Lägesbild över utsatta områden

Regeringsuppdrag 2021

Polismyndigheten, nationella operativa avdelningen, december 2021

Utgivare: Polismyndigheten, nationella operativa avdelningen, 106 75 Stockholm
Dnr: A028.504/2021
Omslagsfoto: Minna Ridderstolpe, Polismyndigheten
Upplaga: Intrapolis

Innehåll

Innehåll 3

Sammanfattning 4

1 Inledning 6
- 1.1 Bakgrund 6
- 1.2 Disposition och läsanvisning 7
- 1.3 Definition av utsatta områden 7

2 Metod och material 8
- 2.1 Inhämtning nationell lägesbild 8
  - 2.1.1 Beskrivning av den nationella inhämtningen 9
- 2.2 Inhämtning samlad bild av åtgärder 13
- 2.3 Polisiärt relevanta indikatorer 13
- 2.4 Tillvägagångssätt för bedömning av områden 14

3 Resultat och analys 18
- 3.1 Nationell inhämtning 18
- 3.2 Polisiärt relevanta indikatorer 20
  - 3.2.1 Skjutningar 20
  - 3.2.2 Händelserapporter (HR) 22
  - 3.2.3 Narkotikabrott och vapenbrott 23
  - 3.2.4 Skadegörelse/brand i motorfordon, hot och övergrepp i rättssak 24
  - 3.2.5 Glokal kriminell påverkan 25
- 3.3 Bedömning av områden 28
- 3.4 Analys av situationen 31

4 Polisiära åtgärder som vidtas 33
- 4.1 Åtgärdernas koppling till utsatta områden 33
- 4.2 Lokalpolisområdet 34
  - 4.2.1 Arbetet med åtgärder mot lokala lägesbilden 34
- 4.3 Polisområde 38
  - 4.3.1 Koordinering och planering utifrån den lokala lägesbilden 39
  - 4.3.2 Riktade åtgärder mot cylinderpersoner 39
  - 4.3.3 Stödjande åtgärder för det brottsförebyggande arbetet 39
- 4.4 Polisregion 40
  - 4.4.1 Utredning och lagföring 40
  - 4.4.2 Brottsförebyggande arbete 41
  - 4.4.3 Synkroniserad förmåga att samverka med andra aktörer 41
- 4.5 Nationella operativa avdelningen (Noa) 41
  - 4.5.1 Våldsaktörer och konflikter 42
  - 4.5.2 Nationellt projekt för att minska införsel av narkotika 42
  - 4.5.3 Kunskapshöjande åtgärder i arbetet mot släktbaserad kriminalitet 43
  - 4.5.4 Insatser för att minska sprängningar och skjutningar 43
  - 4.5.5 Myndighetsgemensamma satsningen mot organiserad brottslighet 44
  - 4.5.6 Stärkt förmåga till brottsbekämpning i utsatta områden 46
  - 4.5.7 Polisens nationella kunskapsplattform – erfarenhetsutbyte och effektivare utredningsåtgärder 47
  - 4.5.8 Våldsbejakande extremism 48
  - 4.5.9 Förebyggande arbete mot barn och unga 48
  - 4.5.10 Avhopparverksamhet 49

5 Det framtida arbetet i utsatta områden 50
- 5.1 Identifierade utvecklingsområden 50
  - 5.1.1 Lokal polisiär närvaro 50
  - 5.1.2 Synkroniserad förmåga 51
  - 5.1.3 Samverkan 52
- 5.2 Utveckling av det nationella inhämtningsuppdraget och lägesbilder 53

Sammanfattning

I regleringsbrevet för budgetåret 2021 avseende Polismyndigheten har myndigheten fått i uppdrag att uppdatera lägesbilden över utsatta områden, beskriva områdena och ge en samlad bedömning och analys av situationen utifrån ett polisiärt perspektiv. I uppdraget ingick även att ge en samlad bild över vilka åtgärder som vidtagits samt att beskriva hur det fortsatta arbetet ska bedrivas.

Lägesbildsuppdateringen visar att problemen i boendemiljön bedöms vara relativt stabila, medan de problem som är kopplade till den kriminella organiseringen och dess effekter bedöms ha ökat något. Problem kopplade till den sociala utvecklingen bedöms ha minskat. En del i den minskningen är troligen kopplad till polisens ökade förmåga att verka i dessa områden.

Det totala antalet utsatta områden har ökat från 60 till 61 stycken. Det är tre nya områden som har tillkommit och två som inte längre bedöms som utsatta. De områden som tillkommit är Fisksätra, lokalpolisområde Nacka (utsatt område), Grantorp/Visättra, lokalpolisområde Huddinge (utsatt område) och Sigtuna/Valsta, lokalpolisområde Sollentuna (riskområde). Samtliga tre lokalpolisområden tillhör polisregion Stockholm.

De två områden som inte längre bedöms som utsatta är Klockaretorpet, lokalpolisområde Norrköping, region Öst och Rannebergen, Storgöteborg Nordost, region Väst. Anledningen till detta är att områdena dels utvecklats positivt under en längre tid, dels att utvecklingen bedöms vara stabil.

Under 2020 hade cirka 40 procent av skjutningarna koppling till utsatta områden, antingen genom att de inträffat i ett utsatt område eller att de utförts av aktörer som har koppling till utsatta områden.

Det är inte bara skjutningar som har en högre koncentration i dessa områden. En fjärdedel av landets anmälda brott avseende skadegörelse genom brand i motorfordon sker i dessa områden. Det är även, jämfört med riket i övrigt, mer vanligt förekommande med hot och övergrepp i rättssak, något som också ingår i definitionen av ett utsatt område.

Genomgången av Encrochat-materialet indikerar att de 60 områden som bedömdes som utsatta 2019 har en större delaktighet (13 procent) i den organiserade brottsligheten än vad som kan förväntas med en enkel jämförelse av befolkningsmängden (fem procent). Graden av involvering i marknaden ökar med graden av bedömd utsatthet.

Problematiken med lokal kriminell påverkan finns i områden på flera orter i Sverige, men alla områden har hittills inte nått sådana nivåer att de inkluderas i den nationella lägesbilden. Problematiken som beskrivs kan ändå utgöra stora lokala utmaningar för lokalpolisområdet och det är därför viktigt att inte negligera detta och tro att bara de områden som bedömts som utsatta är de enda polisiära utmaningarna. Behovet av lokala åtgärder och en stark lokal samverkan är även viktig utanför de områden som bedömts som utsatta.

Åtgärder som genomförs i utsatta områden sker på samtliga organisatoriska nivåer inom Polismyndigheten. Åtgärderna sker både operativt och strategiskt för att förebygga och förhindra en negativ utveckling samt bedriva ett framgångsrikt utredningsarbete.

Lokalpolisområdet genomför företrädelsevis operativa åtgärder i dessa områden och har huvudansvar för bekämpning av kriminellas påverkan i de utsatta områdena. Polisområdet,

polisregionen och nationella operativa avdelningen stödjer lokalpolisområdet i så väl det operativa arbetet, genom koordinering och nivågemensamma insatser mot lokala problembilden, som i att fatta beslut som bidrar till ökade förutsättningar att reducera antalet utsatta områden.

För Polismyndigheten har utsatta områden särskilda utmaningar, inte bara vad gäller grov och organiserad brottslighet. Tystnadskultur genom kriminell påverkan på medborgare, lägre förtroende för polis och rättsväsende samt rekrytering av unga till kriminella grupperingar innebär svårigheter för polisen att både förebygga och utreda brott. För att öka förutsättningarna för en framgångsrik brottsbekämpning genomförs en mängd åtgärder i form av metod, utrustning och it-utvecklingsarbete som är särskilt viktigt för problematiken som utsatta områden karaktäriseras av.

Att bedriva långsiktiga och förebyggande åtgärder i samverkan med andra aktörer i samhället är på strategisk nivå avgörande för att på sikt minska brottsligheten och öka tryggheten i utsatta områden. En fortsatt prioritering av områdespolisverksamheten är nödvändig och då i första hand den som utgör en synlig närvaro och som bedriver planerat brottsförebyggande arbete i utsatta områden. Polismyndighetens synkroniserade förmåga behöver stärkas, det vill säga det interna arbetet inom Polismyndigheten som sker sammanhållet och inriktat utifrån gemensamma mål och prioriteringar. Ett digitalt it-stöd för verksamhetsstyrning som stödjer arbetet med planeringsprocessen från lokal lägesbild till analys, åtgärder och utvärdering behöver utvecklas. Detta skulle bland annat innebära en ökad förmåga att leda och styra arbetet från samtliga organisatoriska nivåer synkroniserat och utifrån gemensamma mål.

1 Inledning

1.1 Bakgrund

Denna rapport är en fortsättning på det arbete som bedrivits sedan 2014 rörande lokalsamhällen som påverkas av lokalt organiserad brottslighet, benämnt utsatta områden. Rapporten har föregåtts av fyra rapporter[1] under temat utsatta områden.

Arbetet med att ta fram nationella lägesbilder och följa utvecklingen sker årligen vid Polismyndigheten. Underrättelseenheten vid nationella operativa avdelningen (Noa) har ansvar för att samordna processen utifrån metodstödet mot organiserad brottslighet i lokalsamhället och från år 2019 ingår samtliga 95 lokalpolisområden i den nationella inhämtningen.[2] Inhämtningen av uppgifter till den nationella lägesbilden från samtliga lokalpolisområden är sannolikt den största koordinerade inhämtningen av uppgifter som Polismyndigheten genomför. Denna inhämtning sker i samverkan med polisregionerna och medför en stor arbetsinsats för lokalpolisområdena. Det är därför viktigt att framhålla att inhämtningens viktigaste bidrag har varit att tillhandahålla en enhetlig och strukturerad process för att ta fram underlag till lokala lägesbilder över kriminell påverkan i lokalsamhällen och att arbetet inte hade varit möjligt utan det stora engagemanget av medarbetarna vid lokalpolisområdena över hela landet. Rapporten och det löpande arbetet syftar till att öka kunskap för att bättre förstå problematikens omfattning och hur den sannolikt kommer att påverka samhällsutvecklingen framöver. Detta för att skapa förståelse för nödvändiga och långsiktiga samhällsförändringar som kan motverka att problemen i de utsatta områdena fördjupas.

Nytt för i år är att arbetet nu även är ett regeringsuppdrag. I regleringsbrevet för budgetåret 2021 framgår att Polismyndigheten ska uppdatera lägesbilden över utsatta områden och redovisa den till regeringen senast den 1 december 2021.[3] I lägesbilden ska Polismyndigheten redovisa och beskriva de utsatta områdena och ge en samlad bedömning och analys av situationen i dessa utifrån ett polisiärt perspektiv. I bedömningen ska polisiärt relevanta indikatorer användas och underlaget ska i så stor utsträckning som möjligt bygga på objektiva kriterier för att öka jämförbarheten. Utöver lägesbilden ska myndigheten ge en samlad bild av vilka polisiära åtgärder som vidtas i de utsatta områdena samt beskriva hur det fortsatta arbetet ska bedrivas. Denna rapport syftar därför också till att besvara frågorna i regeringsuppdraget och dispositionen har anpassats till frågorna som ställs i regleringsbrevet.

Målgruppen för rapporten är bred. Förutom att vara en återrapportering till regeringen så riktar den sig såväl till Polismyndigheten och dess anställda som till aktörer utanför Polismyndigheten som ett kunskapsunderlag.

---

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

[2] Beslutsprotokoll A194.284/2015; 2016-06-22 samt 2018-04-26.

[3] Regleringsbrev för budgetåret 2021 avseende Polismyndigheten, sid. 5.

1.2 Disposition och läsanvisning

Rapporten är uppdelad i tre delar. Del ett (avsnitt 2 och 3) består av definitioner av utsatthet i de inrapporterade områdena samt metod och tillvägagångssätt. Detta för att ge en ökad förståelse för hur lägesbilden har tagits fram och utifrån vilka grunder bedömningarna har gjorts.

Del två (avsnitt 4) svarar upp mot kraven i uppdraget ur regleringsbrevet om att uppdatera lägesbilden, samt ge en samlad bedömning och analys av situationen i de utsatta områdena. I del tre (avsnitt 5, 6 och 7) beskrivs en samlad bild av polisiära åtgärder som vidtas i de utsatta områdena på olika organisatoriska nivåer inom Polismyndigheten. I denna del ges även en beskrivning av hur det fortsatta arbetet ska bedrivas inom Polismyndigheten.

1.3 Definition av utsatta områden

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

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

Det har även gått att identifiera en mellannivå som kallas *riskområde* vilket är ett område som 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.

2 Metod och material

2.1 Inhämtning nationell lägesbild

Den nationella lägesbilden bygger på en inhämtning av underlag för lokala lägesbilder. Inhämtningen genomfördes under perioden 1 februari – 31 maj 2021 och riktades till samtliga polisregioner och lokalpolisområden (95 stycken). Arbetet har genomförts tillsammans med regionala införandeansvariga (RIFA). Den nationella inhämtningen leder fram till kunskaper och ett systematiserat sätt för framtagande av underlag för lokala lägesbilder och lokal samverkan. Det material som inkommit inom ramen för det breda inhämtningsuppdraget har bedömts utifrån de tidigare fastställda kriterierna[4] (se avsnitt 3) för utsatta områden. Det är samma kriterier som har använts vid bedömningen 2021 som vid bedömningen 2019.

Bild 1. De olika stegen i den nationella inhämtningen.

[4] Nationella bedömningskriterier för utsatta områden. HD 5800-61/2015.

2.1.1 Beskrivning av den nationella inhämtningen

Inhämtningen delas in i fem steg (se Bild 1, föregående sida). Inhämtningen inleds med besvarande av frågor i *stadiemodellen* och är obligatorisk för samtliga lokalpolisområden. Stadiemodellen tillsammans med den *strategiska kartan* är särskilt utvecklade för att identifiera om det finns kriminella tillstånd i lokalpolisområdet som är viktiga att fånga upp. Om tillstånden eskalerar kan det få stor påverkan i ett bostadsområde.

Problematiken med kriminell påverkan på lokalsamhällen har varit starkt förknippad med demografi och socioekonomiska förhållanden. Polismyndigheten har tillsammans med Malmö och Lunds universitet utvecklat en *strategisk karta* för att identifiera och bedöma olika boendemiljöer med olika livsvillkor. Med livsvillkor avses resurser, relationer och förhållanden som påverkar individers och gruppers förutsättningar att fullt ut utveckla sina förmågor och kapaciteter till att leva ett fullgott liv.

Indexet för livsvillkor är baserat på åtta variabler från Statistiska centralbyrån (SCB) som beskriver ekonomiska förhållanden, boendeförhållanden och familjeförhållanden. Indexet är uppdelat i tre socioekonomiska grupper; ekonomisk marginalisering, segregation och familjeförhållanden. Under respektive grupp finns totalt åtta statistiska variabler: inkomst, utbildning, förvärvsfrekvens, andel utländsk bakgrund, trångboddhet, ensamstående med barn, antal unga 0 – 15 år, antal unga 16 – 19 år.[5] Sammanställningen av livsvillkor på karta resulterar i ett rutnät om 250x250 meter som går i färgerna grönt till rött. De rutor som är rödast har de sämsta förutsättningarna för goda livsvillkor.

De utsatta områdena återfinns i geografier med röda rutor vilket innebär att det finns en hög samstämmighet mellan rutor med sämre livsvillkor och områden som bedömts som utsatta områden.[6] Med hjälp av fyra kartbilder över en del av lokalpolisområde Borås, polisregion Väst, visas exempel på hur livsvillkor samt utsatta områden presenterade på karta kan se ut och hur de överlappar varandra.

[5] Gerell, M., Hallin, P.O., Nilvall, K. och Westerdahl, S., 2020. *Att vända utvecklingen: från utsatta områden till trygghet och delaktighet*. Malmö universitet.

[6] Med utgångspunkt från att den initiala beskrivningen av utsatta områden föregick tillämpningen av ett livsvillkordsindex indikerar jämförelser att polisen, i sitt arbete med att kartlägga utsatta områden samtidigt, med relativt hög träffsäkerhet identifierat områden med sämre livsvillkor och stora barngrupper.

Bild 2. *Kartbild över del av lokalpolisområde Borås, region Väst.*

Bild 3. *Kartbilden färgad enligt principerna om livsvillkor.*

Bild 4. *Kartbild med livsvillkor samt de områden som var inritade och bedömda som utsatta områden innan framtagandet av den strategiska kartan.*

Nedan visas kartan med tillägg över var det finns stora barngrupper och som kan anses som trångbodda. Dessa områden illustreras genom ringar, desto större ringar desto större barngrupper är det i området. Förekomst av stora ungdomsgrupper innebär bland annat en stor möjlig rekryteringsbas för kriminella aktörer.

Bild 5. *Kartan visar del av lokalpolisområde Borås med livsvillkor, utsatta områden och stora barn- och ungdomsgrupper.*

Stadiemodellen utgår från att ett samhälle präglas av olika tillstånd. I områden där det bor människor uppstår det till och från brott - enstaka brott - som behöver hanteras. När brottsligheten återupprepas kan det skapa bestående effekter på människors upplevda (o)trygghet. Dessa mer bestående effekter kan liknas vid tillstånd. Beroende på om brotten minskar så klingar också tillstånden av otrygghet av efter hand. I boendemiljöer som präglas av tillstånd där brott sker vid enstaka tillfällen, påverkas tillståndet av trygghet i anslutning till tiden och platsen för brottet. Under denna period kan lokalsamhället sägas vara tillfälligt försvagat (stadie 1). Tillstånd som präglas av att brott sker mer systematiskt får också en större påverkan i lokalsamhället än om brott sker vid enstaka tillfällen. Tillstånd av återkommande eller bestående brottslighet kan öka otryggheten och minska tilliten till samhällets institutioner. Tillstånden i lokalsamhället kan därför sägas befinna sig i ett instabilt stadie (stadie 2). Brott som sker mer systematiskt kan leda till tillstånd som påverkar beteendeförändringar bland de boende som exempelvis att de undviker vissa platser eller flyttar från området. Dessa beteendeförändringar minskar den sociala kontrollen ytterligare och ökar arenan för oönskade beteenden. Tillståndet i samhället kan då beskrivas som fragmenterat (stadie 3), eller om tillstånden förvärras – upplöst (stadie 4).

