



LUND UNIVERSITY

Livsvillkor och strategisk lägesbild

Guldåker, Nicklas; Per-Olof, Hallin

Published in:

Att vända utvecklingen – Från utsatta områden till trygghet och delaktighet

2020

Document Version:

Förlagets slutgiltiga version

[Link to publication](#)

Citation for published version (APA):

Guldåker, N., & Per-Olof, H. (2020). Livsvillkor och strategisk lägesbild. I M. Gerell, P.-O. Hallin, K. Nilvall, & S. Westerdahl (Red.), *Att vända utvecklingen – Från utsatta områden till trygghet och delaktighet* (Vol. 26, s. 181-188). (Malmö University Publications in Urban Studies; Vol. 26). Malmö University.

Total number of authors:

2

Creative Commons License:

Ospecificerad

General rights

Unless other specific re-use rights are stated the following general rights apply:

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

Read more about Creative commons licenses: <https://creativecommons.org/licenses/>

Take down policy

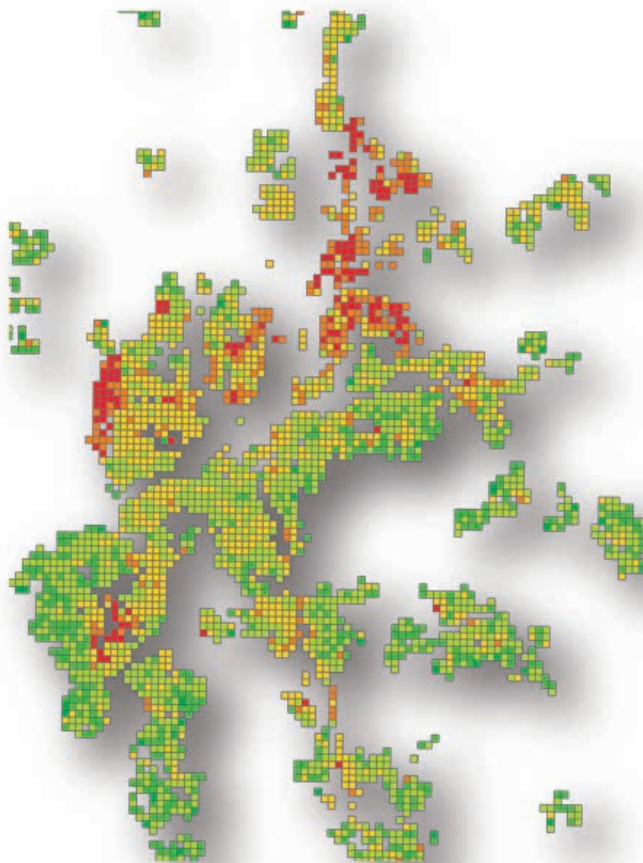
If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

LUND UNIVERSITY

PO Box 117
221 00 Lund
+46 46-222 00 00

ATT VÄNDA UTVECKLINGEN

– från utsatta områden till trygghet och delaktighet



MAPIUS 26

Redaktörer: Manne Gerell, Per-Olof Hallin,
Kim Nilvall & Stig Westerdahl

Att vända utvecklingen

– från utsatta områden till trygghet
och delaktighet

Redaktörer: Manne Gerell, Per-Olof Hallin,
Kim Nilvall & Stig Westerdahl



MAPIUS 26

Malmö University Publications in Urban Studies (MAPIUS 26)

© Torbjörn Forkby, Manne Gerell, Nicklas Guldåker, Per-Olof Hallin, Anna-Karin Ivert, Caroline Mellgren, Josefin Nilsson, Kim Nilvall, Tova Thorén, Isabel Tolsheden & Stig Westerdahl, 2020.

Språklig redigering: Lotta Solding, Ordspråk.

Foto: Per-Olof Hallin, Stig Westerdahl & Lars Hedelin

Illustration framsida: Nicklas Guldåker & Per-Olof Hallin

ISBN

978-91-87997-16-7 (tryck)

978-91-87997-17-4 (digital)

ISSN

1654-6881

ATT VÄNDA UTVECKLINGEN

– från utsatta områden till trygghet och delaktighet

Malmö universitet, 2020
Kultur och samhälle

Tidigare utkomna titlar i serien:

1. Mikael Stigendal (2007) *Allt som inte flyter. Fosies potentialer – Malmös problem.*
2. Ebba Lisberg Jensen & Pernilla Ouis, red. (2008) *Inne och ute i Malmö. Studier av urbana förändringsprocesser.*
3. Per Hillbur, red. (2009) *Nårmaturens mångfald. Planering och brukande av Arresjöns strövområde.*
4. Johanna Sixtensson (2009) *Hemma och främmande i staden. Kvinnor med slöja berättar.*
5. Per-Olof Hallin, Alban Jashari, Carina Listerborn & Margareta Popoola (2010) *Det är inte stenarna som gör ont. Röster från Herrgården, Rosengård – om konflikter och erkännande.*
6. Mikael Stigendal (2010) *Cities and social cohesion. Popularizing the results of Social Polis.*
7. Mikael Stigendal, red. (2011) *Det handlar om något större. Kunskaper om ungdomars möte med sin stad. Följeforskning om New City.*
8. Eva Öresjö, Gunnar Blomé & Lars Pettersson (2012) *En stadsdel byter skepnad. En utvärdering av förnyelsen på Öster i Gävle.*
9. Nicklas Guldåker & Per-Olof Hallin (2013) *Stadens bränder del I. Anlagda bränder och Malmös sociala geografi.*
10. Helena Bohman, Manne Gerell, Jonas Lundsten & Mona Tykesson (2013) *Stadens bränder del 2. Fördjupning.*
11. Manne Gerell (2013) *Bränder, skadegörelse, grannskap och socialt kapital.*
12. Mikaela Herbert (2013) *Stadens skavsår. Inhägnade flerbostadshus i den polariserade staden.*
13. Eva Hedenfelt (2013) *Hållbarhetsanalys av städer och stadsutveckling. Ett integrerat perspektiv på staden som ett socioekologiskt komplext system.*
14. Irene Andersson (2013) *För några kvinnor tycks aldrig ha bott i Malmö. Om synlighet, erkännande och genus i berättelser om Malmö.* Publicerad tillsammans med Institutet för studier i Malmös historia.
15. Per-Olof Hallin (2013) *Sociala risker: En begrepps- och metoddiskussion.*
16. Carina Listerborn, Karin Grundström, Ragnhild Claesson, Tim Delshammar, Magnus Johansson & Peter Parker, red. (2014) *Strategier för att hela en delad stad. Samordnad stadsutveckling i Malmö.*
17. Helena Bohman, Stig Westerdahl & Eva Öresjö, red. (2014) *Perspektiv på fastigheter.*
18. Richard Ek, Manne Gerell, Nicklas Guldåker, Per-Olof Hallin, Mikaela Herbert, Tuija Nieminen Kristofersson, Annika Nilsson & Mona Tykesson (2015) *Att laga revor i samhällsväven – om social utsatthet och sociala risker i den postindustriella staden.*
19. Helena Bohman & Ola Jingryd (2015) *BID Sofielund. Fastighetsägares roll i områdesutveckling.*
20. Helena Bohman, Anders Edvik & Mats Fred (2016) *Nygammalt: rapport från områdesutveckling i Södra Sofielund/Seved, Malmö stad.*
21. Margareta Råmgård, Peter Håkansson & Josefin Björk (2018) *Det sociala sammanhanget. Om Finsam MittSkånes arbete mot utanförskap.*
22. Guy Baeten, Fredrik Björk, Anders Edvik & Peter Parker, eds. (2018) *Reports from Urban Studies Research Internships 2017.*
23. Pål Brunnström & Ragnhild Claesson (2019) *Creating the City: Identity, Memory and Participation. Conference proceedings.*
24. Jonas Sjölander & Anne Harju (2019) *Drömmar och röster – en antologi om barns och ungas livsvillkor i Malmö.*
25. Jonas Alwall (2019) *Kulturen i den hållbara staden: Slutrapport från ett följeforskningsprojekt om Malmö stads kulturstrategi.*

Publikationen finns även elektroniskt, se muep.mau.se

INNEHÅLL

FÖRORD	7
FÖRFATTARPresentation	8
1. INLEDNING – ATT STUDERA UTSATTA OMRÅDEN	9
DEL 1: VARFÖR UTSATTA OMRÅDEN?	15
SCENARIO 1: FORTSATT MARGINALISERING	16
2. UTSATTA LIVSVILLKOR	22
3. UTSATTHETENS ORSAKER	39
4. UTSATTA OMRÅDEN - STIGMATISERING, DISKRIMINERING, RASISM OCH POSTKOLONIALISM	49
5. FASTIGHETSUTVECKLING – PÅGÅENDE FÖRÄNDRINGS-PROCESSER PÅ BOSTADSMARKNADEN	59
DEL 2: UTSATTHETENS KONSEKVENSER – KRIMINALITET OCH OTRYGGHET	69
SCENARIO 2: ISOLERING	70
6. UTSATTHETENS KONSEKVENSER	75
7. KRIMINALISERINGSPROCESSER OCH LOKALSAMHÄLLE	87
8. LOKAL KRIMINELL ORGANISERING	96
9. KRIMINELLA NÄTVERK, GATUKULTUR OCH VÅLD	109
10. BROTT OCH OTRYGGHET	125

11. BROTTSLIGHET SOM SÄRSKILT PRÄGLAR UTSATTA OMRÅDEN	133
12. PARALLELLA SAMHÄLLSSTRUKTURER	147
DEL 3: ATT VÄNDA UTVECKLINGEN	161
ATT VÄNDA UTVECKLINGEN – UTGÅNGSPUNKTER	162
SCENARIO 3 – SAMLEVNAD OCH INTEGRATION	163
13. FRÅN UTSATTA TILL GODA LIVSVILLKOR	170
14. LIVSVILLKOR OCH STRATEGISK LÄGESBILD	181
15. SOCIALTJÄNSTENS ARBETE MED OCH I UTSATTA OMRÅDEN	189
16. OMRÅDESUTVECKLING OCH LOKALT POLISARBETE	209
17. POLISARBETE, RELATIONER OCH LEGITIMITET	220
18. ORGANISATIONER: RÄKNA PINNAR ELLER BYGGA TILLIT?	234
19. OM ATT RULLA APELSIN: SAMVERKAN SOM SAMHANDLING ELLER TIDSFÖRDRIV	244
EXEMPELSAMLING	253
20. EFFEKTIV SAMORDNING FÖR TRYGGHET	254
21. PLATSER OCH BROTT – EXEMPEL FRÅN NORDÖSTRA GÖTEBORG	268
22. POLISEN OCH SOCIAL PREVENTION – LÄTTARE SAGT ÄN GJORT	276
23. SAMVERKAN I BROTTSFÖREBYGGANDE ARBETE: EXEMPLET SLUTA SKJUT – TILLSAMMANS FÖR ETT TRYGGT MALMÖ	290
24. SYNTES OCH AVSLUTNING	301
REFERENSER	309

FÖRORD

Denna bok har sitt ursprung i en nationell forskningscirkel och ett projekt som startade efter initiativ från Polismyndighetens Nationella operativa avdelning (Noa) och Utvecklingscentrum Väst (UC-Väst). Syftet var att sammanföra kunskap och erfarenheter för att bättre förstå problem med brottslighet och otrygghet i socio-ekonomiskt utsatta områden.

Forskningscirkelns medlemmar kom från olika delar av Polismyndigheten, kommuner, länsstyrelser, Brottsförebyggande rådet (Brå) och samordnades av forskare vid Malmö universitet. Arbetet lades upp som ett antal seminariedagar som förlades till städer där det fanns områden som av Polismyndigheten karaktäriserats som utsatta, och där det bedrevs ett intressant arbete för att vända utvecklingen. Vid dessa dagar bjöds forskare in för att föreläsa kring olika teman, men även studiebesök var en viktig del av programmet.

Förutom forskningscirkeln har en grupp kommun- och områdespoliser varit viktig för att diskutera och analysera utvecklingen i utsatta områden. Representer från lokalpolisområdena i Botkyrka, Borås, Göteborg Nordost och Malmö Syd har bidragit med viktiga kunskaper och erfarenheter.

Bokens innehåll bygger även på studiebesök i Köpenhamn, London, Bryssel/Mechelen och New York.

Myndigheten för samhällsskydd (MSB) har finansierat arbetet.

Innehåll i respektive kapitel står de enskilda författarna för.

Ett varmt tack riktas till alla som lämnat värdefulla synpunkter vid olika seminarier och presentationer, de som deltagit i forskningscirkeln samt deltagare från de olika lokalpolisområdena.

FÖRFATTARPRESENTATION

Torbjörn Forkby, professor i socialt arbete, Linnéuniversitet.

Manne Gerell, filosofie doktor i kriminologi, Kriminologiska institutionen, Malmö universitet.

Nicklas Guldåker, filosofie doktor i kulturgeografi, Institutionen för kulturgeografi och ekonomisk geografi, Lunds universitet.

Per-Olof Hallin, seniorprofessor i kulturgeografi, Urbana studier, Malmö universitet.

Anna-Karin Ivert, docent i kriminologi, Institutionen för kriminologi, Malmö universitet.

Caroline Mellgren, docent i kriminologi, Enheten för polisiärt arbete, Malmö universitet.

Josefin Nilsson, master i kriminologi från Malmö universitet och arbetar som forskningsassistent.

Kim Nilvall, kriminalinspektör, Nationella Operativa Avdelningen (Noa), Polismyndigheten.

Tova Thorén, filosofie kandidat i kriminologi, Malmö universitet.

Isabel Tolsheden, filosofie kandidat i kriminologi, Malmö universitet.

Stig Westerdahl, professor i företagsekonomi, Urbana studier, Malmö universitet.

1. INLEDNING – ATT STUDERA UTSATTA OMRÅDEN

Manne Gerell, Per-Olof Hallin, Kim Nilvall & Stig Westerdahl

Bakgrund och syfte

Sedan början av 1990-talet har det i Sverige växt fram ett antal bostadsområden där stora delar av befolkningen lever under ekonomiskt utsatta livsvillkor. Många har sin bakgrund i andra länder och en del är flyktingar. 1990 identifierades tre sådana områden.¹ 2002 var de 128, 2006 var det 156, och vid den senaste kartläggningen 2012 fanns det 186.² Denna utveckling är inte unik för Sverige utan kan ses som uttryck för tre globala förändringsprocesser: den internationella ekonomins sammanflätning, migration och urbanisering.³

Under de senaste femton åren har befolkningens utsatthet i dessa områden inte bara varit av ekonomisk natur. Successivt har olika typer av kriminalitet, ibland mycket våldsam, blivit mer förekommande. Sverige har fått ett nytt socialt landskap där boende drabbas av en ny form av nätverksbaserad brottslighet. Dramatiserade beskrivningar av dessa miljöer har blivit dominerande inslag i den debatt som följt, med förslag på drastiska åtgärder. Områdena har blivit arenor för symbolpolitik, där de boende eller de som arbetar där sällan känner igen sig eller kommer till tals.

Områdena har fått olika namn i samhällsdebatten. Ofta genom försök att fånga vad som utmärker dem, samtidigt som det varit ett namngivande utifrån; från politiker, opinionsbildare, myndigheter eller forskare. Sällan

¹ Definitionen var att färre än 60 procent av de boende i arbetsför ålder förvärvsarbetade samt att den andel skolelever som gått ut grundskolan med fullständiga betyg låg under 70 procent eller att andelen röstande i senaste kommunalval låg under 70 procent (eller båda) (Rojas, 2004).

² Sanandaji (2014).

³ Abrahamsson (2019a, 2019b).

eller aldrig får de människor som bor i dessa områden tillfälle att mer djupgående uttrycka sina erfarenheter och ge sin bild av sin vardagsmiljö. Men det finns undantag. Det gäller främst ungdomar som tröttnat på hur andra beskriver deras verklighet. Genom musik och poesi, på senare tid genom film, försöker de föra fram sina erfarenheter och känslor för och från sina bostadsområden. De kräver erkännande och respekt.

Ensidiga, ofta alarmistiska beskrivningar av enskilda händelser, men också av människors liv och livsvillkor, pekar på betydande kunskapsluckor såväl som på bristen av nyanserade och fördjupade samhällsanalyser. Det är i detta komplexa sammanhang som denna bok är skriven.

Utgångspunkt och fokus är den utsatthet som delar av befolkningen lever under, på grund av den kriminalitet som drabbar dem. Men för att kunna göra det krävs att blicken lyfts, att de mer djuplodande förklaringarna får sökas utanför områdena. I många fall handlar det om omfattande samhällsförändringar som har sina rötter kanske trettio år tillbaka i tiden. Men vi vill också se ljuset i tunneln. I allt det arbete som bedrivs, från boende, civilsamhälle, fastighets- och andra företagare till socialsekreterare och polis, för att vända utvecklingen.

Syftet med denna bok är att bidra till förståelsen av vad utsatta områden är, hur de växt fram, vad som präglar dem idag samt hur den kriminalitet som drabbar de boende gemensamt kan motverkas. Målgruppen är bred och vi vänder oss till alla som vill förstå hur förhållandena har växt fram. Boken kan både ses som ett inlägg för att förklara samhällsutvecklingen och som en studiebok för dem som vill förstå, fördjupa och diskutera ämnet. Den ska peka framåt och bidra till en diskussion om hur utvecklingen kan vända. Detta är inte på något sätt en lätt uppgift. Vi ska i detta kapitel redogöra för en del av de svårigheter som finns samt hur vi försökt förhålla oss till dem.

Utgångspunkter och avgränsningar

Ett grundläggande problem är att väga olika typer av kunskap mot varandra. Urbanforskning är ett mycket brett forskningsområde och det finns en mängd olika fördjupningsområden. När det gäller forskning om utsatta områden i Sverige är denna mer begränsad, särskilt när det gäller

de frågor som denna bok fokuserar på, det vill säga kriminaliseringsprocesser och deras påverkan på boende och lokalsamhälle. Det finns helt enkelt inte så mycket forskning att utgå från att vi säkert kan uttala oss generellt, bortsett från vissa mycket specifika frågor eller problem. Däremot finns det ganska mycket forskning från andra länder som troligen åtminstone delvis är användbar. Där så är möjligt och rimligt har vi försökt att redovisa sådana resultat. Samtidigt bör det noteras att det är långt ifrån säkert att det som gäller i exempelvis USA också gäller i Sverige. Vi har trots det valt att redovisa sådana resultat, men det finns en stor osäkerhet och det är viktigt att ta den med sig och som läsare förhålla sig kritisk till det som redovisas.

Vi har också under flera år arbetat i, respektive forskat om, utsatta områden, bland annat utifrån ett risk- och krisberedskapsperspektiv.⁴ Det har skett genom möten med bland annat boende, representanter för civilsamhälle, socialtjänst, polis och räddningstjänst. I dessa sammanhang har vi fått möjligheter att lyssna till och samtala med mängder med människor som bor eller arbetar i dessa områden. Detta har resulterat i en form av erfarenhetsbaserad kunskap som ofta inte omsatts till vetenskapliga publikationer. Denna typ av kunskap påverkar också hur vi beskriver de utsatta områdena. Men det är viktigt att notera att det snarast bör betraktas som exempel på vad som förekommer i dem, snarare än allmänna sanningar om hur något är på dessa platser.

Uttryckt på ett lite annat sätt kan vi kanske säga en hel del om sådant som förekommer i utsatta områden, men mycket mindre om hur vanligt förekommande eller hur utbrett det är. I de fall där det finns statistik som vi redovisar, gäller det ibland samtliga områden, men ibland bara för vissa specifika områden, eller de områden som ligger i en särskild stad. Vi försöker lägga ett pussel, med bitar i olika storlekar och av olika typer. Som läsare av denna bok gäller det att vara medveten om det och vara försiktig med att utifrån exempel från vissa områden eller kommuner generalisera till alla utsatta områden. Dessa har vissa kännetecken gemensamt, men det finns också stora skillnader mellan dem. De är olika, och måste till stor del förstås just så.

⁴ Ek m.fl. (2014).

Bortsett från frågor om vad vi egentligen vet eller hur säkra vi är på något, finns det också andra dimensioner att reflektera över. Vad som sägs om utsatta områden påverkar bilden av dem och de som bor där. Att boende i utsatta områden upplever att media och makthavare ger en missvisande bild av livet i dessa områden är något vi noterat i vårt arbete, liksom andra forskare har gjort när de intervjuat boende.⁵ Detta är en del av den känsla av att vara övergivna och orättvist behandlade, som vi ofta stöter på bland boende. Här blir det viktigt att försöka vara nyanserad och att överväga om omnämnandet av specifika områden eller gator är utpekande (stigmatiserande, se kapitel fyra), utan att det bidrar till en ökad kunskap.

När det gäller att vara nyanserad försöker vi att vara noggranna med att redovisa såväl positiva som negativa aspekter av livet i de områden som vi behandlar. När det gäller brottslighet visar vi å ena sidan i kapitel nio att varken situationen eller utvecklingen i utsatta områden är så dålig som man kan få intryck av från media. Å andra sidan visar vi i kapitel tio att förhållandena däremot är väldigt allvarliga när det gäller skjutvapenvåld. Det är varken himmel eller helvete, men kanske lite av båda delarna. Och det skiftar från vissa tidpunkter till andra.

När det gäller stigmatisering är det svårt att helt undvika att bidra till den, när utsatta områden diskuteras. Även om vi försöker ge en nyanserad bild tenderar det negativa att uppmärksammas mer och ge större avtryck. Bilden får snabbt en negativ slagsida. Samtidigt menar vi att en diskussion om utsatta områden är nödvändig och kan vara gynnsam. Vi behöver prata om våra utsatta områden, behandla de boende som likvärdiga medborgare och se dem som en viktig del av Sverige. Ibland blir det också betydligt lättare att beskriva och åskådliggöra en situation genom att vara konkret och exemplifiera, även om det samtidigt medför att ett område pekas ut. Allt detta kan också relateras till en mer allmän fråga om vad utsatta områden är. I den svenska (och danska) samhällsdebatten är definitionen av utsatta områden väldigt kategorisk. Områden är utsatta eller inte. I verkligheten är det nog snarare rimligt att betrakta det som en glidande skala. Vissa områden är lite mer utsatta än andra. Att dra skarpa gränser blir en väldigt artificiell övning, som kanske egentligen inte svarar så bra mot verkligheten. Då vi drar sådana gränser bidrar vi också till att skapa dessa

⁵ de los Reyes m.fl. (2017); Esaiasson (2019).

områden, genom att vi är med och definierar dem. Vi bidrar till en skarp gränsdragning som egentligen kanske inte finns. Detta är ett problem som vi är medvetna om och diskuterar mer i kommande kapitel.

Bokens disposition

Boken är indelad i tre delar. I den första delen ges en förklaring till varför utsatta områden har växt fram. I den andra delen presenteras utsatthetens konsekvenser med betoning på kriminalitet och otrygghet. I den tredje och sista delen diskuterar vi förutsättningar och ger exempel på vad som kan vända utvecklingen. Varje del inleds med ett scenario som beskriver en möjlig utveckling, utifrån samhälleliga och politiska förändringsprocesser. Låt oss nu lägga den första pusselbiten och i kommande kapitel diskutera hur utsatthet och utsatta livsvillkor kan förstås. Men först ett scenario om hur en tänkbar utveckling kan se ut om inga mer omfattande åtgärder sätts in.

DEL 1: VARFÖR UTSATTA OMRÅDEN?

Scenario 1: Fortsatt marginalisering

”Begreppet utsatt område blir allt mer synonymt med fortsatt marginalisering, jämfört med övriga samhället.”

Ekonomisk upp- och nedgång⁶

Året är 2030. Efter en god ekonomisk utveckling under 2010-talet infaller en finanskris en bit in på 2020-talet. Den blir visserligen kortvarig, men sätter djupa spår hos högt belånade företag och hushåll. Besparingar görs i den statliga budgeten för att undvika stora underskott. Under stora delar av 2020-talet finns en osäkerhet kring hur sårbar den internationella och svenska ekonomin är. Diskussionerna kring Brexit får en dämpande effekt på ekonomin. Det utvecklas en tveksamhet kring stora, och som det senare visade sig nödvändiga, investeringar i bland annat infrastruktur. Den svenska arbetsmarknaden, som blivit allt mer tudelad, får en förhållandevis stor låglönesektor inom främst service- och till viss del hantverkssektorn. De ekonomiska klyftor som sedan 2000-talets början har ökat, fortsätter under de kommande årtiondena. Sverige blir allt mer likt andra länder med en stor grupp av så kallade ”working poor”.

Mellanöstern, som under hela början av 2000-talet varit ett område med politiska och militära konflikter, fortsätter att vara det under hela 2020-talet. Nya flyktinggrupper söker sig till Europa, däribland stora migrantgrupper från Afrika. EU:s flyktingpolitik kommer allt mer att handla om

⁶ Samtliga scenarier är framtagna inom ramen för Noas forskningscirkel.

att förhindra nya grupper att ta sig till det europeiska fastlandet. De ”illiberala” demokratierna i östra Europa, med sitt motstånd till invandring, får ökat stöd även i västeuropeiska parlament. Nationalkonservativa strömningar får framgångar i flera val, många gånger som reaktioner på spektakulära terrorhandlingar i europeiska storstäder. Migrationsströmmarna till Sverige har, efter den stora vågen år 2015, återgått till de nivåer som rådde i början av 2000-talet. Resultatet blir dock, tillsammans med ett födelseöverskott, en svag men fortsatt ökad befolkning.

Utsatta områden som arenor för symbolpolitik

Den omfattande samhällsdebatten om utsatta områden, som tog fart efter polisens Nationella operativa avdelnings (Noas) kartläggning och de många skjutningarna under 2010-talet, fortsätter inför och efter valet 2022. I stort är de flesta politiska partierna överens om orsakerna och också mer allmänt om vad som krävs för att lösa problemen. Däremot går åsikterna isär om vilka resurser som krävs och hur arbetet ska bedrivas.

Problemen i utsatta områden visar sig också vara en utmärkt arena för symbolpolitik, inte minst för de partier som befinner sig i opposition. Befolkningen i dessa områden är inte tillräckligt stor för att utgöra en avgörande väljarbas. Samtidigt skapar händelser och utvecklingen där oro hos andra delar av befolkningen, med politiska utspel och krav på radikala åtgärder som följd. Eftersom ett oklart parlamentariskt läge leder till svårigheter att bilda majoriteter, är det svårt att få genom de omfattande sociala investeringsprogram som krävs.

Följden blir fortsatta politiska utspel och kortsiktiga projekt, som mer tjänar som symboliska exempel på handlingskraft än att göra verklig skillnad för de boende. Akuta problem dämpas genom kortsiktiga projekt, men påverkar inte de bakomliggande orsakerna. Områden som är utsatta minskar något i antal men problembilderna kan variera. I kommuner med utsatta områden bedrivs lobbyarbete för att få bort dem från ”Noas lista”, utan att egentligen förändra något i de grundläggande socioekonomiska förutsättningarna.

En tredelad bostadsmarknad

I början av 2020-talet är bostadsbristen bortbyggd när det gäller småhus, bostadsrätter och mer exklusiva hyresrätter. Nu säljs boenden i vissa områden, med försäljningsargumentet att de har ”gated community-känsla”. Men fortfarande är efterfrågan på billigare hyreslägenheter stor. Problemen är särskilt akuta i expanderande städer. Modeller för att integrera billigare hyreslägenheter i mer välbeställda områden möter efter en kort period av entusiasm stort motstånd. Det anses inte rättvist att det ska vara skilda hyror för nästan identiska lägenheter.

