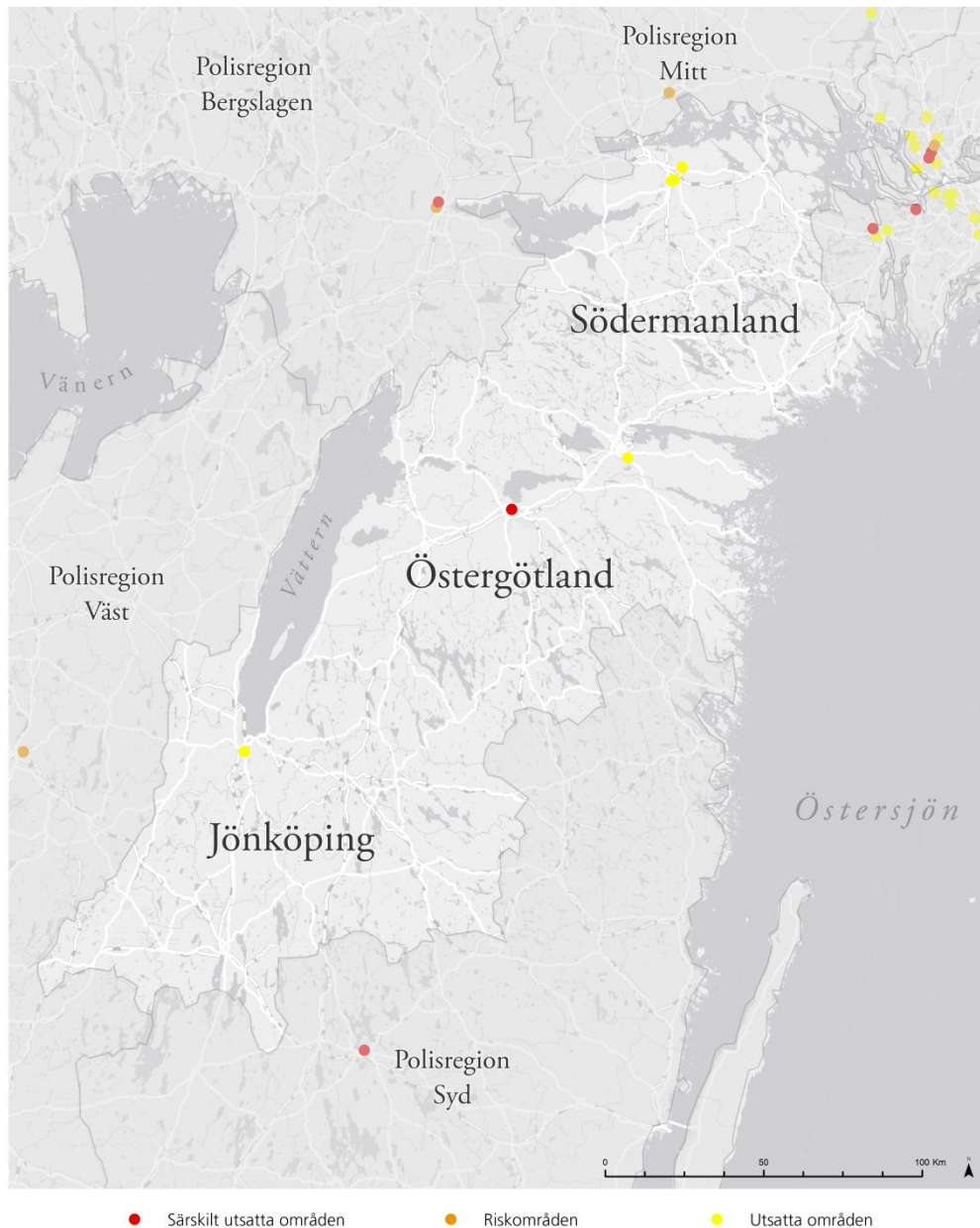
Region	Särskilt utsatt område	Riskområde	Utsatt område	Totalt antal i regionen
Väst	Bergsjön Biskopsgården Gårdsten Hammarkullen Hjällbo Lövgärdet	Hässleholmen/Hulta	Andersberg Falkagård Hisings Backa Kronogården Rannebergen Tynnered/Grevgården /Opalorget	13



Kartkonstruktion: Markus Rasmusson, Institutionen för kulturgeografi och ekonomisk geografi, Lunds Universitet
Källa: Lantmäteriet i2014/00579, Polisen 2015

Öst

Region	Särskilt utsatt område	Riskområde	Utsatt område	Totalt antal i regionen
Öst	Skäggetorp	-	Fröslunda Hageby Lagersberg Råslätt Skiftinge	6



Kartkonstruktion: Markus Rasmusson, Institutionen för kulturgeografi och ekonomisk geografi, Lunds Universitet
Källa: Lantmäteriet i2014/00579, Polisen 2015