I de fall bedömda tillstånd i stadiemodellen resulterar i stadie 3 eller 4 ska lokalpolisområdet, med utgångspunkt från var dessa tillstånd koncentreras geografiskt, markera det geografiska området på en karta. Därefter genomförs alla steg i inhämtningen inom det markerade geografiska området (Bild 1). Detta innebär att besvara de 80 frågorna[7] i Polismyndighetens metodstöd mot organiserad brottlighet i lokalsamhället[8] för att beskriva hur de kriminellas påverkan tar sig uttryck i det avgränsade området/lokalsamhället samt vilka effekter det skapat. Frågorna besvaras genom att lokalpolisområdet skattar problematiken på en skala från ett till fem. Nivå ett (1) motsvarar *inget problem* och nivå fem (5) motsvarar *ett mycket stort problem*. Varje påstående kompletteras med bedömning avseende vilken osäkerhetsnivå skattningen är byggd på, även denna skattning är baserad på en skala från ett till fem.

Vidare ska lokalpolisområdet tillsammans med underrättelseverksamheten beskriva vilka personer i området som bidrar till den kriminella påverkan i det geografiskt avgränsade området genom att använda *cylindermodellen*. I modellen kategoriseras individerna i fyra grupper (A, B, C eller D), som beskrivs utifrån vad som generellt karakteriserar dem utifrån ett polisiärt perspektiv:

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

[7] Litbo, S., Puur, M., & Gerell, M. (2019). Delrapport 2. Ett nytt förslag till lokal lägesbildsverktyg. Malmö universitet.

[8] Beslutsprotokoll A194.284/2015.

I nästa steg ska platser (*hot spots*) med etablerad narkotikaförsäljning identifieras i det geografiskt avgränsade området. Detta för att platserna kan ha en stor påverkan på normer, de boendes upplevelse av trygghet men också för att dessa platser kan utgöra en mötesplats för rekrytering av yngre individer till den kriminella miljön. I det sista steget ska lokalpolisområdet sammanfatta kunskaperna i området utifrån inhämtningens verktyg och ge en fördjupad beskrivning av vilka problem som finns i området i ett *områdesdokument* som är ett underlag för den nationella lägesbilden.

Den nationella inhämtningen syftar främst till att vara underlag för lokala lägesbilder, men används även för den nationella lägesbilden och bedömning av utsatthet för kriminell påverkan i lokalsamhället. Under 2021 delades närmare 200 underlag till lokala lägesbilder med underrättelseenheten vid Noa vilket innebär möjligheten att identifiera och adressera lokala problem i fler områden än de som bedöms som utsatta i denna och föregående rapporter. Ett exempel på hur detta kan gå till från årets inhämtning kommer från ett lokalpolisområde som inte har utsatta områden. Det rör en mindre stad som under 2020 identifierade ett område i staden som problemtyngt, bland annat kopplat till öppen droghandel. När området hade identifierats kunde problemet beskrivas och aktörer kartläggas. Detta medförde att lokalpolisområdet beslutade att fokusera på området i samverkan med kommun och bostadsbolag. Parallellt inleddes ett polisiärt arbete mot de kriminella aktörerna i syfte att lagföra dem för att minska tillgången på narkotika. Insatsen ledde fram till att aktörerna kunde häktas. Vid inhämtningen under 2021 konstaterar lokalpolisområdet att de boende och de som arbetar där numer förefaller uppleva området som tryggare. Det gör att behovet av att beskriva detta område som problemtyngt inte längre finns och lokalpolisområdet kan istället fokusera på andra problem i sitt område.

2.2 Inhämtning samlad bild av åtgärder

En samlad bild av åtgärder har tagits fram genom en sammanställning av material som samlats in från samtliga organisatoriska nivåer inom Polismyndigheten. Inhämtningen skedde i första hand via frågeformulär som skickades ut till samtliga lokalpolisområden, polisområden och polisregioner med utsatta områden. Åtgärder på nationell nivå inhämtades via intervjuer och samtal med verksamhetsutvecklare och representanter för olika verksamhetsområden inom Noa. Även information och exempel avseende åtgärder som framkommit via områdesdokumenten har sammanställts.

2.3 Polisiärt relevanta indikatorer

De indikatorer som används i analysen av utvecklingen och situationen för att komplettera de lokala beskrivningarna och den nationella bedömningen[9] är följande:

1. skjutningar i, eller med koppling till, utsatta områden
2. händelserapporter (HR) med hög prioritet (1 och 2)[10]

[9] Uppgifterna kommer från ekonomiavdelningens återrapportering för respektive helår 2018, 2019 samt 2020; Polismyndighetens årsredovisning 2018; Polismyndighetens årsredovisning 2019; Polismyndighetens årsredovisning 2020.

[10] Händelser där polispatrull omedelbart eller skyndsamt beordras till platsen.

3. antal anmälda narkotikabrott
4. antal anmälda vapenbrott
5. antal anmälda brott om skadegörelse (genom bilbrand eller brand på annat motorfordon)
6. antal anmälda olaga hot (ej internetrelaterat)
7. antal anmälda brott om övergrepp i rättssak
8. skjutningarnas geografiska spridning i Sverige i och utanför områden som ingår i inhämtningen
9. andel uppkopplade Encrochat-telefoner

Den första indikatorn (1) redovisas med antal och andel av alla skjutningar. De följande indikatorerna (2 – 7) redovisas antal per 1000 invånare. Den åttonde indikatorn redovisas med andelar fördelade över olika områdestyper. Den sista indikatorn (9) redovisas med andelar och medelvärden. Samtliga indikatorer (1 – 9) redovisas för utsatta områden, riskområden, särskilt utsatta områden samt riket totalt.

Uppgifterna avseende indikatorerna 1 – 7 kommer från ekonomiavdelningens återrapportering[11] för respektive helår 2018, 2019 samt 2020.

Befolkningsmängden i de utsatta områdena uppges vara cirka 550 000 personer eller ungefär fem procent av Sveriges befolkning[12]. Utvecklingen av befolkningsmängden, utifrån geografiska matchningar mellan Polismyndighetens sedan 2019 bedömda utsatta områden och befolkningsdata redovisade av Statistiska centralbyrån (SCB) gällande DeSo-områden[13], visar på stabila nivåer. Befolkningsandelen på ungefär fem procent av Sveriges befolkning boende i de områden som bedömts utsatta har sannolikt varit konstant under perioden 2015 – 2020 utifrån dessa analyser. Andelen barn och ungdomar mellan 0 – 19 år är också stabil på strax över en fjärdedel av populationen i de utsatta områdena under dessa år. En stabil befolkningsandel i dessa områden innebär sannolikt också att befolkningsmängden räknat i antal har ökat, då befolkningsmängden i landet ökar.

2.4 Tillvägagångssätt för bedömning av områden

Genom analys och sammanställning av samtliga inrapporterade områden har underrättelseenheten vid Noa tagit fram regionala underrättelsebilder och den nationella lägesbilden för utvecklingen i utsatta områden. Områdena har bedömts som antingen ej utsatt område, utsatt område (UO), riskområde (RO) eller särskilt utsatt område (SUO).

Samtliga cirka 200 områdesdokument som delats med Underrättelseenheten har lästs igenom. De 60 områden som bedömdes som utsatta 2019 är alla lästa och bedömda av tre bedömare (fördjupad bedömning). Övriga områden har lästs igenom av en bedömare för att avgöra om det krävs en fördjupad bedömning för att avgöra om området är utsatt

[11] Enligt uppdrag i regleringsbrevet för Polismyndigheten.

[12] Polismyndighetens årsredovisning 2018; Polismyndighetens årsredovisning 2019; Polismyndighetens årsredovisning 2020.

[13] www.scb.se (https://www.scb.se/hitta-statistik/regional-statistik-och-kartor/regionala-indelningar/deso---demografiska-statistikomraden/ (hämtat 6 september 2021)).

(systematisk genomläsning). Om det har krävts en fördjupad bedömning har området bedömts av tre bedömare.

De fördjupade bedömningarna har gjorts av en sammanhållen grupp som har genomfört individuella bedömningar av varje område och sedan jämfört och diskuterat dessa för att nå fram till en gemensam bedömning. Tillvägagångssättet har varit ett led i att säkerställa enhetlighet i lägesbilden. Bedömare som deltog vid föregående bedömning har ingått i gruppen vid årets bedömning för att säkerställa att bedömningarna sker på ett likartat sätt som vid föregående lägesbilder.

Under den systematiska genomläsningen, som syftar till att avgöra om ett område ska genomgå en fördjupad bedömning avseende utsatthet för kriminell påverkan på lokalsamhället, selekteras först områdestypen ”bostadsområde” ut. Ett bostadsområde definieras som ett avgränsat område i ett samhälle där kriminella aktörer bor och verkar och där området karaktäriseras av sämre livsvillkor.

En vanlig problematik som återkommer i den nationella inhämtningen benämns som ”centrumproblematik” och är en annan typ av brottsskapande plats än de som karaktäriserar de utsatta områdena[14]. Detta är platser som lockar ett stort antal andra människor av andra anledningar än kriminella motiv såsom exempelvis köpcentrum, nöjeslivsverksamhet eller så kallade resecentrum/kommunikationsknutpunkter eller lokala stadskärnor. Denna typ av problematik kan finnas i eller i anslutning till bostadsområden. Om det är centrumanläggningen som till största delen bedöms bidra till kriminaliteten i området är det inte i huvudsak en problematik med utsatthet för kriminell påverkan i ett lokalsamhälle som avses med utsatta områden.

En annan problematik som återkommer i inhämtningen är förekomsten av platser som kan liknas vid de öppna drogscener som kartläggs i region Stockholm.[15]

De områden som lyfts som utsatta områden kan närmast beskrivas som brottsattraherande eller brottsbidragande platser. Brottsattraherande platser är platser som lockar kriminella aktörer på grund av möjligheterna till brottslighet och kriminella aktiviteter. De kan besöka platserna, men även i vissa fall välja att flytta till dessa platser. Brottsbidragande är platser där det råder en annan uppsättning normer än i övriga samhället och där den sociala kontrollen brister.

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

- förekomsten av hot, utpressning eller våldshandlingar i offentlig miljö som riskerar att skada tredje man
- öppen narkotikahandel
- ett utåtagerande missnöje mot samhället
- de boendes benägenhet att delta i rättsprocessen
- Polismyndighetens möjlighet att utföra sitt uppdrag

[14] Clarke, R. & Eck, J. (2006). ”Bli en problemlösandelösande brottsanalytiker i 55 steg”. Polishögskolan: Stockholm, sid. 50.

[15] Polismyndigheten 2018, Dnr: A102.918/2017.

- eventuella parallella samhällsstrukturer
- extremism, främst den våldsbejakande islamistiska extremismen

I arbetet med bedömningen av områden kan det finnas sedan tidigare bedömda områden som framstår som mindre utsatta än tidigare och som också kan ses som positiva exempel när de jämförs med andra områden från samma lokalpolisområde eller polisregion. Att de framstår som mindre utsatta i förhållande till regionens övriga inrapporterade områden, betyder dock inte att de i ett nationellt perspektiv är att se som oproblematiska. Om förändrad bedömning avseende graden av utsatthet inte görs i sådana fall, ska det dock inte förta känslan av framgång hos de som uppnått lokala förändringar i graden av utsatthet.

Resultatet från metodstödets 80 frågor presenteras i denna rapport sammantaget som den totala problemnivån eller nedbrutet på de tre olika delområdena som är *Boendemiljö och säkerhet, Samhällssystem och samhällsfunktioner* samt *Social utveckling – effekter*. Det första delområdet (boendemiljö och säkerhet) rör brottslighet och ordningsstörningar i och omkring bostadsmiljön eller vid skolor och liknande. Det andra delområdet (Samhällssystem och samhällsfunktioner) rör de kriminella aktörerna och vilka typer av kriminella samverkansformer som finns i området. Det inkluderar också vilka typer av brottslig verksamhet dessa aktörer är involverade i samt i vilken form det finns indikationer på samverkan med, eller påverkan på, legitim verksamhet. Delområdet innehåller också indikationer på extremism. Det sista delområdet (Social utveckling – effekter) handlar om hur polisens verksamhet och uppdrag påverkas, men även andra aktörer inom rättsväsende, media, kommunala verksamheter och näringsliv. Delområdet hanterar också inslag av parallella samhällsstrukturer och förekomst av våld som utsätter tredje man för fara.

Utifrån de skattningar som lokalpolisområdet har gjort när de har arbetat med frågorna i metodstödet kan områden ha uppvisats som positiva, negativa eller stabila i sin utveckling i något eller flera av de olika problemområdena. I vissa fall är utvecklingen dock för svag för att en förändring ska kunna konstateras. För att illustrera utvecklingen inom de olika problemområdena, oavsett om graden av utsatthet ändrats eller kvarstår, används pilar som anger utveckling.

Pilen som anger utveckling i området baseras på den sammanvägda problemnivån i metodstödet i årets inhämtning jämfört med metodstödsinhämtningen 2020[16]. En horisontell pil indikerar ingen förändring med föregående år. Detta motsvarar en förändring av värdet på den totala problemnivån på +/- 0,2. Eftersom den totala problemnivån är ett medelvärde av de 80 frågorna i metodstödet innebär en förändring på exempelvis + 0,3 i princip att minst 20 av de 80 frågorna har höjts ett steg i problemnivå. En positiv eller negativ förändring med 0,2 innebär exempelvis en förändring i samma riktning i motsvarande en femtedel av svaren.

[16] Kartläggning av lokal problembild med metodstödet revideras årligen.

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

Tablå 1. Förändringar i utveckling, tolkning och förklaring.

Detta sätt att mäta förändring skiljer sig från lägesbilden 2019 då bedömningen byggde på en tolkning av beskrivningar i områdesdokumenten.

3 Resultat och analys

3.1 Nationell inhämtning

Tabell 1. Antal utsatta områden och lokalpolisområden, 2014 – 2021.

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

Det har varit olika antal utsatta områden i de olika bedömningarna sedan starten 2014. De största skillnaderna är mellan bedömningarna 2014 samt 2015 jämfört med bedömningarna 2017 och 2019. Av lokalpolisområdena i tabell 1 har 26 stycken haft utsatta områden sedan 2014 och övriga sex lokalpolisområden tillkom 2015. Vid bedömningen 2021 tillkommer ytterligare ett lokalpolisområde som tidigare inte haft ett utsatt område. Även om antalet områden skiljer sig åt något är det ett tämligen stabilt antal lokalpolisområden som bedömts ha områden som är utsatta. Problemen tycks inte röra sig särskilt mycket mellan olika administrativa och geografiska indelningar, utan är förhållandevis stabila.

Kopplingen mellan livsvillkor och utsatta områden gör att det är troligt att problemen kommer att fortsätta vara relativt stabila och ligga relativt stilla på kartan. Resultatet från tabell 1 ovan tolkas vidare som att de subjektiva bedömningarna håller en god kvalité och att de framtagna verktygen och strukturen för arbetet med inhämtning och bedömning troligen har bidragit till detta.

Tabell 2. Problemnivåer i Metodstöd mot lokalt organiserad brottslighet 2017 – 2021. Polismyndigheten.

Problemnivåer	2017	2018	2019	2020	2021
Total problemnivå	2,8	2,9	2,8	2,7	2,6
Boendemiljö & säkerhet	3,2	3,4	3,2	3,1	3,1
Samhällssystem & samhällsfunktioner	2,3	2,5	2,5	2,8	2,9
Social utveckling - effekter	2,9	2,9	2,9	2,4	2,2

Tabell 2 ovan är en sammanställning över svaren på metodstödsfrågorna 2017 – 2021, detta för att illustrera problemnivåerna för den totala problemnivån samt svaren på de tre

underliggande delområdena[17] (som sedan i sin tur är uppdelade på enskilda frågor). Problemnivåerna i tabellen kan tolkas som att det finns en stabilitet över tid i och med att det inte är någon stor variation över åren.

Problemen i boendemiljön bedöms vara relativt stabila, medan de problem som är kopplade till den kriminella organiseringen och dess effekter bedöms ha ökat något. Problem kopplade till den sociala utvecklingen bedöms ha minskat. En del i den minskningen är troligen kopplad till polisens ökade förmåga att verka i dessa områden. Något som lyftes redan i bedömningen 2019.

Tabell 3. Total problemnivå i Metodstöd mot lokalt organiserad brottslighet 2017 – 2021 för de tre kategorierna av utsatta områden. Polismyndigheten.

Total problemnivå	**2017**	**2018**	**2019**	**2020**	**2021**
Utsatta områden	2,5	2,7	2,5	2,4	2,3
Riskområden	3,1	2,9	2,9	2,7	2,7
Särskilt utsatta områden	2,9	2,9	3,1	3,0	3,0

Den totala problemnivån skiljer sig mellan de tre kategorierna av utsatta områden. Framförallt skiljer sig utsatta områden från de övriga två kategorierna utifrån en lägre problemnivå, vilket går i linje med kriterierna för de olika nivåerna av utsatthet, där ett riskområde är ett område som riskerar att utvecklas till ett särskilt utsatta område. Dock är nivåerna långt ifrån perfekt åtskilda utan det finns överlappningar.

Bedömningarna utifrån metodstödet uppvisar en relativt hög grad av stabilitet och tecken på att kunna särskilja mellan olika kategorier. Detta trots att de lokala beskrivningarna och nationella bedömningarna har gjorts av delvis olika personer inom myndigheten de olika åren.