Statliga subventioner till hyreslägenheter, som infördes i slutet av 2010-talet, visar sig i mitten 2020-talet ha haft begränsad effekt. Befolkningen fortsätter öka successivt, via flyktingmigration och högt barnafödande. Det innebär att resursfattiga hushåll fortsätter att koncentreras till utsatta områden, med trångboddhet som följd. Samtidigt innebär höga bostadskostnader att många hushåll inte kan göra nödvändig bostadskarriär. Fler unga bor kvar längre hemma, vilket bidrar till ökad trångboddhet. Problem uppstår med slitage i lägenheter och fastigheter. Fler unga vistas utomhus.

Segregationen förstärks genom att in- och utflyttningen till områdena minskar. Därmed uppnås en form av social stabilitet som egentligen inte eftersträvas. Men en tredje typ av bostadsmarknad växer fram och biter sig fast under hela 2020-talet. Det gäller det som bostadsforskare kallar bostadsprekariatet och som består av unga, fattiga, nyanlända och papperslösa. De kommer inte in på den ordinarie bostadsmarknaden utan får flytta runt i tillfälliga och i många fall bristfälliga boenden. De som har tur kan få ett hyreskontrakt, men ofta utan besittningsrätt. Denna bostadsmarknad har också blivit intressant för kriminella nätverk, som ser den som en lukrativ inkomstkälla. En omfattande dödsbrand i en ombyggd industrilokal avslöjar för ett ögonblick de villkor som många av dessa människor lever under.

Den satsning på sociala åtgärder som allmännyttiga och vissa privata fastighetsägare startade under 2010-talet fortsätter under 2020-talet. I vissa bostadsområden uppfattas det som att åtgärderna har effekt, men det görs inga mer systematiska utvärderingar. I andra områden misslyckas försöken med successiv renovering, där lägenheter rustas upp när hushåll flyttar. Ambitionerna att höja hyrorna och få mer resursstarka hushåll att

flytta in, när inte de avsedda resultaten. Fortfarande är det många resursfattiga som bor kvar i områdena och som från och till måste leva på försörjningsstöd. I undantagsfall, och i särskilt attraktiva lägen, sker en ekonomisk och social omvandling, eller så kallad gentrifiering, och den gamla befolkningen byts till stora delar ut.

Olika förutsättningar för det lokala näringslivet

Efter protester börjar lokala näringsidkare i början av 2020-talet att samarbeta med kommuner och polis, för att förbättra sin situation gentemot lokala kriminella nätverk. Det startar i Husby och Rinkeby, men sprider sig sedan över hela landet. I vissa områden blir arbetet framgångsrikt, medan problemen återkommer i andra efter kortvariga insatser. Lokala butiker tvingas delta i att gömma narkotika och restauranger riskerar bli ”värmestugor” för drogförsäljare. Den osäkra tillvaron gör att många näringsidkare tvekar inför att starta eller expandera sin verksamhet. I vissa fall uppstår ett mer utvecklat samarbete mellan kriminella nätverk och lokala företag.

Föreningslivet engagerar

Det rika föreningsliv som utvecklats i de flesta utsatta områden fortsätter att engagera, även under 2020-talet. Precis som tidigare är det många som engagerar sig, men oftast är det i förhållande till den egna gruppen och baseras på etnicitet, släktskap eller religion. I vissa fall sker organiseringen kring starka tongivande röster. Mer sällan är det föreningar som tar boendet eller den gemensamma platsen som utgångspunkt. Ett undantag är Ortens bästa poet som under 2020-talet växer i snabb takt och utvecklas till att bli en uppmärksammas konstform. Förenade förorter som ligger bakom och som vänder sig till ungdomar och unga vuxna engagerar allt fler på många platser runt om i landet. Målet att själva berätta sin egen historia följs snart upp, med krav på att också blir representerade i politiken. De etablerade ungdomsförbunden har emellertid svårt att fånga upp denna nya rörelse.

Polis och brottsförebyggande arbete – En splittrad bild

Efter polisbristen i slutet av 2010-talet börjar utvecklingen vända i början av 2020-talet. Fler söker sig till polisutbildningarna, men de som börjar

arbeta i utsatta områden stannar inte kvar någon längre tid utan söker sig vidare. Detta trots den högsta polisledningens uttalade ambitioner. En stor del av resursförstärkningen visar sig, i likhet med andra myndigheter, gå till nya chefsnivåer och administration. Men utvecklingen är inte entydig. Till lokalpolisområden som byggt upp en väl fungerande organisation, samverkan och arbetssätt söker sig många både erfarna och nyutbildade poliser. I dessa områden finns det områdespoliser som fått en god förankring och utvecklat fungerande dialogformer med olika befolkningsgrupper. Här har också den lokalt organiserade brottsligheten gått tillbaka.

Men erfarenheterna har inte spridits vidare på ett systematiskt sätt. I andra fall har ambitionerna att utveckla samverkansformer mellan polis, fastighetsföretag och kommuner inte varit lika stark. Följden blir att problem-bilden fördjupas eller i bästa fall blir oförändrad jämfört med tidigare år. Många personalgrupper, inom både polis och kommun uttrycker stark frustration och menar att de med nuvarande resurser har ett omöjligt uppdrag. Bland boende i dessa områden fortsätter tilliten till politiker och myndigheter att minska.

Kriminaliteten minskar och ökar

Finanskrisen under 2020-talet leder till att de stora nationella satsningarna på brottsförebyggande arbete inom polis och kommuner som utlovats inte blir av, på grund av resursbrist. Ökade utgifter för äldreomsorg, försörjningsstöd och hemlöshet gör att kommuner med svag skattekraft och utsatta områden inte har råd att finansiera arbetet själva. Följden blir att de kriminella strukturer som växt fram sedan 1990-talet består i kommuner med resursbrist, medan mer välbärgade kommuner kan starta eller fortsätta med praktiskt samverkans- och brottsförebyggande arbete. Det blir en allt tydligare skiktning mellan fattiga och rika kommuner, även när det gäller det brottsförebyggande och trygghetsskapande arbetet.

I de resursfattiga kommunerna ökar andelen unga i riskgruppen (mätt i antal) som inte klarar gymnasiebehörighet. Flera av dem utvecklar problem- och kriminella beteenden. Narkotikans betydelse för denna process ökar, vilket bidrar till ett utbrett missbruk. I dessa områden fortsätter kriminella nätverk att ha stor påverkan på boendemiljön. Parallella maktstrukturer permanentas, tystnadskulturen består och i vissa fall uppstår en symbios mellan kriminellt aktiva, närings- och föreningsliv samt politik.

Efter våldsamma konflikter mellan kriminella nätverk, etableras under 2020-talet kriminella monopol- eller kartellbildningar. Därmed minskar det dödliga våldet, vilket från visst politiskt håll tolkas som att situationen har förbättrats. Den kriminella ekonomin lever dock vidare och vilar på ett illa dolt våldskapital. I en del områden är det dock denna maktfaktor som gör att många boende känner sig mer trygga än under tidigare konfliktår mellan kriminella. Men i grunden består problemen. Begreppet utsatt område blir allt mer synonymt med fortsatt marginalisering, jämfört med övriga samhället.

2. UTSATTA LIVSVILLKOR

Per-Olof Hallin & Stig Westerdahl

Utsatthet och utsatta områden

Som vi nämnde i det inledande kapitlet har begreppet utsatt eller socialt utsatt bostadsområde kommit att användas på olika sätt i samhällsdebatten. När Noa använder begreppen utsatt eller särskilt utsatt område är det i en väldigt speciell bemärkelse. Det handlar om bostadsområden där kriminella nätverk har stor påverkan på lokalsamhället. Med utsatt i denna betydelse menas att de boende påverkas negativt, antingen direkt på grund av brottslighet eller extremistisk verksamhet, eller indirekt genom de kon-

Kriterier för utsatta områden

Ett utsatt område är ett geografiskt avgränsat område som karaktäriseras av en låg socioekonomisk 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. Påverkan kan utgöras av direkta påtryckningar, exempelvis genom hot och utpressning, eller indirekta, som:

- Offentliga våldshandlingar som riskerar att skada tredje man.
- Narkotikahandel som bedrivs öppet.
- Ett utåtagerande missnöje mot samhället.

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

Figur 2.1. Definitioner av utsatt, särskilt utsatt och riskområde enligt Noa. Källa: Noa (2017).

Kriterier för särskilt utsatta områden

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. I ett särskilt utsatt område finns även i viss mån:

- Parallella samhällsstrukturer.
- Extremism, som systematiska kränkningar av religionsfriheten eller starkt fundamentalistiskt inflytande, som begränsar människors fri- och rättigheter.
- Personer som reser iväg för att delta i strid i konfliktområden.
- En hög koncentration av kriminella.

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

Kriterier för riskområden

Ett riskområde 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.

Figur 2.1 forts. Definitioner av utsatt, särskilt utsatt och riskområde enligt Noa. Källa: Noa (2017).

sekvenser de leder till som otrygghet och rädsla (för Noas definitioner se figur 2.1). Men begreppen utsatt eller utsatthet används även i andra sammanhang, vilket påverkar hur vi ska förstå och förhålla oss till vissa typer av bostadsområden. Det handlar om områden där de boende, särskilt barn och ungdomar, inte har samma förutsättningar att utveckla sina liv på ett likartat sätt som ungdomar i andra delar av Sverige.

Hur många bor i utsatta områden?

Om vi tar utgångspunkten i Noas definition av utsatta områden är det cirka 513 200 individer som bor i dem 2019.⁷ Av dem är det cirka 5 000 personer som bedöms ingå i 200 kriminella nätverk. Det motsvarar cirka 1 procent av de boende.

Vad är utsatthet?

Utsatthet och utsatta livsvillkor.

Vad menas egentligen med begreppet utsatthet? Utifrån en mer allmän definition handlar det om att något, händelser eller processer, påverkar enskildas eller grupper livssituation negativt. Det kan vara enstaka händelser, som risken att utsättas för brott, men också mer långvariga processer, som arbetslöshet eller exkludering från inflytande. Ett närliggande begrepp är sårbarhet, som mer handlar om vilken förmåga individer eller grupper har att hantera och skydda sig mot det negativa.

I Noas definition anges att utsatta områden har låg socio-ekonomisk status. Utifrån ett sådant perspektiv handlar det om de ekonomiska och sociala förutsättningar och livsvillkor som människor lever under och som är sämre, jämfört med andra grupper i samhället.

Att leva under utsatta livsvillkor påverkar människors utvecklingsmöjligheter. Att ha samma förutsättningar oavsett uppväxtvillkor har varit en viktig utgångspunkt för de välfärdssamhällen som växte fram efter andra världskriget. Den amerikanske filosofen Martha Nussbaum ger en filosofisk plattform för detta och menar att alla människor har rätt att utveckla sina förmågor för att kunna leva ett fullgott mänskligt liv.⁸ För att det skall vara möjligt, måste vissa grundläggande förutsättningar vara uppfyllda.

Det handlar om **ekonomiska villkor** som ger materiella förutsättningar för att kunna leva ett liv utan fattigdom. **Familjevillkor** som handlar om

⁷ Sammanställning efter Noas inhämtningsuppdrag (2019). År 2017 uppskattades befolkningen till 566 000 (Noa, 2017). Anledningen till minskningen kan dels bero på att vissa områden har ritats om på kartan och dels att Hageby, Norrköping och Smedby, Upplands Väsby tagits bort från listan över utsatta områden.

⁸ Nussbaum (2013). Det engelska begreppet är *capabilities*, vilket är något svåröversatt till svenska. Se även Trondman (2008) som skriver om barn och ungas utsatta livsvillkor.

Livsvillkor – resurser, relationer och förhållanden som påverkar individers (och grupper) förutsättningar att fullt ut kunna utveckla sina förmågor (kapaciteter).

Utsatta livsvillkor – brist på resurser, relationer och förhållanden som på ett avgörande sätt begränsar individers förutsättningar att fullt ut kunna utveckla sina förmågor (kapaciteter). Utsatta livsvillkor påverkas av individuella egenskaper, sociala och strukturella förhållanden som klasstillhörighet, kön och etnicitet.

Figur 2.3. Definitioner av livsvillkor och utsatta livsvillkor.

den omsorg barn får av sina föräldrar eller andra i nära relationer. **Samhällets villkor** handlar om de institutioner som skall ge grundläggande förutsättningar för trygghet, utbildning, vård och omsorg. Slutligen ger **hälsovillkoren** förutsättningar att kunna leva ett liv med god hälsa. Att leva under utsatta livsvillkor innebär att en eller flera av dessa förutsättningar inte är uppfyllda. Men en individ kan påverkas olika starkt av att leva under utsatta livsvillkor. Utifrån sina egna förutsättningar kan livsvillkoren underlätta, försvåra eller i vissa fall förhindra individens möjligheter att fullt ut kunna utveckla sina förmågor och därmed kunna leva ett fullgott mänskligt liv.

Förmågor

I detta sammanhang kan begreppen egenförmåga, kollektiv förmåga och institutionell förmåga introduceras. **Egenförmåga** syftar på de medfödda eller utvecklade förmågor (kapaciteter) som en individ har för att kunna hantera olika situationer och den tilltro hen har för att klara av dem.⁹ Med **kollektiv förmåga** eller styrka menas en grups förmåga att gå samman och hantera eller lösa gemensamma uppgifter samt utöva social kontroll.¹⁰ Det förutsätter att gruppen delar gemensamma värderingar, känner tillit till varandra samt att de kan samarbeta. **Institutionell förmåga** handlar om de resurser och förmågor som samhällsinstitutioner har för att kunna fullgöra sina uppdrag. En individ utvecklar sin egenförmåga i samspel

⁹ Jämför Bandura (1982) och begreppet "self efficacy". Även Bourdieus olika typer av symboliskt, socialt, kulturellt och ekonomiskt kapital kan vara tillämplbara i detta sammanhang (se Broady, 1991).

¹⁰ Sampson m.fl. (1997). En viktig faktor för kollektiv förmåga är att det finns en social infrastruktur, dvs. fysiska platser och organisationer som underlättar, stimulerar och formar social interaktion (Klinenberg, 2018).

med den kollektiva och institutionella förmågan och tar sig olika uttryck beroende på lokala sammanhang.

Erkännande och representation

Ovanstående diskussion kring människors livsvillkor handlar främst om livets grundläggande förutsättningar som omsorg, hälsa, trygghet, säkerhet och försörjning. Men fler faktorer krävs för att individer och grupper fullt ut ska kunna utveckla sina förmågor. Den tyske filosofen Axel Honneth betonar vikten av erkännande.¹¹ För att kunna utveckla en identitet och en positiv syn på sig själv, måste individen möta erkännande av andra. Omvänt påverkas hen negativt om hen förvägras erkännande eller utsätts för missaktning.

Även den amerikanske filosofen Nancy Fraser använder begreppet, men betonar att det handlar om erkännande utifrån social status och inte kulturella eller etniska identiteter i första hand. Därmed måste det kopplas till de ekonomiska livsvillkor som människor lever under, men också den representation de har.¹² Med representation menas möjligheter till jämlikt deltagande i det offentliga livet. Det handlar dels om det ordinära politiska livet, dels om vem som inkluderas eller utesluts i det offentliga samtalet och beslutsfattandet.

Känsla av sammanhang och socialt kapital

Slutligen kan ytterligare ett begrepp lyftas fram som viktigt för människors livsvillkor. Det är känslan av sammanhang (KASAM).¹³ Begreppet har utvecklats av den amerikansk-israeliske medicinske sociologen Aaron Antonovsky, som studerade varför människor klarar av svåra påfrestningar i livet. Genom att bland annat studera överlevande från Förintelsen, utvecklade han en teori (salutogenesis) som betonade känslan av att känna sig delaktig i ett sammanhang. Att vara del i något som känns meningsfullt, begripligt och hanterbart.

Ett exempel på sådana sociala sammanhang är de nätverk och relationer som utvecklas mellan människor och som brukar kallas socialt kapital.¹⁴

¹¹ Honneth (2003).

¹² Fraser (2011).

¹³ Antonovsky (2005).

¹⁴ För en diskussion kring grannskap och socialt kapital i utsatta områden se Gerell (2014) och Nilsson (2014).

Statsvetaren Robert Putnam är kanske den forskare som gjort begreppet mest känt. Han definierar det som ”förekomster av social organisation, såsom nätverk, normer och förtroende, som underlättar koordinering och samarbete för gemensam nytta”.¹⁵ Det finns olika typer av socialt kapital, där en viktig distinktion är den mellan sammanbindande och överbryggande socialt kapital.¹⁶ Det förstnämnda utgörs av de band av lojaliteter, förtroende och samhörighetskänsla som finns mellan medlemmar i en avgränsad grupp. De utgör starka band av nära och lojala relationer.

Överbryggande socialt kapital är de sociala band som överskrider gränser och skapar band mellan människor utanför den närmaste kretsen. Det kan ofta handla om svagare band, som är viktiga för att länka samman olika grupper i samhället. De kan bygga på respekt och ömsesidigt beroende och bidra med resurser som inte finns i den egna gruppen. Överbryggande socialt kapital hindrar att samhället delas upp i smågrupper som inte känner samhörighet med varandra, sett i ett större sammanhang. Socialt kapital är en grundläggande förutsättning för att människor ska få en känsla av sammanhang och kunna utveckla sina förmågor.

Därmed har vi också lagt grunden till att diskutera vad som utgör goda respektive utsatta livsvillkor. I figur 2.4 finns en sammanställning av livsvillkorens olika aspekter. Genom att leva med goda livsvillkor ökar människors förutsättningar att utveckla sina förmågor för att kunna leva ett

Goda livsvillkor		Utsatta livsvillkor	
Representation	-----	Icke-representation	
Erkännande	-----	Missaktning	
Känsla av sammanhang	-----	Alienation	
Materiell och ekonomisk trygghet	-----	Fattigdom, trångboddhet, brister i utbildning	
Fysisk säkerhet och trygghet	-----	Fysisk osäkerhet och otrygghet	
Omsorg och emotionell trygghet	-----	Brister i omsorg och emotionell otrygghet	
Fysisk och psykisk hälsa	-----	Fysisk och psykisk ohälsa	

Figur 2.4. Grundläggande aspekter av människors livsvillkor.

¹⁵ Putnam (2000).
¹⁶ Putnam och Feldstein (2003).

fullgott liv, medan det motsatta gäller om de lever under utsatta livsvillkor.

Livsvillkor och segregation

Så här långt har vi lyft fram ett antal aspekter som kan ses som grundläggande för människors möjligheter att utveckla sina förmågor och leva ett fullgott liv. Dessa kan ses som de centrala beståndsdelarna i det vi benämner människors livsvillkor. I de allra flesta fall väljer inte människor, och särskilt inte barn och ungdomar, de villkor de lever under. Klass, kön, etnicitet och religion är exempel på strukturella förhållanden som påverkar livsvillkoren. Dessa kan ta sig uttryck som brister i föräldrars utbildning eller språkkunskaper som kan leda till arbetslöshet, låga inkomster och begränsade möjligheter att kunna välja bostad eller bostadsområde.

Genom segregationsprocesser hamnar andra familjer med likartad livssituation i samma bostadsområden. Därmed sker en geografisk koncentration av familjer med utsatta livsvillkor.¹⁷ En form av denna urvalsprocess handlar om ekonomisk segregation, det vill säga att det sker en rumslig uppdelning mellan grupper utifrån ekonomiska förutsättningar. Pengarna styr var man har råd att bo. Denna typ av segregation brukar delas upp i bostadssegregation å ena sidan, som innebär att olika typer av bostäder som till exempel hyres-, bostads- och äganderätter är rumsligt åtskilda från varandra. Och boendesegregation å andra sidan, som handlar om att individer eller grupper av individer lever rumsligt åtskilda från varandra. Ofta är det en stor överlappning mellan dessa segregationsformer. Därutöver sker en etnisk segregation, där personers etniska bakgrund, antingen genom eget val eller genom urvalsprocesser på bostadsmarknaden blir styrande för var man kommer att bo.¹⁸ Ofta sammanfaller ekonomisk och etnisk segregation, där de med goda livsvillkor bor i områden med i huvudsak svensk bakgrund medan det i andra områden främst bor invandrare med låga inkomster. Denna befolkning är dessutom oftast mer heterogen och kommer från olika delar av världen. I mer glest befolkade

¹⁷ I engelsk och amerikansk forskning används ofta begreppen "concentrated social disadvantage" eller "social deprivation". "Social disadvantage" definieras som "the comparative lack of social and economic resources" (Wikström och Treiber, 2016).

¹⁸ Ibland används även begreppet geografisk segregation med vilket avses geografiska områden med olika åldersammansättningar.

delar av Sverige finns befolkningsgrupper med utsatta livsvillkor som i huvudsak har svensk bakgrund.

Överlappningen av ekonomisk och etnisk segregation skapar förhållanden som dels leder till att stora grupper i samhället inte delar eller förstår varandras livsvillkor, dels att grupper sluter sig inåt och inte vill eller kan öppna upp sig för andra. Det skapas enklaver där boende- och livsvillkoren markant skiljer sig åt. Det gäller inte minst mellan mer välbesuttna och ekonomiskt utsatta områden.

Utsatt bostadsområde som diffust begrepp

Ofta används begreppen utsatta, socialt utsatta eller marginaliserade bostadsområden, för att fånga upp de villkor som människor lever under eller de problem som finns i dessa områden. Inom forskningen har det utvecklats olika definitioner, som ofta är anpassade till möjligheterna att mäta sociala förhållanden med hjälp av olika variabler. I stort sett försöker de på olika sätt fånga upp de förutsättningar och livsvillkor som människor lever under. I denna bok har vi valt att inte introducera en ny och egen definition av begreppet utsatt eller marginaliserat område. Som vi visat kan det redan tolkas och användas på olika sätt. Därmed kan det ses som det som samhällsplaneraren José Luis Ramírez kallar för diffusa begrepp, det vill säga ett begrepp som kan rymma många tolkningar och till och med utgöra delar av konkurrerande kunskapssystem.¹⁹ Det kan mer liknas vid en fantombild än ett precist begrepp som kan knytas till ting eller naturförhållanden. Istället för att lägga ytterligare en definition till en lång lista försöker vi istället vara så precisa som möjligt när vi beskriver de livsvillkor som människor lever under i dessa områden.

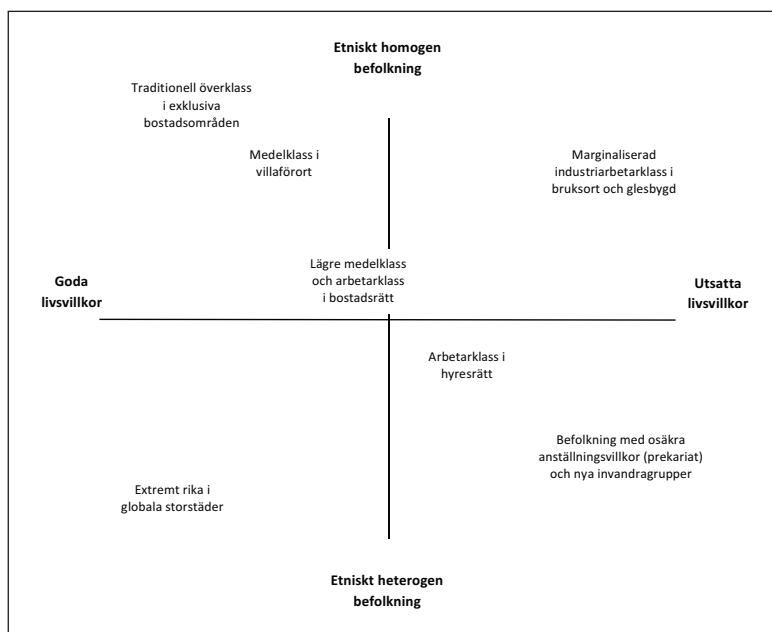
Både fragmenterat och homogent

Samtidigt som det under en trettioårsperiod växt fram områden med utsatta livsvillkor, har stora delar av befolkningen fått det ekonomiskt bättre, vilket även påverkat bebyggelse och bostadsmarknaden i Sverige. Utvecklingen har lett till att befolkningen allt mer har delats upp i områden med olika livsvillkor och med olika bakgrunder. En trend som sociologen Steven Vertovec försöker fånga genom begreppet superdiversitet.²⁰

¹⁹ Ramírez (2000).

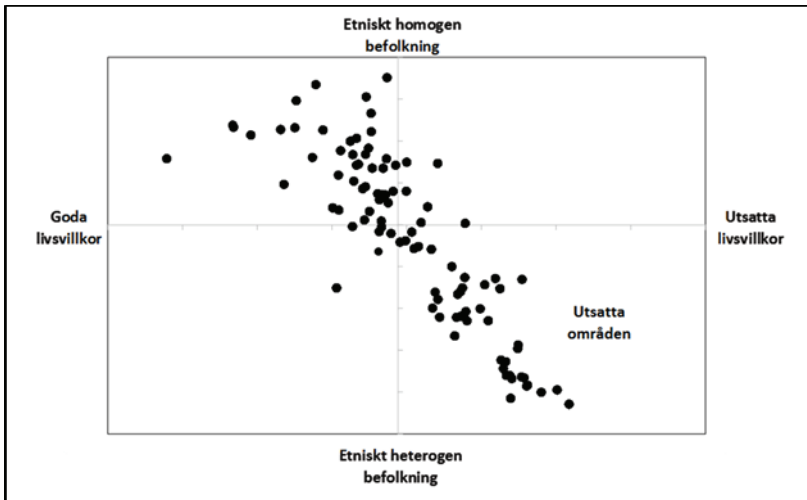
²⁰ Vertovec (2007).

Som vi tidigare nämnt erbjuder vissa av dessa områden goda livsvillkor och har en befolkning med likartad etnisk bakgrund,²¹ medan andra har en befolkning med olika etniska bakgrunder och som lever under utsatta livsvillkor. Det skapas en urban hierarki med en skala som sträcker sig från områden som har både goda livsvillkor och en befolkning med etniskt homogen bakgrund, till områden med sämre villkor och en befolkning med etniskt heterogen bakgrund. Detta kan iakttas både på nationell nivå och inom stadsområden. I större mer globaliserade städer kan det dessutom finnas områden där befolkningen utgörs av ekonomiskt välbesuttna ”eliter” med olika etniska bakgrunder, såväl som att det i nedlagda bruks- eller ekonomiskt marginaliserade glesbygdsområden kan finnas en etniskt homogen befolkning som lever under utsatta livsvillkor. Dessa förhållanden visas som idealtyper i figur 2.5 samt som exempel från Malmö i figur 2.6 och 2.7.