BILAGA 2. Kartor

Resande till konfliktområden

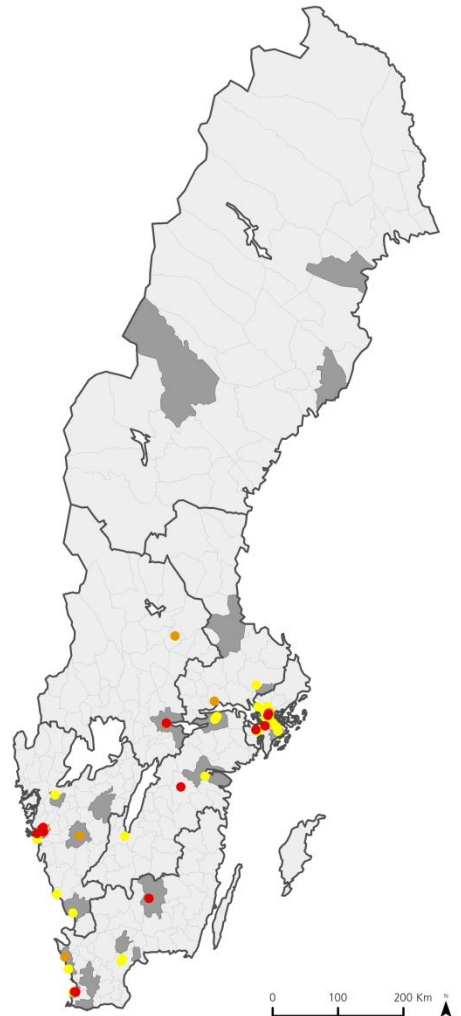
Som nämnt i rapporten har personer som rest till konfliktområden för att delta i strid skrivna starka kopplingar till de utsatta områdena. Nedan följer kortfattad information gällande dessa personer och en kartbild över hur de utsatta områdena korrelerar med resande till konfliktområden.

Enligt Säkerhetspolisen¹⁹ var:

- Majoriteten av resenärerna är födda mellan 1985-1994 och huvuddelen av dem är män.
- Det är vanligast att resenärerna kommer från ett av de tre storstadslänen.
- Det är vanligt att resenärerna saknar eller har en låg inkomst. För personer födda under mitten av 1990-talet och yngre beror detta sannolikt på att man fortfarande studerar eller bor hemma hos anhöriga.
- Av de individer som misstänks eller dömts för brott efter hemkomst från Syrien eller Irak har majoriteten dömts för brott före resa till konfliktområdet. I en liten andel fall av det totala antalet resenärer i urvalet finns det överlappningar med grov organiserad brottslighet.

Polisens Nationella operativa avdelning kan även komplettera bilden med följande statistik²⁰:

- Resenärerna från Sverige är födda i ett trettiotal olika länder. Mer än 15 procent har sitt ursprung i Afrikas horn, och en ungefär lika stor andel har sitt ursprung i Levanten. Omkring 40 procent är födda i



Resande 2015

■ Kommun med resande

Kartkonstruktion: Markus Rasmusson, Institutionen för kulturgeografi och ekonomisk geografi, Lunds Universitet
Källa: Lantmäteriet i2014/00579, SCB 2015, Polisen 2015

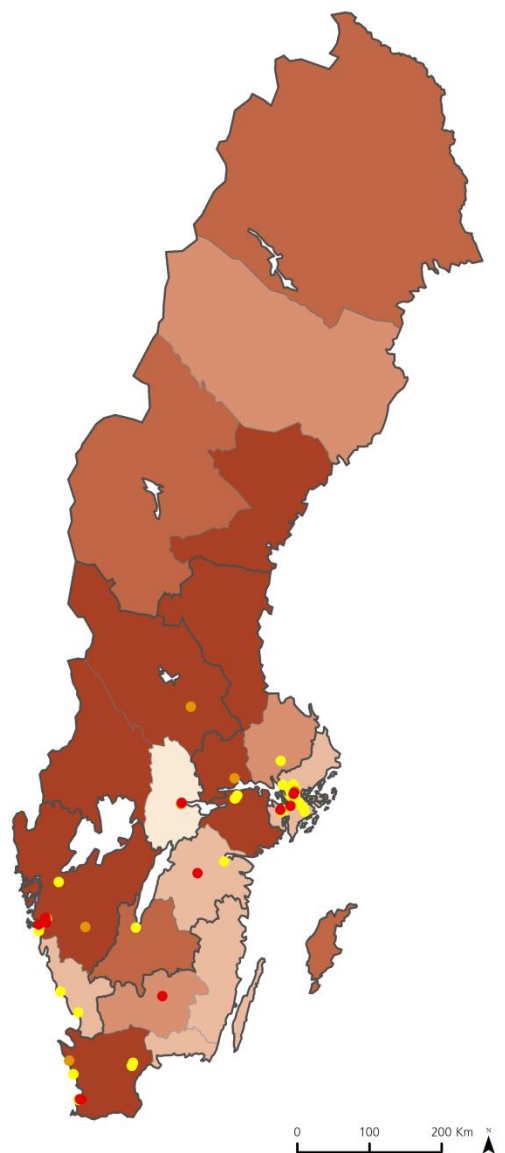
¹⁹ Informationen bygger på en genomlysning gjord av Säkerhetspolisen under våren 2015. Statistiken rör personer som rest till Syrien/Irak för att ansluta sig till sunniislamistiska terrorgrupper i konfliktområdet mellan 2011 och april 2015. Samband mellan dessa variabler redovisas inte i studien och dessa variabler kan därför inte läggas ihop till en typprofil på en resenär.

²⁰ Rapport upprättad 2015-08-25

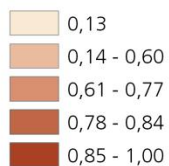
- Sverige, och av dessa har nästan alla minst en utlandsfödd förälder.
- Ett antal resenärer från Sverige har tidigare deltagit i liknande konflikter utomlands. Ett fåtal har föräldrar som deltagit i liknande konflikter utomlands. En klar minoritet av resenärerna från Sverige är konvertiter.
 - Resenärerna från Sverige har rest i små grupper av vänner, som hela familjer eller enskilt.

Kriminell energi

Kartan visar andelen personer som har varit häktade och/eller har fått en dom de senaste fem åren och de utsatta och särskilt utsatta områden samt riskområden.²¹



Kriminell koncentration 2015



Kartkonstruktion: Markus Rasmusson, Institutionen för kulturgeografi och ekonomisk geografi, Lunds Universitet
Källa: Lantmäteriet i2014/00579, Polisen 2015

²¹ Statistiken är hämtad från Kriminalvården.