Avslutningsvis kan sägas att resultaten talar för att det finns kvalitet i de subjektiva bedömningarna, att de visar på stabilitet över tid och att subjektiva bedömningar kan fånga skillnader mellan olika kategorier.[18]

[17] Se sid 17 för en kort beskrivning av de tre delområdena.

[18] Jmf. Riksrevisionen (2020), Rätt insats på rätt plats – polisens arbete i utsatta områden (RiR 2020:20), s. 67 – 68.

3.2 Polisiärt relevanta indikatorer

I de följande avsnitten presenteras kortfattat några indikatorer på situationen och utvecklingen i de områden som är utsatta för kriminella påverkan.

3.2.1 Skjutningar

Skjutstatistiken i tabellen nedan avser skjutningar i utsatta områden och redovisas inte per 1000 invånare. Detta då tabellen avser skjutningar som skett antingen i utsatta områden eller utanför men med koppling till ett utsatt område. Exempelvis genom aktörer eller grupperingar som är aktiva i ett utsatt område men är inblandade i en skjutning utanför området.

Tabell 4. Antal skjutningar samt andel av samtliga i riket. Återrapportering på regleringsbrevet 2018 – 2020. Polismyndigheten.

		2018		**2019**		**2020**	
		Antal	*%*	Antal	*%*	Antal	*%*
Skjutningar	Utsatta områden	22	*7,2*	26	*7,8*	40	*10,9*
	Riskområden	14	*4,6*	8	*2,4*	18	*4,9*
	Särskilt utsatta områden	83	*27,1*	62	*18,6*	72	*19,7*
	Totalt	119	*38,9*	96	*28,8*	130	*39,7*

Det kan konstateras att dessa områden och tillhörande aktörer står för en stor andel av skjutningarna i landet. Det framstår vidare som att skjutstatistiken skiljer sig åt mellan de tre kategorierna av utsatta områden. Framförallt skiljer sig de särskilt utsatta områdena från de övriga två kategorierna utifrån att de uppvisar en högre problemnivå.

För att sätta andelen skjutningar som sker i riket totalt i relation till de 60 områden som bedömdes som utsatta 2019 har en beräkning först gjorts av den totala sammanlagda ytan. I det här exemplet avses enbart skjutningar som inträffat *innanför* områdesgränserna, och alltså inte de skjutningar som inträffat utanför ett utsatt område och som bedöms ha koppling till kriminell miljö som i tabellen ovan. Syftet med denna beräkning är att illustrera att en stor andel av landets skjutningar sker på en totalt sett mycket liten del av landets geografiska yta.

Tabell 5. Andelen skjutningar i relation till de geografiskt avgränsade utsatta områdena, 2019 – 2021.

	Inrapporterade områden 2021 (ca 200 st) *(%)*	Övriga Sverige *(%)*	Varav i utsatta områden 2019 (60 st) *(%)*
2019	*45*	*55*	*28*
2020	*45*	*55*	*29*
2021 (6 mån)	*46*	*54*	*28*

Sveriges officiella areal enligt SCB är 447 425 km^2. De 60 sedan 2019 bedömda utsatta områdena utgör tillsammans 0,02 procent av Sveriges officiella areal. Under tidsperioden 2019 – sista juni 2021 inträffade cirka 28 procent av landets skjutningar på 0,02 procent av Sveriges totala yta, det vill säga i något av dessa områden. För att skapa ett närmevärde till 0,02 procent av landets yta kan det jämföras med en något mindre yta än Täby och Danderyds kommun.[19]

Bild 5. Den röda ytan på kartan utgör drygt 0,02 procent av landets totala yta.

[19] Valet av kommuner är baserat på att de geografisk ligger intill varandra, tillsammans motsvarar ytan och blir enkla att visualisera på kartan.

I arbetet med det nationella inhämtningsuppdraget har lokalpolisområdena 2021 totalt redovisat cirka 200 underlag för lokala lägesbilder. Med undantag för ett par enstaka områden, innebär det områden som har kommit upp i stadie 3 eller 4 i stadiemodellen. Det vill säga, områden som bedöms ha allvarliga tillstånd av kriminell påverkan. Om den geografiska ytan för analysen utökas till att innefatta samtliga inrapporterade områden för 2021, framgår att cirka 45 procent av alla landets skjutningar under perioden 2019 – sista juni 2021 inträffade på 0,16 procent av landets yta.

Avslutningsvis visar analysen att fördelningen av andelen skjutningar i utsatta områden, inrapporterade områden totalt och övriga Sverige har varit stabil under den analyserade tidsperioden med en högre koncentration av skjutningar i de utsatta områdena. Att det finns underlag för lokala lägesbilder i nästan hälften av de områden där det sker skjutningar, talar för att det lokalt finns god kännedom om problemtyngda platser.

3.2.2 Händelserapporter (HR)

Tabell 6. Antal HR prio 1 och 2 per 1000 invånare i de olika typerna av utsatta områden samt övriga riket. Återrapportering på regleringsbrevet 2018 – 2020. Polismyndigheten.

		2018	2019	2020
HR (prio 1och prio 2) per 1 000 inv	Utsatta områden	48,7	46.9	46,8
	Riskområden	62,3	54,1	52,5
	Särskilt utsatta områden	48,2	46,4	43,7
	Övriga riket	**46,4**	**45,1**	**42,6**

Grunden är att alla inkommande ärenden till polisens regionala ledningscentraler (RLC) genom telefonsamtal, e-post eller annat ska registreras i en händelserapport, HR. Ärendets allvarlighet avgör vilken prioritet (prio) som RLC ger ärendet vilket avgör hur snabbt ärendet ska resurssättas. Om ett ärende får ”prio 1” innebär det ”Polis omedelbart till plats” och ”prio 2” innebär ”Polis skyndsamt till plats”.

När det gäller HR prio 1 eller 2 är det något fler sådana per 1 000 invånare i utsatta och särskilt utsatt områden, och betydligt fler i riskområden. Att det är betydligt fler i riskområden beror på att ett (1) av riskområdena har ett stort antal HR prio 1 och 2 som höjer medelvärdet kraftigt. Detta är sannolikt kopplat till att riskområdet även innefattar en centrummiljö som i sig genererar fler akuta polisingripanden, utan att för den skull vara direkt kopplat till problematiken i utsatta områden[20]. Det är ungefär 6 procent av samtliga

[20] Om riskområdet med det avvikande värdet på HR prio 1 och 2 utesluts i beräkningarna blir värdet för HR prio 1 samt 2 per 1000/invånare i riskområden i paritet med värdet för utsatta och särskilt utsatta områden.

HR prio 1 eller 2 som kommer från de 61 områdena som bedömdes som utsatta områden, riskområden eller särskilt utsatta områden 2019.

3.2.3 Narkotikabrott och vapenbrott

Tabell 7. Antal anmälda narkotika- respektive vapenbrott per 1000 invånare i de olika typerna av utsatta områden samt övriga riket totalt. Återrapportering på regleringsbrevet 2018 – 2020. Polismyndigheten.

		2018	2019	2020
Narkotikabrott per 1 000 inv	Utsatta områden	8,8	12,9	14,6
	Riskområden	18.8	12,5	16,1
	Särskilt utsatta områden	14,5	16,8	18,4
	Övriga riket	**10,4**	**11,1**	**11,9**
Vapenbrott per 1 000 inv	Utsatta områden	0,9	1,3	1,5
	Riskområden	1,2	1,5	1,6
	Särskilt utsatta områden	1,3	1,4	1,5
	Övriga riket	**0,6**	**0.7**	**0,8**

Narkotikabrott, som är ett ingripandebrott, är något mer vanligt förekommande i de bedömda områdena än förväntat utifrån befolkningsmängd. Statistiska förändringar i denna typ av brottslighet är ofta kopplat till polisiär närvaro och insatser. De anmälda brotten ökar när polisen arbetar mot problemet. Utifrån detta kan resultaten tolkas som att en högre polisnärvaro och aktivitet i dessa områden riktat mot narkotika påverkar antalet brott. Detsamma gäller vapenbrotten som också är ett brott som till stor del kan kopplas till polisens aktivitetsgrad. Det är cirka 7 procent av de anmälda narkotikabrotten och 10 procent av vapenbrotten som kommer från de områden som inkluderades i den nationella lägesbilden 2019.

I och med att skjutvapenvåld är tydligare kopplat till utsatta områden är ett rimligt antagande att skjutvapen också är mer vanligt förekommande i dessa områden än i resten av landet.

3.2.4 Skadegörelse/brand i motorfordon, hot och övergrepp i rättssak

Tabell 8. Antal anmälda Skadegörelse genom brand i motorfordon, ej internetrelaterade hot- respektive övergrepp i rättssak per 1000 invånare i de olika typerna av utsatta områden samt övriga riket. Återrapportering på regleringsbrevet 2018 – 2020. Polismyndigheten.

		2018	2019	2020
Skadegörelse/ Brand i motorfordon per 1 000 inv	Utsatta områden	1,1	0,9	0,9
	Riskområden	1,5	1,3	0,9
	Särskilt utsatta områden	1,4	1,1	1,0
	Övriga riket	**0,3**	**0,3**	**0,3**
Hot (ej internetrelaterat) per 1 000 inv	Utsatta områden	5,4	6,1	6,0
	Riskområden	7,2	6,6	6,7
	Särskilt utsatta områden	5,5	6,0	6,0
	Övriga riket	**4,2**	**4,2**	**4,0**
Övergrepp i rättssak per 1 000 inv	Utsatta områden	0,7	0,8	0,8
	Riskområden	0,8	0,9	1,2
	Särskilt utsatta områden	0,7	0,8	0,8
	Övriga riket	**0,5**	**0,5**	**0,5**

De andra tre indikatorerna (skadegörelse genom brand i motorfordon, hot som ej är internetrelaterade samt övergrepp i rättssak) är inte att tolka som främst ingripandebrott.

Vad det gäller skadegörelse genom brand i motorfordon sker en stor andel av dessa brott (20 procent av samtliga anmälda i landet) i dessa områden. Denna typ av händelser har varit på tillbakagång och en hel del lokala beskrivningar nämner att denna typ av händelser alltmer är sällan förekommande. Dock kan det ändå förekomma bilbränder och ibland som reaktioner på polisiära ingripanden. Det finns också beskrivningar som tyder på att kriminella aktörer försöker avråda de yngre i områdena till denna typ av beteenden eftersom det oundvikligen leder till en högre polisiär närvaro och på så vis försvårar kriminell verksamhet

Hot och övergrepp i rättssak är också mer vanligt förekommande i dessa områden än i övriga riket. Det är dock viktigt att ha med sig att detta ingår i definitionen av dessa områden, att det förekommer en lägre anmälningsbenägenhet och en ovilja att medverka i rättsprocesser. Detta uttrycks också i de lokala beskrivningarna i olika utsträckning. Det är inte ovanligt att denna typ av tystnadskultur också samvarierar med vilken gärningsperson

som begått brottet. En kriminell aktör, som är känd i området och som har hotat någon eller försöker påverka en målsägare att ta tillbaka en polisanmälan eller vittna, beskrivs som mer framgångsrik i sitt uppsåt än en okänd eller icke-kriminell. Detta medför troligen att mörkertalet är större än i normalfallet och att de redovisade siffrorna är att tolka som låga i förhållande till antalet faktiska handlingar.

3.2.5 Glokal[21] kriminell påverkan

Under hösten 2020 analyserades materialet från den krypterade kommunikationstjänsten *Encrochat*. Kommunikationstjänsten kan närmast liknas vid en marknadsplats där kriminella aktörer kunde köpa och sälja illegala varor och tjänster. Kommunikationen präglades av skiftande kontakter och snabba beslut. Förväntan om att tjänster återbetalas av gentjänster framstod i materialet som vägledande för de kontakter som knöts, snarare än klart definierade hierarkiska roller eller nätverkstillhörigheter.[22] Grundverksamheten var narkotikahantering men kommunikationen gav också de kriminella möjligheter att efterfråga och tillhandahålla andra varor (som exempelvis vapen och ammunition) eller tjänster (som utförare av våldsbrott eller möjligheter att tvätta eller växla pengar).

Genom den sammankopplade miljön på Encrochat hade de kriminella aktörerna lätt att nå ut till andra personer med hög kriminell kapacitet för att få tillgång till varor och tjänster. Det var en begränsad grupp aktörer som använde Encrochat, främst aktörer med strategisk eller organisatorisk förmåga (individer som skulle bedömas som A- eller B-aktörer enligt cylindermodellen). Kommunikation och försäljning av narkotika till slutkund hanterades främst i andra kanaler. Det är rimligt att anta att en del av den insmugglade mängden narkotika kom att hamna och hanteras av kriminella grupperingar i de utsatta områdena.

Kommunikationstjänsten medförde ett kontaktnät som sträckte sig bortanför det fysiska närområdet till andra områden eller regioner, och ibland utanför landets gränser. Tongivande aktörer i den kriminella miljön hade ofta kontakt med varandra och kontaktnätet erbjöd flera alternativa kontaktvägar till de olika aktörerna. Det var cirka 1/3-del av aktörerna som hade kontakter både med användare i Sverige och utomlands, vilket innebär att avståndet mellan det lokala och globala får anses relativt litet. Detta ger den lokala kriminella påverkan ett *glokalt* inslag.

Den kriminella påverkan på de 60 områden som bedömdes som utsatta 2019 beror till stor del på narkotikaförsäljning eftersom ett av kriterierna är att det ska föregå en öppen narkotikaförsäljning i områdena. Försäljningen är beroende på tillgången till varor att sälja. I och med kunskaperna från genomgången av den krypterade kommunikationen i Encrochat är skattningen av mängden insmugglad narkotika betydligt högre än tidigare skattningar.[23] Eftersom mycket av den krypterade kommunikationen handlar om insmuggling från andra länder och nationell distribution av narkotika tolkas också en högre involvering i Encrochat som en större narkotikahantering och därmed troligen en högre ekonomisk omsättning.

---

[21] Glokal ska i detta förhållande förstås som en anknytning mellan det lokala närområdet till en internationell kontext.

[22] Lärdomar av Encrochat – Analysprojekt Robinson, nationella operativa avdelningen, underrättelseenheten.

[23] Lärdomar av Encrochat – Analysprojekt Robinson, nationella operativa avdelningen, underrättelseenheten.

Ett sätt att belysa hur den digitala kriminella marknaden i Encrochat förhåller sig till geografin och de bedömda områdena är att använda den information som finns om uppkopplingar. På detta sätt går det att skapa en bild av vilka områden som framstår som att de hade en högre access till marknaden på Encrochat. En högre anknytning till den marknaden tolkas här som att intresset för att handla med varor och tjänster med andra kriminella är större och bidrar till en mer framträdande position på arenan för kriminella och därmed större brottsvinster.

En indikator på vilken grad ett område har haft anknytning till den krypterade marknaden är att se i vilken utsträckning Encrotelefoner har varit uppkopplade i de olika områdena. I denna del har utgångspunkten varit den geografisk koordinat som funnits för meddelandena. Ett mått är hur många unika telefoner som har varit aktiva i området. Det andra måttet är ett dygnsavtryck. Dygnsavtrycket kan liknas ett digitalt fotspår.[24]

Av den totala mängden dygnsavtryck i Sverige kommer nästan 20 procent från de cirka 200 inrapporterade områdena (underlagen för lokala lägesbilder) 2021 vars yta motsvarar cirka 0,16 procent av landets yta. 13 procent kommer från de 60 områden som bedömdes som utsatta 2019 och som motsvarar ungefär 0,02 procent av landets yta med ungefär 5 procent av Sveriges befolkning. Inget av dessa 60 områden saknar helt kopplingar till Encro-marknadsplatsen, men anknytningen mätt i dygnsavtryck och antal unika telefoner som kan konstateras ha befunnit sig i området genom mastuppkoppling varierar kraftigt.

[24] Aktivitet är mätt genom att avtryck som definieras som att telefonen har varit aktiv inom en cirkel med radien 500 meter från basstationen. Om det ligger ett definierat område, t.ex. utsatt område, inom den cirkeln så klassificeras den som aktiv i det området. En telefon som varit aktiv en gång och därmed lämnat ett (1) digitalt fotspår under ett dygn blir dygnsavtrycket 1,0. Principen är att det totala dygnsavtrycket alltid är 1,0 och antalet digitala fotspår utgör andelar av dygnsavtrycket. Om telefonen har varit aktiv två gånger får varje digitalt fotspår värdet 0,5 och det sammanlagda dygnsavtrycket är fortfarande 1,0. I ett annat exempel kan antalet digitala fotspår vara tio stycken och utgör då alltså 1/10-del vardera av ett dygnsavtryck och kan placeras ut i respektive område som det har varit aktivt i. Om cirkeln (med 500 meters radie) runt basstationen till hälften överlappar ett område, exempelvis utsatt, får ett digitalt fotavtryck i den cirkeln halva värdet i området och den andra halvan utanför. Om två digitala fotavtryck under ett dygn registreras, och ett av dessa är utanför ett område medan en uppkoppling är sådan så att cirkeln runt basstationen delvis hamnar utanför området, blir det digitala fotavtryckets värde hälften av 0,5, d.v.s. 0,25. Dygnsavtrycket den telefonen bidrar till det dygnet till området blir alltså 0,25 medan dygnsavtrycket utanför området blir 0,75.

Tabell 9. Dygnsavtryck och unika uppkopplade telefoner i de olika kategorierna av områden i inhämtningen 2019 utifrån analysen av Encrochat. Polismyndigheten.