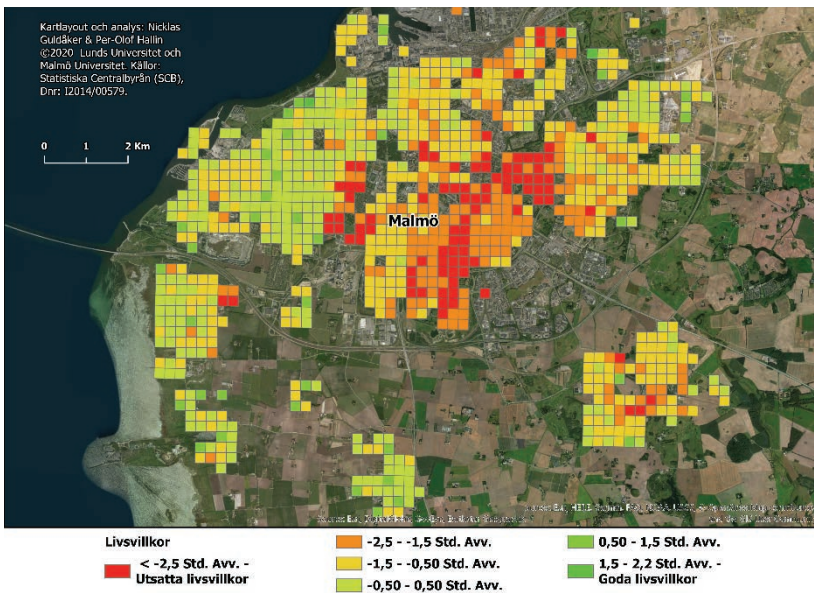


Figur 2.5. Idealtyper av befolkningsgrupper utifrån livsvillkor och etnisk sammansättning.

²¹ Etnicitet är ett svårdefinierat begrepp. Nationalencyklopedin definierar det som ”identifikation med och känsla av tillhörighet till en etnisk grupp”. Etnisk grupp definieras i sin tur som ”namngiven grupp av människor med myter om ett gemensamt ursprung, en gemensam historia, någon eller några former av gemensam kultur (religion, språk, traditioner etc.), en förankring till ett territorium och en känsla av intern solidaritet.” (Nationalencyklopedin, etnicitet respektive etnisk grupp).



Figur 2.6. Fördelning av bostadsområden utifrån befolkningens ekonomiska livsvillkor (medianinkomst) och etnisk bakgrund i Malmö 2011. Bearbetat efter Gerell och Kronkvist (2017).



Figur 2.7. Rumslig fördelning av bostadsområden utifrån befolkningens livsvillkor i Malmö (2016)(För redovisning av metod se kapitel 14). Karta: Nicklas Guldåker.

Livsprojekt och transnationella flödesrum

De flesta människor utvecklar olika strategier för att hantera sin livssituation och förändra sina livsvillkor. En vanlig strategi är att man flyttar från ett visst område om den ekonomiska situationen förbättras. Man vill förverkliga sina livsprojekt och förbättra sin egen och familjens livssituation. Konsekvensen blir en hög omflyttning i många bostadsområden och inte minst i de med utsatta livsvillkor. Dessa områden blir en form av flödesrum, där delar av befolkningen kontinuerligt byts ut. De som flyttar in är ofta nyinvandrade med olika kulturella bakgrunder, vilket gör att områdena blir en form av transnationella rum med kopplingar till de gamla hemländerna, samtidigt som man ska rota sig i det nya landet.

Gemenskaper som baseras på släktskap, etnicitet eller religion blir viktiga för att människor ska känna sammanhang och erkännande. Samtidigt kan det bli svårt att bygga upp mer varaktiga och kulturellt överbryggande sociala nätverk som har sin utgångspunkt i boendemiljön och platsen. Därför är det centralt att det finns verksamheter som har platsen och området som bas, som kan utgöra stabila samhällsinstitutioner vid hög befolkningsmobilitet. Exempel på sådana institutioner är förskola, skola, hälsovård, socialtjänst, polis och fastighetsbolag, men även lokala föreningar spelar en viktig roll. Verksamheterna måste ha hög kvalitet och arbeta långsiktigt, vilket inte minst kommer att betonas i bokens avslutande del.

Integration

Om segregation leder till att befolkningsgrupper blir separerade innebär integration det motsatta, att människor förenas eller binds samman på olika sätt. Inom sociologin behandlas ofta två former av integration: social integration och systemintegration.

Social integration bygger på att människor delar gemensamma föreställningar, värderingar och normer. De har en likartad syn på samhället och hur man ska agera i förhållande till varandra. Den sociala integrationen kan se olika ut beroende på om den baseras på släktskap, etnicitet, härkomst, kultur, religion, livsstil eller intressen. Detta är särskilt viktigt i

traditionella samhällen, där människor är beroende av den egna gruppen för socialt eller ekonomiskt stöd. I moderna samhällen är samhällsgemenskapen mer abstrakt och binds samman av värdesystem med allmängiltigt innehåll.

Idealt ska en individs ställning i samhället grundas på prestation och medborgliga rättigheter och inte på etnicitet, religion, släktskap, kön, hudfärg eller annan grupptillhörighet. Men i realiteten har sådana egenskaper eller nätverk betydelse i alla samhällstyper. Forskning visar att kulturell och etnisk integration, studerat som äktenskap mellan individer med olika etnisk bakgrund, kan gå ganska långsamt, beroende på var migrantgrupperna kommer ifrån.²² Ju större upplevd kulturell skillnad, desto längre tid tar integrationen.

I samhällen med omfattande migration eller social fragmentering, ligger en utmaning i att hantera spänningen mellan den sociala integration som kan utvecklas i etniska, släkt- eller klassbaserade grupper och i samhället i stort. Det handlar om att hitta en ”balans” mellan den egna gruppens föreställningar, normer och sociala koder och med dem som gäller för samhället i stort. I vissa fall kan de normsystem som gäller för den ”nära” gruppen komma i konflikt med de värderingar och normer som gäller för samhället i allmänhet.²³

Denna typ av värde- och normkonflikter kan leda till osäkerheter kring hur olika värdesystem ska förhålla sig till varandra; istället för integration kan det leda till social desintegration. Det saknas ett gemensamt samhällsligt ”vi”. Samtidigt kan social integration i den ”egna gruppen” ge sammanhang, erkännande, trygghet och kompetens, som gör att man söker sig utanför den. Många, och särskilt unga, utvecklar en interkulturell kompetens som gör att de i sin vardag lever med, tolkar och förhåller sig till olika kulturella koder. De utvecklar olika former av samlevnad.²⁴ Men

²² Ruist (2019).

²³ Det är denna problematik som står i centrum för diskussionen om mångkulturalism (för en introduktion se exempelvis Britannica Academic, Encyclopædia Britannica, 2015). Det är viktigt att skilja mellan mångkultur som beskriver en befolknings sammansättning, och mångkulturalism som är ett normativt politiskt begrepp. Det senare betonar grupperns rättigheter som kan stå i motsättning till den liberala tanken om individers rättigheter.

²⁴ Det kan innebära olika former av kulturell sammansmältning eller skapandet av kulturella hybridformer. En annan forskningsinriktning inom internationell migration och etniska relationer lyfter fram begreppet ”conviviality” som ett sätt att ”leva med skillnader” (se till exempel Valluvan, 2016; Hemer m.fl., 2020).

det handlar även om hur man blir bemött. Det finns många vittnesmål om hur ungdomar och kvinnor med invandrarbakgrund känner sig ifrågasatta på grund av klädsel och utseende, när de rör sig i vissa delar av en stad. Istället för respekt och erkännande kan de mötas av ringaktning och missstro. Det finns en maktdimension i sociala möten och där social integration till stor del handlar om vardagliga ”förhandlingar” kring hur denna ska gå till. Det kan handla om allt från diskussioner om hur man ska hälsa till vilka kläder man ska bära. Ofta handlar social integration om att visa öppenhet från alla samhällsgrupper.

Systemintegration innebär att samhället binds samman av olika delsystem som till exempel ekonomi, politik, rättsväsende, utbildning och så vidare. Det är genom dessa delsystem som människor knyts samman. Men det är andra typer av relationer som är grundläggande, jämfört med den sociala integrationen. Istället för förståelse, solidaritet och moral baseras systemintegrationen på pengar, politiska beslut och formella regler. Att integreras i samhället utifrån ett systemperspektiv handlar om att få tillträde till en arbetsmarknad, bostadsmarknad, försäkringssystem och så vidare. Samtidigt är dessa olika delsystem i sin tur integrerade med varandra och om någon exempelvis exkluderas från arbetsmarknaden får det konsekvenser för personens ställning inom de andra delsystemen.

Social integration och civilsamhälle

Vardagsgemenskaper

Civilsamhället lyfts ofta fram som viktigt för social integration och kan ha flera olika funktioner. Sociologen Lisa Kings är en av få svenska forskare som på djupet studerat civilsamhällets omfattning i utsatta områden eller i den urbana periferin, som hon valt att kalla dem.²⁵ Hon studerar särskilt föreningslivet i Rinkeby och Tensta. I dessa områden finns en stor mängd föreningar. I Rinkeby fanns 2008 inte mindre än 64 föreningar, på en befolkning omfattande cirka 16 000 invånare och i Tensta var motsvarande siffra 104 föreningar på cirka 17 000 invånare. Antalet föreningar baserade på etnicitet utgör den ojämförligt största gruppen, följt av idrotts- och religiösa föreningar. I det senare fallet handlar det främst om islamiska församlingar.

²⁵ Kings (2011).

Det är emellertid svårt att dra skarpa gränser mellan föreningstyperna, där idrotts- och religiösa föreningar också kan ha en stark etno-nationell prägel. Deras främsta uppgift är, enligt Kings, att ge medlemmarna en kombination av medlems- respektive samhällsservice. Hon ser dem främst som en form av försvars- eller självhjälpsorganisering, snarare än en organisering som kämpar mot en rådande ordning. Hon drar slutsatsen att det i Rinkeby och Tensta finns ett omfattande lokalt engagemang, som kanaliseras genom föreningslivet och att etnisk eller nationell tillhörighet utgör en viktig grund, även om organisationsformerna skiftar.

De olika föreningarna formar lokala vardagsgemenskaper som har olika funktioner. En är att de är flexibla organisationer som anpassar sig till aktuella behov, men också för att hantera interna motsättningar och ändrade externa förutsättningar. En annan är att de utgör mötesplatser och erbjuder utvidgade sociala nätverk som kan användas för att skapa bättre förutsättningar för sig själva och sina närmaste. I föreningarnas kontinuerliga verksamhet blir ofta kulturella verksamheter eller hemlandsorientering något perifert. Istället utgör föreningarna en typ av vardagsgemenskaper som har betydelse socialt, praktiskt och politiskt för dess medlemmar.



Figur 2.8. Pantrarna var en av de ungdomsrörelser som växte fram i början av 2010-talet. Foto: Per-Olof Hallin.

Kopplat till den tidigare diskussionen kring goda och utsatta livsvillkor pekar Kings analys mot att civilsamhällets organisationer i utsatta områden fyller viktiga behov. Föreningarna kan på olika sätt ge en känsla av sammanhang, erkännande och trygghet, men också utbildningsstöd och representation. Historiskt skiljer detta sig inte från hur mer traditionella folkrörelser har arbetat och de behov de försökt möta. Skillnaden är väl snarare att dessa tidiga rörelser i stor utsträckning baserades på industrisamhällets sociala klasser, medan dagens organisering i utsatta områden främst bygger på etnicitet.

Ortenrörelsen – en ny form av social mobilisering?

Under senare år har det växt fram nya sociala rörelser i utsatta områden. Det är främst ungdomar som ger röst åt sin situation och vill förändra livsvillkoren i dessa bostadsområden. Forskarna Ove Sernhede, Johan Söderman och René León Rosales har studerat några av dessa rörelser i Göteborg, Stockholm och Malmö.²⁶ Megafonen, Pantrarna och Rörelsen Gattans Röst och Ansikte (RGRA) är organisationer som växte fram under en period runt 2010 och spelade framträdande roller vid olika händelser och aktioner i några av Göteborgs, Stockholms och Malmös bostadsområden.

Andra exempel som lyfts fram är Förorten mot våld, unga kvinnor i StreetGäris och inte minst Förenade förorter och Ortens bästa poet. De senare har under flera år arrangerat uppmärksammade poesitävlingar runt om i landet, med final i Rinkeby. Förutom att på olika sätt protestera mot en rådande ordning, bedriver många av dessa rörelser verksamheter som fungerat som stöd för unga, men kanske framförallt utvecklar en form av bildningsverksamhet. Detta ser Sernhede med flera som exempel på en ny folkbildningsrörelse, med rötter i Orten. Slående är att de också knyter an till internationella intellektuella rörelser och exempel från 1970-talet. Sernhede med flera liknar dem vid praxisgemenskaper.

Nazem Tahvilzadel och Lisa Kings har i linje med andra forskare pekat på spänningen mellan att å ena sidan se civilsamhället som en del av lösningen på problem i förorter och å andra sidan den självständiga och kritiska roll som ska känneteckna en social rörelse.²⁷ Forskarna menar att

²⁶ Sernhede, León Rosales och Söderman (2019).

²⁷ Tahvilzadel och Kings (2018).

samverkan med civilsamhället fungerar som något de kallar en ”urban styrregim”, som i sin praktik stärker statens politiska roll och försöker att kväva oppositionella röster.

Megafonen, en av de sociala rörelser som nämnts tidigare, var i ett skede involverad i diskussionerna kring hur Järvaområdet i Stockholm skulle utvecklas. Men organisationens avhopp och kritik av Järvalyftet får i studien illustrera en förortspolitik som synliggör en ojämlikhet i det politiska spelet. Enligt forskarna försöker den politiska makten avgränsa problemen till att avse enbart förorten och inte se segregation som en fråga för hela staden. En sådan politik kommer att prioritera lokalt avgränsade projekt och mer repressiva åtgärder i vissa områden, istället för bredare insatser mot polariseringen mellan rika och fattiga stadsdelar.

Magnus Dahlstedt och Aleksandra Åhlund diskuterar förortsrörelserna utifrån liknande utgångspunkter.²⁸ De ser de ungas kamp som en fråga om ”hemmastadiggörande”, där rätten till staden i sin helhet sätts i fokus tillsammans med rätten att betrakta Sverige som deras inkluderande hem. Rörelserna knyter på detta sätt an till visioner och drömmar om det svenska Folkhemmet och till de traditionella folkrörelsernas arbete. Lisa Kings understryker denna koppling mellan den etablerade frivilligrörelsen och de nya förortsrörelserna.²⁹ Hon presenterar en verksamhet som drevs av brobyggare med lång erfarenhet av folkrörelsearbete, som kom i kontakt med Megafonens arbete i Kista. Erfarenheterna visar hur brobyggarna inledningsvis kom att ge stöd till uppbyggnaden, men hur deras fokus i efterhand kom att riktas mot de egna organisationerna och nödvändigheten av att förändra dessa.

Etablerade folkrörelser var inte inställda på arbete i förorterna och var tveksamma till att ha den inriktningen utifrån den mediabevakning de tagit del av. Studierna kommer härigenom att peka på hur också civilsamhället blir alltmer uppdelat i Sverige, något som enligt Kings visar på behovet av brobyggare, både för de etablerade organisationernas förnyelse och för förortsrörelsens organisatoriska uppbyggnad.

²⁸ Dahlstedt och Åhlund (2018).

²⁹ Kings (2018).

Trots, eller kanske tack vare, den stora uppmärksamhet flera av dessa rörelser har fått, har de arbetat väldigt intensivt under ett antal år, för att därefter hamna i någon form av kris, varefter de upphört eller börjat arbeta i mindre skala. Det är ungdomar som varit drivande i dessa rörelser och de har lagt ned enorma mängder tid för att bära upp verksamheterna. Många upplever att de inte fått det stöd de behöver och inte sällan upplever de sig ha blivit motarbetade av kommuner och polisen. Framtiden får visa om dessa organisationer var föregångare för en bredare ortenrörelse, som klarar av att institutionaliseras och överleva under en längre tidsperiod, eller om de bara överlever under kortare tidsperioder.

Utsatthet, civilsamhälle och motstånd

I inledningen av kapitlet diskuterade vi hur utsatta livsvillkor kan förstås med utgångspunkt i materiella, sociala och politiska förhållanden, men också utifrån den negativa påverkan kriminalitet kan ha för ett bostadsområde. Men, som vi också visat, finns det i många bostadsområden en självorganisering och ett utvecklat civilsamhälle som ger boende stöd, erkännande och representation. En organisering som under perioder, och främst av ungdomar, formerats som ett motstånd mot sådant som upplevs som negativt. Dessa krafter är viktiga för att bära upp det sociala livet i dessa områden och är helt nödvändiga för att vända utvecklingen. Men de är inte tillräckliga. Fokus kan inte enbart riktas mot ett antal bostadsområden. För att förstå varför en så stor del av Sveriges befolkning har hamnat i denna situation måste en bredare samhällsanalys genomföras. I nästa kapitel ska vi därför närmare analysera varför utsatta områden har växt fram i Sverige.

3. UTSATTHETENS ORSAKER

Per-Olof Hallin

Nyliberalism, finanskris och migration

För att förstå varför utsatta områden har växt fram och vad som idag påverkar människors livsvillkor måste vi kort behandla några av de samhällsprocesser som format Sverige de senaste 30 åren. Som vi påpekat tidigare är det inte något som enbart drabbat Sverige, utan måste ses som nationella uttryck för globala förändringsprocesser. Vi utgår från den samhällsmodell som utvecklades i Norden under efterkrigstiden.³⁰ En grundläggande tanke var att olika trygghetssystem skulle byggas upp, utifrån en expanderande ekonomi. System som garanterade människor arbete och bostad, samt ett försäkringssystem som fungerade som ett skyddsnät vid sjukdom eller arbetslöshet. Även rörligheten på arbetsmarknaden skulle stimuleras. Efter arbetslivets slut förväntade människor sig en pension som var möjlig att leva på. Grundläggande för denna utveckling var hög produktivitet som kunde tas ut i vinster för näringslivet, högre löner för de anställda och skatter som finansierade ökad välfärd.

I mitten av 1970-talet började produktiviteten sjunka i de traditionella industriländerna och även i Sverige. Den ekonomiska utvecklingsmodell som dominerat efterkrigstiden kunde inte längre ge svar på de problem som uppstod. Resultatet blev hög inflation och stora budgetunderskott. Olika åtgärder sattes in för att hantera dem. En ”ny” ekonomisk och politisk tankemodell, nyliberalism, fick gradvis genomslag, inom i stort sett alla politiska partier. Marknadslösningar och individens valfrihet skulle stå i centrum. Med start under 1980-talet genomfördes flera systemförändringar som ändrade villkoren på arbets- och bostadsmarknaderna,

³⁰ Denna ekonomiska utvecklingsmodell, keynesianism, var inget unikt för Norden utan var dominerande i hela västvärlden. Den tog sig dock olika uttryck, främst vad gäller hur välfärdssystemen organiserades. Det fanns en bred politisk enighet kring denna utvecklingsmodell i Sverige. De politiska strider som uppstod om exempelvis pensionsfrågan och ATP-omröstningen 1957 handlade mer om hur systemen skulle utformas.

samt i försäkringssystemen. Även i offentlig sektor gjordes omfattande förändringar, där olika marknadslösningar introducerades. Det gällde exempelvis nya styrformer som New Public Management, som infördes på bred front, men också att privata aktörer fick en större roll inom offentlig sektor. Även skolsystemet förändrades med kommunalisering, skolpeng och fritt skolval. Omväxlande socialdemokratiska och borgerliga regeringar genomförde dessa förändringar.

För att stimulera tillväxt och konsumtion inleddes under 1980-talet en omfattande kreditexpansion. Därmed fick finanssektorn en allt större betydelse för länders och hushålls ekonomier. Det gällde för konsumtionssektorn, men framförallt för bostadsmarknaden. En stor mängd bostäder byggdes i Sverige under 1980-talet och främst i mer attraktiva områden. Som en konsekvens kom tusentals bostäder i de så kallade miljonprogramsområdena att stå tomma.

1990 inträffade en finans- och valutakris i Sverige. Finanskrisen var resultatet av en bristfälligt genomförd avreglering av kreditmarknaden och möjligheter att göra stora ränteavdrag, som ledde till en snabb expansion av bostads- och konsumtionslånen. Vidare låstes den svenska kronan till ECU, föregångaren till Euron, vilket ledde till att Riksbanken på grund av valutaspekulation tvingades försvara kronan med stora räntehöjningar som följd. Krisen orsakade hög arbetslöshet och ett stort statligt budgetunderskott. Vad värre var, krisen ledde även till företagsnedläggningar och omfattande besparingsprogram, med minskat antal anställda inom både privat och offentlig sektor. Sysselsättningsförlusten bedömdes vara större än under någon annan kris, till och med större än under 1930-talskrisen.³¹

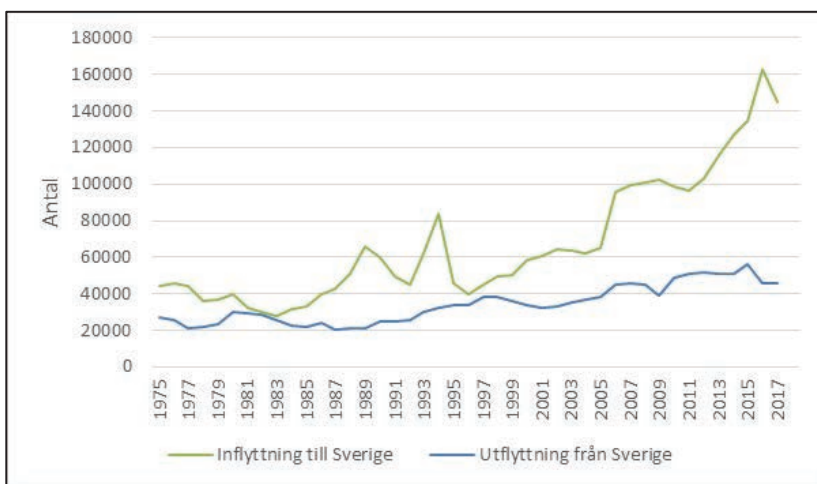
Även Polisen påverkades av den ekonomiska krisen. En närpolisreform började genomföras med start 1993 med syfte att förändra polisens traditionella och ofta reaktiva arbetssätt. Tanken var att förebygga och hantera brott, med utgångspunkt i lokalsamhället. Lokalt förankrade poliser skulle arbeta i geografiskt avgränsade områden med att ingripa vid akuta händelser, utreda anmälda brott samt arbeta brottsförebyggande genom

³¹ Hagberg och Jonung (2005).

att samverka med lokala aktörer. Närpoliserna skulle vara generalister och allpoliser.³²

Reformen skulle genomföras utan att nya medel tilldelades polisen. Resurser från den reaktiva och händelsestyrda verksamheten var tänkta att överföras till närpolisverksamheten. Samtidigt med närpolisreformen slogs polismyndigheter samman, antalet civilanställda minskade, omfattande pensionsavgångar inträffade och Polishögskolan hade ett längre antagningsstopp (tre år). Resultatet blev att antalet poliser i den lokala polisorganisationen minskade från 16 300 år 1993 till 15 800 år 2000. Det motsvarade en minskning med sex procent räknat på årsarbetskrafter för polispersonalen.³³

Till denna utveckling kan läggas de migrationsströmmar som tog fart vid mitten av 1980-talet (se figur 3.1). 1989 och 1994 kom två invandrings-
toppar, främst på grund av flyktinginvandring från Balkan, men även från Iran, Irak, Libanon och Afrikas horn. En stor del av dessa flyktinggrupper flyttade in i de tomma lägenheter som fanns i miljonprogramsområdena.



Figur 3.1. In- och utflyttning till Sverige 1975–2017. Som invandrare räknas den som flyttar till Sverige, blir folkbokförd här och avser stanna minst 12 månader. Medborgare utanför Norden och EU måste ha uppehållstillstånd. Källa: SCB (2018a).

³² Brå (2001).

³³ Ibid.

Efter en nedgång 1996, steg invandringen åter kraftigt och har, med vissa undantag, gjort så år för år. Inte minst mellan åren 2013 och 2015 kom många flyktingar, varav ett stort antal flydde inbördeskrigets Syrien. Men flyktingmottagandet fördelades inte jämt över landet. Ett begränsat antal bostadsområden i de större städerna tog emot flest flyktingar, medan många mindre kommuner, varav många glesbygdskommuner, hade ett högt mottagande räknat per 1 000 invånare.³⁴ Lagen om eget boende (EBO), som instiftades 1994, ledde till att stora grupper asylsökande sökte sig till storstadsområdena. Mellan 2006 och 2010 valde 55 procent av alla asylsökande att söka sitt eget boende framför anvisat boende, varav 60 procent sökte sig till storstadsområdena.³⁵ Även en majoritet av asylsökande med anvisat boende flyttade inom fem år till större städer.³⁶

Sverige har idag blivit ett invandringsland, där flykting- och anhöriginvandring periodvis dominerar. Detta fick även en politisk reaktion, där bland annat invandringskritiska strömningar och partier växte fram med start under 1990-talet.³⁷ Den liberala universalism som under en period låg till grund för invandrings- och flyktingpolitiken började allt mer ifrågasättas.³⁸

Sammantaget skedde under 1980- och 1990-talen omfattande ekonomiska, politiska och befolkningsmässiga förändringar, som starkt påverkade människors livsvillkor och förmågan hos samhällsbärande institutioner. Särskilt påverkades de nya befolkningsgrupper som flyttade in i miljonprogrammets tomma lägenheter.

Ekonomisk återhämtning men ökade skillnader

Den svenska ekonomin återhämtade sig successivt från krisen under 1990-talet. 2008 inträffade emellertid en ny internationell finanskris, som under ett antal år påverkade utvecklingen negativt. Det var först 2012 som antalet sysselsatta var på samma nivå som 1990. Samtidigt hade befolkningen ökat med närmare en miljon under denna period.

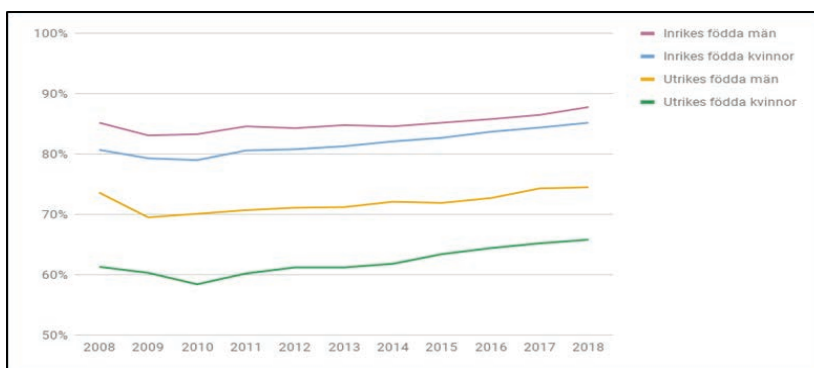
³⁴ Migrationsverket: Anvisning till kommuner och bosättning.

³⁵ SCB (2019a).

³⁶ Ibid.

³⁷ Det första partiet var Ny demokrati som var representerat i Sveriges riksdag mellan 1991–1994.

³⁸ För en diskussion kring liberal universalism och liberal nationalism, se Östbring (2019).



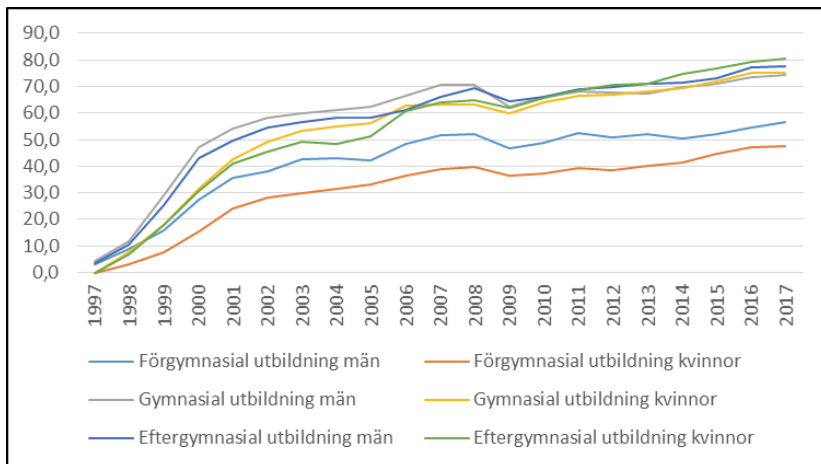
Figur 3.2. Sysselsättningsgrad för inrikes- och utrikes födda 20-64 år efter kön. Källa: Migrationsinfo.se (2019) och SCB (2019b) Arbetskraftsundersökningarna (AKU).

Faktaruta: Stor skillnad i sysselsättningsgrad

En viktig faktor bakom ekonomisk segregation är sysselsättning och arbetslöshet. Sysselsättningsgraden mellan inrikes- och utrikesfödda skiljer sig kraftigt åt även om den successivt ökat för båda grupperna (se figur 3.2). På 1950- och 1960-talen låg siffrorna på en likartad nivå, men sedan mitten av 1970-talet började de skilja sig åt. En bidragande orsak till de stora skillnaderna är den höga sysselsättningsgraden som finns hos både män och kvinnor i Sverige. En annan är den ökade flyktinginvandringen, där utbildningsnivåerna kan skilja sig kraftigt åt. För dem med låg utbildning och endast förgymnasial utbildning låg arbetslösheten 2018 på nästan 34 procent för män och kvinnor. Om hänsyn tas till utbildningsnivå visar det sig emellertid att flyktingar med gymnasial eller högre utbildning efter tio år har en betydligt högre andel sysselsatta och närmar sig de inrikes födda (se figur 3.3).

I början av 2000-talet genomfördes ändringar inom socialförsäkringssystemet, som gradvis förändrades från en inkomstbortfallsförsäkring till ett grundtrygghetssystem. Detta bland annat genom att ersättningsnivåerna inte ökade i relation till löneutvecklingen.³⁹ Dessutom genomfördes reformer inom skatteområdet som gynnade dem som hade arbete, jämfört

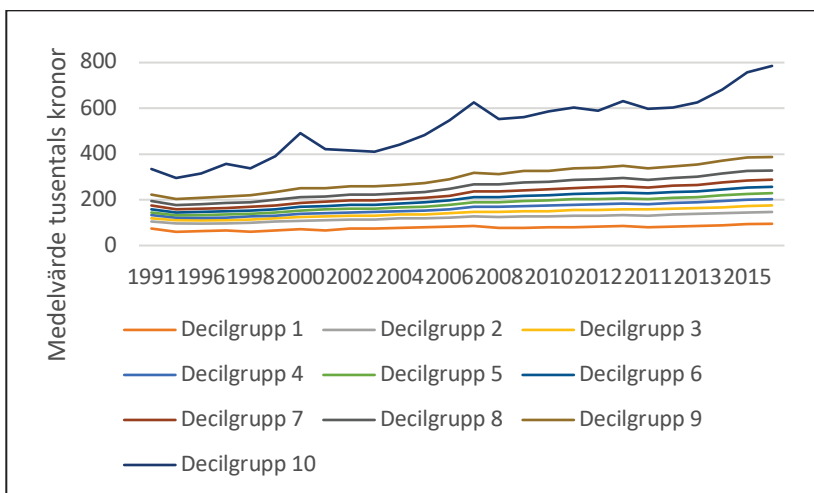
³⁹ Sjögren Lindquist (2018).



Figur 3.3. Andel förvärvsarbetande kommunmottagna flyktingar 20-64 år, procent efter utbildning, kön, mottagningsår (1997) och sysselsättningsår. Källa: Migrationsinfo.se (2019) och SCB (2019).

med dem som hade sjuk-, arbetslöshetsersättning eller levde på försörjningsstöd. Därmed ökade de ekonomiska skillnaderna mellan dem som hade respektive inte hade arbete. En stor del av dem som hade svårt att komma in på arbetsmarknaden var utrikesfödda. I figur 3.4 visas disponibel inkomst och kapitalvinst per konsumtionsenhet där befolkningen är indelad i tiondelar (deciler),⁴⁰ 1991, 1995 – 2016. Som framgår sker en ökning inom de flesta grupperna, men den är störst bland dem som har högst inkomst och särskilt i den högsta inkomstgruppen. Grupper med låga inkomster har en blygsam inkomstökning som måste ställas i relation till kostnadsutvecklingen för boende och konsumtion. En studie från Boverket visar att 46 procent av de 40 procent med lägst inkomster har svårt att klara den mest nödvändiga konsumtionen 2013. Det motsvarar cirka 770 000 hushåll eller 1,5 miljoner personer. De som har minst ekonomiska marginaler är barnfamiljer, främst sammanboende med många barn, ensamstående med barn, pensionärer, hushåll i storstadsområden samt de som hyr sin bostad. Risker för ensamstående föräldrar att hamna i fattigdom ökade från 7 procent i slutet på 1980-talet till 28 procent 2011. Många av dem bor i utsatta områden.

⁴⁰ Befolkningen är indelad i 10 lika stora delar, från lägsta till högsta värde. Det är en uppdelning av värden i delar om 10 procent.



Figur 3.4. Disponibel inkomst per konsumtionsenhet indelad i tiondelar (1 decil = 10 procent) och kapitalvinst, 1991, 1995–2016. Medelvärden i tusentals kronor i 2016 års priser.⁴¹ Källa: Hushållens ekonomi (HEK) respektive Inkomster och skatter (IoS), SCB (2018b).

En förändrad arbetsmarknad

Globalisering, EU-medlemskap och ökad automatisering har lett till en förändrad arbetsmarknad. Kraven på utbildning och kompetensutveckling har ökat. Grupper som tidigare hade en tryggad plats på arbetsmarknaden riskerar att försvinna med förlust av social status, sammanhang och ekonomisk trygghet. Alla kommer inte heller att kunna kvalificera sig för de nya arbeten som växer fram. Särskilt lågutbildade upplever svårigheter att ta sig in på arbetsmarknaden. Effekten blir att grupper av befolkningen får svårigheter att hitta en plats på arbetsmarknaden.⁴²

Ovanstående strukturella förändringar påverkar den enskildes livsvillkor.⁴³ Även om den överväldigande majoriteten av Sveriges befolkning har gynnats av utvecklingen de senaste årtiondena och har goda förutsättningar att leva ett bra liv (om inte en ny finanskris inträffar), har andra

⁴¹ Disponibel inkomst är summan av alla skattepliktiga och skattefria inkomster minus skatt och övriga negativa transfereringar. Redovisningen är både inklusive och exklusive kapitalvinst/kapitalförlust, det vill säga den vinst/förlust som uppkommer vid försäljning (realisering) av tillgångar, till exempel aktier, fonder eller fastigheter.

⁴² Melin (2018) benämner detta som arbetsmarknadsoro.

⁴³ För en beskrivning av dessa stora globala förändringsprocesser, se Abrahamsson (2019a, 2019b).

grupper det inte. De som inte hittar sin plats på en ny och förändrad arbetsmarknad, eller får problem med att klara sig ekonomiskt med hjälp av försäkrings- eller pensionssystemen, kan även uppleva brist på sammanhang, erkännande, representation och en känsla av orättvisa. Olika befolkningsgrupper kan drabbas av denna utveckling och här exemplifieras detta genom fem möjliga grupper som på olika sätt kan påverkas negativt av den pågående samhällsomställningen:

- Traditionell industriarbetarklass, framförallt i bruksorter och glesbygd där globalisering, automatisering och specialisering minskar behovet av anställda, samtidigt som kraven på utbildning och kompetensutveckling ökar. Ungdomar och särskilt yngre med låg utbildning får svårt att komma in på arbetsmarknaden.
- Tjänstemannagrupper som får svårt med omställning och kompetensutveckling när automatiseringen också påverkar dem.
- Kvinnor i omvårdnadsyrken som redan idag i högre utsträckning drabbas av stressrelaterade sjukdomar och ett pensionssystem som inte täcker deras behov.
- Nyanlända eller invandragrupper med låg utbildning, som kan få svårt att etablera sig i ett nytt land. Särskilt kvinnor kan i detta sammanhang vara en särskilt utsatt grupp.
- Migranter utan uppehållstillstånd, som lever i ett skuggsamhälle med utsatta bostads- och arbetsmarknadsvillkor.

Vem har makten?

Alla grundläggande aspekter som bestämmer människors livsvillkor är också föremål för maktrelationer, och de utspelar sig på olika nivåer i samhället. På en mer övergripande nivå handlar det om hur resurser skapas och fördelas i samhället i stort och vem som skall kontrollera dem. Andra exempel handlar om den institutionella makt som kommuner har vid planering av bostadsområden, eller när fastighetsföretag kan bestämma vem som ska bo i deras bostäder.

Även de regelverk som bestämmer rättssystemets förutsättningar och ramar för att beivra brott eller upprätthålla allmän ordning är exempel på detta. På lokal nivå finns det andra maktordningar som påverkar människors livsvillkor och handlingsmöjligheter. Det kan handla om allt från de

regler som fastighetsföretag sätter upp i bostadsområdet till lokala köns- maktordningar som reglerar flickors, pojkar och kvinnors vardagsliv eller kriminella nätverk som starkt påverkar människors trygghet och möjligheter att röra sig på vissa platser. Av lika stor vikt som att analysera människors livsvillkor är att identifiera de lokala maktordningar som finns i ett bostadsområde. Det gäller att ställa frågan: Vem bestämmer över det här bostadsområdet?

Från storskalig funktionalism till utsatta områden

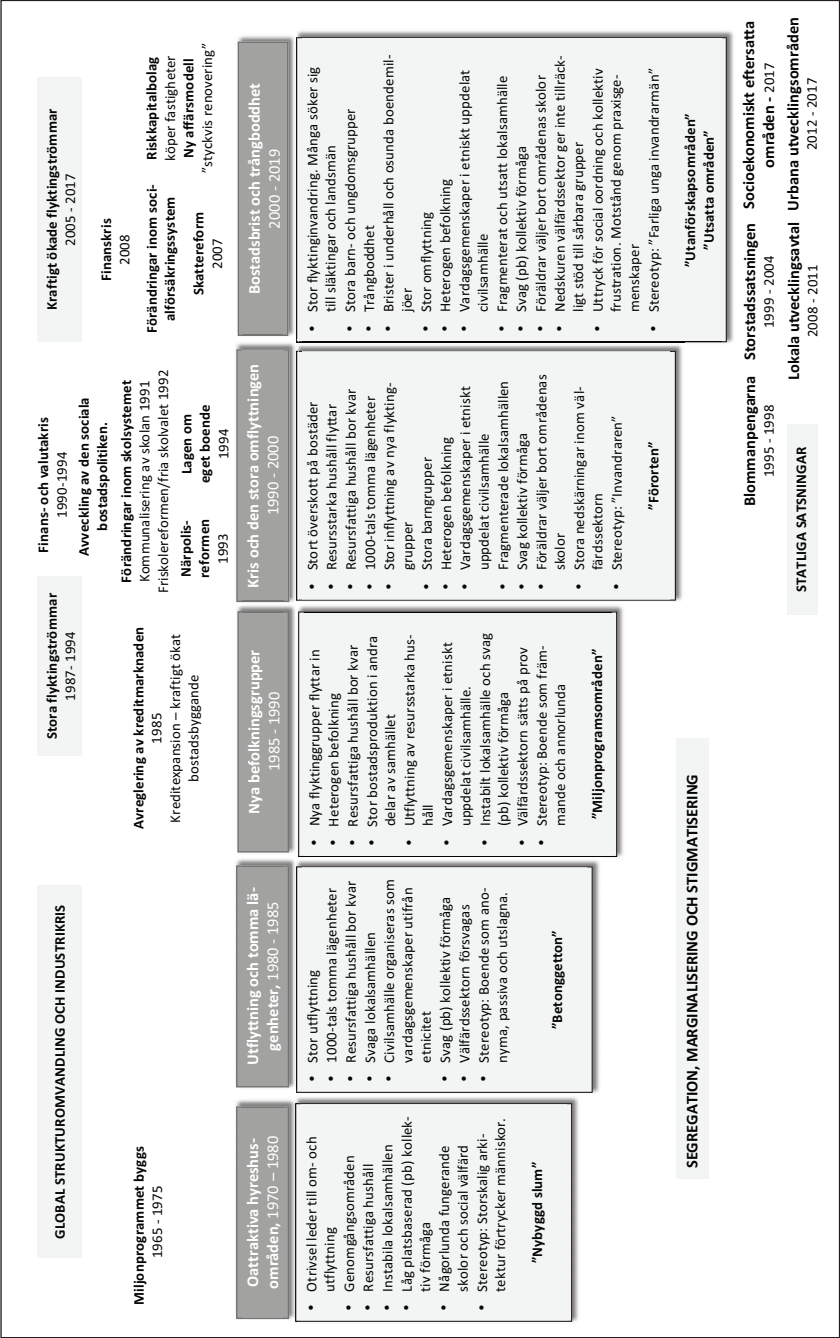
I figur 3.5 sammanfattar vi översiktligt framväxten av det vi idag kallar utsatta områden. Startpunkten tas i miljonprogrammet och de storskaliga områden som kommit att symbolisera det. I själva verket utgjorde de bara begränsade delar av bostadsprogrammet (för en mer utförlig analys se kapitel fem). Dessa områden har under tidens lopp skiftat karaktär. Storskaligheten har bestått, men globala förändringsprocesser, ideologiska nyorienteringar och politiska beslut har format områdenas sociala geografier.⁴⁴ I figuren gör vi några preliminära tidsindelningar, främst efter befolkningsrörelser och hur den sociala sammansättningen har förändrats. Vi försöker också fånga några tidstypiska stereotyper avseende hur dessa områden beskrivs. Det som kommit att känneteckna dessa beskrivningar under hela tidsperioden är det annorlunda och främmande. Något som etnologen Per-Markku Ristilampi lyfter fram i sin avhandling "Rosengård och den svarta poesin: en studie av modern annorlundahet".⁴⁵ I figuren anges också några av de kortvariga, oftast strategilösa statliga satsningar som gjorts för att förbättra situationen. Figuren betonar i första hand de stora förändringsprocesserna och vi är medvetna om att den inte fångar människors vardagsliv på gott och ont.⁴⁶ Det finns behov av en motberättelse, som bland annat journalisten Per Wirtén ger uttryck för i sin bok "Där jag kommer från: kriget mot förorten".⁴⁷

⁴⁴ För en genomgång av utvecklingen i några områden se Edling (2015).

⁴⁵ Ristilampi (1994).

⁴⁶ Vi behandlar inte heller betydelsen av den integrationspolitik som praktiserats i utsatta områden. Oss veterligen finns det ingen svensk forskning som behandlat denna med fokus på dessa områden.

⁴⁷ Wirtén (2010).



Figur 3.5. Från storskalig funktionalism till utsatta områden.

4. UTSATTA OMRÅDEN – STIGMATISERING, DISKRIMI- NERING, RASISM OCH POST- KOLONIALISM

Per-Olof Hallin

Centrala begrepp

Befolkningsgrupper i utsatta områden har sämre förutsättningar att utveckla sina förmågor för att kunna leva ett fullgott liv. Men på vilka sätt påverkas boende i utsatta områden av stigmatisering, diskriminering och rasism? För att belysa dessa frågor ska vi i detta kapitel presentera några centrala begrepp som ofta förekommer inom forskning och samhällsdebatt. Det gäller stigmatisering, diskriminering, rasism och postkolonialism. Det finns olika ståndpunkter om dessa frågor och i detta kapitel ger vi en mer grundläggande introduktion till begreppen. I vilken omfattning och på vilka sätt de förekommer och påverkar människors liv är en viktig diskussion att ta med sig till de kapitel som handlar om hur situationen kan förändras. En grundläggande problematik handlar om hur vi förhåller oss till likheter och olikheter mellan människor.

Stigmatisering

Genom historien finns exempel på hur individer eller grupper som upplevs ha avvikande egenskaper eller beteenden utmärkts på olika sätt. De har blivit stigmatiserade. Stigma är grekiska och betyder ursprungligen märke efter stick, brännmärke, punkt eller fläck.⁴⁸ Syftet var att genom tecken på kroppen påvisa något ovanligt eller nedsättande i en persons moraliska status.⁴⁹ Brottslingar, slavar eller pestsmittade kunde på så sätt urskiljas genom att tecken ristades in i kroppen.

⁴⁸ NE (2018) Nationalencyklopedin, stigma.

⁴⁹ Goffman (2014a).

Inom den samhällsvetenskapliga forskningen är det främst den amerikanske sociologen Erwin Goffman som lyft fram begreppet i sina studier av interaktioner mellan människor.⁵⁰ Enligt honom är stigmatisering något relationellt. Det sker mellan människor. Stigmatisering uppstår när en individ eller grupp har en egenskap, utseende eller något annat som upplevs som avvikande från de normer eller uppfattningar som en majoritet eller annan grupp ser som önskvärda. Stigmat tar överhanden, och andra aspekter hos individen blir underordnade. Enligt Goffman finns det tre typer av stigma:

1. Kroppsliga stigma, som olika former av sjukdomar eller fysiska handikapp.
2. Karaktärsstigma, till exempel missbruk.
3. Gruppstigma, som kan omfatta religion, etnicitet, klass, hudfärg, sexuell läggning eller kön.⁵¹

På senare år har även begreppet territoriell stigmatisering lyfts fram, där boende i vissa bostadsområden tillskrivs vissa negativa egenskaper.⁵² Det gäller inte minst unga kvinnor och män i utsatta områden, där schablonbilder lyfts fram och får representera hela gruppen ungdomar.

Stigmatiseringsprocessen består enligt vissa forskare av olika grundelement.⁵³ Det finns många skillnader mellan människor, men alla betonas inte och får inte sociala konsekvenser. Några får desto större betydelse. Denna betoning av olikheter är beroende av historiskt sammanhang och förändras över tid och rum. Grundläggande är att vissa skillnader lyfts fram, förenklas och får ett namn eller en ”etikett”. Människor kategoriseras och stämplas. Dessutom omvandlas kategorierna till stereotyper, där grupper av människor blir tillskrivna egenskaper som uppfattas som negativa. Det leder till en känsla av vi och dem. Det skapas statushierarkier, där stigmatiserade grupper tillskrivs vissa negativa egenskaper och ges en lägre social status än andra. Detta kan även få effekter genom olika diskrimineringsprocesser, där individer inte bedöms utifrån sina faktiska

⁵⁰ Goffman (2014a).

⁵¹ Ibid.

⁵² Sernhede (2002); Waquant och Howe (2007).

⁵³ Link och Phelan (2001).

egenskaper eller kompetenser utan utifrån de föreställningar som bedömare har av dem. Slutligen är stigmatisering kopplat till makt. Att stigmatisera är att utöva makt.

Stigmatisering, skam och brottslighet

Den australiska kriminologen John Braithwaite kopplar stigmatisering till den skambeläggning som sker när någon begår ett brott.⁵⁴ Individen stämplas utifrån brottet och ses som farlig eller ond, medan andra kanske mer positiva sidor inte lyfts fram. Personen blir den negativa handlingen. Enligt Braithwaite kan denna typ av stigmatisering leda till att individer får svårare att återanpassa sig till samhället genom problem med att få arbete och bostad. Däremot kan det bli lättare att få erkännande och status hos andra med liknande erfarenheter. På så sätt kan de inlemmas i den kriminaliseringsprocess och den kriminella subkultur som kommer att behandlas i senare kapitel.

Diskriminering

Att bli diskriminerad är att utsättas för särbehandling och är ett avsteg från principen att ”Lika fall ska behandlas lika”.⁵⁵ Att göra åtskillnad utifrån kompetens eller meriter räknas däremot inte som diskriminering. Det finns både positiv och negativ särbehandling, men i denna bok är det främst den negativa som står i centrum. Exempel på diskriminering är när individer eller grupper inte behandlas lika på grund av kön, religion, etnicitet, hudfärg, sexuell läggning, politisk åskådning eller funktionsnedsättning.

Diskriminering kan vara individuell eller strukturell (institutionell). I det första fallet handlar det om de beslut enskilda individer och organisationer fattar och som fungerar särbehandlande. Strukturell eller institutionell diskriminering sker när sådana handlingar är en del i de formella eller informella rutiner som finns i ett samhälle eller en organisation. Det kan handla om lagar, föreskrifter, regler eller sätt att arbeta, som får diskriminerande konsekvenser. Många gånger kan det vara svårt att skilja mellan

⁵⁴ Braithwaite (1989). För en aktuell diskussion se Farrington och Murray (red.) (2014).

⁵⁵ NE (2018) Nationalencyklopedin, diskriminering.

individuell och strukturell diskriminering. Att bli diskriminerad på bostads- eller arbetsmarknaden på grund av sitt namn kan både vara ett individuellt beslut av en tjänsteperson och en rutin i en organisation.

Att bli diskriminerad innebär:

”varje skillnad, undantag, inskränkning eller företräde på grund av ras, hudfärg, härstamning eller nationellt eller etniskt ursprung, som har till verkan att omintetgöra eller inskränka erkännandet, åtnjutandet eller utövandet, på lika villkor, av mänskliga rättigheter och grundläggande friheter på politiska, ekonomiska, sociala, kulturella eller andra områden av det offentliga livet”.⁵⁶

En sådan definition för oss över till begreppen ras och rasism.

Rasism

Rasbegreppet har sedan andra världskriget i stort sett varit frånvarande i den svenska offentligheten. Fram till dess var det emellertid framträdande och hade en viktig plats inom samhällsdebatt, politik och forskning. Nazismen och Förintelsen gjorde, tillsammans med sammanbrottet av den biologiska rasismen, det moraliskt och politiskt omöjligt att föra fram dessa ståndpunkter. På senare år har rasism som företeelse emellertid blivit allt viktigare i svensk samhällsdebatt och forskning.

Den ursprungliga europeiska rasismen växte fram under 1500-talet och byggde på fem grundelement:⁵⁷

1. Människosläktet delades in i tydligt urskiljbara raser, baserat på yttre (fenotypiska) kännetecken.
2. Det ansågs finnas ett samband mellan dessa och nedärvda mentala och intellektuella anlag, beteende, lynne och moral.
3. Dessa nedärvda drag sågs som gemensamma för alla medlemmar i respektive ras.
4. Det ansågs finnas en hierarki mellan raser, beroende på kvaliteten av de nedärvda dragen.

⁵⁶ 1965 års FN-konvention om avskaffandet av alla former av rasdiskriminering, artikel 1.

⁵⁷ NE (2018) Nationalencyklopedin, rasism.

5. Förment överlägsna (vita) raser skulle vara berättigade att dominera, exploatera och även förinta de som sågs som underlägsna raser. Det skedde en avhumanisering, där vissa raser inte sågs som människor utan ansågs stå närmare vissa djur, exempelvis apor.

Dessa tankegångar fick sin stora spridning under den europeiska kolonisationen under 1800-talet. Baserat på tankar om civilisations- och utvecklingslära sågs främmande kulturer som tidigare utvecklingssteg i mänsklighetens historia. Stadier som den europeiska civilisationen sedan länge passerat. Kampen för den egna rasens överlevnad skulle berättiga förslavandet eller utplånandet av andra underlägsna raser. Rashygien (eugenik) sågs av många som en etablerad vetenskap och genom bland annat tvångssterilisering skulle "folkstammen" utvecklas och hållas ren.

Rasism och kolonisering hänger samman. Sverige spelade visserligen en mer underordnad roll i den kolonisering som skedde utanför Europa, men var desto mer aktiv när det gällde att kolonisera områden som Sápmi. Den biologiska rasismen hade ett starkt politiskt stöd i Sverige, vilket bland annat visades genom grundandet av Statens institut för rasbiologi år 1922, som upphörde först 1958.⁵⁸ Även tvångssteriliseringslagarna 1934 och 1941 är uttryck för den biologiska rasismens starka ställning under denna tid.

Den biologiskt baserade rasismen har som sammanhållen tankemodell blivit grundligt tillbakavisad, och ytterst få förespråkar den öppet idag. Den finns emellertid kvar i form av mer eller mindre omedvetna föreställningar och rasistiska stereotyper. Inte minst har sådana uttryck kritiserats inom film, teater, böcker och vardagsspråk.

Dagens rasism tar, enligt många samhällsforskare, sig andra uttryck genom att den istället för biologi utgår från begreppen kultur och nation; men det är fortfarande skillnader mellan människor som betonas.⁵⁹ Förespråkare för detta synsätt menar att kulturer och nationer har en kärna (essens) som inte förändras och som dess medlemmar föds in i. De anser att kulturer omfattar grundläggande levnadsvanor och tankesätt som är svåra och egentligen inte önskvärda att förändra. Och de menar vidare att

⁵⁸ NE (2018) Nationalencyklopedin, Statens institut för rasbiologi.

⁵⁹ NE (2018) Nationalencyklopedin, kulturrasism; Dovidio m.fl. (2010).

vissa kulturer står väldigt långt från varandra när det gäller normsystem och levnadsvanor. När dessa möts förutsätts det uppstå konflikter och problem. Därför bör de, enligt detta synsätt, inte blandas. Dock kan man överge sin ursprungliga kultur och anamma majoritetsbefolkningens kultur och nationella identitet (assimilation). Kulturer och nationer bör enligt detta synsätt inte blandas, utan leva sida vid sida genom så kallad etnopluralism.⁶⁰ Förespråkare för detta synsätt ser invandring som något negativt, och särskilt den som kommer från områden vars kulturer skiljer sig kraftigt från den egna.

Institutionell och vardagsrasism

I likhet med diskriminering kan rasism ske på olika nivåer. Den institutionella rasismen tar sig uttryck som formella bestämmelser, som exempelvis vem som har tillträde till vissa platser, får bo i vissa områden eller sitta på bestämda platser på bussen. Detta kännetecknade både apartheidsystemet och den öppna rasismen i sydstaternas USA. I dag är denna typ av formella regelverk sällsynta, men andra former av strukturell rasism kan finnas kvar och mer eller mindre omedvetet påverka individers handlingar. En del forskare använder begreppet rasifiering i bemärkelsen människors föreställningar, fördomar och myter om ras och hur detta påverkar deras relationer till andra och deras handlande.⁶¹ Vithet blir här en särskiljande faktor mellan människor och där icke-vita kan utsättas för strukturell diskriminering.

Vardagsrasism är ett annat begrepp som handlar om de handlingar som fungerar diskriminerande i vardagssituationer.⁶² Det kan gälla allt från att känna sig övervakad i affären på grund av sitt utseende till att få enkla frågor som ”Var kommer du ifrån?”, även om man är född i Sverige. Eller exkluderande kommentarer som ”Så här gör vi inte i Sverige!” I andra fall kan det handla om skämt kring klädsel, utseende eller hudfärg. Ytterligare exempel är när samer, romer eller svarta kallas för ord som de upplever som kränkande. Det är alla dessa små vardagshandlingar som sammantaget formar den strukturella rasismen.