	Särskilt utsatta områden 2019	**Riskområden 2019**	**Utsatta områden 2019**	**Övriga inrapporterade områden 2021**[25]
Andel av dygnsavtryck i riket	6,5 %	2,1 %	4,4 %	6,4 %
Dygnsavtryck, medel	43,1	30,4	23,0	6,8
(min – max)	(2,7 – 115)	(>0 – 108,2)	(>0 – 233,3)	(0 – 109,4)
Unika telefoner, medel	82	62	59	40
(min – max)	(10 – 161)	(1 – 130)	(3 – 188)	(0 – 212)

I jämförelsen mellan de fyra kategorierna i tabellen ovan (utsatta områden, riskområden, särskilt utsatta områden samt övriga inrapporterade områden 2021) redovisas medelvärdet samt det högsta respektive lägsta värdet för dygnsavtrycken och antalet unika telefoner som kopplats upp i området. Medelvärdena för de båda måtten är lägst i kategorin övriga inrapporterade områden, d.v.s. de områden som rapporterats in 2021 men som inte motsvarar något av de 60 områden som bedömdes som utsatta 2019, och ökar sedan med graden av bedömd utsatthet. Detta innebär att särskilt utsatta områden har högst medelvärden på båda måtten och utsatta områden lägst. Ett antagande är då att närheten och delaktigheten i den kriminella marknadsplatsen Encrochat har varit större i särskilt utsatta områden. Detta innebär sannolikt att ju större närhet och ju högre delaktighet desto fler kontakter till andra kriminella både inom och utom Sverige. Om detta inte sker genom direkta kontakter så genom indirekta kontakter som kan förmedlas genom kontaktnätet.

Några iakttagelser utifrån detta är att problematiken med fenomenet utsatta områden har en påverkan som når utanför det egna områdets gränser, även om de problem och fenomen som används för att identifiera områdena manifesterar sig lokalt. Vidare visar genomgången av Encrochat-materialet att de 60 områdena har en större delaktighet (13 procent) i den organiserade brottsligheten än vad som kan förväntas med en enkel jämförelse av befolkningsmängden (5 procent). Graden av involvering i marknaden ökar med graden av bedömd utsatthet, vilket ytterligare ger stöd för tesen att modellen för att identifiera och bedöma områden är träffsäker även om graden av subjektivitet är högre än önskat. Till sist kan det konstateras att det endast är 16 av områdena från inhämtningen 2021 som helt saknar uppkopplingar från Encrochat-telefonerna och inget av dessa är något av de tidigare bedömda utsatt områdena 2019.

Detta talar för att den kriminella marknaden har en räckvidd som är större än de utsatta områdena och att fenomenet med anknytningar till en kriminell marknadsplats för varor och tjänster återfinns i stora delar av landet och även i mindre orter. Problematiken med lokal

[25] De cirka 200 områden som rapporterats in 2021 exklusive utsatta områden, riskområden samt särskilda områden 2019.

kriminell påverkan finns på flera orter i Sverige, men har inte hittills nått sådana nivåer att dessa områden inkluderas i en nationell lägesbild. Men de problem som beskrivs i flera mindre orter kan ändå utgöra stora lokala utmaningar för lokalpolisområdet och det är viktigt att inte negligera detta och tro att de områden som bedömts som utsatta är den enda polisiära utmaningen. Behovet av lokala åtgärder och en stark lokal samverkan är även viktig utanför de områden som bedömts som utsatta.

3.3 Bedömning av områden

Grad av utsatthet	Särskilt utsatt område 2021 (2019)	Riskområde 2021 (2019)	Utsatt område 2021 (2019)	Totalt antal områden 2021 (2019)
Antal	**19 (22)**	**14 (10)**	**28 (28)**	**61 (60)**

Tablå 2: Antal särskilt utsatta områden, riskområden och utsatta områden vid bedömning 2021.

Det totala antalet utsatta områden har ökat från 60 till 61. Det är tre nya områden som har tillkommit och två som inte längre bedöms som utsatta. De som tillkommit är Fisksätra (utsatt område), Grantorp/Visättra (utsatt område) och Sigtuna/Valsta (riskområde). Inget av dessa områden är nya i det nationella inhämtningsuppdraget från tidigare år. Det som framförallt har bidragit till en förändrad bedömning för dessa tre områden är information om ett betydligt mer aggressivt förhållningssätt till polisen i områdena, som exempelvis hot och våld samt skadegörelse på polisfordon, vilket är beteenden som har varit på tillbakagång i övriga landet. Vidare har även våldet i den offentliga miljön, som riskerar att skada tredje man, bidragit till bedömningen.

Det är viktigt att framhålla att områdena sedan en längre tid varit förknippade med polisiära utmaningar, som nu kan kopplas till en utsatthet för kriminell påverkan. Problemen som identifierats är alltså inte nya eller sedan tidigare okända. Av de tre nya områden är två belägna i kommuner som tidigare inte haft utsatta områden (Fisksätra i Nacka kommun och Valsta i Sigtuna kommun).

De två områden som inte längre bedöms som utsatta är Klockaretorpet och Rannebergen. Anledningen till detta är en positiv utveckling under en längre tid och nu bedöms vara stabila i denna utveckling. Lokalpolisområdena beskriver numera områdena på liknande sätt som andra ej utsatta områden. Våldsbrottsligheten i offentlig miljö och den öppna narkotikahandeln har minskat samtidigt som Polisen kan verka i områdena utan problem.

Övriga förändringar jämfört med tidigare bedömning är att ett område som tidigare bedömts som utsatt nu bedöms vara ett riskområde (Kronogården/Lextorp/Sylte). Vidare är tre stycken tidigare särskilt utsatta områden nu bedömda som riskområden (Tynnered/Grevegården/Opaltorget, Araby och Karlslund). Dessa fyra förändrade bedömningar kan generellt beskrivas hänga samman med förändringar i den öppna narkotikahandeln, hot, våld och trakasserier mot polispersonal samt förändringar i den kriminella miljön, som exempelvis hänger samman med frihetsberövanden eller förändringar i de kriminella grupperingarnas tillväxttakt.

En ytterligare förändring som skett är att ett område (Gårdsten) sänkts från riskområde till utsatt område. Området hade även vid tidigare bedömning haft en positiv utveckling och sänktes då från särskilt utsatt område till riskområde. Om den positiva utvecklingen i området fortsätter finns det goda skäl att anta att området framöver kommer att bedömas som ej utsatt. Det finns vidare ytterligare två områden där utvecklingen är så positiv att områdena troligen inte kommer att fortsätta bedömas som utsatta om situationen är stabil över tid (Östberga och Älvsjö). Anledningen till att dessa områden fortsatt inkluderas i denna bedömning som utsatta är att de kriminella grupperingarna fortfarande är aktiva, om än inte i de beskrivna bostadsområdena. För att säkerställa att situationen med den minskade kriminella påverkan i dessa områden är stabil över tid, är de fortsatt bedömda som utsatta.

Nedan följer en sammanställning av de ovan beskrivna områdena där graden av utsatthet bedöms ha ändrats sedan föregående lägesbildsuppdatering år 2019 (Tablå 3). Därefter följer en sammanställning av samtliga de områden som inkluderas i den nationella lägesbilden samt hur graden av utsatthet har bedömts (Tablå 4).

Region	LPO	Område	Bedömning 2019	Bedömning 2021
Stockholm	Nacka	Fisksätra	Ej utsatt område	Utsatt område
	Huddinge	Grantorp/Visättra	Ej utsatt område	Utsatt område
	Sollentuna	Sigtuna/Valsta	Ej utsatt område	Riskområde
Syd	Landskrona	Karlslund	Särskilt utsatt område	Riskområde
	Växjö	Araby	Särskilt utsatt område	Riskområde
Väst	Storgöteborg Nordost	Rannebergen	Utsatt område	Ej utsatt område
	Storgöteborg Nordost	Gårdsten	Riskområde	Utsatt område
	Storgöteborg Syd	Tynnered/Greve-gården/Opaltorget	Särskilt utsatt område	Riskområde
	Östra Fyrbodal	Kronogården/Lex-torp/Sylte	Utsatt område	Riskområde
Öst	Norrköping	Klockaretorpet	Utsatt område	Ej utsatt område

Tablå 3. Sammanställning av de områden där graden av utsatthet bedöms ha ändrats.

I tablån nedan (Tablå 4) indikerar pilar förändringen sedan föregående år (2020) enligt svaren på de 80 frågorna i metodstödet. En pil uppåt visar en positiv trend, en pil nedåt en negativ trend och en pil framåt en stabil trend (se vidare stycke 4.4).

Utsatta områden	Utveckling
Bredäng, Skärholmen	↑
Charlottesborg, Kristianstad	
Gamlegården, Kristianstad	
Fisksätra, Nacka (ny)	
Gårdsten, Storgöteborg Nordost (tidigare RO)	
Hagsätra/Rågsved, Farsta	
Lagersberg, Eskilstuna	
Skiftinge, Eskilstuna	
Termovägen, Järfälla	
Vårberg, Skärholmen	
Älvsjö/Solberga, Globen	
Östberga, Globen	
Andersberg, Halmstad	→
Brandbergen, Haninge-Nynäshamn	
Bäckby, Västerås	
Edsberg, Sollentuna	
Hisings Backa, Storgöteborg Hisingen	
Hässelby/Vällingby, Vällingby	
Jordbro, Haninge-Nynäshamn	
Råslätt, Södra Vätterbygden	
Skogås, Huddinge	
Storvreten, Botkyrka	
Vårby, Huddinge	
Finnsta, Järfälla	↓
Grantorp/Visättra, Huddinge (ny)	
Fröslunda, Eskilstuna	
Navestad, Norrköping	
Sångvägen, Järfälla	

Särskilt utsatta områden	Utveckling
Biskopsgården, Storgöteborg Hisingen	↑
Ronna /Geneta/Lina, Södertälje	
Husby, Järva	
Alby, Botkyrka	→
Bergsjön, Storgöteborg Nordost	
Fittja, Botkyrka	
Hallunda/Norsborg, Botkyrka	
Hässleholmen/Hulta, Borås	
Lövgärdet, Storgöteborg Nordost	
Norrby, Borås	
Nydala/Hermodsdal/Lindängen, Malmö Söder	
Rinkeby/Tensta, Järva	
Skäggetorp, Linköping	
Södra Sofielund (Seved), Malmö Norr	
Vivalla, Örebro	
Gottsunda, Uppsala-Knivsta	↓
Hammarkullen, Storgöteborg Nordost	
Hjällbo, Storgöteborg Nordost	
Rosengård, Malmö Söder	

Riskområden	Utveckling
Karlslund, Landskrona (tidigare SUO)	↑
Holma/Kroksbäck/ Bellevuegården, Malmö Söder	
Araby, Växjö (tidigare SUO)	→
Dalhem/Drottninghög/ Fredriksdal, Helsingborg	
Fornhöjden, Södertälje	
Hovsjö, Södertälje	
Kronogården/Lextorp/Sylte, Östra Fyrbodal (tidigare UO)	
Rissne/Hallonbergen, Solna	
Tjärna Ängar, Borlänge	
Tureberg, Sollentuna	
Oxhagen/Varberga, Örebro	↓
Tynnered/Grevegården/Opaltorget, Storgöteborg Syd (tidigare SUO)	
Sigtuna/Valsta, Sollentuna (ny)	
Söder, Helsingborg	

Inte längre bedömda som utsatta områden
Klockaretorpet, Norrköping (tidigare UO)
Rannebergen, Storgöteborg Nordost (tidigare UO)

Tabl̊a 4. Sammanställning av de områden som inkluderas i den nationella lägesbilden samt hur graden av utsatthet har bedömts.

När det gäller utvecklingen i områdena utifrån problemnivån i metodstödet är det sammanlagt 12 av 28 utsatta områden som har utvecklats i en positiv riktning sedan föregående år, medan fem stycken har utvecklats i en negativ riktning. Gällande de 14 riskområdena är det nu två stycken som har en positiv trend medan det är fyra som har en negativ trend. Vad gäller den sista kategorin, särskilt utsatta områden, är det tre av de 19 områden som visar på en positiv utveckling, medan det är fyra områden som visar på en negativ utveckling. Övriga 31 områden visar på en stabil situation utan någon påvisbar trend enligt den totala problemnivån i metodstödet. Sammanfattningsvis är det en majoritet av områdena som visar på en positiv trend (17 stycken) eller en stabil situation (31 stycken) enligt metodstödsfrågorna.

3.4 Analys av situationen

2017 var antalet utsatta områden totalt 61 stycken och minskade till 60 stycken 2019, för att nu vara 61 stycken igen 2021, vilket visar på en tydlig bild av stabilitet. Det finns dock förändringar som skett i den bedömda graden av utsatthet. Under perioden från 2017 till 2021 har antalet särskilt utsatta områden minskat från 23 stycken till 19, medan antalet riskområden ökat från 6 stycken till 14 stycken. När det gäller utsatta områden har antalet minskat från 32 stycken till 28. Minskningen av särskilt utsatta områden beror till stora delar på den förändrade situationen med minskat våld och hot mot poliser. På samma sätt hänger ofta en förändrad bedömning av ett utsatt område till ett riskområde ihop med förändringar i polisens möjligheter att verka i området, påverkat av mer hot, våld och trakasserier mot polisen. Även beskrivningar av tillväxt av den kriminella miljön, exempelvis i form av ökad nyrekrytering, har påverkat bedömningen. Minskningen av antalet utsatta områden kan i sig ses som en försämring av situationen, då några av dessa istället bedömts som riskområden, vilka ligger närmare kriterierna för ett särskilt utsatt område än ett utsatt område. Utvecklingen av graden av utsatthet visar sammanfattningsvis på en till synes något försämrad situation de senaste fyra åren.

Sedan föregående bedömning 2019 bedöms den totala graden av utsatthet i områdena vara relativt stabil. Ett genomgående mönster är att polisens möjlighet att verka i områdena ytterligare har förbättrats[26]. Angrepp mot polis som arbetar i områdena har minskat och likaså agerandet att locka in polis till områdena med falska larm (så kallade police traps). Uppploppen, som tidigare förknippats med begreppet ”social oro”, är numera sällsynta. Angrepp mot polis, upplopp i mindre skala och skadegörelse mot parkerade polisfordon förekommer, men inte i samma utsträckning.

Analysen av de 60 områden som bedömdes som utsatta 2019 samt de tre nya områdena som tillkommit 2021 visar att det i mer än hälften förekommer olika former av angrepp mot poliser. I nästan samtliga av dessa områden med angrepp förekommer hot, våld eller trakasserier mot poliser. I cirka 25 procent av områdena finns det indikationer på övervakning och kartläggning av poliser samt skadegörelse riktat mot polisfordon. Andra mer sällsynta tillvägagångssätt för att påverka polisen eller försvåra det polisiära uppdraget är exempelvis fritagningsförsök och spridning av filmer av polisingripanden (på sociala medier) i syfte att skapa misstro mot polisen. Situationen är belastande för de polisanställda

[26] Notera att detta är den generella bilden. Det finns undantag som exempelvis i de tre nytillkomna områdena som beskrivs ovan.

som arbetar inom områdena och för polisverksamheten, men det finns inga områden som polisen undviker att jobba i på grund av situationen. Däremot krävs ett anpassat arbetssätt i flera av dessa områden, till exempel i form av att ha med en extra patrull för att bevaka polisfordon.

Flera lokalpolisområden som har utsatta områden beskriver det minskade antalet angrepp och upplopp som en medveten strategi från de kriminella aktörerna, i syfte att minska polisens insyn och inblandning i området (så att de kriminella kan arbeta mer ostört). I de fall det ändå förekommer beskrivs skälen oftast vara en motreaktion på ett specifikt ingripande, exempelvis mot en central/viktig person i den kriminella grupperingen.

En annan iakttagelse är att den synliga narkotikahandeln generellt sett har minskat. I inhämtningsmaterialet kan flera exempel utläsas på hur de kriminella aktörerna har anpassat sig efter den ökade kamerabevakning som sker. Fler överlåtelser sker också genom digital kommunikation och levereras genom utkörning eller upphämtning[27]. Denna utveckling är även något som bekräftas i Brottsförebyggande rådet (Brå) nyligen utgivna rapport om narkotikamarknader[28], där en övergripande slutsats är att öppen gatuförsäljning sannolikt står för en mindre del av den totala narkotikaförsäljningen som utgår från socialt utsatta områden. Enligt rapporten inleds istället de flesta narkotikaöverlåtelserna genom kontakter via telefon och i krypterade appar. I rapporten omnämns denna försäljningsform som mobilförsäljning och leveranserna sker genom att säljarna möter upp köpare eller genom utkörning till kunder utanför området.

Som tidigare redovisats i rapporten finns det tydliga kopplingar mellan skjutningar i kriminella miljöer och de 60 områden som bedömdes som utsatta 2019. Även om problemen i hög grad är koncentrerade till dessa områden är de inte avgränsade till endast dessa områden. På samma sätt är inte narkotikahandeln, som i analysen ovan kring Encrochat, endast avgränsad till utsatta områden eller aktörer kopplade till dessa områden. Det är dock rimligt att se områdena som platser där denna typ av och händelser är mer vanligt förekommande och därmed kan framstå som ett nav eller en motor i en kriminell miljö. Områdena har även tidigare varit platser där uppmärksammade fenomen kopplade till kriminalitet förekommit mer frekvent än i andra områden[29], men fortfarande inte varit begränsade till endast dessa områden. Innebörden är att områdenas karaktär verkar främja framväxten av normbrytande beteende och kriminalitet. Denna aspekt innebär att grogrunden för problematiken oftast ligger utanför polismyndighetens primära uppdrag, men de problem som växer fram under de rådande omständigheterna blir dock polismyndighetens uppgift att hantera. De tidigare beskrivna livsvillkoren och den strategiska kartan är en bra utgångspunkt för att identifiera platser och områden där grogrunden för problem är god och där samverkan mellan polis och kommun samt andra aktörer ger mer effektiva förutsättningar att bekämpa och förebygga problem och kriminalitet.

---

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

[28] Brottsförebyggande rådet, Brå (2021). Narkotikamarknader. En studie av smuggling, gatuförsäljning, internethandel och köpare. Rapport 2021:10. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

29 Exempelvis resande för att delta som stridande i konfliktzoner, våldsamma upplopp, attacker och våld mot poliser.

4 Polisiära åtgärder som vidtas

4.1 Åtgärdernas koppling till utsatta områden

I detta avsnitt redogörs en samlad bild av åtgärder som genomförs i utsatta områden på samtliga organisatoriska nivåer inom Polismyndigheten. Åtgärderna som anges sker både operativt och strategiskt för att förebygga och förhindra en negativ utveckling samt bedriva ett framgångsrikt utredningsarbete. Lokalpolisområdet har huvudansvar för bekämpning av kriminellas påverkan i de utsatta områdena. Polisområdet, polisregionen och nationella operativa avdelningen stödjer lokalpolisområdet i så väl det operativa arbetet, genom koordinering och nivågemensamma insatser mot lokala problembilden, som i att fatta beslut som bidrar till ökade förutsättningar att reducera antalet utsatta områden[30]. Hur arbetet i de utsatta områdena bör bedrivas anges i en nationellt beslutad strategi, vilken ska stödja samtliga organisatoriska nivåer i val av åtgärder och skapa en gemensam målsättning för arbetet[31]. Polismyndighetens målsättning är att inga nya utsatta områden ska tillkomma samt att de befintliga utsatta områdena ska reduceras[32].

Åtgärderna som presenteras i denna samlade bild har till viss del avgränsats till insatser och åtgärder med direkt koppling till utsatta områden. Brottsligheten och åtgärderna sker eller genomförs inte geografiskt avgränsat från övriga områden, vilket är anledningen till att redogörelsen även omfattar åtgärder som riktas mot de olika brottsfenomen som är starkt kopplade till områden med en kriminell påverkan på lokalsamhället.

Vid omorganiseringen av polisen 2015 till en Polismyndighet fastställdes en ny styrmodell. Styrmodellen är ett synsätt som syftar till dialog och ökad förståelse för inriktning av polisens verksamhet. Planeringsprocessen[33] omsätter polisens styrmodell i praktiken vilket förenklat innebär att samtliga lokalpolisområden, och övriga organisatoriska enheter inom polisen, arbetar med att ta fram lokala lägesbilder, genomföra orsaksanalyser, aktivitetsplanera, identifiera hinder (risker), samt utvärdera och följa upp åtgärdernas effekter. I arbetet med att ta fram den lokala lägesbilden ingår bland annat att fånga upp vad medborgarna upplever som problematiskt inom lokalpolisområdet, detta görs genom så kallade medborgardialoger. Parallellt till planeringsprocessen följer samverkansprocessen med kommunerna vilken ska resultera i att samverkansöverenskommelser tas fram på lokal nivå med utgångspunkt i en kartläggning av den lokala problembilden. Syftet med en gemensam lägesbild är att både polis och kommun ska ha en gemensam grund för det vidare arbetet med brottsförebyggande- och trygghetsskapande åtgärder. Utifrån den gemensamma lägesbilden kan ett antal medborgarlöften utformas. I det omfattande arbetet med att kartlägga utsatta områden blir därför planeringsprocessen ett centralt verktyg för att bland annat skapa struktur och enhetlighet, vilken behöver utvecklas och förtydligas ytterligare i myndighetens ledning och styrning.

[30] Polismyndighetens plan för allvarlig och organiserad brottslighet.

[31] Polismyndighetens strategi för arbete i utsatta områden.

[32] Polismyndighetens strategiska verksamhetsplan 2020 – 2024.

[33] Intern process inom Polismyndigheten

4.2 Lokalpolisområdet

Lokalpolisområdets organisatoriska enheter utgörs av utredning, brottsförebyggande- och ingripandeverksamhet samt stöd och service. I varje kommun ska det dessutom finnas minst en kommunpolis som arbetar för att Polismyndigheten ingår och fullföljer de åtaganden som följer av samverkansöverenskommelser och medborgarlöften.

4.2.1 Arbetet med åtgärder mot lokala lägesbilden

Att polis och kommun samordnar sina insatser är fundamentalt för ett effektivt brottsförebyggande arbete. Planerad samverkan med kommunen utifrån en gemensam lägesbild sker i stort sett uteslutande i alla lokalpolisområden som har utsatta områden, och i de allra flesta fallen arbetar man även utifrån en gemensam aktivitetsplan.

Samverkan sker med en hög grad av systematik utifrån lägesbilderna. I stort sett samtliga lokalpolisområden med utsatta områden har återkommande möten med kommunerna för att delge och utbyta information om åtgärder och nära hälften uppger att de systematiskt följer upp effekter av genomförda åtgärder. En klar majoritet uppger att de har samverkan kring åtgärder som riktar sig mot såväl problemtyngda platser som grupper av individer. Platserna är oftast bostadsområden och platser med öppen narkotikahandel. Individerna är oftast ungdomar och kriminella nätverk.

Exempel på systematisk samverkan i ett utsatt område:

”Inom ramen för EST (Effektiv samordning för trygghet) har tre arbetsgrupper skapats med olika aktörer; polis, fastighetsägare, kommun och civilsamhälle. Grupp 1 har fokus på att utveckla samverkansmetoder för att göra skyddsnätet mer finmaskigt för de individer som identifieras med högre riskfaktorer/beteenden för att utveckla en kriminell livsstil och/eller ge dem som väljer att bryta en kriminell inslagen bana tillräckligt stöd i den processen. Grupp 2 arbetar med situationell brottsprevention med fokus på att öka tryggheten och minska brottsligheten i utomhusmiljön. Grupp 3 arbetar med att främja och stärka de boendes kollektiva förmåga att stå emot påverkan av kriminalitet.”

Utöver samverkan med kommunerna och olika kommunala aktörer sker även samverkan med såväl föreningsliv som privata näringsidkare i majoriteten av de lokalpolisområden som har utsatta områden. Ytterligare en samverkanspart är den myndighetsgemensamma satsningen mot organiserad brottslighet[34]. Vad gäller samverkan med den myndighetsgemensamma satsningen mot organiserad brottslighet är den dock något mindre systematisk och det är knappt hälften av lokalpolisområdena som uppger att de har det på lokal nivå. Ungefär 20 procent uppger att de utöver en systematisk samverkan med den myndighetsgemensamma satsningen även omhändertar erfarenheter av insatser och utvecklar den långsiktiga brottsförebyggande verksamheten. Det förekommer däremot lokala initiativ av samverkan med andra myndigheter, som inte sker strukturerat inom ramen för den myndighetsgemensamma satsningen.

[34] Den myndighetsgemensamma satsningen beskrivs mer i avsnitt 5.2.2.

Exempel på åtgärd genom myndighetsgemensam samverkan:

”Myndighetsgemensamma insatser är ett för polisen mycket resurseffektivt verktyg, det öppnar dessutom för kontroller på platser där polisen inte har eget lagstöd. Ett exempel som är värt att nämna är en kontroll som gjordes i samarbete med Arbetsmiljöverket. Vid kontroll av ett företag anträffades stora mängder alkohol och cigaretter. Vid vidare husrannsakningar anträffades mer gods och över en miljon i kontanter. Totalt var beslaget på mer än 22 000 liter alkohol varav 10 000 liter starksprit samt 300 000 cigaretter. 3 personer dömdes senare till 15 – 18 månaders fängelse och allt gods förverkades efter dom i tingsrätten. Alkoholen skulle troligen till stor del säljas till festvåningar och ’svartklubbar’ och bedöms ha haft stor, om än tillfällig, effekt på tillgången på smuggelsprit.”

Genom medborgarlöften kommuniceras information om brottsförebyggande och trygghetsskapande arbete från polis och kommun till medborgarna i syfte att stärka tillgängligheten och öka förtroendet för polis och kommun. Detta sker i stort sett i samtliga lokalpolisområden som har utsatta områden, där man planerar arbetet utifrån ett medborgarlöfte som uppdateras vid behov. Ett mindre antal lokalpolisområden har, i stället för medborgarlöfte, valt att endast utgå från samverkansöverenskommelser genom vilka gemensamma kartläggningar och insatser genomförs. Anledningen till detta är i huvudsak att det inte funnits möjlighet eller behov att ta fram specifika medborgarlöften, då det inte är ovanligt att en kommun och då även ett lokalpolisområde har flera utsatta områden.

Exempel på medborgardialog och framtagande av medborgarlöfte:

”När vi (polisen tillsammans med kommunen och det kommunala bostadsbolaget) tog fram medborgarlöftet genomfördes medborgardialoger med olika målgrupper så som ungdomar och kvinnor. Under medborgardialogerna diskuterades upplevelser av trygghet/otrygghet i området. Genom att sedan arbeta med de saker som framkom i dialogerna, bl.a. öppen narkotikahantering, var målet att öka allmänhetens förtroende. Likaså när vi får bort narkotikahanteringen från t.ex. ett skolområde. Eller om narkotikahanteringen till viss del flyttas så kanske den flyttas till en plats som inte är lika synlig för allmänheten.”

Utöver den mer långsiktiga planeringen av arbetet, som medborgarlöften och samverkansöverenskommelserna innebär, planeras även arbetet mer löpande utifrån den lokala lägesbilden. För de allra flesta lokalpolisområden som har utsatta områden är detta en lägesbild som uppdateras åtminstone en gång per vecka och för många uppdateras den dagligen. I stort sett samtliga lokalpolisområden har en planering som är geografiskt avgränsad till specifika problemområden och hot spots, det vill säga ett område eller plats med hög koncentration av brottslighet. Omkring två tredjedelar av lokalpolisområden med utsatta områden anger att de arbetar med orsaksanalyserade problem i sina lägesbilder. En klar majoritet av lokalpolisområdena med utsatta områden arbetar aktivt med nationellt beslutade strategier där de vanligaste förekommande är narkotikastrategin, strategin för utsatta områden och trafikstrategin.

Det finns skillnader i det planerade arbetet som sker i utsatta områden och i lokalpolisområden utan utsatta områden. De lokalpolisområden som har utsatta områden har genomgående en mer aktiv planering och mer omfattande samverkan än de som inte har det. Det som också skiljer arbetet åt är att det i samtliga lokalpolisområden som har utsatta områden finns områdespoliser som arbetar aktivt med den lokala problembilden. Bland

övriga lokalpolisområden finns det enstaka som saknar områdespoliser. De områdespoliser som arbetar i lokalpolisområden med utsatta områden samarbetar i högre utsträckning med ingripandeverksamheten i det planerade arbetet mot lokala problembilder. Områdespoliser i utsatta områden samarbetar också i högre utsträckning med andra aktörer.

Exempel på samverkan mellan områdespolis och BF/IGV:

”Ingripandeverksamheten (IGV), områdespolisgruppen och utredningsverksamheten tar ett gemensamt ansvar för den lokala problembilden Utifrån en gemensam inriktning och ett gemensamt arbetssätt som utgår från Fasmodellen. Alla poliser har uppdraget att arbeta gränssättande och relationsskapande. Alla medarbetare i yttre verksamhet tar ett ansvar för hot spot patrullering/fotpatrullering. I vår lägesbild finns utpekade hot spots som ska patrulleras av kontinuerligt, varje dag, kväll och natt. IGV och områdespoliserna har även ansvar för att gemensamt stödja utpekade brottsoffer genom att besöka målsägande/ vittnen som är utsatta för t.ex. påtryckningar under rättsprocessen. Samarbetet är långtgående. Om IGV har mycket att göra sköter områdespolisen den operativa inriktningen och vice versa”.

Som ett resultat av ett förändrat arbetssätt som infördes 2020 så sker också ett tätare samarbete mellan utredningsenheter och områdespoliser i den initiala fasen vid ett grovt brott. Samarbetet sker systematiskt på flera lokalpolisområden och bidrar till att den lokala lägesbilden omhändertas vilket är en förutsättning för effektivt utredningsarbete.

I samband med grövre brott startar ett nära samarbete direkt i ILG-fasen (Identifiera, lokalisera och gripa) mellan utredningssektion/beredskapsorganisation och lokalpolisområdet, med framförallt områdespolis i berört område som har bäst kunskap om den lokala problembilden. Vid behov sker arbetet enligt PUG-metodiken[35]. Lokalpolisområdet bidrar även i det fortsatta utredningsarbetet vilket har blivit en stor framgångsfaktor i uppklaringen av de grövsta brotten.

Även om det inte går att tala om orsak och verkan är det dock möjligt att observera en skillnad mellan de 32 lokalpolisområden med utsatta områden respektive de 62[36] utan utsatta områden utifrån data från NTU[37] där lokalpolisområden med utsatta områden karaktäriseras av högre nivå av upplevda problem och otrygghet men lika hög nivå av förtroende för polisen jämfört med lokalpolisområden utan utsatta områden. Det är möjligt att nivån av förtroende för polisen inte påverkas mer av de upplevt högre problemnivåerna och otryggheten på grund av den mer aktiva planering och omfattande samverkan.

Exempel på ökad närvaro och stärkt förtroende i utsatt område:

”Vi märker av en stor skillnad när man har en hög närvaro i ett område. Detta starkt kopplat till bättre lägesbild men även att fler människor uttrycker tacksamhet för att vi är där. När vi lyckas med det märker man fort av att förtroendet för polisen ökar och att medborgarna pratar mer med oss.”

[35] Metodstöd för utredning av grova våldsbrott

[36] Lokalpolisområde Arlanda ej inkluderat.

[37] Brås verktyg för att skapa tabeller med underlag från NTU 2017 – 2020. https://www.bra.se/ntu-skapa-din-tabell. Uppgifterna avser år 2020.

Flera lokalpolisområden med utsatta områden beskriver hur åtgärder genomförs inom ramen för *Fasmodellen*. Modellen kan beskrivas som ett långsiktigt koncept för att planera och kommunicera de satsningar och åtgärder som görs i socialt utsatta områden och är framtagen av Brottsförebyggande rådet. Fasmodellen är i sig ingen teori men bygger på att åtgärder genomförs baserat på kunskap om organiserad brottslighet samt utifrån teorierna bakom *community policing* och *problemorienterat polisarbete*, varav det sistnämnda är ett för Polismyndigheten beslutat arbetssätt[38] . Fasmodellen används av lokalpolisområdena som stöd för att rikta åtgärder utifrån kunskap och forskning.

	Fas 1	**Fas 2**	**Fas 3**
Områdes-karaktäristika	• Synliga problem. • Otrygghet. • Lågt förtroende för polis och rättsväsende. • Få vittnar/lämnar information. • Begränsat utrymme för fotpatrullering. • Förtroendeskapande och trygghetsskapande arbete. • Arbetet är händelsestyrt.	• Polis/andra samhällsaktörer kan vistas obehindrat i området igen. • Det händelsestyrda arbetet tar mindre tid. • Förbättrat förtroende. • De synliga problemen har minskat. • Risk för att prioriteringar riktas mot andra områden.	• Området upplevs som lugnare. • Polisen har en bättre dialog med boende i området. • Förbättrat informationsflöde.
Mål	• Polis/andra samhällsaktörer vistas på ett naturligt sätt i området. • Förtjäna ett förtroende hos de boende i området.	• Förbättra relationen till boende i området. • Öka informationsflödet. • Reducera brottslighet/problem i området. • Etablera en bred samverkan för att arbeta mot problems orsaker.	• Fokusera på den mindre synliga brottsligheten.
Åtgärder	• Öka närvaro i området. • Polisen och kommunen arbetar med det som medborgarna upplever som problem i området.	• Mer utrymme för förebyggande aktiviteter. • Dialog och fotpatrullering. • Relationsbyggande med allmänhet och samverkansaktörer. • Utöka antalet brottsförebyggande partners. • Kommunikation för att öka informationsinflödet.	• Revidera problembilden. • Arbeta mot den dolda brottsligheten och de dolda strukturerna. • Bred myndighetssamverkan. • Gå mot ekonomiska strukturer.

Tabl5. Sammanställning av fasmodellen baserat på informationsfilm, Brottsförebyggande rådet (2020).[39]

[38] Beslutsprotokoll A841.321/2016, sak.nr 489

[39] Fasmodellen, 2020-04-20, Daniel Vesterhav, Brottsförebyggande rådet, filmklipp om Fasmodellen.

Arbetet för att motverka miljöer med öppen narkotikahandel är i tämligen hög grad kunskapsbaserat och proaktivt. Arbetet sker riktat mot de specifika miljöerna, utifrån en specifik problembild och i samverkan med andra aktörer. I många fall följer man också upp och bedömer effekter.

Exempel på kunskapsbaserat arbete mot öppen narkotikahandel:

”Arbetet mot öppen narkotikahandel bedrivs genom riktad patrullering (såväl synlig som dold) och mot platser där den öppna narkotikahandeln bedrivs. Arbetet sker enligt 15 minutersmetoden, på hot spots. Fokus ligger på att beslagta narkotika och arbeta fokuserat mot individer som deltar och bedriver öppen narkotikahandel i områdena.”

I 90 procent av de lokalpolisområden som har utsatta områden finns det bevakningskameror som i huvudsak används för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet, utreda eller lagföra brott samt för att upprätta allmän ordning och säkerhet i utsatta områden. I hälften av lokalpolisområdena som har utsatta områden beskrivs användningen som aktiv och i hälften som passiv. Bland dem som använder kamerorna aktivt använder majoriteten kamerorna utöver att förebygga och förhindra brott, även till spaningsverksamhet. I de lokalpolisområden som saknar kameror i sina utsatta områden är uppfattningen att kameror skulle behövas. Således finns det ett enhetligt behov av bevakningskameror i utsatta områden. Detta kan jämföras med de lokalpolisområden som saknar utsatta områden och som endast har bevakningskameror i hälften av de områden som de upplever som mest utsatta, men som i majoriteten av fallen inte upplever att det finns ett behov av fler bevakningskameror.