⁶⁰ Dahl (2018).

⁶¹ Molina (1997).

⁶² Essed (1991).

Profilering

Ras- eller etnisk profilering är ett annat exempel där utseende spelar roll. I detta fall utifrån polisens arbetssätt för att identifiera möjliga kriminella. Svarta personer i Storbritannien löper exempelvis sju gånger så stor risk att bli stoppad av polis för ”stop and search” jämfört med vita.⁶³ I Sverige förs inte motsvarande statistik, men studier visar exempel på när personer upplever sig bli omotiverat stoppade eller särbehandlade av polis eller passkontrollanter på grund av hudfärg, klädsel eller utseende.⁶⁴ Polisens bemötande är avgörande för hur personen kommer att uppleva sådana situationer.

Postkolonialism

Postkolonialism är en tankeströmning som ställer frågan vilken roll det koloniala arvet spelar i dagens värld.⁶⁵ Det är en ståndpunkt som menar att västerlandet fortfarande är dominerat av ett kolonialt tänkande, som grundas i en syn där västerländsk kultur anses stå över andra kulturer. Det som inte är västerländskt ses som annorlunda, främmande och dess motsats.

Handlingar och förhållningssätt formas mer eller mindre omedvetet utifrån koloniala tankemönster som ser ”väst” som modernt och rationellt medan ”öst” är förmodernt, irrationellt och mystiskt. Sådana omedvetna tankemönster anses påverka en västerländsk majoritetsbefolknings synsätt och handlingsmönster i förhållande till olika migrantgrupper. Exempelvis kan det ta sig uttryck i förslag om att föräldrar från invandratäta förorter ska gå i obligatoriska föräldraskolor. Det är högst osannolikt att liknande krav skulle ställas på barnfamiljer från Djursholm.

Kritik och antirasism

Eftersom rasism som fenomen under många år inte stod högt upp på den svenska politiska dagordningen, diskuterades förekomsten eller dess uttryck i mycket liten omfattning. Den dominerande föreställningen var under lång tid att ”I Sverige är vi inte rasister”. Under de senaste åren har

⁶³ Ministry of Justice: Statistics on Race and the Criminal Justice System (2016).

⁶⁴ Mulinari (2017).

⁶⁵ Loomba m.fl. (2005); Loomba (2008).

Faktaruta:

Xenofobi, antisemitism, islamofobi, antiziganism och afrofobi

Främlingsfientlighet eller xenofobi grundas i en rädsla eller ovilja mot främlingar, vilket kan vändas mot vissa invandrargrupper. Ett närliggande begrepp är etnocentrism, där man ser den egna kulturen som central och där andra kulturer värderas utifrån det egna normsystemet. Andra kulturer nedvärderas sett i förhållande till den egna. **Antisemitism** betyder fientlighet, förföljelse eller fördomar mot judar, som etnisk eller religiös grupp. Dess historiska och nutida konsekvenser är väl kända. På senare år har antisemitismen åter blivit mer framträdande i vissa svenska städer. Även **antiziganism** har en lång historia i Sverige och baseras på en stereotypisk bild av romer som grupp samt att de har vissa egenskaper. Antiziganismen fick stora konsekvenser för romernas möjligheter att bli bofasta, få arbete eller bedriva näringsverksamhet i Sverige. Även i Europa var och är romernas situation utsatt. I flera europeiska länder hölls de som slavar långt in på 1800-talet. Även **islamofobi** har växt fram i Sverige under de senaste 30 åren. Den baseras på fördomar om och motvilja mot islam och muslimer. Den leder till handlingar som angriper, exkluderar eller diskriminerar människor, på basis av att de är eller antas vara muslimer och associeras till islam. **Afrofobi** är slutligen ett samlingsbegrepp för rasism, diskriminering och hatbrott mot afrikaner och människor av afrikansk härkomst. Oftast gäller det svarta som har sitt ursprung söder om Sahara. I likhet med de andra tankeströmningarna grundas de på föreställningar och stereotyper av människor utifrån sitt utseende och tillskrivs vissa egenskaper.

dock en debatt inletts om vårt eget koloniala arv och den rasism som exempelvis samer som ursprungsbefolkning (och andra minoritetsgrupper) utsätts för.

Sedan 1990-talet har en mer eller mindre sammansatt antirasistisk rörelse växt fram, som kritiserar olika former av rasistiska uttryck. Biologisk rasism som ideologisk ståndpunkt är i det närmaste omöjlig att få brett stöd för i dagens politiska debatt. Däremot drabbas många personer genom enskilda handlingar och så kallad vardagsrasism. Det finns också mindre grupper och individer som har uppfattningar om att den vita rasen är hotad

och på väg att utplånas. Föreställningar om den ensamme raskrigaren har lett till systematiskt dödligt våld mot invandrare, till exempel ”lasermanen” John Ausonius i Stockholm och Peter Mangs i Malmö.⁶⁶

Det finns även grupper som vänder sig mot kulturella eller religiösa olikheter utifrån rasistiska motiv. Dessa ståndpunkter brukar kallas för kultur-rasism. I grunden delar de den biologiska rasismens tankar om att skillnader mellan befolkningsgrupper, i det här fallet kulturer, är så stora att de är omöjliga att överbrygga. En annan aspekt av detta tankesätt är att det finns hierarkier mellan kulturer och att vissa ses som mer utvecklade och moderna än andra.

Ibland kan det vara svårt att skilja mellan relevant kritik mot kulturellt eller religiöst grundade föreställningar och handlingsmönster och kritik utifrån rasistiska motiv. Exempel på det första kan vara kritik mot bristande jämställdhet i religiösa församlingar, hederskulturer som drabbar unga kvinnor, könsseparation i skolor eller andra uttryck som bryter mot svensk lagstiftning eller föreskrifter. Sådan kritik har förts fram under många år när det gäller svenska kyrkan, politiska församlingar, skambeläggning mot ensamstående mödrar eller pojk- och flickläroverk och borde egentligen inte vara något kontroversiellt. Det blir dock problem när kritiken sätts in i ett rasistiskt sammanhang (diskurs),⁶⁷ som egentligen riktas mot en specifik etnisk eller religiös grupp, med kravet att de ska assimileras eller flytta från landet. Samtidigt blir det problem om all kritik uppfattas som uttryck för rasism, islamofobi eller antisemitism. En viktig fråga blir därför: När kan kritik egentligen ses som rasism, främlingsfientlighet eller utgöra en värdekonflikt som är viktig att debattera?

Utsatta områden, rasism och stigmatisering

Är utsatta områden ett resultat av strukturell rasism och/eller utsätts deras befolkningsgrupper för rasism i olika former? Enligt vissa forskare smälter ekonomisk och etnisk segregation samman med föreställningar och myter om raser och etnicitet.⁶⁸ Flyktingar med bristande ekonomiska resurser koncentreras till vissa hyreshusområden. Men de påverkas inte bara

⁶⁶ Gardell (2016).

⁶⁷ Sätt att prata och handla i förhållande till ett fenomen.

⁶⁸ Se tidigare diskussion om rasifiering.

av att de är ekonomiskt resursfattiga, utan även av att de kategoriseras som invandrare, har en viss etnicitet eller bedöms utifrån graden av vithet. Andra liknande föreställningar är att utsatta områden beskrivs som icke-svenska eller exotiska. Förutom denna mer strukturella form av föreställningar finns det otaliga vittnesmål om hur enskilda människor upplever diskriminering i sin vardag. I vilken grad detta kan tillskrivas rasism eller fördomar kan diskuteras. Oavsett vilket kan många, och särskilt ungdomar, känna sig utsatta, exkluderade och övergivna.⁶⁹ De upplever sig inte få samma möjligheter som andra ungdomar, blir osynliggjorda eller framställs som hotfulla eller som problem.⁷⁰ Att bli utdefinierade som "icke-svenskar" får stor betydelse för deras identiteter. Detta kan i sin tur få allvarliga samhällskonsekvenser om stora grupper känner sig exkluderade och inte upplever sig vara en del av det svenska samhället.

Många utsatta områden är stigmatiserade. Därför blir det, som vi nämnde tidigare, problematiskt att skriva om de problem som finns där. Risker är att sådana beskrivningar tas till intäkt för att tillskriva dessa områden än mer negativa egenskaper. Samtidigt är utgångspunkten för oss som författare att de som bor i utsatta områden ska ha samma rättigheter och möjligheter som alla andra i Sverige. Det gäller inte minst trygghet och säkerhet genom ett fungerande rättssamhälle. För det krävs att vi tar problemen på allvar, att vi öppet diskuterar förhållanden som inskränker de boendes rättigheter och trygghet. Det handlar om att ifrågasätta lokala maktordningar och att skärskåda organisationers sätt att fungera. Inte minst handlar det om att fundera på hur diskriminering och rasism kan ta sig både strukturella uttryck och vardagsuttryck i dagens samhälle.

⁶⁹ Gerell och Hallin (2014).

⁷⁰ Sixtensson (2018).

5. FASTIGHETSUTVECKLING – PÅGÅENDE FÖRÄNDRINGS- PROCESSER PÅ BOSTADS- MARKNADEN

Stig Westerdahl

Miljonprogrammet

Miljonprogrammets bostadsområden förknippas i politisk debatt och media ofta med våldsam och välorganiserad brottslighet. Det blir ytterligare ett problem som områdena kopplats samman med. Områdena har tidigare setts som felaktigt planerade, genom okänslig separering av trafik och människor, samtidigt som de beskyllts för att ha torftiga utemiljöer. Andra kritiker har angripit byggnadernas arkitektur, invändigt likaväl som för fantasilösa fasader. Under en tid stod deras tomma lägenheter som symbol för en överoptimistisk byggpolitik och idag får trångboddheten illustrera bostadsbristen. Miljonprogrammen har alltså varit ifrågasatta sedan de byggdes och fått känna av nationens politiska och ekonomiska vågrörelser – de har blivit samhällets skvalprännor.

Samtidigt kan områdena betraktas som en framgångssaga. Det var verkligen möjligt att 1965–1975 bygga en miljon bostäder i Sverige genom en massiv mobilisering, politisk vilja, finansiell kraftsamling och drivna produktionsmetoder. Det möjliggjordes i ett land som stod mitt uppe i det som kallats rekordåren. All denna byggproduktion var visserligen inte lägenheter i storstädernas ytterområden, men en betydande del byggdes här och påminner om en unik epok i Sveriges bostadshistoria.

När vi i detta kapitel ska resonera kring fastigheters och bostäders betydelse i utsatta områden tar vi spjärn i denna historia. Vi vill påminna om betydelsen av bostäderna och det byggda samt betona hur viktigt det är

att ha fastighetsföretag som tar hand om både hus och människor. Vi tecknar också en bild av hur delar av dagens miljonprogram formas av helt andra krafter än de som ursprungligen skapade miljonprogrammet.

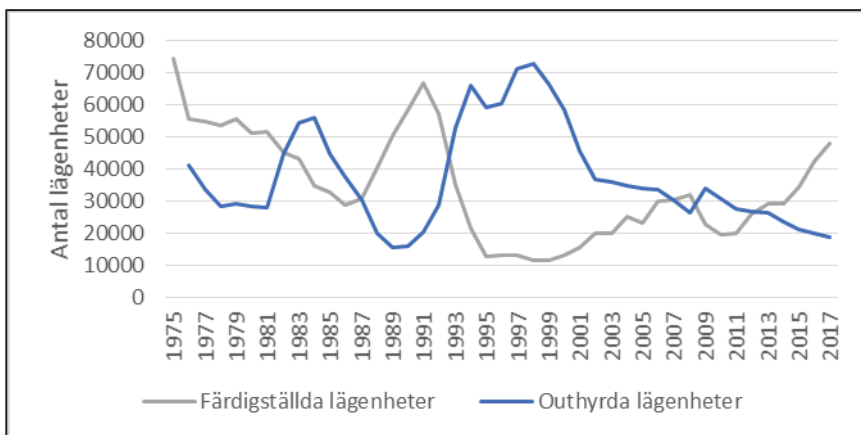
Historia

Nästan alla Noas "särskilt utsatta områden" är miljonprogramsområden som tillkom när landets starka industrier behövde arbetskraft från när och fjärran och bostäderna inte räckte till. Runt om i Sverige byggdes lägenheter och egna hem, med särskild betoning på orter med framgångsrika exportföretag: Stockholm, Göteborg, Malmö och en rad mindre som Borås, Landskrona, Helsingborg, Norrköping, Örebro ... ja listan kan göras lång.

Men samtidigt som bostäderna stod klara på 1970-talet inföll en industriell kris som i grunden förändrade svensk ekonomi. Arbetskraftsinvandringen minskade kraftigt, många jobb i textilindustrin, på varv och i sammansättningsfabriker flyttade till andra länder. För miljonprogramsområdena innebar det tomma bostäder. De bolag (mestadels kommunala) som ägde och förvaldade bostäderna fick ofta stora ekonomiska problem.

I nästa steg fylldes många av lägenheterna av en ny migrationsvåg och från 1990 och framåt kunde bolagen se andra hyresgäster flytta in. Detta förändrade också sammansättningen bland hyresgästerna; forskare har beskrivit det som att de kommunala allmännyttiga bolagen kom att bli "social by default."⁷¹ De menade alltså att dessa bostäder inte var tänkta som sociala bostäder, men i praktiken kom att fungera som sådana. Landets politiker har varit eniga om att vi skulle ha en bostadspolitik som är lika för alla (tänk på innebörden av "allmännytta") och ingen "social housing" (socialbostäder som prövas utifrån inkomst och behov som finns i de flesta andra länder). Landet fick nu bakvägen en särskild bostadssektor för fattiga, arbetslösa och socialhjälpstagare. Miljonprogramsområden i storstädernas ytterområden blev kategoribostäder, fastän det politiska syftet var att blanda olika upplåtelseformer och sociala grupper.

⁷¹ Magnusson och Turner (2008).



Figur 5.1. Färdigställda och outhyrda lägenheter 1975 – 2017. Mellan 1990 och 1998 steg antalet outhyrda lägenheter drastiskt för att därefter sjunka. Källa: SCB (2018c).

Den här historien är inte okänd som bakgrund till dagens situation. Mindre känt är de olika insatser som gjorts för att komma till rätta med den. De kommunalt ägda bolagen har varit aktiva också genom sin fastighetsförvaltning⁷². Det är främst tre samhällssektorer som funnits kvar i miljonprogramsområdena under hela deras historia: fastighetsbolagen, för- och grundskola och den kommunala socialförvaltningen. Frågan om polisens närvaro diskuteras i andra delar av boken, liksom den större frågan om det vi kallar ett institutionellt tillbakadragande. Men åter till fastighetsföretagen: vad har de bidragit med i sammanhanget?

Den vardagliga förvaltningen

”Förvaltning” är inget upphetsande ord. Men i det omhändertagande av bostadsområden som ordet rymmer, finns en betydelse som ofta glöms bort. Det finns gott om exempel som belyser hur fastighetsbolag med sin närvaro på gårdar och i trapphus skapat lugn. De har en bra kännedom om sina hyresgäster och bolagen vet vad som händer. Genom att följa tips och klagomål kan de ringa in besvärliga trappuppgångar och med sina bostadssociala insatser kan de stävja konflikter och missämja.

⁷² Salonen (2015).

Detta vardagliga arbete utträttas av en mängd olika yrkesgrupper: bovärdar, fastighetsskötare, bosociala utvecklare, kvartersvärdar; alla gör de insatser för att försöka hålla samman lokalsamhället och hyresgästerna. Dessa och andra anställda lagar inte bara kranar eller tömmer avfall, utan säger också till kvarterets ungar, hjälper till i kontakter med myndigheter och försöker lära ut tvättstugans mysterier. Genom sin närvaro kan de också bli bryggor till kommunen och andra delar av myndighetsverige.

Betydelsen av denna vardagsgrå förvaltning visas tydligast när den saknas. Herrgården i Rosengård (Malmö) ägdes 2004 – 2012 av det norska riskapitalbolaget ACTA. De lät ett lokalt bolag sköta förvaltningen, med minimal närvaro och mycket begränsad tillgänglighet. Konsekvenserna blev förfärande när kackerlackor upptäcktes, lägenheter och fasader förföll, försäljningen av andra-, tredje- och fjärdehandskontrakt florerade (till del med hjälp av fastighetsförvaltarna), många mantalsskrevs i samma lägenhet och en välorganiserad uthyrning av madrasser fyllde en anseelig del av lägenheterna.

De problem som följde växte också ägarna över huvudet och de sålde 2012 de 867 lägenheterna till det privata bolaget Victoria Park, som tog hand om lägenheterna på ett helt annat sätt. Detta börsnoterade malmöföretag har också kommit att bilda skola för en ny form av fastighetsföretagande i miljonprogramsområden. De kompletterar de tidigare dominerande aktörerna, de kommunala allmännyttiga fastighetsföretagen. För att förstå denna utveckling i dagens miljonprogramsområden, krävs också att den förändrade situationen för allmännyttan tecknas.

Allmännyttan

Miljonprogrammets tomma lägenheter under 1990-talet skapade en tuff situation för de allmännyttiga kommunala bostadsbolagen. Samma tid lades bostadspolitik om, med ett tydligare marknadstänkande och färre statliga insatser. Det innebar ett första steg mot att bolagen kom att mista sin särställning; de var nu vanliga bostadsföretag, men med en stor del ekonomiskt utsatta hyresgäster och med ett växande renoveringsbehov. De stora bestånden från miljonprogrammet krävde nu allt större insatser, i form av upprustningar och energiinsatser. Men utmaningarna tog inte slut med det.

När Sverige gick med i EU, ifrågasattes systemet med allmännyttiga kommunala bolag av de svenska privata fastighetsägarna. Fastighetsägarförbundet satte igång en process med hot om rättsliga åtgärder, politiska processer och kontakter med EU-organ. Detta avslutades, i varje fall temporärt, 2011 med en ny lag som syftade till att tydliggöra spelreglerna för de kommunala bolagen. Lagen fastslog att de nu skulle agera enligt affärsmässiga principer och inte längre vara hyresledande på sina orter.

Samtidigt behölls kravet på samhällsnytta och lagen fastslog att bolagen var viktiga aktörer för den kommunala bostadsförsörjningen. Affärsmässighet och socialt ansvarstagande var lagstiftarnas krav på allmännyttan⁷³. Hur skulle bolagen klara att förvalta sina bostäder från 1970-talet med de sociala problem som kännetecknade en stor del av beståndet och ett växande underhållsbehov?

Svaret är att förvaltningen kom att bli allt mer relationsinriktad och ansvarstagande, åtminstone i en stor del av bolagen. Det gjordes också insatser med upprustning i en del av bolagen under 2000-talet, även om problemen kvarstår för många. De stora bolagen i storstäderna har numera också en hyfsad ekonomi, eftersom bostadsbristen gör alla lägenheter eftertraktade. En del av lösningen har också varit att bolagen länge avstod från nyproduktion, med de konsekvenser vi ser idag. Och ibland har lösningen varit att sälja delar av beståndet, något vi behandlar i nästa avsnitt.

Nya aktörer i miljonprogramsområden

De kommunala fastighetsbolagen har aldrig ägt alla bostäder i miljonprogramsområden. Här finns bostadsrätter och egnahem, men också hyresfastigheter ägda av privata fastighetsägare. En del av dessa har varit finansiella spekulationsobjekt, som i det tidigare exemplet med ACTA i Herrgården. Andra har varit mer seriösa och långsiktiga ägare. De senaste åren har sett en ny utveckling ta fart, där Victoria Parks köp av Herrgården kan ses som en trendbrytare.

Det som var nytt med Victoria Park var den nära kopplingen mellan finansmarknaden, fastighetsförvaltning och ett systematiskt arbete med renovering av lägenheterna. Deras affärsidé är att köpa hyresfastigheter i

⁷³ Grander (2018).

storstädernas ytterområden, alltså miljonprogramområden helt enkelt. Sedan renoveras lägenheterna när de står tomma och med den hyresförhandlingsordning som finns fastställs nya högre hyror utifrån vilka insatser som görs. Konzeptrenoveringar används ibland som benämning av detta tillvägagångssätt.

Detta är mycket formaliserat: företagen renoverar kök och badrum, åtgärdar ytskikt eller gör andra insatser. Sammantaget innebär det att hyran höjs enligt fastställda principer. En annan konsekvens för Victoria Park och andra bolag som följer denna modell är att värdet på fastigheterna stiger. Byggnaderna värderas varje år och detta redovisas i bolagens bokslut. Denna värdestegring är viktig, eftersom den också ger en vinst för bolaget, även om den inte är "realiserad", eftersom fastigheterna inte är sålda. Det är samma sorts orealiserade eller fiktiva vinst du kan göra på din bostadsrätt eller villa när det ges ett högre värde, men som här får helt andra konsekvenser.

Genom dessa värdestegringar och vinstökningar får bolagen lättare att attrahera kapital. Det betyder att de kan ge ut fler aktier i olika former, som investerare köper. Victoria Park har härmed kunnat växa kraftigt under senare år och deras aktie har också stigit i värde. Företaget ägs från 2018 av det stora tyska fastighetsbolaget Vonovia. En rad andra bolag agerar på liknande sätt. Willhem och Rikshem ägs av svenska pensionsfonder, som har direktiv att äga fler fastigheter och därför köper upp områden i delar av Sverige. Andra köpare är privata investerare, som Stena fastigheter, som handlar bostäder bland annat i Landskrona och världens största riskkapitalfond Blackrock, som äger liknande fastigheter via sin svenska arm Hembla (tidigare D. Carnegie).

Kapitalplaceras intresse för svenska miljonprogramsområden har alltså resulterat i ett lite okänt "bostadsrally". Priset på hyresbestånd i bland annat Rinkeby (Stockholm), Gottsunda (Uppsala) och Araby (Växjö) steg, eftersom kapitalstarka aktörer konkurrerade. När bolagen får betala mer, krävs högre hyreshöjningar för att motivera köpet och tillfredsställa de som har sina pensioner i svenska AP-fonder eller de som investerar i internationella investeringsfonder. Samtidigt stiger hyrorna och mer betal-

ningsstarka hyresgäster flyttar in. Dessutom minskar mängden prismässigt överkomliga bostäder och situationen för många bostadslösa blir än besvärligare.

Business Improvement Districts

Denna utveckling – där riskkapitalister och pensionsfonder köper upp hyresfastigheter i miljonprogramsområden för att renovera vakanta lägenheter, höja hyrorna och skapa vinster genom värdestegringar – kan också kopplas till en annan populär trend i stadsutvecklingen; det som kallas BID och uttyds Business Improvement Districts. Förlagan är amerikansk och kanadensisk och innebär, i sin ursprungliga form, att en privat och fristående organisation ges rätten att inkassera extra skatt från kommersiella fastighetsägare. Syftet är att finansiera lokala satsningar inom ett avgränsat område. Svensk lagstiftning ger inte denna möjlighet, varför BID ser annorlunda ut här med frivillighet, avsaknad av beskattningsrätt och ett kommunalt planmonopol, som inte ger fastighetsägare samma starka roll i planeringen som i till exempel USA eller Storbritannien.

Det betyder att BID i Sverige tar sig olika former. I Sofielund i Malmö är det ett frivilligt samarbete mellan fastighetsägare som leds av en person som är finansierad av Malmö stad.⁷⁴ I andra exempel har fastighetsägarna en större finansiell roll, men det finns några gemensamma drag. Oftast beskrivs BID som ett framgångsrecept, där samarbete mellan olika intressenter är nyckeln.

Framgångshistorier från andra länder är viktiga i marknadsföringen av BID.⁷⁵ Bryant Park i New York lyfts ofta fram som ett lyckat exempel, med ett område som kunde rustas upp genom BID som startade 1988. Brottskurvor pekade neråt, människor kände sig trygga i kvarteren och den öppna droghandeln försvann, samtidigt som fastighetsvärdena ökade. Hit går också många studiebesök från bland annat Sverige.

⁷⁴ Kronkvist och Ivert (2017).

⁷⁵ Tait och Jensen (2007).



Figur 5.2. Informationsskylt i Bryant Park, New York. Foto: Per-Olof Hallin.

Men det finns också en mer kritisk bild av stadsutveckling som drivs enligt BID-principer. Ifrågasättandet följer i huvudsak två linjer. En invändning pekar på farorna med att offentliga platser i staden blir privatiserade och styrs av privata intressen. Det innebär att inflytandet för folkvalda och de boende minskar och mer konkret att privata väktare kan besluta om vilka som får vistas på marken och vilka verksamheter som kan tillåtas när statens rättsskipning och polisverksamhet överläts till privata intressen.⁷⁶ Den andra kritiska linjen lyfter fram riskerna med förflyttning av

⁷⁶ Zukin (2010).

människor som inte har tillräckliga ekonomiska resurser att bo kvar. Innerstäder som präglas av BID styrs enligt fastighetsekonomiska principer, i förhoppning om stigande värden, vilket innebär att delar av befolkningen inte anses önskvärd och områdena blir mer likriktade.⁷⁷

Det finns aspekter som förenar privata kapitalintressens investeringar i miljonprogramområdenas bostadsområden och tankarna bakom BID. Få aktörer motsätter sig en fysisk upprustning eller att brottslighet bekämpas, vilket är argument bakom både konceptrenoveringar och BID-satsningar. Ett annat motiv, som också många ställer sig bakom, är idén om en mer blandad verksamhet eller befolkning, för att öka attraktiviteten i områden eller staden i dess helhet. Det är dock inte helt enkelt att knyta minskning av brott eller ökad attraktivitet till just BID-etableringar, eftersom effekterna kan höra samman med en rad olika insatser av offentliga och privata aktörer som görs i ett område.

Samtidigt ruvar farorna med höjda hyror eller fastighetspriser, där resurs-svaga tvingas bort. Detta har vi redan sett på Manhattan i New York och i andra storstäder. Vi riskerar att ställas inför liknande problem i Sverige, när allt fler lägenheter med relativt låg hyra försvinner i våra förortsområden och ersätts av lägenheter som renoverats med hyreshöjningar upp till 50 procent. Om fattiga hushåll inte längre kan bo kvar i dagens miljonprogramsområden och inte heller har möjlighet att skaffa en ny bostad som bostadssituationen ser ut: vart ska de då ta vägen och vad innebär denna utsatta situation för samhället i stort? Riskerar vi i framtiden bostadsområden med ännu större problem och utsatthet än de vi har idag och som denna bok behandlar?

⁷⁷ Pull och Richard (2019).

DEL 2: UTSATTHETENS
KONSEKVENSER:
KRIMINALITET OCH
OTRYGGHET

Scenario 2: Isolering

”Begreppet utsatt område blir allt mer synonymt med total isolering från övriga samhället.”

En ny finanskris

Året är 2030. Efter en god ekonomisk utveckling fram till början av 2020-talet inträffar en ny internationell finanskris, med minskad sysselsättning och hög arbetslöshet i Sverige som följd. Särskilt drabbas högt skuldsatta hushåll, lågutbildade och utlandsfödda. Statens och kommunernas budgetar visar på stora underskott, vilket leder till nedskärningar inom statliga och främst kommunala verksamheter. Samtidigt ökar arbetsbördan för dem som blir kvar och arbetsvillkoren försämras. Särskilt kvinnor i offentlig sektor drabbas, med ökade sjukskrivningstal som följd. Arbetslöshet och utförsäkringar gör att många tvingas leva på försörjningsstöd. Det är särskilt svårt att upprätthålla välfärdstjänster i utsatta områden.

Turerna kring Brexit får stora negativa konsekvenser, inte bara för Storbritannien utan även för EU. Förutom de ekonomiska aspekterna utvecklas en misstro mellan tongivande aktörer i de olika länderna. Denna förstärks genom att EU inte kan komma överens om en gemensam flyktingpolitik. Flera spektakulära terrorhandlingar underblåser invandringskritiska strömningar i de flesta länder. Internationella konflikter leder till nya flyktingströmmar till Europa, där Sverige tar emot relativt stora grupper. Därmed ökar befolkningen genom migration, men även genom födelseöverskott. Ökningen sker främst i storstadsområden och i utsatta områden

sker en stark befolkningstillväxt, genom ökad inflyttning i befintligt bostadsbestånd.

Politiska konflikter

Den ekonomiska krisen leder till politiska motsättningar. Både höger- och vänsterpopulistiska rörelser stärks och vid valet 2022 får de sammanlagt 36 procent av rösterna. Det är omöjligt att bilda regering med ett stabilt underlag som inte inkluderar någon av dessa. Extraval utlyses, men situationen förblir oförändrad. Det är fortsatt svårt att bilda stabila regeringar. Försök görs med olika minoritetsregeringar, men de blir kortvariga och det börjar talas om en stor koalition över blockgränserna. Den relativt stora flyktinginvandringen leder till krav på ändrad asylrätt. Den motsättning som började skönjas i slutet av 2010-talet, mellan medborgliga och mänskliga rättigheter, blir än mer framträdande i början av 2020-talet. Mer extrema och våldsinriktade rörelser växer, men är fortfarande få vad gäller antalet medlemmar. Flera attentat riktas mot flyktingboenden och även mot moskéer. Initiativ tas till självförsvarsgrupper i utsatta områden, men har hittills inte vunnit mer omfattande stöd. Mätningar visar att såväl den generella tilliten som tilliten till lokalsamhället minskar i utsatta områden.

Luften går ur bostadsmarknaden

Bostadsmarknaden drabbas kraftigt av finanskrisen och bostadsbyggandet rasar. Bankernas räntor stiger kraftigt och många högt skuldsatta hushåll tvingas lämna sina bostäder. Bostadskrisen blir dubbel. Å ena sidan finns det tomma bostäder i mer exklusiva lägen, å andra sidan uppstår en ökad konkurrens om lägenheter med lägre hyror. Uppdelningen av bostadsmarknaden förstärks, med en ännu tydligare uppdelning mellan ekonomiskt resursstarka och resurssvaga hushåll. De få bostäder som byggs är främst för resursstarka och utformas i allt högre utsträckning som "gated communities". På grund av kommunernas dåliga ekonomi säljs allmännyttan ut i allt högre utsträckning, och därmed försvinner den indirekta politiska kontrollen över delar av bostadsmarknaden. I utsatta områden sker en ökad koncentration av ekonomiskt resursfattiga hushåll, med annan etnisk bakgrund än svensk. Många privata och allmännyttiga fastighetsföretag gör bara nödvändigt underhåll av bostäder och boendemiljöer i utsatta områden. Investeringarna är kortsiktiga. Andelen hyresrätter är oförändrad och hyrorna stiger. Fastighetsföretag som i slutet av

2010-talet gjorde stora sociala satsningar slutar med detta, av ekonomiska skäl.

Försämrade levnadsförhållanden i utsatta områden

I utsatta områden ökar trångboddheten och den olovliga andrahandsuthyrningen. På grund av nedskärningar inom välfärdssektorn, ökad arbetslöshet, bostadsbrist och höjda hyror minskar omflyttningen och fler bor kvar i sina, många gånger för små, lägenheter. Den etniska heterogeniteten ökar genom att nya grupper flyttar in. Få med svensk bakgrund eller individer som bott länge i landet bor kvar. Händelser i omvärlden får ofta stark lokal påverkan.

Barn och ungdomars uppväxtförhållanden försämras gradvis och fler behöver stöd i hem och skola. Förskolor och skolor får svårt att rekrytera behörig personal. Efter en lång period med positiv utveckling klarar allt färre barn grundskolan och gymnasiet med godkända betyg. En särskilt utsatt grupp är ensamstående kvinnor med barn, som får en kraftigt försämrad ekonomisk situation. Antalet som lever på försörjningsstöd och under den relativa fattigdomsgränsen ökar kraftigt. Endast en mindre andel hushåll i utsatta områden har arbete och egen inkomst. Ohälsotalen ökar.

Svårt för det lokala näringslivet

Befintliga företag i utsatta områden har svårt att upprätthålla sina verksamheter och gå med vinst. Servicen försämras och lokala arbetstillfällen minskar. Kriminella strukturer får större inflytande på näringsverksamheterna, bland annat genom informella lån, ”beskydd” och tillgång till stöldgods. Efter protester med start i Husby under sent 2010-tal, då många näringsidkare protesterade mot de kriminella nätverken, har rädslan ökat för repressalier. Näringsidkare tvingas anpassa sig eller lägga ned sina verksamheter.

Ett dubbelsidigt föreningsliv

Sedan tidigare finns det ett stort antal föreningar i utsatta områden. Vissa börjar allt mer satsa på att stärka den egna gruppen, bland annat genom olika försörjningsstrategier och socialt stöd. De har stark lokal påverkan, men främst inom den egna gruppen eller släkten. Samtidigt utvecklas ett missnöje bland många och den känsla av orättvisa och övergivenhet som

funnits sedan början av 2000-talet växer sig starkare. I vissa områden förekommer det lokala grupper som försöker organisera missnöjet. I andra bildas det medborgargarden som bevakar sina bostadsområden. Sociala medier används i allt större utsträckning för att kanalisera och mobilisera protesterna. Avståndet mellan myndigheter och den politiska nivån upplevs bli allt större och boende tycker sig inte ha representanter i det politiska systemet. Få känner sig sedda och erkända.

En fördjupad poliskris

Satsningen på att utbilda fler poliser stannar av i början av 2020-talet och polisbristen förvärras. Det utbildas inte tillräckligt många och i vissa fall utbildas fel personer. Arbetsvillkoren har kraftigt försämrats hos samhällsbärande institutioner. Förutom en större arbetsbörda förekommer det våld, hot om våld och försök till otillbörlig påverkan. Många undviker att arbeta i det som uppfattas som problematiska områden. Arbetet med områdes- och kommunpoliser som inleddes i slutet av 2010-talet stannar av och börjar gradvis avvecklas. Detsamma gäller de satsningar som gjordes på brottsförebyggande åtgärder. Polisen blir allt mer inriktad på ingripandeverksamhet och tappar många gånger kontakten med de bostadsområden de ska arbeta i. Många upplever en frustration över att inte kunna utföra ett bra arbete. Personalomsättningen är hög. Från vissa högergrupperingar väcks förslag om att sätta in militär i utsatta områden.

Kriminell påverkan

Den kraftiga försämringen av generella välfärdsåtgärder samt försämringar inom polis och rättssystem har lett till ökat utrymme för andra aktörer att ta plats. Det har i många fall också lett till ökad kriminalitet. Brottsligheten i utsatta områden stiger och boende upplever en större otrygghet i bred bemärkelse. Färre brott klaras upp och tystnadskulturen förstärks. Allt färre anmäler brott eller vittnar. Tilliten till samhällets institutioner minskar och öppnar upp för alternativa parallella maktstrukturer. Otillbörlig påverkan, parallell rättsskipning och kriminellt villkorad ”trygghet” blir vanligt. Fler ungdomar ser kriminalitet som en möjlig inkomstkälla och färre vuxna sätter gemensamt gränser mot problembeteenden.

Lokala kriminella nätverk organiserar sig på flera nivåer och i vissa bostadsområden får de full territoriell kontroll. Det kan leda till konflikter

med polis men också med andra kriminella grupperingar som vill få tillgång till den olagliga marknaden. Efter attacker mot polisstationer och enskilda poliser i början av 2020-talet har det fysiska skalskyddet prioriterats, med ökad distans till medborgarna som följd. I andra bostadsområden finns det kartell- eller monopolbildningar av den kriminella marknaden. I dessa är den yttre konfliktnivån låg, men det finns ett stort våldskapital. De boende drabbas genom risken att utsättas för våld, men också genom den stora otrygghet som finns i bostadsområdet.

I vissa utsatta områden förstärks de släktbaserade nätverken. Vissa av dem är även kriminellt aktiva. De är ofta sammanflätade med religiösa samfund samt närings- och föreningsliv och har kontakter i flera länder. Släktöverhuvud får en central roll i nätverken, men också som medlare i olika konflikter. Myndigheter har svårt att få en bild av hur de är organiserade och fungerar. I flera bostadsområden ersätter dessa nätverk en icke-fungerande stat och rättssystemet.

Minskad välfärd och ökad segregation leder till att fler känner sig vara orättvist behandlade och drivkraften för politisk och religiös radikalisering ökar. Efter en nedgång i slutet av 2010-talet blir det åter vanligt med individer och grupper som förespråkar våldsbejakande ideologier. Oron för att detta ska utnyttjas av yttre politiska krafter i det kommande riksdagsvalet 2030 ökar hos flera myndigheter. Valet 2026 drabbades av flera desinformationskampanjer, med motsättningar mellan befolkningsgrupper som följd.

Begreppet utsatt område blir allt mer synonymt med total isolering från övriga samhället.

6. UTSATTHETENS KONSEKVENSER

Per-Olof Hallin

Utsatta livsvillkor

I föregående kapitel presenterades några förklaringar till varför det sedan 1990-talet har växt fram bostadsområden med utsatta livsvillkor i Sverige. I detta kapitel ska dess konsekvenser diskuteras. Människors livsvillkor har stor betydelse för hur utvecklingen kommer att bli för dem, inom många av livets områden. Det gäller inte minst för de barn och ungdomar som växer upp i dessa områden. Vilka förutsättningar har de att utveckla sina liv utifrån sina förmågor? I detta kapitel ska utsatthetens konsekvenser belysas när det gäller hälsa, studieresultat och trygghet men också vad gäller kriminalitet.

Hälsa och studieresultat

Kommissionen för jämlik hälsa slår fast att medellivslängd och dödlighet skiljer sig åt mellan sociala grupper och geografiska områden i Sverige.⁷⁸ Utbildning, kön och uppväxtvillkor har särskild betydelse för hälsans utveckling. Sju centrala livsområden identifieras, där resursbrist och sårbarheter är särskilt avgörande för människors hälsa:

1. Det tidiga livet.
2. Kunskaper, kompetenser och utbildning.
3. Arbete, arbetsförhållanden och arbetsmiljö.
4. Inkomster och försörjningsmöjligheter.
5. Boende och närmiljö.
6. Levnadsvanor.
7. Kontroll, inflytande och delaktighet.⁷⁹

⁷⁸ SOU 2016:55.

⁷⁹ SOU 2017:47.

Studier visar att migrantgrupper har sämre hälsa än inrikes födda. Den psykiska hälsan är också sämre hos flyktinggrupper än hos inrikes födda.⁸⁰ Det gäller särskilt kvinnor. Depressioner, ångest, posttraumatisk stress och sömnsvårigheter förekommer oftare i flyktinggrupper än i andra grupper. Orsaker kan sökas i traumatiska upplevelser och ofrivillig migration, men också på grund av att många tvingas etablera sig i en okänd miljö.⁸¹ Ensamkommande barn och ungdomar har i högre utsträckning fått psykiatrisk vård, jämfört med andra unga som kommit till Sverige samt med inrikes födda.⁸² Utrikesfödda avstår också i större utsträckning från att söka vård, trots att behoven finns. Hur dessa förhållanden påverkar barn och ungas uppväxtvillkor är oklart. Men sannolikt påverkas fler barn med utlandsfödda föräldrar i utsatta områden mer negativt än barn som växer upp i områden med goda livsvillkor.

När det gäller studieresultat visar forskning på ett tämligen stabilt samband mellan elevprestationer och socioekonomisk bakgrund eller mer specifikt föräldrars utbildningsnivå. Det gäller både över tid och i jämförelse mellan länder.⁸³ PISA-undersökningarna visar att elever i Sverige med utländsk bakgrund presterar på en lägre genomsnittlig nivå än elever med inhemsk bakgrund. Detta gäller i samtliga tre kunskapsområden som PISA mäter – naturvetenskap, läsförståelse och matematik. Och skillnaderna är större än i andra OECD-länder.⁸⁴ PISA-studien visar även på brister i likvärdighet mellan skolor.

(O)trygghetens tre dimensioner

Ofta förknippas utsatta livsvillkor med otrygghet. Men på vilka sätt kan utsatta livsvillkor leda till otrygghet? Trots mängder av rapporter, program och forskning finns det konstigt nog inte några tydliga eller enhetliga definitioner av trygghet eller otrygghet. Nationalencyklopedin definierar trygghet som att vara trygg, vilket i sin tur ges betydelsen ”fri från oroande eller hotande inslag om företeelse som utgör en del av människans omgivning” eller en person ”som inte behöver känna sig oroad eller hotad” samt en person ”som ger intryck av att vara lugn och obekymrad”.

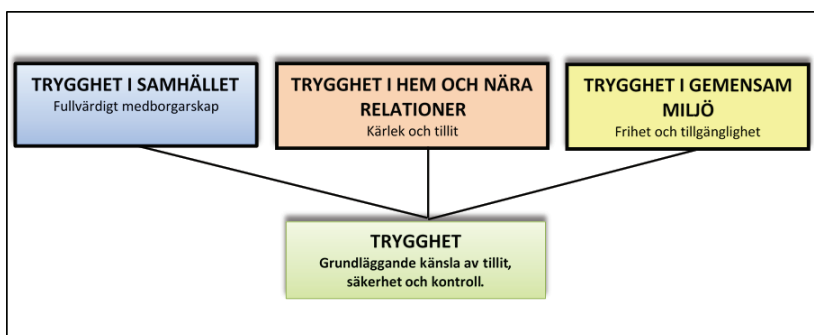
⁸⁰ Folkhälsomyndigheten (2019).

⁸¹ Migrationsinfo (2018). Hälsa.

⁸² Ibid.

⁸³ Skolverket (2009).

⁸⁴ Skolverket (2016).



Figur 6.1. Olika aspekter på trygghet.

Av definitionen framgår att det dels handlar om något som finns i människors omgivning, dels att det är något känslomässigt. Begreppet är relationellt; det vill säga otryggheten upplevs i förhållande till något eller någon.

Med utgångspunkt från de aspekter som vi tidigare betonat definierar vi trygghet som de livsvillkor som ger en **grundläggande känsla av tillit, säkerhet och kontroll**. Utifrån ett individperspektiv omfattar trygghet den omedelbara fysiska säkerheten och att man inte riskerar att drabbas av något som påverkar den fysiska, emotionella eller personliga integriteten. Trygghet har även ett omsorgsperspektiv, det vill säga att det finns någon som kan täcka upp de fysiska, materiella och emotionella behov man har, om man själv inte klarar av att göra det. Trygghet innebär även en känsla av kontroll, det vill säga att man i olika situationer upplever förutsägbarhet och handlingsfrihet.

Trygghet omfattar tre livsområden: Trygghet i samhället, Trygghet i hem och nära relationer samt Trygghet i gemensam miljö (se figur 6.1). Med trygghet i samhället menas de system som fungerar som materiella, fysiska eller emotionella skyddsnät. I Sverige täcks de genom olika former av allmänna system medan detta i andra länder kan ligga på släkt, familj eller civilsamhälle. I välfärdsstater är det den trygghet man får genom det fullvärdiga medborgarskapet.⁸⁵ Trygghet i hem och nära relationer baseras på tilliten till de allra närmaste och att hemmet är den plats där man

⁸⁵ Björkemarken (2009).



Figur 6.2. I vissa bostadsområden där de boende upplever en ökad otrygghet sätter de upp stängsel. Foto: Per-Olof Hallin.

upplever grundläggande fysisk säkerhet, omsorg, erkännande och sammanhang. Trygghet i gemensam miljö omfattar offentliga, halvoffentliga eller platser som till exempel källare och tvättstugor, där man kan möta både kända och okända personer. Trygghet i gemensamma miljöer innebär att man känner frihet att röra sig i dem samt att de upplevs som säkra och tillgängliga.

Trygghet varierar från plats till plats och vid olika tider och situationer. I en och samma miljö kan man känna trygghet därför att man inte blir ifrågasatt på grund av klädsel, men uppleva otrygghet på grund av öppen narkotikaförsäljning. Trygghet är därför både relationell, man upplever den i förhållande till någon eller något, och situationell, den är kopplat till tid och rum.

Utsatta livsvillkor påverkar tryggheten på olika sätt. Individer och grupper utvecklar därför varierande strategier för att hantera den. Om det finns släkt- eller andra sociala nätverk kan brister i samhällets trygghetssystem täckas upp. Otrygghet i gemensamma miljöer leder, som de flesta kvinnor känner till, att de utvecklar olika rumsliga strategier för att undvika vissa

platser på särskilda tider på dygnet. I sin mest extrema form påverkar utsatta livsvillkor samtliga av otrygghetens tre dimensioner. Trygghet hänger samman med utsatta livsvillkor och inte minst kriminalitet påverkar känslan av trygghet. Men vilka samband finns mellan utsatta livsvillkor och kriminalitet?

Utsatta livsvillkor och kriminalitet

Få begår brott men vissa begår många⁸⁶

Frågan om det finns samband mellan social utsatthet och kriminalitet är både omdebatterad och svår att ge enkla svar på. Forskning visar att en överväldigande majoritet av dem som växt upp under utsatta livsvillkor inte begår brott. Men av dem som vid upprepade tillfällen begår brott har de flesta växt upp under utsatta livsvillkor.⁸⁷ I Sverige har Noa kommit fram till att det finns cirka 5 000 individer (främst unga män) som på något sätt är aktiva i de 200 kriminella nätverk som har identifierats i utsatta bostadsområden. Det motsvarar cirka 1 procent av den befolkning som bor där. Med andra ord är det en försvinnande liten del individer som påverkar ett bostadsområde starkt negativt. Eller snarare, de har en stark negativ påverkan på vissa platser eller avgränsade delar av ett bostadsområde. Problemet är att flera av dessa platser också är sådana där många människor uppehåller sig eller måste passera varje dag. Den centrala frågan när det gäller samband mellan utsatta livsvillkor och kriminalitet är därför varför vissa män,⁸⁸ om än få, upprepat begår brott, men inte andra. De två kriminologerna Per-Olof Wikström och Kyle Treiber menar att det beror på individers normsystem (moral) och förmåga till självkontroll å ena sidan⁸⁹ och förekomsten av kriminella miljöer, det vill säga platser eller miljöer där det planeras eller begås brott, å den andra.⁹⁰

Även den amerikanska psykologen Terrie E Moffitt betonar att det är ett fåtal individer som är mycket brottsaktiva. Hon lanserade 1993 en klassificering av mäns normbrytande beteende och brottslighet samt hur den

⁸⁶ För en introduktion till kriminologi se Engdahl och Lindgren (2017) och Sarnecki (2014, 2015, 2017).

⁸⁷ För en omfattande sammanställning av forskningsreferenser, se Wikström och Treiber (2016).

⁸⁸ För en diskussion om skillnader mellan mäns och kvinnors brottslighet se Bäckman m.fl. (2018).

⁸⁹ För Situational Action Theory (SAT) se Wikström (2004, 2006); Wikström m.fl. (2012); Wikström och Treiber (2007). Se även Gottfredson och Hirschi (2019).

⁹⁰ Wikström och Treiber (2016). Se även Gottfredson och Hirschi (2019).

utvecklades över tid.⁹¹ En mycket liten grupp utvecklar normbrytande beteenden och brottslighet över en längre och ibland livslång tid, medan en större grupp främst är brottsaktiva under sin tonårsperiod, för att därefter sluta. Den mindre gruppen kännetecknas dels av att ha personliga svårigheter som till exempel inlärningsproblem, aggression och låg självkontroll och dels av att leva under utsatta livsvillkor med exempelvis problematiska familjeförhållanden, fattigdom och trångboddhet. Problem hos denna grupp uppmärksammas tidigt och kvarstår ofta över en längre tidsperiod. Ofta fortsätter den in i vuxenlivet, med hög och grov brottsaktivitet, missbruk, dålig hälsa och social marginalisering som följd. Den andra gruppens problem är mer åldersrelaterade och handlar främst om övergången från tonåring till vuxenliv och personlig mognad. De flesta slutar med brottslighet när de blir vuxna. Den mindre ”kroniska” gruppens problem är mer allvarliga och sårbarheter hos dem framträder tidigt i deras barndom.

För båda grupperna är det viktigt att stärka skyddsfaktorer och minska riskfaktorer, men också att på ett så tidigt stadium som möjligt kunna erbjuda stöd i olika former. Detta gäller särskilt den grupp som riskerar att utveckla en livslång brottsbana. Att tidigt kunna ge stöd och erbjuda det under en längre tid, även när det sker övergångar mellan olika livsfaser och institutioner som förskola och skola, blir särskilt viktigt. Den sociala omsorgskedjan måste stärkas och det gäller särskilt för de barn som tidigt uppvisar personliga och sociala sårbarheter.

I bostadsområden där många lever under utsatta livsvillkor riskerar fler ungdomar med personliga sårbarheter, problematiska uppväxtförhållanden och skolmisslyckanden att komma i kontakt med kriminogena miljöer (se faktaruta). Vissa av dem kan attraheras av kriminalitet som en möjlig utvecklingsväg. Om den kollektiva och institutionella förmågan dessutom är låg, är det lättare att platser eller miljöer etableras där kriminellt normbrytande handlingar planeras och begås.

⁹¹ Moffitt (1993). För en uppdatering se Moffitt (2018). Moffitt använder begreppet Antisocial behavior. Se även Farrington (1986).

Faktaruta: Kriminalitet – några centrala begrepp

Kriminogena faktorer: Faktorer som ökar risken för att brott ska begås.

Kriminogen miljö: Social och rumslig koncentration av kriminogena faktorer.

Kriminell miljö: Ett socialt och rumsligt sammanhang där kriminella normsystem är förhärskande och där kriminella handlingar planeras och genomförs.

Kriminaliserande arenor: Specifika platser där kriminella handlingar planeras, lärs ut och genomförs.

Kriminellt kapital: Resurser och förmågor att begå brott.

Norm: Handlungsregel, påbud om hur man bör handla eller om hur något bör vara beskaffat eller organiserat (NE).

Normer och normsystem

Inom kriminologi är det vanligt att tala om normbrytande beteende och i lagen om vård av unga används begreppet socialt nedbrytande beteende. Då handlar det om att den unge beter sig på ett sätt som avviker från samhällets grundläggande normer.⁹² För att fördjupa oss i denna problematik vänder vi oss till den forskning som mer specifikt försöker identifiera risk- och skyddsfaktorer som påverkar utvecklandet av kriminellt normbrytande beteende. Vilka faktorer ökar eller minskar risken för att främst unga pojkar eller män kommer att utveckla normbrytande beteende av kriminell karaktär och i vissa typer av miljöer?

Kriminellt normbrytande beteende – risk- och skyddsfaktorer

I samhället och i bostadsområden sker det ständigt olika former av normkonflikter och normbrytande beteenden. I detta avsnitt ska vi diskutera beteenden som hotar trygghet och säkerhet och som i de flesta fall ses som kriminella. Psykologerna Anna-Karin Andershed och Henrik Andershed gör en forskningsöversikt över risk- och skyddsfaktorer för normbrytande beteenden utifrån denna betydelse.⁹³ Utgångspunkten är att

⁹² Enligt förarbetena (prop. 1989/90:28 sid.109) menas att den unge beter sig på ett sätt som avviker från samhällets grundläggande normer samt att beteendet även ska innebära en påtaglig risk för den unges hälsa eller utveckling.

⁹³ Andershed och Andershed (2009). För en uppdaterad version se Andershed och Andershed (2019).

dessas faktorer kan ta sig många olika uttryck och ha komplexa orsaks-samband. Det finns sällan en enskild faktor bakom normbrytande beteende, utan det handlar om många samverkande faktorer. Det innebär också att det finns flera olika utvecklingsvägar som en individ kan ta för att utveckla ett och samma normbrytande beteende. Av samma anledning finns det inte heller **en** insats eller **en uppsättning insatser** som passar för alla.⁹⁴

Det finns många olika teorier för att förklara normbrytande eller kriminellt beteende. En sådan är den så kallade sociala utvecklingsmodellen⁹⁵ som identifierar fyra huvudkomponenter som är viktiga för om en individ väljer en positiv prosocial eller en avvikande normbrytande väg:

1. **Möjligheter** att engagera sig i antingen prosociala⁹⁶ eller normbrytande aktiviteter och umgänge med andra.
2. **Grad av engagemang** i prosociala respektive normbrytande aktiviteter och umgängeskretsar.
3. **Förmåga** att delta i prosociala respektive normbrytande aktiviteter och umgängeskretsar.
4. **Grad av förstärkning eller belöning** som den unge upplever sig få av sitt deltagande i prosociala eller normbrytande aktiviteter och umgängeskretsar.

Normbrytande beteende kan utvecklas när det finns möjligheter till det, att man blir engagerad och har förmågan samt att det sker någon form av förstärkning eller positiv återkoppling.

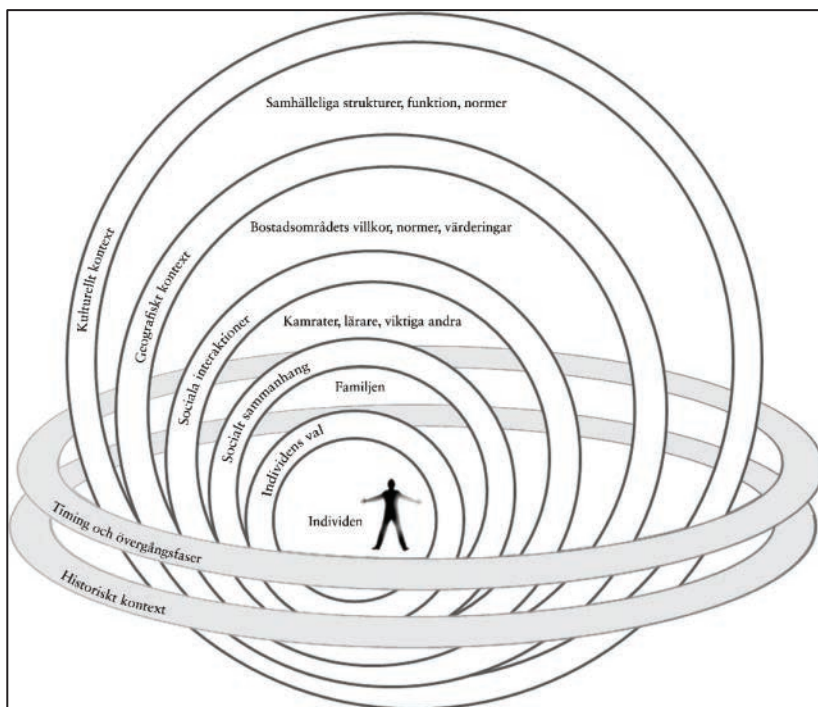
Risk- och skyddsfaktorer kan vara knutna till personens psykosociala förutsättningar men också till förhållanden i miljön. En riskfaktor definieras som en egenskap, händelse, förhållande eller process som ökar sannolikheten eller risken för ett normbrytande beteende.⁹⁷ En skyddsfaktor minskar sannolikheten för att beteendet ska utvecklas och kan fungera som en buffert mot exponeringen av olika riskfaktorer. Risk- och skyddsfaktorer

⁹⁴ Andershed och Andershed (2019).