Exempel på aktiv kamerabevakning i utsatt område:

”*Vid arbetet har vi haft stor nytta av tillgången till kamerorna både utanför och inne i centrum. Vi har haft möjlighet att följa personer från det att de anländer till centrum, när de rör sig i centrum och slutligen när de lämnar centrum. Vi har på så sätt kunnat iaktta felbeteenden och meddelat patrullerna som jobbar i området vilka personer som är värda att kontrollera och varför. En stor framgångsfaktor har varit att de som tittar på kamerorna är behöriga beslutsfattare i de brott vi arbetar med. På så sätt har patrullerna som arbetar i området kunnat ”servas” med information och direkta beslut. Till exempel då en person iakttas motta något från en annan person och sedan stoppa det i sin ficka. Detta sker på ett sådant sätt att man kan misstänka att det är narkotika som överlämnats. Den som sitter vid kamerorna anropar patrull på plats vem som skall kontrolleras och var samt att man har beslut om en kroppsvisitation. För att arbetet skall utvecklas och bli än mer effektivt krävs en relativt stor resurs som jobbar i området som live-kamerabevakas. En händelse låser snabbt upp ett par patruller.* ”

4.3 Polisområde

På polisområdets organisatoriska nivå ingår exempelvis enheter för utredning och spaningsverksamhet. Polisområdet stödjer också avseende planering och uppföljning av verksamheten samt vad gäller lokalpolisområdets brottsförebyggande och trygghetsskapande arbete.

4.3.1 Koordinering och planering utifrån den lokala lägesbilden

På polisområdets operativa ledningsgruppsmöten omhändertas den lokala lägesbilden för det utsatta området och ligger till grund för prioriteringar inom polisområdets organisatoriska enheter. Generellt sker en nära koordinering mellan lokalpolisområden och polisområden genom operativa koordinatorer eller samordnare vilka kontinuerligt delar uppdaterade lägesbilder, från lokalpolisområdet till polisområdet. Insatserna och aktiviteterna som genomförs på de olika organisatoriska nivåerna riktat mot det utsatta området samordnas genom de operativa samordnarna. Samordning och koordinering mellan insatser på de organisatoriska nivåerna sker i större utsträckning vid de insatser eller enskilda ärenden som genomförs nivågemensamt än mellan insatser som sker på endast lokalpolisområdesnivå. Generellt är samordningen av insatser särskilt framgångsrik vid snabba förändringar av lägesbilden medan en del polisområden upplever att det finns utvecklingspotential i den strategiska planeringen och samordningen av insatser i det långsiktiga arbetet.

4.3.2 Riktade åtgärder mot cylinderpersoner

I stor utsträckning prioriteras polisområdets utredningsarbete mot de individer som identifierats i cylindermodellen och som därmed har störst kriminell påverkan i det utsatta området. Flera polisområden betonar också prioritering av andra individer såsom brottsaktiva, unga som riskerar att rekryteras in i kriminella gäng samt särskilt utsatta brottsoffer. Flera konkreta åtgärder för att säkerställa ett framgångsrikt utredningarbete riktat mot cylinderpersonerna har genomförts på flera polisområden. Dessa åtgärder är exempelvis arbetsgrupper mellan förundersökningsledare, underrättelseenheten och den lokala brottsförebyggande resursen, att samma utredare och förundersökningsledare får ärenden kopplat till specifika cylinderaktörer och en delad lägesbild för det utsatta området med Åklagarmyndigheten. Kunskapen om vilka individer som har störst påverkan på kriminaliteten i det utsatta området är i stor utsträckning känd av de som arbetar operativt, såsom med grova brott eller med spaningsverksamhet på polisområdet. Däremot lyfts ett behov av att ytterligare utveckla arbetet riktat mot cylinderpersonerna, bland annat genom att höja kunskapen hos de enheter där individerna ökat i förekomst, exempelvis i bedrägeriärenden.

4.3.3 Stödjande åtgärder för det brottsförebyggande arbetet

För att stödja lokalpolisområdets brottsförebyggande arbete i de utsatta områdena prioriterar polisområdet säkerställande av fredad resurs och synlig närvaro i de utsatta områdena. Åtgärder som är särskilt viktiga för att stärka förmågan att hantera den lokala problembilden i utsatta områden är rekrytering av områdespoliser. I viss utsträckning anser dock polisområden med utsatta områden att de ändå behöver prioritera om den planerade verksamheten på grund av brist på resurser i övrig verksamhet. Det vanligaste som anges är att lokalpolisområdets utredare får stödja utredningar av grova brott som utreds på polisområdet eller att områdespoliser får bistå med lokalkännedom i utredningsarbetet, med utredningsåtgärder såsom dörrknackning eller utgöra resurs vid kommenderingar. Vanligt är att områdespoliser under jul, nyår och sommar prioriteras till ingripandepolisverksamheten och det reaktiva arbetet, något som flera dock framhåller blir mindre sårbart i takt med tillväxten och prioritering av områdespolisgrupper.

På grund av Covid-19 har även en förstärkt områdespolisgrupp och det långsiktiga arbetet påverkats mycket av omprioritering till förmån för gränskontroller. För att ytterligare säkerställa en lokal närvaro har flera åtgärder vidtagits av polisområden med utsatta områden. Dessa innefattar bland annat en lokalt stationerad polisstation, utökad samverkan med ordningsvakter, kamerabevakning och utbildning i brottsförebyggande arbete. För att säkerställa den lokala närvaron i utsatta områden är också åtgärder för att förbättra arbetsmiljön för medarbetarna prioriterade, anpassning av arbetstider för att behålla personal över tid, skapa stimulerande arbetsuppgifter och erbjuda utvecklingsmöjligheter eller vidareutbildning.

I varierad utsträckning följs lokalpolisområdets brottsförebyggande insatser upp på polisområdesnivå. Detta beror främst på att det är lokalpolisområdet som har huvudansvar för planering och uppföljning av aktiviteter kopplade mot den lokala lägesbilden.

I stor utsträckning uppger dock flera polisområden att man följer upp övergripande aktiviteter som genomförs men att det saknas bra verktyg och analytisk kompetens för uppföljning av det brottsförebyggande arbetet. Förutom säkerställandet av en lokal närvaro i utsatta områden genomförs kunskapshöjande åtgärder för att utveckla det brottsförebyggande arbetet. Målet är att i större utsträckning arbeta kunskapsbaserat. Åtgärder som genomförs är bland annat ledning av forum för erfarenhetsutbyte av brottsförebyggande metoder och arbetssätt med samtliga lokalpolisområden i polisområdet, inrättande av samordnare för brottsförebyggande arbete på polisområdet, tydligare planerings- och uppföljningsprocess som lokalpolisområdena ska följa för redovisning av det planerade arbetet, utbildning i släktbaserad kriminalitet och generell spridning av goda exempel till lokalpolisområden. Sammantaget belyser polisområdena vikten av att arbeta synkroniserat, oavsett organisatorisk nivå eller funktion. Särskilt framgångsrikt är arbetet när det sker riktat och prioriterat i både utredning och brottsförebyggande arbete med stöd av underrättelsearbetet, vilket till viss del kräver att resurser tas i anspråk för att omhänderta kunskap och lokalkännedom.

4.4 Polisregion

Polisregionen har bland annat verksamhetsansvar för utredning av internationell grov organiserad brottslighet. Regionen ansvarar för spaning och teknikspaning på regionnivå samt den forensiska verksamheten. Regionen har verksamhetsansvar för underrättelsearbetet med uppgift att generera kunskap om brottslighet och kriminella aktörer, leda och bedriva förspaning, samt omvärldsbevaka inom ramen för underrättelseverksamheten och därigenom framställa underlag för strategiska och operativa beslut.

4.4.1 Utredning och lagföring

Arbetet som bedrivs på den regionala nivån rör i första hand utveckling av åtgärder och arbetssätt vid grova och komplexa brott, samt att bistå med specialistfunktioner. De olika specialistfunktionernas arbete prioriteras utifrån var i regionen kompetensen behövs bäst, vilket ofta sammanfaller med de utsatta områdena. Det gäller både spaningsverksamhet och forensisk verksamhet av olika slag. Inom utredningsverksamheten läggs också fokus på att prioritera ärenden med misstänkta personer som i lägesbilderna bedöms ha en hög

påverkansgrad i de utsatta områdena. Här sker en strukturerad intern samverkan mellan regionala och lokala utredningsgrupper rörande aktuella händelser och individer. Olika regioner har olika typer av forum för att hålla ihop det interna samarbetet. Ett exempel är regionala driftcentra som ska ge förbättrade möjligheter att förstå olika problembilder och hur dessa ska motverkas på ett mer effektivt sätt inom ramen för befintlig ledningsstruktur.

4.4.2 Brottsförebyggande arbete

Avseende det brottsförebyggande arbetet riktar sig regionens arbete främst mot att dimensionera resurserna, säkerställa kompetens och teknisk förmåga utifrån lägesbilden. Att säkerställa områdespolisverksamhetens förmåga är av särskild vikt. Det gäller såväl rekrytering och utbildning som att freda resurserna för arbetet i de utsatta områdena. Kompetensen stärks genom att arbeta utifrån de metodstöd och riktlinjer som finns på området, bland annat genom att verka för en ökad kunskap om orsaksanalyser och problemorienterat polisarbete. Dessutom genomförs insatser för att öka kunskapen om särskilda fenomen, såsom hedersrelaterat våld eller klanbaserad brottslighet. Att säkerställa den tekniska förmågan rör i första hand arbetet med bevakningskameror och inkluderar en utveckling av metoder och teknik för att bättre ta tillvara på kamerornas potential i det polisiära arbetet. Regionalt finns även brottsförebyggande samordnare som har i uppdrag att stötta och samordna det brottsförebyggande arbetet i regionen. Lägesbilden följs upp återkommande i de regionala operativa ledningsgrupperna.

4.4.3 Synkroniserad förmåga att samverka med andra aktörer

Att strukturellt skapa förutsättningar för samverkan är en viktig uppgift för den regionala nivån. Denna uppgift inkluderar såväl synkroniseringen av regionens olika verksamhetsdelar som samverkan med utomstående aktörer. I såväl arbetet med den myndighetsgemensamma satsningen mot organiserad brottslighet som arbetet med att reducera de våldsbejakande extremistiska miljöerna (RedEx) görs på regional nivå löpande prioriteringar utifrån de lokala och regionala underrättelsebilderna. Prioriteringarna gäller såväl val av ärenden att driva som åtgärdsval och påverkas, utöver de lokala lägesbilderna, i hög grad av både interna förutsättningar och förutsättningar hos olika samverkanspartners.

4.5 Nationella operativa avdelningen (Noa)

Vid Noa genomförs åtgärder med koppling till utsatta områden nationellt och genom internationell samverkan. Genom en nationell utvecklingsplan leds och styrs utvecklingen av bland annat polisiära metoder som ska stärka den brottsbekämpande förmågan att reducera antalet befintliga utsatta områden och bidra till målet att inga nya utsatta områden uppstår och att befintliga reduceras[40].

[40] Polismyndighetens strategiska verksamhetsplan 2020 – 2024.

4.5.1 Våldsaktörer och konflikter

Sedan snart ett år bedrivs ett arbete för att identifiera och kartlägga våldsaktörer. Kartläggningen omfattar de mest drivande våldsaktörerna i hela landet men också svenska medborgare som bosatt sig utomlands. Som framgår av resultatet gällande koncentrationen av skjutningar samt från avsnittet gällande Encrochat är aktörer knutna till de utsatta områdena i hög grad involverade i våldsdåden i de kriminella miljöerna. Polisregionerna och underrättelseenheten vid Noa samverkar i att sammanställa en nationell bild av dessa aktörer vilken kontinuerligt följs upp. Handlingsplaner upprättas som ligger till grund för hur arbetet riktat mot individer ska bedrivas framöver. Arbetet mot våldsaktörer bedrivs även genom internationellt samarbete vilket på senare tid har blivit mer aktuellt eftersom flera av de som klassas som de mest drivande våldsaktörerna under perioder bosätter sig utomlands. Sedan ett par år tillbaka har svensk polis arbetat med att utveckla den internationella samverkan. Efter att brottslig verksamhet mellan svenska grupperingar i Spanien uppmärksammats upprättades ett gemensamt avtal. Avtalet innebar bland annat att information delades till Europol och att Sverige i högre utsträckning kunde synkronisera förfrågningar till Spanien. I nuläget har en vidareutveckling av det arbetet startats upp.

För att enhetligt bedöma hur det nationella konfliktläget ser ut bland aktörer och kriminella nätverk genomförs en enhetlig kartläggning för att identifiera risken för kommande våldsdåd. Samverkan sker med regionala underrättelseenheter och underlaget kan även användas för beslut om nationell resursförstärkning.

Ytterligare en åtgärd som sker vid Noa för att öka internationellt informationsutbyte är att erbjuda lokalpolisområden en snabb och direkt kontakt med lokal polis i annat land via en säker kommunikationskanal i Europols nätverk, SIENA. Den möjligheten kallas ”local to local” och fungerar som en direkt kontakt mellan två lokala polisområden i olika länder. För att ytterligare stötta det lokala arbetet med hantering av ärenden med internationell karaktär har det inletts ett ökat samarbete med lokalpolisområdena. Inrättandet av en särskild funktion (Internationell operativ handläggare) med utbildning i de internationella systemen har placerats på polisområdena, vilket är en åtgärd för att decentralisera arbetet, stödja lokalpolisområdena och skapa en lokal förankring.

Åtgärder bedrivs även nationellt genom ett systematiskt urval på så kallade *möjliggörare* och strategiska personer i utsatta områden. Åtgärderna riktar sig mot välfärdsbrottslighet men också mot narkotikabrottslighet och bedrägerier. Syftet är att förhindra penningtvätt genom att rikta insatser mot växlingskontor, vilka kan vara lokaliserade i utsatta områden eller i hög grad användas av kriminella med koppling till utsatta områden. Genom dessa riktade insatser mot strategiska personer förebyggs transaktioner av kriminellt förvärvade pengar. Med samma syfte genomförs också ett nationellt projekt tillsammans med svenska banker. Projektet innebär att hitta former för att med gällande lagstiftning identifiera tillvägagångssätt och aktörer som banker och polisen ska öka kontrollen mot, utan att röja underrättelse och banksekretess. Projektet är särskilt riktat mot att återta brottsvinster och finansiering av den grova organiserade brottsligheten.

4.5.2 Nationellt projekt för att minska införsel av narkotika

En viktig åtgärd för att förhindra konflikter och våldsdåd i utsatta områden är att rikta in sig på tillförseln av narkotika till Sverige. Narkotikaförsäljningen är en av de stora ekonomiska källorna till den organiserade brottligheten. Nationellt pågår ett projekt som under tre år

riktat in sig på just illegala gods av narkotika. Tillvägagångssättet innebär en fokusering på mottagaren av narkotikan som transporeras in till Sverige via utlandet. Genom att inrikta arbetet mot mottagaren innebär det att konsekvenserna och utfallet av åtgärden blir större än om de skulle riktats mot exempelvis en chaufför för en transport av narkotikan. Projektet har varit framgångsrikt och under 2021 togs ett beslut på den nationella operativa ledningsgruppen (NOLG) att projektet kommer att förlängas.

4.5.3 Kunskapshöjande åtgärder i arbetet mot släktbaserad kriminalitet

Som ett ytterligare led i att arbeta med lokala åtgärder har Noa internationella enheten också arbetat med att öka kunskapen om kriminella släktbaserade nätverk eller klaner. Detta sker genom utbytestjänstgöring mellan svensk och tysk polis, där svensk polis fått arbeta i Essen, Tyskland som under en längre tid utvecklat arbetet mot släktbaserad kriminalitet eftersom de tidigt identifierat problematiken. För att ytterligare stärka arbetet är fortsatt kunskapsöverföring viktigt bland annat vad gäller en definition på släktbaserad kriminalitet, som Tyskland nu tar fram. Flera åtgärder genomförs för att främja nationellt arbete och förutom kontinuerligt samarbete med Tysk polis som utöver utbytestjänstgöring består i att jämföra lägesbilder och genom det utbyta erfarenheter om åtgärder så finns ett behov av att stärka lokalpolisområdens arbete för att bekämpa släktbaserad kriminalitet. Under hösten 2021 kommer en kunskapshöjande konferens att genomföras med möjlighet att utbyta erfarenheter om lokala problem och arbetsmetoder inom området.

4.5.4 Insatser för att minska sprängningar och skjutningar

Under 2018 – 2020 genomfördes en pilotverksamhet i Malmö i syfte att minska det grova och dödliga våldet vad gäller sprängningar och skjutningar. Brottsförebyggande rådet genomförde tillsammans med Polismyndigheten, Kriminalvården och Malmö stad projektet *Sluta skjut* vilket syftade till att testa och utvärdera den amerikanska strategin Group Violence Intervention (GVI)[41] i svensk kontext. Processutvärderingen som genomfördes slår fast att metoden är tillämpbar och går att implementera i svensk kontext, det som krävs är ett väl etablerat lokalt samarbete, kunskap och engagemang. I effektutvärderingen konstateras att skjutningarna i polisområde Malmö har minskat, men att det inte med säkerhet går att fastställa ett direkt orsakssamband till insatsen. Det beror dels på att utvärderingsperioden var relativt kort samt att antalet skjutningar, rent statistiskt, varit få och varierat mellan månaderna. Samtliga projektpartners beslutade gemensamt att fortsätta arbetet med GVI i Malmö och det finns, på grund av den identifierade nedåtgången av antalet skjutningar och sprängningar, goda skäl till att fortsätta arbetet med och att genomföra fler utvärderingar om effekten i svensk kontext. Regeringen har gett

[41] GVI är en amerikansk strategi som bygger på ”focused deterrence”, vilket kan översättas till fokuserad avskräckning. En central utgångspunkt i strategin är att majoriteten av allt grovt våld i ett samhälle kan kopplas till ett fåtal individer och de grupper de tillhör. För att minska våldet ska därför samhället rikta sina resurser mot dessa individer och fokusera på hela grupper för att genom grupptryck bidra till att lösa konflikter på annat sätt. Strategin består av tre delar som består i ett riktat budskap till identifierade riskpersoner om att våldet måste upphöra, snabba och förutsägbara konsekvenser av våld för riskpersonernas hela nätverk och slutligen erbjudande om hjälp att lämna det kriminella livet för nätverksmedlemmarna.

Polismyndigheten tillsammans med Brå och Kriminalvården i uppdrag att i samverkan med frivilliga kommuner sprida GVI till fler orter i Sverige[42].

Den nationella särskilda händelsen (NSH) Rimfrost hade som mål att reducera både antalet aktiva i kriminella miljöer och tillgången till skjutvapen och sprängladdningar. Vidare var målet att minska tillfällena att genomföra våldsbrott med skjutvapen och sprängladdningar samt att öka tryggheten bland allmänheten. Den nationella resursförstärkningen riktades mot polisregion Syd och Mitt. Det underlag som användes för att prioritera aktörer och platser var i delar från den nationella inhämtningen för utsatta områden 2019. Detta innebär att insatsen både till platser och aktörer har bäring på situationen i utsatta områden, även det faktum att skjutningar och användningen av sprängmedel är problem som i hög grad kan kopplas till problem som förknippas med utsatta områden förstärker detta.

I den uppföljning som gjorts av NSH Rimfrost kan det konstateras att minskningen av antalet skjutningar i Malmö och Uppsala kommun sannolikt kan ha ett samband med förstärkningarna som genomfördes inom ramen för NSH Rimfrost. Detta ger stöd för att ett platsbaserat arbetssätt med ökad polisnärvaro kombinerat med ett proaktivt och underrättelsedrivet aktörsfokus bör ha goda förutsättningar att få liknande påverkan på problem med skjutningar och sprängningar på lokal nivå[43].

4.5.5 Myndighetsgemensamma satsningen mot organiserad brottslighet

Sedan 2009 samverkar tolv svenska myndigheter[44] med underrättelser och operativa insatser mot kriminella individer, nätverk och fenomen i en satsning mot den organiserade brottsligheten. Satsningen är på uppdrag av regeringen. Fokus ska ligga på bekämpning av allvarlig och samhällshotande organiserad brottslighet, och mot organiserad brottslighet i lokalsamhället med särskilt fokus på utsatta områden.

Arbetet i utsatta områden är en väsentlig del i den myndighetsgemensamma satsningen mot organiserad brottslighet, både nationellt och regionalt. De underrättelseärenden och insatser som bedrivs inom ramen för satsningen kan kopplas direkt till utsatta områden via en fördefinierad inriktning eller indirekt genom individers eller brottsfenomens koppling till utsatta områden. Ärenden som bedrivs kan variera mycket i omfattning och innehåll. Vissa ärenden riktas dessutom mot flera utsatta områden. Nedanstående redovisning är de utfall som kopplas direkt till utsatta områden via den fördefinierade inriktningen. Under 2019 – 2020 har den myndighetsgemensamma satsningen bedrivit insatser eller underrättelseärenden i samtliga regioner där det finns utsatta områden. Arbetet har i

[42] Uppdrag att sprida strategin bakom ”Sluta skjut” till fler orter i Sverige. Diarienummer: Ju2021/03330.

[43] Uppföljning av NSH Rimfrost - Sammanställning av erfarenheter, lärdomar och identifierade problem, Polismyndigheten, nationella operativa avdelningen; Uppföljning av NSH Rimfrost Steg 3: Analys avseende gjorda metodval och uppnådda effekter på den grova brottsligheten, Polismyndigheten, nationella operativa avdelningen.

[44] Arbetsförmedlingen, Ekobrottsmyndigheten, Försäkringskassan, Kriminalvården, Kronofogdemyndigheten, Kustbevakningen, Migrationsverket, Polisen, Skatteverket, Säkerhetspolisen, Tullverket och Åklagarmyndigheten. Ytterligare nio myndigheter ingår som nätverksmyndigheter: Arbetsmiljöverket, Bolagsverket, Centrala studiestödsnämnden, Finansinspektionen, Inspektionen för vård och omsorg, Pensionsmyndigheten, Statens Institutionsstyrelse, Transportstyrelsen samt Länsstyrelsen i Stockholms län som samordnar övriga länsstyrelser i satsningen.

huvudsak varit riktat mot de särskilt utsatta områdena och ärenden har bedrivits i 20 av 22 av dessa områden. Därutöver har ärenden bedrivits i två utsatta områden och tre riskområden. Brottsligheten som är vanligast förekommande inom ramen för satsningens arbete i utsatta områden är skattebrott, bidragsbrott och narkotikabrott som vardera förekommer i omkring 20 – 30 procent av de underrättelseärenden och insatser som bedrivits. Den vanligaste samverkanspartnern för polisen är Skatteverket som har del i hälften av alla bedrivna insatser. Arbetsförmedlingen, EBM, Försäkringskassan och Kronofogdemyndigheten har deltagit i omkring en tredjedel av alla insatser vardera.

Förutom betydande resultat avseende beslag och flertalet domar är kanske de viktigaste resultaten av satsningens arbete rörande de åtgärder som effektivt minskar lönsamheten i brottsligheten. Genom att förverka brottsutbyte har omkring 36 miljoner kronor dragits in från brottssammanhang i utsatta områden. Därutöver har närmare 21 miljoner kronor påförts i skadestånd för att ersätta skador som brottsligheten orsakat. Inom ramen för satsningens arbete riktat mot utsatta områden har Skatteverket beslutat om höjningar av skatt motsvarande närmare 126 miljoner kronor. Försäkringskassan har riktat krav om återbetalning av 41 miljoner kronor och beräknas ha hindrat framtida utbetalningar i storleksordningen 35 miljoner kronor. Arbetsförmedlingen har ställt återkravsbelopp om drygt nio miljoner kr och uppskattar sig ha förhindrat framtida utbetalningar om drygt 15 miljoner kronor. Kronofogdemyndigheten har utmätt tillgångar till ett värde av närmare 30 miljoner kronor.

Under 2021 har den myndighetsgemensamma satsningen bedrivit ytterligare åtgärder i utsatta områden inom ramen för ett regeringsuppdrag.[45]. Uppdraget bestod delvis i att inrätta ett pilotprojekt som riktar sig mot näringsverksamhet med koppling till organiserad brottslighet. Pilotprojektet har bedrivits i och i anslutning till två utsatta områden belägna i Polisregion Mitt och Syd. Totalt sett genomfördes 60 olika tillsyner eller fysiska kontroller i de båda regionerna vilket renderade i flertalet anmälningar, utmätning av gods, administrativa kontroller, utredningar och övriga åtgärder från myndigheterna. Regeringsuppdraget, som redovisades till regeringen i oktober 2021, har resulterat i ett utvecklat arbetssätt som möjliggör att myndigheterna kommer kunna bedriva ett ännu kraftfullare arbete för att motverka osund konkurrens i näringslivet[46].

Inom ramen för den myndighetsgemensamma satsningen har också ett pilotprojekt med fem kommuner startats upp under 2021. Projektets primära syfte är att öka kunskapen om välfärdsbrottslighet mot kommuner och framför allt hur denna förebyggs genom robusta organisationer i kommunerna. Projektets mål är att stärka den kommunala förmågan genom att förhindra bidragsbrott, bedrägerier och annan ekonomisk brottslighet, och att motstå osund konkurrens genom felaktig upphandling och motstå otillbörlig påverkan. Kommunerna som kommer ingå i pilotprojektet är Helsingborg, Uppsala, Örebro, Södertälje och Linköping. De myndigheter som deltar inledningsvis är Arbetsförmedlingen, Ekobrottsmyndigheten, Försäkringskassan, Kronofogdemyndigheten, Migrationsverket, Polismyndigheten, Skatteverket och Åklagarmyndigheten. Samordning ska ske med Skatteverkets regeringsuppdrag avseende folkbokföring. Även lokalpolisområdet i

[45] Uppdrag att inrätta pilotprojekt som riktar sig mot näringsverksamhet kopplad till organiserad brottslighet. Regeringsbeslut 2020-06- 25, Ju2020/02483/PO.

[46] Uppdrag att inrätta pilotprojekt som riktar sig mot näringsverksamhet kopplad till organiserad brottslighet.

respektive kommun kommer att vara delaktiga i projektet, för att säkerställa den lokala förankringen. Projektet kommer även att ha en viss samverkan med Sveriges kommuner och regioner (SKR) och Brå, genom deras uppdrag[47].

4.5.6 Stärkt förmåga till brottsbekämpning i utsatta områden

År 2018 startades ett utvecklingsprojekt vid Polismyndigheten som finansierades av EU:s fond för inre säkerhet. Utvecklingsprojektet var särskilt inriktat på att stärka Polismyndighetens brottsbekämpande förmåga i utsatta områden. Projektet bestod av fem separata arbetspaket med olika utvecklingsområden och syftet var att komplettera de redan ordinarie åtgärderna med nya verktyg och arbetsmetoder. Ett av arbetspaketen har legat till grund för den utveckling av lägesbilder för lokalpolisområdena som presenterats ovan och som denna nationella lägesbild bygger på. Övriga fyra arbetspaket som särskilt anses öka polisens brottsbekämpande förmåga i utsatta områden berör utveckling av kamerabevakning, metodstöd för tillsyner mot illegala verksamheter, UAS (Unmanned Aircraft System) och utveckling av automatiserad bildanalys. Verktygen har tagits fram av Polismyndigheten. Projektet avslutades i augusti 2021 och ska nu implementeras.

Målet med utvecklingen av kamerabevakning i de utsatta områdena är att reducera effekten av den kriminella påverkan. Kamerorna har placerats på gator och torg där allmänheten har tillträde och i första hand i utsatta områden baserat på den lokala problembilden. Ett av syftena med utökad kamerabevakning är att öka möjlighet till lagföring. Eftersom tystnadskulturen i utsatta områden generellt sett är mer utbredd och viljan att vittna är lägre kan materialet som bevakningskamerorna samlar in vara avgörande för framgångsrik uppklaring av brottslighet. Med kamerorna möjliggörs också att kunna jobba mer operativt med brottsförebyggande arbete genom exempelvis realtidbevaka platser men även att inhämta en lägesbild från platsen samt leda och styra arbetet från distans. Kameraprojektet innefattar förutom bevakningskamerorna även hantering av stora mängder information vilket inneburit utvecklandet av en enhetlig teknikstandard samt en gemensam, nationell lagringslösning.

Projektet har även tagit fram en prototyp för kroppskameror och Polismyndigheten har genomfört ett pilotprojekt för dessa. Brottsförebyggande rådet har sedan utvärderat hur införandet av kroppsburna kameror inverkar på polisens arbete, utvärderingen skedde i samverkan med polisregion Stockholm

I utvärderingen redogörs för en upplevd känsla av trygghet hos polisanställda och således bidragande till en förbättrad arbetsmiljö[48]. Poliser verksamma i utsatta områden kommer prioriteras vid fördelningen av de kroppsburna kamerorna. Ingen intern nationell uppföljning har ännu genomförts men genom att inhämta material från bevakningskamerorna i efterhand har kamerabevakningen kunnat göra stor skillnad i flera utredningar som lett till fällande domar. I flera fall har konstaterats att brottsligheten tenderar att förflytta sig, så kallad omfördelningseffekt, vilket gör att polisen kan få ett ökat handlingsutrymme att kontrollera brottsligheten men också att platser dit allmänhet har tillträde i större utsträckning kan upplevas tryggare. Projektet har nu övergått till

[47] Välfärdsbrottslighet mot kommuner och regioner, dnr 0034/21.

[48] Brottsförebyggande rådet, rapport 2020:1.

linjeverksamhet och den 1 september 2021 upprättades en ny organisatorisk enhet vid Noa som kommer att fortsätta arbetet med utveckling av kamerabevakning.

Tillsyner mot illegala verksamheter är prioriterat eftersom de verksamheterna motverkar lokalsamhällets sociala och ekonomiska utveckling och snedvrider konkurrensen i förhållande till de verksamheter som bedrivs inom ramarna för befintliga lagar, regler och riktlinjer. I Sverige har polisen och dess samarbetspartner arbetat med tillsyner på olika sätt lokalt och med varierande resultat. Det som särskilt visat på framgång är när det sker en nära samverkan mellan kommunen och andra myndigheter. Utvecklingsarbetet gällande tillsyner har bestått i att ta fram en metodhandbok vilken har samlat relevant speciallagstiftning för att förenkla det praktiska utförandet av tillsyner. Metodhandboken har testats i två piloter och visat på goda resultat, både vad gäller användande och faktiska resultat. Under hösten 2021 planeras lansering av metodhandboken och kommer möjliggöra att tillsyner kan bli en del av polisens linjearbete. Målet med utvecklandet av en metodhandbok för tillsyner är att arbetet ska bedrivas mer systematiskt och kontinuerligt för att motverka den organiserade brottsligheten. Genom att systematiskt bedriva tillsyner motverkas att pengar omsätts i den svarta ekonomin, att det uppstår osund konkurrens och att det skapas parallella samhällsstrukturer.

I och med utvecklingsprojektet riktat mot utsatta områden finns nu en UAS- förmåga i varje Polisregion och ramarna för en enhetlig UAS-organisation har fastställts inom Polismyndigheten. I varje polisregion finns också en UAS-ansvarig och utbildade operatörer.

Nationellt forensiskt center har i projektet för utsatta områden arbetat med utvecklandet av bildanalys. Ett verktyg för bildanalys möjliggör automatisk bildanalys på bild- och videomaterial och under våren 2020 avslutades ett pilotprojekt för automatisk bildanalys inom ramen för en förundersökning vilket lett fram till en rapport med erfarenheter[49].

4.5.7 Polisens nationella kunskapsplattform – erfarenhetsutbyte och effektivare utredningsåtgärder

De senaste årens negativa utveckling av grova våldsbrott som skjutningar och sprängningar i Sverige ställer stora krav på Polismyndighetens förmåga att sammanhållet inrikta och styra verksamheten mot gemensamma mål. Under 2019 beslutades av Nationella operativa ledningsgruppen (NOLG) att Noa skulle ta fram ett förslag till ett nationellt kunskaps- och forskningsarbete i syfte att stärka kunskapen om de grova våldsbrotten i kriminella miljöer. Beslut fattades att inrätta en nationell kunskapsplattform som ska bygga på nationellt och internationellt erfarenhetsutbyte, effektivare utredningsåtgärder samt forskning. En förstudie till projektet genomfördes vilken fastställer att kunskapsplattsformen syftar till att stärka samhällets säkerhet genom att öka kunskapen om våldsamma hot med fokus på grovt våld i kriminella miljöer. Målet med kunskapsplattformen är att utveckla metoder för att förebygga och utreda dessa brott och att därmed tillgodose Polismyndighetens behov av kunskap om hur dessa brott kunskapsbaserat kan motverkas effektivt. Kunskapsplattformen ska vara praktikerrelevant genom att bidra till att sprida och implementera kunskap inom ramen för att utveckla strategier, metoder och åtgärder som kan bidra till en ökad förmåga

[49] NFC Rapport 2020:16, Automatisk bildanalys inom förundersökningar – erfarenheter från en pilotstudie.

att reducera grovt våld i kriminella miljöer. Projektet ska vidare rekommendera vilka åtgärder polisen bör vidta internt (yttre verksamhet, utrednings- och underrättelseverksamhet samt forskningssatsningar), i operativa rådet, i samverkan med andra aktörer samt beskriva eventuella behov av förändrad lagstiftning. Projektet kommer att färdigställas under 2022.

4.5.8 Våldsbejakande extremism

Arbetet mot våldbejakande extremism strävar efter att minska dess dragningskraft, därför räcker det inte med att upptäcka, utreda och lagföra de brott som begås i de våldsbejakande miljöerna. Det behövs också andra typer av åtgärder som att utveckla förmågan att hämma radikalisering, öka förmågan att upptäcka, utreda och samordna arbetet mot penningtvätt och finansiering av terrorism och tillämpa RedEx-modellen[50] fullt ut i hela organisationen. För att hämma radikaliseringen behöver förtroendet för polisen och andra samhällsaktörer öka och utanförskapet minska. Polisen kan bidra till detta genom att inkludera medborgarna i problembeskrivningar och beslutsprocesser, och därför arbetar polisen nationellt med att ta fram metoder både för fördjupade medborgardialoger och ett aktivt och uppsökande arbete riktat mot både grupper och individer. Ett sådant arbete kan bara ske med en närvarande polis.

Våldsbejakande extremism utgör en stor utmaning och uppdraget att bekämpa den våldbejakande extremismen åligger inte bara polisen utan hela samhället. Polisen måste därför samverka med kommuner, andra myndigheter och civilsamhället för att hämma radikaliseringen. För att fördjupa detta arbete deltar svensk polis nu i ett EU-projekt för att genom dialog öka samverkan och trygghet mellan trossamfund i Sverige och Polismyndigheten.

4.5.9 Förebyggande arbete mot barn och unga

Polisens utvecklingsarbete som fokuseras på barn och unga (0 – 17 år inkl. LuL) sker oaktat miljö, ort, eller brottstyp. Utvecklingsarbete genomförs genom lagstiftning, metoder och arbetssätt som syftar till att förebygga, skydda och utreda/lagföra och genomsyras av barnrättsarbete och barnkonventionen. Utsatta områden innebär emellertid både mindre och större utmaningar samt risker och sårbarheter för ett barn beroende på livssituation och sammanhang. Ett utvecklingsarbete som särskilt bör nämnas är därför ”Backa barnet”[51]. Utgångspunkten i ”Backa barnet” är att adressera och ta tag i problem som ett barn har så snabbt och tidigt som möjlig, då det i regel kan växa och eskalera över tid. På så sätt minskar de kostnader som till exempel utanförskap, psykisk ohälsa, drogmissbruk eller kriminalitet innebär för individen och för samhället. Alla verksamheter har ett gemensamt språk, bedömningsunderlag och tar gemensamma beslut kring vilka åtgärder som ska tas. Utveckling sker också gemensamt med andra myndigheter såsom i Socialstyrelsens uppdrag om *sociala insatsgrupper (SIG).* SIG är en arbetsmetod som syftar till att genomföra

[50] En modell för samarbete mellan Polismyndigheten och Säkerhetspolisen för att reducera extremistmiljöerna.