⁹⁵ Social Development Model (SDM) (se Catalano och Hawkins, 1996). Det finns andra liknande teoretiska angreppssätt där man följer individer över tid. Se exempelvis Life Course Theory/Life Course approach. För användning inom Kriminologi se Sampson och Laub (2005). Se även Situational Action Theory (SAT) och Developmental Ecological Action Model (DEA model) (Wikström, 2005; Wikström och Treiber, 2019; Wikström, 2019).

⁹⁶ "Sätt att agera och reagera som främjar social samverkan och positiva sociala relationer" (Egidius, 2019).

⁹⁷ Andershed och Andershed (2009).



Figur 6.2. Sammanhang där risk- och skyddsfaktorer för normbrytande beteende bland unga kan återfinnas. Källa: Andershed och Andershed (2019).

återfinns främst hos individen, familjen, skolan och närsamhället. I barn- domen är det främst faktorer som kan kopplas till barnet och dess närm- aste miljö, i form av föräldrar och nära relationer. När barnet blir äldre får faktorer i kamratrelationer, skolan och närmiljön allt större betydelse (se figur 6.2). Andershed och Andershed delar upp risk- och skyddsfaktorer i tre kategorier och motsatspar:

1. **Direkta**, som har ett direkt samband med normbrytande beteende. **Indirekta** verkar genom flera led, exempelvis att föräldrars utbildningsnivå påverkar valet av uppfostringsstrategier.
2. **Föränderliga faktorer** som är möjliga att påverka. **Oföränderliga** kan inte påverkas. Exempel på de senare är kön och debutålder om beteendet redan inträffat.
3. **Initierande faktorer** som kan leda till att en individ utvecklar ett normbrytande beteende. **Upprätthållande** faktorer gör att hen fortsätter med det över tid.

Direkta (proximala) och föränderliga (dynamiska) riskfaktorer	
Den unge	Familjen
Trotsighet, ilska eller oräddhet	Föräldrarnas egna svårigheter
Överaktivitet, impulsivitet eller koncentrationssvårigheter	Svårigheter i föräldra-barnrelationen
Svårigheter med medkänsla, skuld eller ånger	Föräldrarnas svårigheter med uppfostringsstrategier
Bristfälliga språkliga förmågor eller skolprestationer	
Negativa problemlösningar, tolkningar eller attityder	
Nedstämdhet eller självskadande beteende	
Normbrytande beteende	
Alkohol- eller droganvändning	
Problematiske kamratrelationer	
Direkta (proximala) och föränderliga (dynamiska) skyddsfaktorer	
Den unge	Familjen
Positiv skolanknytning och prestationer	Föräldrarnas ork, engagemang eller stöd
Positiva förhållningssätt eller problemlösningar	Föräldrarnas positiva attityder och uppfostringsstrategier
Positiva umgängen och aktiviteter	Föräldrarnas medvetenhet och motivation
Den unges medvetenhet och motivation	
Indirekta (distala) och oföränderliga (statiska) risk- och skyddsfaktorer	
Den unges könstillhörighet	
Debutålder i normbrytande beteende	
Utländsk bakgrund	
Fysiologi och neuropsykologi	
Familjestruktur och demografi	

Figur 6.3. Sammanfattning av risk- och skyddsfaktorer för normbrytande beteende hos unga. Källa: Andershed och Andershed (2019).

I figur 6.3 ställs en uppsättning risk- och skyddsfaktorer samman utifrån den kategorisering som presenterats ovan.

Skillnader mellan könen

Det finns skillnader mellan könen vad gäller att utveckla normbrytande beteende. Det är cirka tre till fyra gånger vanligare att pojkar utvecklar ett normbrytande beteende i barndomen jämfört med flickor.⁹⁸ Skillnaderna minskar något under ungdomsåren och över tid har det så kallade köns-gapet minskat något, även om det fortfarande är stora skillnader. Män begår överlag fler brott än kvinnor inom samtliga brottstyper förutom förskingring. Män är kraftigt överrepresenterade inom vålds- och sexualbrott medan skillnaderna är mindre för snatterier, dataintrång och bedrägligt beteende.⁹⁹

Kriminaliserande arenor

Som flera forskare lyfter fram, har bostadsområdet och dess platser betydelse för framväxten av normbrytande och kriminella beteenden.¹⁰⁰ Det är på dessa platser individer kommer i kontakt med kriminella miljöer och sammanstrålar med personer som också är benägna att utföra kriminellt normbrytande handlingar. Det är platser där kriminella handlingar planeras, lärs ut och genomförs. Vi kallar dem för kriminaliserande arenor. Där kan individer träda in i särskilda sociala rum, där det är möjligt och accepterat att planera och iscensätta kriminella handlingar. Dessa arenor kan vara temporära, som vid snatterier i varuhus eller personrån i gatumiljö, eller institutionaliserade, som "hot spots" och mötesplatser som fritidsgårdar, caféer och restauranger. Vissa kriminaliserande arenor är virtuella. Det är sannolikt också skillnader mellan vilka arenor som pojkar respektive flickor vistas i eller kommer i kontakt med.

Utbredd trångboddhet i utsatta områden gör att gården, trappuppgången eller gatan blir vardagsrummet för många ungdomar. Dessa kan även vara kriminaliserande arenor, där främst pojkar utvecklar en specifik typ av kriminellt präglad maskulinitet. Att bli en man i detta sammanhang är att bli en man med vissa egenskaper, där inte minst våld utgör en viktig aspekt. Men dessa arenor kan även ses som platser eller rum där det sker en form av övergångsrit. Genom olika typer av handlingar **blir** man en kriminell, man visar vad man går för och uppnår successivt högre status.

⁹⁸ Andershed och Andershed (2019).

⁹⁹ Bäckman m.fl. (2018).

¹⁰⁰ Se exempelvis tidigare referenser till Situational Action Theory (Wikström, 2004, 2006; Wikström m.fl., 2012; Wikström och Treiber, 2007)

Utsatta livsvillkor och kriminaliseringsprocesser.

I bostadsområden med många familjer med utsatta livsvillkor är risken stor att det finns grupper av barn och ungdomar som har problematiska uppväxtförhållanden och inte får det stöd som de behöver. Därmed hamnar de i en riskzon för att utveckla normbrytande eller kriminella beteenden. Om egenförmågan samt den kollektiva och institutionella förmågan inte kan kompensera dessa brister i levnadsvillkor, skapas förutsättningar för att nischer eller utrymmen där kriminaliserande arenor kan växa fram. I nästa kapitel beskriver vi hur dessa kan bli del i en kriminaliseringsprocess som löper genom flera olika stadier.

7. KRIMINALISERINGS- PROCESSER OCH LOKAL- SAMHÄLLE

Per-Olof Hallin

Idealtypstillstånd

I föregående kapitel diskuterade vi faktorer som påverkar utvecklingen av normbrytande och kriminella beteenden hos barn och ungdomar. Bland annat nämndes betydelsen av kriminaliserande normsystem och arenor. I detta och kommande kapitel ska dessa processer sättas in i ett större sammanhang och visa på hur kriminella nätverk kan utvecklas i ett bostadsområde och påverka ett lokalsamhälle. En utveckling som skett i många utsatta områden.

Som utgångspunkt för analysen används begreppet idealtyp. Den tyske sociologen Max Weber myntade begreppet som en form av tankefigur, för att fånga vissa dominerande drag hos en social företeelse. En idealtyp beskriver inte alla aspekter hos ett fenomen, men om den är välgjord och har ett bra underlag, som baseras på observationer eller andra empiriska undersökningar, kan den underlätta förståelsen och analysen av sociala förhållanden. Den blir en form av ”måttstock”, som man kan använda sig av för att jämföra en faktisk situation med en tänkt idealtyp. Som exempel kan begreppet småhusområde nämnas. De flesta har någon slags föreställning om hur ett sådant område ser ut och att det kan variera beroende på när det är byggt, hur husen ser ut och vem som bor där. Uttrycket att ”det är ett typiskt 1960-tals småhusområde” förväntas ge igenkännande associationer hos dem som lyssnar. Man kan även göra jämförelser med ett verkligt område och se om det avviker eller stämmer överens med den tankefigur som man har konstruerat. På samma sätt ska de idealtypstillstånd av bostadsområden förstås som presenteras nedan. De kanske inte

återfinns i sina renodlade former i alla utsatta områden, men de kan utgöra riktmärken för att jämföra aspekter i de aktuella bostadsområdena.

Nu kommer vi att presentera fyra idealtypstillstånd, som en modell med olika utvecklingsstadier för att beskriva utvecklingen av en kriminaliseringsprocess i en boendemiljö; det vill säga framväxt och etablering av aktörer som utvecklar en kriminell miljö och begår kriminella handlingar som påverkar lokalsamhället i olika grad (se figur 7.1).¹⁰¹

Tillstånd 1: Enstaka kriminella handlingar – tillfälligt påverkat lokalsamhälle

I detta tillstånd återfinns de allra flesta bostadsområden i Sverige. Från och till kan brott begås, men oftast sker det vid enstaka tillfällen eller under korta tidsperioder, som exempelvis vid bostadsinbrott och våldsbrott. Utöver dem som drabbas påverkas de boende eller lokala verksamheter i begränsad omfattning. Den otrygghet som utvecklas kan kopplas till enstaka händelser.

Om förövarna kommer från bostadsområdet eller från närliggande områden handlar det oftast om enstaka individer. Ungdomar som befinner sig i en riskzon för att utveckla kriminella beteenden är få. Det finns inga utvecklade kriminaliserande arenor.

De boende reagerar ofta kraftfullt genom att anmäla brott, kontakta polis, försäkringsbolag och eventuellt fastighetsägare. Är det mer omfattande händelser kan de mobilisera sina grannar till möten för att diskutera åtgärder, utveckla en plattform på sociala medier eller trygghets- och nattvandra. De uttrycker sin röst och samordnar sina åtgärder. Den kollektiva förmågan aktiveras genom att många sluter sig samman för att hitta lösningar på problemen. Den institutionella förmågan är överlag god, med väl fungerande skolor och välfärdsinrättningar. Tilliten till samhällets institutioner, som exempelvis polis, påverkas i begränsad omfattning. Även lokalsamhällestilliten påverkas, men i liten utsträckning. Snart återgår vardagslivet till det normala.

¹⁰¹ Det olika idealtypstillstånden har successivt utvecklats genom slutsatser från empiriska studier av bostadsområden bland annat i Malmö samt genom en mängd diskussioner med den nationella forskningscirkel som Noa initierat, områdes- och kommunpoliser i lokalpolisområden över hela Sverige samt andra aktörer som exempelvis representanter från fastighetsföretag och socialtjänst.

Tillstånd 2

Tillstånd 2

UTVECKLING AV KRIMINELL NISCH

Kriminellt aktiva flyttar till området eller utvecklas från riskgrupp

Droganvändning ökar

Ungdomsgång hänger på vissa platser

Brott begås av enstaka individer och mindre nätverk

Boende påverkas till viss del
Lokala näringsidkare påverkas
Otrygghet kopplas till vissa pl

Finns riskgrupp med pojkar och yngre män

Liten grupp barn och ungdomar utsätts för riskfaktorer för normbrytande beteende

Dominerande egenstrategi: Röst och Exit (flyttar eller socialt tillbakadragande)
Lokalsamhället tilliten försvagas
Kollektiv förmåga försvagad
Samhället tilliten försvagad
Tendenser till tystnadskultur

FÖRSVAGAT LOKALSAMHÄLLE

INSTABILT LOKALSAMHÄLLE

FRAGMENTERAT LOKALSAMHÄLLE

Påverkan på lokalsamhället

Tillstånd 4

KONSOLIDERING KRIMINELLT EKOSYSTEM

Kriminella strukturer lever i symbios med delar av näringsliv, offentlig sektor, politik och civilsamhälle

Parallella rättsordningar är etablerade

Kriminella nätverk på flera nivåer är institutionaliserade
Kriminogen miljö och ekonomi är etablerad
Barn och ungdomar insocialiseras i kriminella nätverk

Kriminella nätverk utövar stark territoriell kontroll.
Kontroll genom bl.a. våld.

En fast drogmarknad är institutionaliserad

Våldsamma konflikter kan uppstå mellan individer, nätverk och/eller myndigheter. Tredje person kan drabbas.

Brott begås systematiskt av individer och flexibla nätverk

Boende påverkas olika starkt beroende på var de bor
lokala näringsidkare påverkas starkt
individer och grupper påverkas av informella maktförhållningar
Generell otrogighet men särskilt kopplat till vissa platser

kol- och fritidsverksamhet påverkas
 ökad risker av polkar och yngre män

Många barn och ungdomar utsätts för riskfaktorer för normbrytande beteende. Stark sammanhållning och slätskänsla hos vissa ungdomsgrupper.

Dominerande egenstrategi: Exit. Vissa slutar anmäla brott.
 Vagavag, lokalsamhällestillit - litar främst på egna nätverk
 Vagavag, kollektivt förmåga
 Inklavisering (fysiska skydd)
 Vagavag, samhällstillit. Känsla av övergivenhet.
 Utvecklad tvångsstruktur

STARKT UTSATT LOKALSAMHÄLLE

89

Tillstånd 2: Utveckling av kriminell nisch – instabilt lokalsamhälle

Vid detta stadium har olika former av brottslighet och oordning blivit mer vanligt i ett bostadsområde. Det kan handla om skadegörelse, klotter, inbrott, ungdomshäng och ökad droganvändning. Brott begås av individer eller mindre nätverk. Det ökade antalet brottsaktiva kan bero på inflyttning eller att ungdomar som befunnit sig i riskzonen och utvecklat ett kriminellt beteende. Det börjar utvecklas kriminaliserande arenor och kriminella miljöer.

Boende och lokala verksamheter, som exempelvis näringsidkare, påverkas. Otrygghet kopplas till vissa platser, som ofta undviks på kvällar och nätter. Det finns en liten grupp ungdomar, främst pojkar som befinner sig i riskzonen för att utveckla normbrytande och på sikt kriminellt beteende.

De boende reagerar fortfarande kraftfullt på det som händer. De anmäler brott, ringer polis och kontakter fastighetsägare och kräver effektiva åtgärder. Fortsätter problemen blir det emellertid svårare att mobilisera dem. Vissa tröttnar på problemen och börjar se sig om efter boende i andra områden. Särskilt barnfamiljer kan känna stor oro. Lokalsamhällestilliten och den kollektiva förmågan försvagas.

Den institutionella förmågan är nedsatt och problem kan uppstå på skolor och fritidsgårdar. Socialtjänsten får ta emot ett ökat antal orosanmälningar och hinner inte alltid med att utreda dem på ett fullgott sätt. De boende kan känna misstro mot myndigheter om de upplever att deras problem inte tas på allvar eller om inte tillräckligt mycket görs. På så vis kan även tilliten till samhällets institutioner bli lägre. Om boende blivit hotade eller känner rädsla för vissa individer eller grupper, kan de undvika att anmäla brott eller vägra vittna. Valdeltagandet sjunker.

En tystnadskultur börjar så successivt att utvecklas. Lokalsamhället påverkas av den ökade kriminaliteten och det finns en osäkerhet kring vilken riktning utvecklingen kommer att ta.

Tillstånd 3: Etablering av kriminella strukturer – fragmenterat lokalsamhälle

På detta stadium har kriminella nätverk på flera nivåer etablerats. Brott begås systematiskt av individer eller flexibla nätverk. Kriminaliserande arenor, en kriminell miljö och kriminell ekonomi har utvecklats, där användning och försäljning av droger spelar en central roll. Det finns en etablerad drogmarknad och försäljning sker ofta vid särskilda ”hot spots”. Därmed har kriminella nätverk också utvecklat en territoriell kontroll över vissa delar av bostadsområdet.

Kriminellt aktiva försöker påverka lokalt näringsliv, offentlig sektor, politik och civilsamhälle. Det kan ske genom att man kräver beskyddarpengar eller ”tar över” en restaurang eller en fritidsgård. I andra fall kan det handla om att man försöker påverka beslut inom socialtjänsten eller hos fastighetsägare. Även politiska beslutsfattare kan utsättas för försök till otillbörlig påverkan. Föreningar kan bli bas för kriminella verksamheter.

Våldsamma konflikter kan uppstå mellan individer eller grupper. Ibland kan aggressiva handlingar riktas mot polis, räddningstjänst eller ambulanssjukvård. Olika former av informella rättsordningar utvecklas, där man gör ekonomiska eller andra uppgörelser utan att blanda in rättsväsendet. Det utvecklas en informell kriminell maktordning som påverkar de boende och lokalt verksamma. Även maktordningar baserad på släktskap eller religion kan påverka de boendes vardagsliv.

Fler barn och ungdomar befinner sig i en riskzon för att dras in i de kriminella nätverken. Många utsätts för riskfaktorer som kan leda till normbrytande beteende. Skola och fritidsgårdar påverkas, eftersom droganvändning och försäljning även kan ske på eller i deras närhet.

Den institutionella förmågan är kraftigt försvagad. Det kan vara svårt att få utbildad personal till förskolor och skolor. En stor grupp elever går ut grundskolan utan gymnasiebehörighet. Många föräldrar väljer att sätta sina barn i skolor utanför sitt bostadsområde. Socialtjänsten får ta emot många orosanmälningar, men har begränsade resurser att utreda dem på ett tillfredsställande sätt. Polisen kan periodvis ha stora svårigheter att fullfölja sitt uppdrag.

Boende påverkas i olika grad, beroende på var de bor, och då särskilt sett i relation till de ”hot spots” som finns i ett bostadsområde. Det utvecklas både en ökad generell otrygghet och en specifik otrygghet kopplad till vissa platser.

Många boende vill flytta från området eller drar sig undan socialt. Tilliten till lokalsamhället minskar och man känner främst trygghet i sina egna personliga nätverk. Vissa försöker avskilja sig fysiskt genom att bygga staket eller förstärka det fysiska skyddet av sitt boende. Bostadsområdet blir fragmenterat på olika sätt, där boende kan uppleva varierande grad av otrygghet beroende på vilken gård de bor på.

Den generella samhällstilliten minskar och en känsla av övergivenhet breder ut sig. Många upplever sig utpekade av en negativ mediabild. Ungdomar reagerar och känner sig inte inkluderade i det svenska samhället. Vid besök i andra delar av staden kan de uppleva främlingskap och vardagsrasism. Identiteter formas mer utifrån bostadsområdet eller orten tillsammans med religion, släkt- eller kamratskap. Valdeltagandet är lågt. Få anmäler brott, lämnar uppgifter till polisen eller vittnar. Det finns en utvecklad tystnadskultur (se kapitel nio).

Tillstånd 4: Konsolidering av kriminellt ekosystem – starkt utsatt lokalsamhälle

I detta stadium har det funnits kriminella strukturer och nätverk med flera nivåer under en längre tid. Det finns kriminaliserande arenor på många platser i området. En väl utvecklad kriminell miljö och kriminell ekonomi omsätter stora belopp. Försäljning av droger spelar en central roll och det sker på väl etablerade ”hot spots”.

Kriminella nätverk parasiterar eller lever i symbios med delar av näringsliv, offentlig sektor, politik och civilsamhälle. Företag utnyttjas eller utsätts för kriminell verksamhet. Försök till påverkan sker mot tjänstemän och har verkan på deras beslutsfattande. Föreningar utnyttjas för att bedriva illegal verksamhet. De flesta verksamheter i området måste på något sätt förhålla sig till den kriminella maktordning som finns där. De kriminella nätverken utövar en stark territoriell kontroll.

Våldsamma konflikter kan uppstå mellan kriminellt aktiva, men lugn kan också infalla då kartell- eller monopolbildningar utvecklas och kriminella marknader delas upp eller kommer att domineras av en gruppering. Vårdskapitalet är högt inom de kriminella nätverken och drabbar boende eller näringsidkare som motsätter sig deras verksamhet. Parallella rättsordningar är etablerade och ”medlare” löser mindre konflikter eller meningsskiljaktigheter utan att blanda in rättsväsendet. Maktordningar baserade på släktskap eller religion påverkar starkt de boendes vardagsliv.

Många barn och ungdomar känner till eller kommer på olika sätt i kontakt med kriminella nätverk och riskerar att dras in i dem. Det finns flera arenor där barn och ungdomar kan komma i kontakt med kriminellt aktiva. De utsätts för riskfaktorer som kan leda till normbrytande och kriminellt beteende. Inte heller skola och fritidsgårdar är skyddade utan påverkas, eftersom droganvändning och försäljning sker på eller i deras närhet.

Den institutionella förmågan är kraftigt försvagad. Det kan vara svårt att få utbildad personal till förskolor, skolor och socialtjänst. Personalomsättningen är hög. En stor grupp elever går ur grundskolan utan gymnasiebehörighet och många hoppar av gymnasieskolan. De föräldrar som kan, sätter sina barn i skolor utanför bostadsområdet. Socialtjänsten får ta emot många orosanmälningar, men har begränsade resurser att utreda dem. Polisen har stora svårigheter att fullfölja sitt uppdrag, särskilt på vissa platser eller adresser.

Boende påverkas i olika grad beroende på i vilken del av området de bor i. Det gäller särskilt sett i relation till de ”hot spots” som finns. Det utvecklas både en ökad generell otrygghet och en specifik otrygghet kopplad till vissa platser. Våld och skjutningar kan leda till kollektiva trauman och psykosocial stress, inte minst för barn och ungdomar.

Många boende planerar aktivt att flytta från området och omflyttningen kan vara hög i de mest utsatta delarna. Tilliten till lokalsamhället är låg och trygghet fås genom främst personliga nätverk. Vissa boende försöker bygga fysiska skydd och förstärker det fysiska skyddet av sitt boende. Bostadsområdet blir starkt fragmenterat, där boende kan uppleva varierande grad av otrygghet beroende på vilken gård de bor på.

Eftersom myndigheter har svårt att upprätthålla sina verksamheter är den generella samhällstilliten mycket låg. Många känner sig övergivna och utpekade av det övriga samhället. Ungdomar känner sig särskilt utsatta och känner att de inte får samma möjligheter som andra barn. De upplever sig exkluderade och utsatta för vardagsrasism. Bostadsområdet får stor betydelse för deras identiteter. Andra söker sig till religion eller mer radikala grupperingar.

Valdeltagandet är mycket lågt. Få anmäler brott, lämnar uppgifter till Polisen eller vittnar. En tystnadskultur har varit etablerad sedan många år. Lokalsamhället är starkt utsatt.

Ett möjligt tillstånd 5 – En svensk maffiastruktur?

Om utvecklingen inte vänder, hur skulle då ett möjligt tillstånd fem kunna se ut? Vad skulle det innebära för de boende? En fortsatt negativ utveckling skulle innebära att kriminella nätverk ytterligare fördjupar sin kontroll över delar av eller ett helt bostadsområde. Detta kan främst ske genom att den kriminella miljön och den kriminella ekonomin utvecklas och fördjupas. Det kan ske genom att de kriminella nätverken börjar verka över större områden, genom att bland annat att ta över eller etablera nya drogmarknader. Nätverken kan även börja utveckla nya typer av kriminella verksamheter, där de har nytta av sina nätverk och sin förankring i bostadsområdet. Den kriminella ekonomin kan också få större betydelse för fler personers försörjning, även för dem som inte är involverade i den direkta kriminella verksamheten men som kanske ger information, försvårar utredningar, förvarar stöldgods, droger, pengar eller stödjer nätverken på andra sätt.

Rekryteringen till de kriminella nätverken har i det närmaste institutionaliserats och erbjuder pojkar och unga män ett sätt att börja tjäna pengar. Det har blivit ett ”yrkesval” att vara kriminell och där de successivt lär sig hantverket. I de nätverk där släktskap spelar en stor roll kan internationella kopplingar också erbjuda möjligheter till brottslig verksamhet. Polis och rättsväsende har inte de resurser eller får inte det stöd från befolkningen som krävs för att bryta upp de kriminella nätverken och deras verksamhet.

Även yttre påverkan kan leda till att situationen i dessa bostadsområden försämras. Konflikter i andra delar av världen kan ge återverkningar på migrantgrupper, där andra regimer försöker påverka befolkningsgrupper att agera i en viss riktning. Andra försök till påverkan kan syfta till att underblåsa motsättningar inom det svenska samhället.

För befolkningen innebär utvecklingen att den blir än mer utsatt. De som kan flyttar. Förändringar på bostadsmarknaden, där omfattande renoveringar genomförs i vissa områden med stora hyreshöjningar som följd, leder till att ekonomiskt resursfattiga hushåll tvingas flytta och koncentreras till vissa områden. Om detta kombineras med att försörjningsstöd inte godkänns för hyreskontrakt, försvåras situationen ytterligare. Det uppstår områden med koncentrerad utsatthet.

Det lokala näringslivet flyr områdena och kvar blir mindre butiker som i många fall är direkt länkade med kriminella nätverk. Även föreningslivet får problem och måste förhålla sig till nätverken.

Myndigheter och andra samhällsinstitutioner har stora svårigheter att bedriva sina verksamheter. Parallelsamhällen baserade på etnicitet, släktskap eller religion växer fram och erbjuder stöd och skydd, men också underordning till lokala maktordningar. Politiskt eller religiöst radikala grupperingar kan attrahera ungdomar som känner sig exkluderade från det svenska samhället och utsatta för rasism.

Betydelsen av kriminella nätverk

Framväxten av de olika idealtypstillstånden möjliggörs genom en försvagad institutionell förmåga hos samhällsbärande myndigheter och institutioner. Detta i kombination med en nedsatt kollektiv förmåga, som inte kan hantera de sociala problem som uppstår. Om det dessutom finns kriminellt aktiva individer i bostadsområdet, som efterhand bygger upp olika former av nätverk, förstärks denna negativa utveckling. Drivande i denna förändringsprocess är uppkomsten av kriminella nätverk och deras förankring i vissa bostadsområden. I kommande kapitel kommer dessa nätverk att beskrivas och analyseras mer ingående.

8. LOKAL KRIMINELL ORGANISERING

Manne Gerell, Per-Olof Hallin & Kim Nilvall

Kriminaliseringsprocesser och kriminell organisering

I de två föregående kapitlen tecknade vi en bild av utsatthetens konsekvenser samt hur olika typer av bostadsområden kan förstås utifrån övergripande kriminaliseringsprocesser. I detta kapitel ska vi mer detaljerat gå igenom hur dessa processer kan fungera, med fokus på framväxten av olika former av lokal kriminell organisering. Flera sociala processer samverkar. Till en början beskriver vi hur institutionellt underskott och låg kollektiv förmåga skapar ”nischer” och förutsättningar i lokalsamhället, för att alternativa maktordningar i form av kriminella grupper och nätverk ska kunna växa fram. Därefter behandlar vi den kriminella organiseringen i sig.