[51] Backa barnet bygger på ett gemensamt syn- och arbetssätt vilka delas av Ystad kommun, Region Skåne och Polisen. För mer information: www.backabarnet.se

insatser för unga som riskerar att bli kriminella samt till unga som behöver stöd och hjälp för att bryta med kriminella nätverk eller en kriminell livsstil[52].

4.5.10 Avhopparverksamhet

Nationella verksamhetsutvecklare för brottsförebyggande arbete och avhopparverksamheten har initierat ett samarbete för att inkludera avhopparverksamheten i Polismyndighetens övriga brottsförebyggande arbete i enlighet med den struktur och strategi som togs fram i regeringsuppdraget gällande ett nationellt avhopparprogram[53]. Historiskt sett har avhopparverksamheten endast varit ett uppdrag för brottsoffer och personsäkerhetsverksamheten. Genom att använda fler av myndighetens funktioner i arbetet kan en ökning av antalet avhoppare från kriminella och våldsbejakande extremistiska grupperingar och miljöer ske. Framgångsrika exempel visar på att det genom lokala avhopparsamordnare har skapats en strukturerad samverkan med kommunen i flera lokalpolisområden som lett till ett ökat inflöde av avhoppare.

[52] Sociala insatsgrupper – Vad är det? Rikspolisstyrelsen (2014) A001.937/2013 Sak nr 483.

[53] Uppdrag att ta fram ett nationellt avhopparprogram Diarienummer: Ju2019/02027/KRIM, Ju2010/02161/KRIM, Ju2016/03810/KRIM, Ju2018/03621/KRIM (delvis), Ju2018/03622/KRIM (delvis)

5 Det framtida arbetet i utsatta områden

5.1 Identifierade utvecklingsområden

I följande avsnitt redogörs för hur arbetet bör bedrivas i de utsatta områdena framöver utifrån identifierade utvecklingsområden. Redogörelse för hur arbetet bör bedrivas baseras också på underlag utifrån en strategisk omvärldsanalys. Slutligen förs ett resonemang om objektiva kriterier som utifrån forskning skulle kunna användas som en framtidsutblick över risker för utsatta områden.

5.1.1 Lokal polisiär närvaro

Polismyndigheten har en övergripande gemensam syn på de olika organisatoriska nivåerna gällande hur arbetet bör bedrivas framöver i de utsatta områdena. Hur det bör bedrivas överensstämmer också med Polismyndighetens strategi för arbete i utsatta områden.[54] Gemensamt för samtliga organisatoriska nivåer är en fortsatt prioritering av områdespolisverksamheten. I första hand den som utgör en synlig närvaro och som bedriver planerat brottsförebyggande arbetet i utsatta områden. Trots att flera åtgärder genomförs på olika nivåer för att säkerställa både uppbyggnad av funktionen, genom rekrytering och möjlighet att arbeta fredat, beskrivs den fortfarande som sårbar för andra prioriteringar i verksamheten utifrån polisens uppdrag. Sårbarheten består främst i behovet av, på grund av brist på resurser, behöva prioritera det reaktiva arbetet mot brott vilket gör att långsiktigt arbete delvis får stå tillbaka. Sårbarheten består främst i behovet av att, på grund av resursbrist, behöva prioritera det reaktiva arbetet mot brott vilket medför att det långsiktigt arbetet delvis får stå tillbaka.

Förutom en ökad tillväxt av områdespoliser finns också behovet av att säkerställa att det brottsförebyggande arbetet kan bedrivas kunskapsbaserat. I det sammanhanget har utvecklingsbehov identifierats på framförallt lokalpolisområde- och polisområdesnivå vad gäller analytisk kompetens. Bristen på den analytiska kompetensen består i första hand i att kunna stödja de olika delmomenten i planeringsprocessen[55]. Även om det finns olika lokala och regionala initiativ som stödjer det brottsförebyggande arbetet så finns ett generellt behov av ökad kompetens och ökat erfarenhetsutbyte av utvärderade arbetssätt och metoder. Nationellt pågår ett arbete med framtagandet av en nationell brottsförebyggande strategi vilken på sikt kommer säkerställa en stärkt brottsförebyggande förmåga. Det pågår också nationella utvecklingsarbeten för framtagande av en bred basutbildning i de brottsförebyggande grunderna samt kompetenshöjande insatser för områdespolisverksamhet genom att tillgängliggöra erfarenhetsutbyte och utvärderade arbetsmetoder.

Områdespolisverksamhet och områdespolisers uppgifter skiljer sig åt mellan regioner. Med tanke på områdespolisverksamhetens sårbarhet finns därför behov av att tydliggöra uppdrag

[54] Polismyndighetens strategi för arbetet i utsatta områden, PM 2018:26.

[55] Framtagande av lägesbild, genomförande av orsaksanalys, förslag till relevanta åtgärder och uppföljning och utvärdering av resultat.

och roll för att säkerställa en långsiktig närvaro över tid som agerar relationsskapande och gränssättande i de utsatta områdena.

I flera lokalpolisområden lyfts behovet av att i större utsträckning få möjlighet att långsiktigt arbeta för ett ökat förtroende för polisen i utsatta områden. Att all polisiär verksamhet, oavsett funktion, agerar relationsskapande och gränssättande samt att utveckla arbetet som bedrivs utifrån ett medborgarperspektiv, exempelvis genom medborgarlöften eller genom trygghetsundersökningar, är därför fortsatt prioriterat.

5.1.2 Synkroniserad förmåga

Med synkroniserad förmåga menas det interna arbetet inom Polismyndigheten som sker sammanhållet och inriktat utifrån gemensamma mål och prioriteringar. Det som av lokalpolisområdena angetts som några av de viktigaste utvecklingsområdena handlar just om polisens interna ledning, styrning och organisation. Det är också i högre utsträckning lokalpolisområden med utsatta områden som uttrycker det. Till viss del finns behovet av att ytterligare öka kännedom om den lokala lägesbilden för det utsatta området men också om individerna som ingår i cylindermodellen. Att enhetligt och utifrån samtliga organisatoriska nivåer arbeta riktat mot de individer som har störst kriminell påverkan på lokalsamhället är ett identifierat utvecklingsbehov. Även om lokala initiativ tas för att rikta både utredningsarbete och brottsförebyggande insatser mot dessa individer så beskrivs detta kunna ske i högre utsträckning. Behovet ser dock olika ut i olika regioner och hur informationen om lägesbild och cylinderpersoner tillhandahålls och delges i regionen skiljer sig också åt.

Överlag redogörs för en sammanhållen och stark förmåga i regionerna att utifrån hastigt uppkomna förändringar i problembilden agera synkroniserat. Däremot finns behovet av att utifrån den lokala problembilden i större utsträckning styra och leda resurser, arbetsmetoder och insatser utifrån en långsiktig gemensam plan för det utsatta området. Utmaningen beskrivs främst gälla uthållighet och att hålla fast i en inriktning eller fastslagen plan för det utsatta området som i förhållande till annan verksamhet har en hög prioritet. Med en gemensam långsiktig plan som sträcker sig över flera år och som kontinuerligt utvärderas beskrivs den gemensamma resursen kunna bidra till ökad effektivitet. På samma sätt beskrivs utvecklingsområden gällande insatser och olika åtgärder som genomförs på olika organisatoriska nivåer. Att genomföra en mängd åtgärder på olika nivåer och med olika syften riskerar att bli kontraproduktivt om dessa inte är synkroniserade.

I sammanhanget identifieras behovet av ett digitalt planerings- och uppföljningssystem som stödjer arbetet från lokal lägesbild till analys, åtgärder och utvärdering. Detta skulle innebära en ökad förmåga att leda och styra arbetet från samtliga organisatoriska nivåer synkroniserat och utifrån gemensamma mål. Nationellt pågår ett utvecklingsarbete med framtagande av ett digitalt lägesbildsverktyg som kommer att stödja arbetet enligt den kunskapsbaserade processen och möjliggöra uppföljning av bland annat brottsförebyggande arbete utifrån lägesbilder på taktisk, operativ och strategisk nivå.

Utöver ovan beskrivs av regionerna ett behov av ny och uppdaterad lagstiftning som bland annat leder till ökade möjligheter att använda hemliga tvångsmedel och hantering av

kamerabevakningsmaterial. Vidare behöver möjligheterna till signalspaning förbättras. Inom ramen för ny lagstiftning ska dock beaktas att ny lagstiftning trätt i kraft gällande hemlig dataavläsning[56] samt att det pågår och genomförts ytterligare utredningar för att uppdatera befintlig lagstiftning[57][58]. Det finns också ett ökat behov av kamerabevakning och möjlighet att i flera regioner utveckla arbetssätt och metoder gällande kamerabevakning samt att i högre utsträckning få möjlighet att arbeta aktivt med dessa.

När det gäller effektivare brottsbekämpning redogörs också för behovet av ökad kunskap när det gäller ekonomisk brottslighet. I takt med ökad globalisering och teknisk utveckling så behöver polisverksamheten anpassas efter nya tillvägagångssätt vid brott. Inom området beskrivs också behovet av fler tillgångsutredare och annan specialistkompetens för att i högre omfattning arbeta med återtagande av brottsvinster. Att i högre grad förverka pengar och egendom kan förutom att förebygga fortsatt verksamhet också påverka attraktiviteten till gängkriminalitet och nyrekrytering av unga individer som ser den organiserade brottsligheten som en möjlighet att tjäna snabba pengar. Polisen har nationellt startat ett projekt som i enlighet med regeringens 34-punktsprogram[59], syftar till att stärka förmågan avseende återtagande av brottsvinster.

5.1.3 Samverkan

En stärkt extern samverkan i både förebyggande och repressiva syften är ett fortsatt utvecklingsområde. Att i samverkan bedriva ett kunskapsbaserat arbete med gemensam lägesbild, där den lokala lägesbilden för det utsatta området ingår som ett underlag, behöver utvecklas. På lokalpolisområdesnivå anges behovet av att kunna dela uppgifter om brottslighet som sker på offentliga platser digitalt med samverkande aktörer för att skapa en gemensam lägesbild där utveckling av brott och otrygghet kan följas över tid. Syftet är att effektivisera det förebyggande arbetet som exempelvis sker inom ramen för exempelvis EST (Effektiv samordning för trygghet*)* eller annan systematisk samverkan.

Att utveckla samverkan för att minska nyrekrytering lyfts också av lokalpolisområden som ett utvecklingsområde. För att bättre samverka angående unga individer som identifierats i Cylindermodellen är skolan och socialtjänsten viktiga aktörer. I lagförslaget gällande ett kommunalt brottsförebyggande ansvar[60] föreslås en lag som bland annat kan komma att innebära ett krav på framtagande av lägesbilder och genomförande av åtgärder i det brottsförebyggande arbetet. Att även kommuner får ett lagstadgat ansvar att arbeta brottsförebyggande är avgörande eftersom utveckling av antisocialt beteende som kan leda till kriminalitet samt involvering i kriminella sammanhang startar i unga år.

---

[56] Lag (2020:62) om hemlig dataavläsning.

[57] 34-punktsprogrammet: Regeringens åtgärder mot gängkriminaliteten https://www.regeringen.se/regeringens-politik/ett-tryggare-sverige/34-punktsprogrammet-regeringens-atgarder-mot-gangkriminaliteten/

[58] Skärpta straff för brott i kriminella nätverk, SOU 2021:68.

[59] Effektivare möjligheter att ta brottsvinster från kriminella – en översyn av lagstiftningen om förverkande: Dir. 2020:66.

[60] Kommuner mot brott, SOU 2021:49.

Inom ramen för den myndighetsgemensamma satsningen och genom nationella och regionala underrättelsecentra finns behovet av att utveckla arbetet med gemensamma lägesbilder och problembilder mellan myndigheterna. I de flesta lokalpolisområden sker ingen systematisk samverkan med den myndighetsgemensamma satsningen. Däremot beskrivs behovet av att i högre grad samverka för att arbeta riktat utifrån den lokala lägesbilden samt samordna insatser och ta tillvara på arbetssätt och metoder som utvecklas med syftet är att nå en större effekt i det brottsbekämpande arbetet.

För att vända utvecklingen i utsatta områden behövs även åtgärder för att minska segregationen eftersom det delvis utgör bakomliggande faktorer till utveckling av brottslighet och kriminell påverkan på lokalsamhället. Den strategiska samverkan behöver fortsätta att utvecklas genom ett tydliggörande hur samhället gemensamt kan bedriva ett effektivt arbete, där samtliga aktörer bidrar utifrån sitt uppdrag.

5.2 Utveckling av det nationella inhämtningsuppdraget och lägesbilder

I det fortsatta arbetet med inhämtningen finns det flera utvecklingsbehov. Det handlar om att fortsätta utveckla innehållet i de lokala lägesbilderna. Ett första steg, inför inhämtningen 2022, är att inhämta uppdaterade uppgifter från SCB avseende de statistiska variabler som ligger till grund för kartan med livsvillkor, så att kartan med livsvillkor kan uppdateras. Det finns också behov av att fortsätta arbetet med att utveckla indikatorer för utveckling och förändring.

Arbetet med att använda indikatorer för att identifiera geografiska problemområden är kopplat till ett pågående forskningsarbete. I det arbetet undersöks möjligheten att använda livsvillkorsdata tillsammans med andra polisiärt relevanta indikatorer, så som exempelvis anmälda brott. Målet är att utveckla en datadriven modell som kan ge förslag på områden som skulle kunna vara utsatta[61]. Arbetet med att beskriva dessa områden kommer fortsättningsvis även ha ett stort inslag av erfarenheter från personalen i lokal-polisområdena, och modellen kommer endast att vara ett stöd i arbetet med att beskriva den lokala problematiken.

I anslutning till detta finns det också ett utkast på indikatorer för att på fem års sikt kunna bedöma risken för utsatta områden[62]. Detta är ett internt arbete inom myndigheten som utgår ifrån ett urval av forskningsresultat och offentlig statistik tillsammans med data från Polismyndigheten. Det valda angreppssättet avser att omhänderta Riksrevisionens synpunkter om större fokus på objektiva kriterier. Preliminära slutsatser visar att variationer av anmälda skjutningar, vapen- och narkotikabrott är gemensamma påverkansfaktorer och att städer med liknande befolkningsstorlek även påverkas av förekomsten av kriminella individer. Detta styrks av forskning som visar att befolkningsmängd och utländsk bakgrund i kombination med antalet skjutningar och narkotikabrott utgör starka indikatorer[63]. Arbetet

[61] Gerell, Manne, Mia Puur, and Nicklas Guldåker. "Swedish conditions? Characteristics of locations the Swedish police label as vulnerable." (2021).

[62] I nuläget har metoden avgränsats till kommunnivå.

[63] Gerell, Manne, Mia Puur, and Nicklas Guldåker. "Swedish conditions? Characteristics of locations the Swedish police label as vulnerable." (2021), sid. 23.

blickar även utåt mot polismyndigheter i andra länder för att dra lärdom av modeller som tas fram där. Dessa båda initiativ behöver utvecklas mer och synkroniseras med varandra innan de kan provas i en pilotverksamhet. Det kan i nuläget konstateras att de bägge angreppssätten ligger nära varandra i vilka variabler som är grunden i de bägge modellerna, vilket i sin tur till stor del liknar variabler och egenskaper som ingår i de livsvillkor som i dag återfinns i den strategiska kartan. Men målsättningen är att utveckla den datadrivna sidan av inhämtningen i linje med synpunkterna från Riksrevisionen på sikt. Arbetet med modell, kriterium och indikatorer bör även synkroniseras med andra projekt, exempelvis med statistikverktyget från Delegationen mot segregation (Delmos) framöver[64].

Det it-system som ligger till grund för den nationella inhämtningen möjliggör en fortsatt integrering av data och vidareutveckling av verktygen. Det öppnar också upp för att fler verktyg och aspekter kan inkluderas. Syftet med detta är att fortsätta lägga en grund för lokala lägesbilder som kan användas för aktivitetsplanering och uppföljning såväl lokalt som på andra nivåer. Arbetet bedrivs både genom samverkan och input från forskning såväl som feedback och önskemål från de som idag använder verktygen. Detta säkerställer både kvalitet och verksamhetsnytta.

Arbetet kommer även fortsättningsvis ta avstamp i kartbaserade system i både inhämtning och visualisering. Anledningen är att det geografiska perspektivet underlättar identifiering av områden och platser som har höga koncentrationer av brott och ordningsstörningar. Det ger i sin tur en möjlighet att tillämpa och utveckla platsbaserade arbetsmetoder som ger goda förutsättningar att förebygga och förhindra denna typ av beteenden, exempelvis fokus på hot spots som visar på brottsförebyggande effekter[65]. Ett platsbaserat fokus underlättar också i arbetet med att identifiera möjliga samverkanspartners som har intressen i, eller delar ansvar för platsen. Vidare är också en kartbaserad visualisering en god start för att dela lägesbilder med relevanta samverkanspartners för att planera och driva samverkan.

[64] Delegationen mot segregation (Delmos) har i ett regeringsuppdrag tillsammans med Statistiska centralbyrån tagit fram ett digitalt uppföljningssystem för socioekonomisk boendesegregation som bidrar till en gemensam syn på segregation[64]. I det arbetet har Polismyndigheten representerats i referensgrupp. En gemensam definition av segregation utgör ett första steg och ger förutsättning för att vidta gemensamma åtgärder för att vända utvecklingen på sikt.

[65] Braga, A. A., Turchan, B., Papachristos, A. V., & Hureau, D. M. (2019). Hot spots policing of small geographic areas effects on crime. *Campbell Systematic Reviews*, *15*(3), e1046.