Lokalsamhälle, institutionellt underskott och nedsatt kollektiv förmåga

Det finns en lång tradition av forskning om bostadsområden och brottslighet. Den utgår från antagandet att kriminellt utsatta områden är utsatta bland annat på grund av att fattigdom, etnisk heterogenitet och en stor omflyttning gör områdena mindre socialt organiserade.¹⁰² I dessa områden hjälper färre till att hålla ordning, säga ifrån och, av olika anledningar, samarbeta med polisen. Det är detta som i tidigare kapitel diskuterats som ett områdes kollektiva förmåga – att tillsammans hantera problem i lokalsamhället. Det gör det lättare för kriminella och svårare för dem som vill motverka kriminaliteten.

¹⁰² Park och Burgess (1925); Shaw m.fl. (1929); Shaw och McKay (1942).

Samtidigt är det inte helt lätt att avgöra vad som är hönan och ägget. Den ökade kriminaliteten, och särskilt våldsbrotten, leder till mer rädsla, vilket kan påverka den sociala organiseringen på flera olika sätt. Som vi diskuterade i det förra kapitlet kan kriminalitet och våldsbrott få dem som är resursstarka att flytta och därmed försvagas de sociala nätverken i området. Den rädsla som våldsbrotten genererar kan också påverka folks vilja att organisera sig, att samarbeta och att motverka brottsligheten. Denna process har beskrivits som en ”spiral av nedgång” (spiral of decay) där en negativ, självförstärkande process sätts igång.¹⁰³

Ett annat viktigt förhållande som påverkar lokalsamhällets organisering är att många migranter, och särskilt flyktingar som bosätter sig i utsatta områden, befinner sig i en form av limbo.¹⁰⁴ Många lever i en obestämbar väntan där man inte vet när, eller ens om, något kommer att hända. Det handlar om väntan inför beslut om uppehållstillstånd, val av fortsatt bostättningsort, väntan på anhöriga och inte minst att skaffa sig arbete och försörjning. Till skillnad från arbetskraftsinvandring, och inte minst den som skedde under industrisamhällets epok, väntar inte utvecklade sociala strukturer eller sammanhang som man kan inlemmas i. Flyktinggenerationens barn delar föräldrarnas osäkerhet, men kan även uppleva känslan av marginalisering; att man avviker från majoritetskulturens barn och känner sig alienerade, stigmatiserade och avvisade från majoritetssamhället.

”Som ett resultat kan individer gå med i gäng som en reaktion på social desorganisation. Gängen i sig, erbjuder en form av social ordning i en oorganiserad värld och möjliggör för en marginaliserad grupp att rekonstruera en identitet, uppnå självkänsla, samt känna heder och respekt.”¹⁰⁵

Institutionellt underskott och låg kollektiv förmåga.

Som vi diskuterade i det förra kapitlet finns det två grundläggande förhållanden som skapar förutsättningarna för kriminaliserande processer i lokalsamhället: Institutionellt underskott och låg kollektiv förmåga. Be-

¹⁰³ Skogan (1989); Stenbeek och Hipp (2011).

¹⁰⁴ För konsekvenser för hälsa se t.ex. Jonzon m.fl. (2015).

¹⁰⁵ McDonald (2003). Egen översättning.

greppet institutionellt underskott lanserades av sociologen och kulturanalytikern Scott Lash, för att förklara framväxten av en ny marginaliserad underklass i USA och Storbritannien. Han menade att den uppstod som en konsekvens av de omfattande industriella och urbana förändringsprocesser som inträffade med start på 1970-talet.¹⁰⁶ Offentliga, kulturella och civilsamhällets institutioner drogs tillbaka eller försvagades i städer och bostadsområden som drabbades av avindustrialisering. Det ledde till att den institutionella förmågan minskade kraftigt och inte klarade av att hantera de uppgifter som de var satta att upprätthålla. Forskaren i socialt arbete, Sven-Axel Månsson, varnade redan 1996 för att nedrustningen av den offentliga sektorn skulle kunna leda till motsvarande utveckling i svenska marginaliserade förorter.¹⁰⁷

Förutom att ett institutionellt underskott försvagar samhällsbärande institutioner, kan den kollektiva förmågan också bli lägre i områden med en heterogen befolkning och hög omflyttning.¹⁰⁸ Dessutom visar forskning att det finns en stark koppling mellan kollektiv förmåga och våldsbrott.¹⁰⁹ Detta samband går troligen i båda riktningarna; mer våld ger lägre kollektiv förmåga och vice versa. Liknande resonemang kan också föras när det gäller mindre allvarliga brott, där det antas att en stökig närmiljö, med exempelvis klotter och skadegörelse, kan påverka de boende negativt.¹¹⁰

När denna typ av samband studerats över längre tidsperioder varierar det dock hur starka de är. En holländsk studie fann exempelvis att ökad oordning både ledde till att fler flyttade, men också till att fler sa sig vilja göra något åt problemen.¹¹¹ Den ökande problembilden ledde alltså till försämringar, men också till att fler försökte göra något åt den. Det är i sig inte orimligt, eftersom det finns mer att arbeta mot när problemen ökar. Samtidigt pekar resultaten på hur komplicerade sambanden är. Troligen kan det variera beroende på lokala förhållanden och hur långt gångna problemen är.

¹⁰⁶ Lash (1994).

¹⁰⁷ Månsson (1996).

¹⁰⁸ Se den diskussion som finns kring superdiversitets och vilka effekter det kan ha på bostadsområdets sociala sammanhållning (Wessendorf, 2014; Wessendorf och Phillimore, 2019).

¹⁰⁹ Sampson m.fl. (1997); Sampson och Wikström (2008); Gerell och Kronkvist (2017).

¹¹⁰ Wilson och Kelling (1982); Skogan (1992).

¹¹¹ Hipp och Skogan (2011).

Sammantaget kan bostadsområden med låg kollektiv förmåga, i kombination med ett institutionellt underskott, leda till att förutsättningarna för att upprätthålla formell och informell social kontroll blir sämre. Det blir svårare att motverka individers normbrytande kriminella beteende, som över tid kan växa sig starkare och utvecklas till kriminella nätverk och grupper. En svag institutionell och kollektiv förmåga kan också leda till att familjer och individer med behov av stöd inte får den hjälp som behövs. Enligt Socialstyrelsen har barn som växer upp i bostadsområden som klassas som socialt och ekonomiskt utsatta sämre förutsättningar för att få en god hälsa. Och det gäller särskilt ungdomar som bor med ensamstående föräldrar (vanligtvis mamman), har utrikesfödda föräldrar och/eller lever i hushåll med låg socioekonomisk status som drabbas.¹¹² I utsatta områden riskerar därför fler barn och unga att leva med fler riskfaktorer och färre skyddsfaktorer för en god personlig utveckling, än i andra typer av bostadsområden.

Kriminell organisering

Individer begår sällan brott ensamma.¹¹³ Oftast samverkar eller organiserar man sig för att genomföra olika former av brottslighet. Social organisering kan ses som en strategi där man får tillgång till olika resurser som man annars inte förfogar över.¹¹⁴ Polismyndigheten anger i sin kartläggning av kriminella nätverk i polisregion Stockholm fyra kapaciteter som viktiga: Organisationsförmåga, ekonomisk förmåga, våldskapital och samhällspåverkan.¹¹⁵

Den kriminella organiseringen kan ske tillfälligt, men också utsträckas över tid. Social organisering bygger på ett antal grundläggande funktioner som reglerar relationerna mellan dem som ingår. Det handlar om medlemskap, hierarkier, regler, övervakning och sanktioner.¹¹⁶ Beroende på i vilken omfattning en social organisering omfattar dessa element, kan den ses som komplett respektive som en partiell organisation.¹¹⁷

¹¹² Socialstyrelsen (2019).

¹¹³ Englefield och Ariel (2017).

¹¹⁴ Rostami (2016); Rostami m.fl. (2018); Ahrne (1994); Ahrne och Brunsson (2011); Ahrne och Hedström (1999).

¹¹⁵ Polismyndigheten (2019a).

¹¹⁶ Rostami m.fl. (2018); Ahrne och Brunsson (2011).

¹¹⁷ Rostami m.fl. (2018).

För olika typer av brottslighet krävs det olika former av organisering. Att sälja narkotika på en lokal narkotikamarknad kräver en speciell organisation med tydliga kontaktvägar, hierarkier och uppdrag. En sådan organisering förutsätter också varaktighet över tid. Även inom en narkotikamarknad kan det vara skillnader, där cannabisförsäljning exempelvis kan skilja sig från hantering av kokain som mer bygger på slutenhet och tillit mellan säljare och köpare. Vapenförsäljning kan ytterligare fordra en annan försäljningsorganisation, som än mer bygger på försiktighet och tillit.¹¹⁸ Att genomföra andra typer av brottslighet, som exempelvis rån, kan bygga på en högst tillfällig och projektlik organisering.

Maffia, gäng eller nätverk?

Kriminell organisering eller organiserad brottslighet är ett omfattande forskningsområde. Sociologen Amir Rostami är en av de svenske forskare som mest djupgående har diskuterat olika former av kriminell organisering och hur de har blivit kategoriserade som exempelvis maffia, motorcykelgäng, gatugång och nätverk.^{119, 120} Det är emellertid svårt att entydigt komma fram till hur den kriminella organiseringen ser ut i svenska utsatta områden. Mycket av forskningen utgår från amerikanska förhållanden. Svensk polis har därför använt sig av kriminella nätverk som begrepp för att fänga den stundtals flytande och tillfälliga organisering det är fråga om. Samtidigt finns det exempel på hur en stabil och ibland familjebaserad organisering sedan lång tid har varit etablerad och haft mer eller mindre territoriell kontroll över ett eller flera bostadsområden.

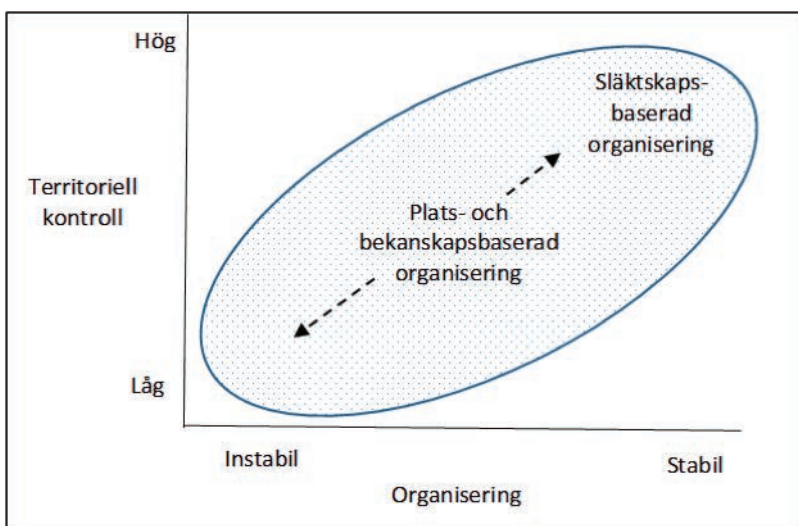
I figur 8.1 ges en schematisk bild av hur den kriminella organiseringen kan se ut i svenska utsatta områden baserat på organisationsform, stabilitet och territoriell kontroll. Det är dels grupperingar som baseras på vän- och bekantskap utifrån en plats, dels organisering som bygger på släktskap. De rör sig inom ett organisatoriskt fält, där särskilt den platsbaserade organiseringen rör sig mellan instabila och stabila tillstånd.¹²¹ Det är

¹¹⁸ Brå (2019).

¹¹⁹ Inom amerikansk forskning finns en mängd definitioner av gatugång. Ett exempel är "any durable, street-oriented youth group whose involvement in illegal activity is part of its group identity" (Klein och Maxson, 2006). Utifrån ett kulturellt perspektiv kan gäng definieras som "a group composed of three or more individuals forming a subculture of shared values, practices, and worldviews as a response to the larger mainstream society. These shared sets of ideologies enable gang members to cope with their marginalized position and justify particular codes of conduct, which may clash with mainstream hegemonic values." (Shap, 2014).

¹²⁰ Rostami (2016). Se även Sarnecki (1986, 2001, 2007) som tidigt forskade kring kriminella nätverk.

¹²¹ För en diskussion kring begreppet fält inom kriminologi se Shamas och Sandberg (2016).



Figur 8.1. Två olika typer av kriminell organisering i utsatta områden.

främst när denna typ av organisering blir instabil och den territoriella kontrollen minskar, som risken för konflikter ökar. Den här typen av resonemang är dock endast tillämplig på de kriminella nätverk som finns i utsatta områden. För andra former av kriminell organisering, som exempelvis Mc-gäng, gäller (delvis) andra regler.

Kriminell organisering baserad på **plats samt vän- och bekantskap** kan i många fall dela de kännetecken som Rostami menar finns hos gatugång. Det handlar exempelvis om:

- Hur man knyts till gruppen genom vänskapsband, exempelvis baserad på gemensam uppväxt.
- De ”gatans” regler man följer.
- Inkluderings- och uteslutningsmetoder.
- Roller och positioner.
- Kontroll baserad på den plats man kontrollerar, men också genom att medlemmarna interagerar och är synliga för varandra.
- Bruket av våld och tillgång till kriminellt kapital (”know-how”).¹²²
- Olika symboler.

¹²² För en diskussion om kriminellt kapital se Loughran m.fl. (2013) och kriminell kompetens Ouellet (2017).

Familjebaserad organisering följer delvis andra organisationsprinciper, där släktskap utgör grunden. Interaktion mellan medlemmarna baseras på institutionaliserade förväntningar, normer och rutiner, som också tjänar som kontrollmekanismer inom familjen.¹²³ De måste vara synliga och närvarande för andra familjemedlemmar. När det gäller större släkter sker det bland annat genom kollektiva ceremonier som exempelvis bröllop, där man visar lojalitet till släkten. Samtidigt utgör de en form av mer eller mindre diskret social kontroll av gruppens medlemmar. Skam och heder är en annan viktig kontrollmekanism. Familjen utgör också en ekonomisk enhet och den utvidgade familjen eller klanen kan ge ekonomiskt eller andra former av stöd vid behov; ett stöd som kan sträcka sig över landsgränser. Det är viktigt att betona att även om vissa aktörer är kriminellt aktiva innebär det inte att en hel släkt eller klan är det.

Gränserna mellan dessa två former av kriminell organisering kan i många fall vara flytande. I vissa fall kan det finnas en familjebaserad kärna, som sträcks ut genom att individer knyts till gruppen, baserat på plats och bekantskap. I plats- och bekantskapsbaserad organisering kan det också finnas inslag som kan liknas vid artificiella familjer, där exempelvis broderskap och heder betonas. Men det finns också skillnader. Kriminell organisering baserad på släktskap är oftare mer stabil, medan det motsatta gäller för den plats- och bekantskapsbaserade.

Försök att bygga upp mer stabila organisationsformer, i form av självmarkerade gatugång med formella regler och symboler, har hittills inte varit framgångsrika i Sveriges utsatta områden. Istället tenderar de i många fall att vara mycket instabila, på grund av att lojaliteter bryts eller konkurrens om kriminella marknader uppstår. Inte sällan inträffar våldsamma konflikter både inom och mellan grupperingar. Men undantag finns. I sådana fall kan även plats- och bekantskapsbaserad organisering vara över längre tid och efter hand uppvisa drag med tydliga hierarkier och rollfördelningar. Inte sällan beror det på att man uppnått monopol eller oligopol på en kriminell marknad och över tid gått från att utgöra nätverk till en mer fast organisation.¹²⁴

¹²³ Rostami (2016).

¹²⁴ Se Rostami (2016) för en diskussion kring olika faser av gängbildning. I den första lösare etableringsfasen är våldsutövandet extensivt för att attrahera nya medlemmar och avskräcka konkurrenter. Det kan även vara en förklaring till varför omfattande och spektakulärt våld tillgrips när den kriminella organiseringen inte har fastare strukturer och att det finns en konkurrens mellan grupper och individer.

Cylindermodellen – exempel på lokal kriminell organisering

Kunskaperna kring hur den lokala kriminella organiseringen ser ut i utsatta områden är begränsad. Istället baseras mycket av det vi vet på de erfarenheter och den kunskap som enskilda individer har, antingen erhållen genom sin yrkesutövning som polis eller socialsekreterare, eller genom erfarenheter som tidigare medlemmar i olika kriminella grupperingar delar med sig av. En organisationsmodell av en kriminell miljö, som utvecklats baserad på sådana empiriska erfarenheter och som prövats genom en stor mängd möten och diskussioner med poliser med erfarenheter av att arbeta med individer som ingår i denna typ av nätverk, är den så kallade cylindermodellen (figur 8.2).

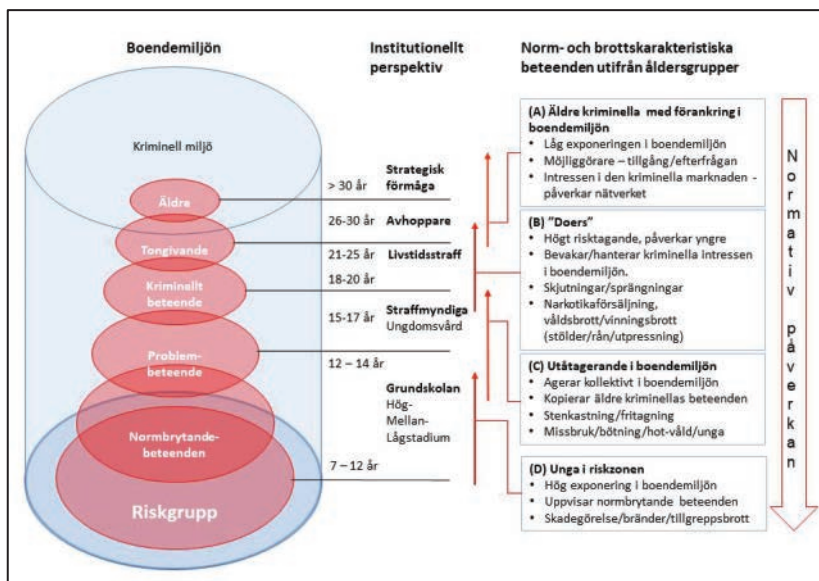
Cylindern representerar i sammanhanget själva boendemiljön, vilken utgör sociala sammanhang som är gemensam för de kriminella aktörerna. I boendemiljön utvecklas också olika platser och kriminella miljöer som påverkar de boende på olika sätt. Inte minst är det i dessa miljöer som en kriminell organisering växer fram. Fyra typer av aktörsgrupper har identifierats med olika positioner och funktioner och benämns med bokstäverna: A, B, C, D. Dessa fyra aktörsgrupper hänger samman utifrån det sammanhang de växt fram i – bostadsområdet – och utifrån en gemensam uppväxt.¹²⁵

Oftast handlar det inte om någon tydlig och fast organisation, utan snarare om en form av löst nätverk, där den gemensamma referenspunkten utgörs av bostadsområdet. Det här är en miljö som de flesta i nätverket kan relatera till; här har de flesta av dem växt upp. Individerna i miljön känner, eller känner åtminstone till varandra, även om de inte alltid är vänner. I miljön förmedlas normer och kunskap om brott från äldre kriminella till de yngre. På så vis ”insocialiseras” unga in i den kriminella miljön.¹²⁶ Detta sker snarare som ett naturligt socialt samspel i boendemiljön än som en aktiv handling från en kriminell rekryterare. Äldre kriminella bidrar på detta sätt till att forma och upprätthålla den kriminella miljön.¹²⁷

¹²⁵ Brå (2019).

¹²⁶ Englefield och Ariel (2017).

¹²⁷ Ibid.



Figur 8.2. Exempel på lokal kriminell organisering.

De som begår brott samarbetar i varierande utsträckning genom sina kontaktnät med andra i miljön. Även om det inte finns tydliga samarbeten över tid så finns det en potential för det, utifrån den gemensamma referenspunkten i området och i uppväxten. I vissa av områdena är organiseringen mer strukturerad, till exempel utifrån en viss familj eller släkt eller att några individer byggt upp en starkare roll i området. Men en stor del av områdena följer den ovan diskuterade lösa struktur som vi valt att beskriva som en kriminell miljö. Det är också stor rörlighet inom nätverk och miljöer. Amerikansk forskning visar exempelvis att en typisk medlem i ett ungdomsgäng är aktiv i cirka två år, men kan sedan finnas kvar i miljön eller i periferin under en längre tid.¹²⁸

Den kriminella miljön är alltså flytande och ostrukturerad, men består samtidigt av individer med olika kompetenser. De kan sorteras in i fyra olika kategorier: A, B, C och D. Denna indelning är ganska grovhuggen, men kan vara en utgångspunkt för att förstå de roller, funktioner och positioner som finns mellan individer i den kriminella miljön. Till stor del är detta också en indelning efter ålder.¹²⁹

¹²⁸ Pyrooz och Sweeten (2015).

¹²⁹ Inom Polismyndigheten gjordes det under 2017 – 2018 ett arbete för att kartlägga kriminella miljöer i de särskilt utsatta områdena. Det gör att vi har en relativt god bild av hur de ser ut, baserat på den kunskap som

A-gruppen kännetecknas av äldre kriminella som har en social förankring i boendemiljön, även om de inte nödvändigtvis bor där längre utan snarare ofta har flyttat till andra platser. De har dock fortfarande en koppling till området och de individer som fortfarande bor och verkar där och har därmed en koppling till den lokala kriminella miljön. Givet att de är äldre, har de haft möjlighet att utveckla ett kontaktnät som geografiskt sträcker sig utanför boendemiljön. Genom detta nätverk har de också skapat bättre förutsättningar att reglera tillgång och efterfrågan på kriminella varor och tjänster som kan omsättas på den lokala kriminella marknaden i boendemiljön.

Genom att kunna förse denna miljö med kriminella varor, bidrar även de äldre till att de olika grupperna fogas samman, utifrån ett gemensamt intresse av att tjäna pengar. Behovet av kontroll för de äldre handlar i första hand om att få tillgång till de kriminella i boendemiljön, med tillgång till den lokala kriminella marknaden. Det är också dessa lokala personer som de gör affärer med och som sköter redovisningen av kriminella varor och pengar. Det innebär att det inte är lika viktigt för A-gruppen att fysiskt befinna sig i boendemiljön för att säkerställa sina intressen.

B-gruppen är de som hanterar, bevakar och utför mycket av den kriminella och vinstgivande verksamheten inom den kriminella miljön. De är relativt unga, även om viss spridning i ålder finns. De köper och säljer narkotika, utövar våld, hot och utpressningar samt ägnar sig i varierande grad åt en bred uppsättning av andra typer av kriminell verksamhet. De är mer beroende av den lokala förankringen för att kunna omsätta kriminella varor och tjänster än A-gruppen och tenderar därmed att oftare bo i området eller dess närhet. Somliga i denna grupp är mer tongivande och blir en slags ledargestalter, vilket också gör att de börjar tangera de roller som aktörerna i A-gruppen har. I denna grupp ligger mycket av det våldskapital som kan knytas till de kriminella miljöerna.

C-gruppen utgörs av ungdomar med ett utåtagerande beteende, som kopierar de äldre kriminellas beteenden, även om de inte nödvändigtvis begår särskilt många eller grova brott. De påverkar dock bostadsområdet

finns hos de poliser som arbetar i dessa områden. I vissa fall har även kommuner och socialtjänst varit delaktiga i analysen.

genom att synas ute, stöka och ställa till med besvär för de boende. Det förekommer att de är direkt involverade i den kriminella miljöns verksamhet kring vapen, narkotika och annan brottslighet. Till stor del består deras påverkan på lokalsamhället av att de syns tydligt i gatubilden. Men de lämnar även fysiska avtryck i form av klotter och skadegörelse eller påverkar genom hot eller trakasserier.

D-gruppen är i praktiken barn. Även om de kan ha problem, är det inte relevant att prata om brottslig verksamhet. De rör sig ute i boendemiljön och kan ofta upplevas som att de lever vind för våg. Dessa barn känner äldre ungdomar i området, som i varierande utsträckning ingår i den kriminella miljön. När de blir äldre riskerar de att ägna sig åt mer tydligt normbrytande kriminellt beteende. Gruppen är sårbar och riskerar att på sikt dras vidare uppåt i den kriminella miljön, eftersom de lever och verkar i samma sociala kontext. På så sätt kan de sägas utgöra en rekryteringsbas för den kriminella miljön, även om rekryteringen i dessa miljöer oftast inte är organiserad utan mer flytande.

Barn glider in i sammanhang där kriminalitet förekommer, vilket gör att de gradvis också blir involverade i den kriminella organiseringen, även om det aldrig är fråga om någon egentlig rekrytering.¹³⁰ Denna grupp har polisen sämre överblick över. För att få ett grovt mått på hur många som kan tänkas finnas i gruppen, har polisen utgått från antalet barn som bor i området och har avslutat grundskolan utan fullständiga betyg. Mellan 2014 och 2018 var det närmare 10 000 barn som bodde i utsatta områden och gick ut nionde klass utan fullständiga betyg.¹³¹ Även om långt ifrån alla dessa kommer att dras in i kriminell verksamhet, utgör de en riskgrupp och pekar mot att det finns stora risker att de kriminella miljöerna fylls på underifrån. Varje år är det över 2 000 nya barn i utsatta områden som går ut nian utan fullständiga betyg. Och nästa år tillkommer ytterligare 2 000.

Sammanfattningsvis går det alltså att se på de kriminella miljöerna i utsatta områden som mer eller mindre fasta sociala nätverk, sammankopplade av den gemensamma platsen – bostadsområdet. Ett nätverk går grovt

¹³⁰ Brå (2019).

¹³¹ Uppgifter för fem utsatta områden saknas. Totala antalet unga i Sverige som inte klarade grundskolan med godkända betyg uppgick under samma tid till 104 412 elever.

att dela in i fyra olika huvudgrupper som utgår från kriminellt beteende, men också kan kopplas till ålder. Det är viktigt att förstå hur dessa grupper på olika sätt bidrar till problembilden. A-gruppen bidrar med strategisk förmåga och fungerar som möjliggörare för de kriminella i lokalsamhället. B-gruppen är de som står för mycket av brottsligheten och i synnerhet våldet. C-gruppen påverkar gatubilden genom att de syns ute, är stökiga, synliga och utåtagerande. D-gruppen visar på svårigheterna med att bryta utvecklingen, eftersom de utgör en riskgrupp från vilken somliga riskerar att dras in i kriminalitet.

Varför går man med?

En grundläggande orsak till att främst unga pojkar och män involveras i en lokal kriminell miljö är att kriminaliteten är ”inbäddad” i bostadsområdet eller stadsdelen. Därmed finns ett antal riskfaktorer i närmiljön. Till detta ska läggas familjen, som kan påverka individers benägenhet att dras in i denna typ av kriminell organisering. Exempel på sådana riskfaktorer är:¹³²

- Brister i familjeförhållanden och uppfostringsstrategier.
- Att individer upplevt negativa livshändelser, som skolmisslyckanden.
- Att ha ”antisociala” värderingar.
- Att ha kamrater med riskbeteenden.
- Att ha individuella egenskaper som gör personerna mer sårbara.

Samtliga av dessa faktorer får starkare genomslag på grund av svagare skyddsfaktorer och ett institutionellt underskott. Dessutom finns ett antal faktorer som kan fungera lockande för att involveras i gäng. Det erbjuds möjligheter som man inte upplever sig få i övriga samhället. Exempel på sådana är att man:¹³³

- Får ett sammanhang som upplevs som stimulerande och där man känner sig sedd, bekräftad och åtnjuter respekt.
- Upplever nära relationer som uttrycks som broder- eller syster-skap

¹³² I princip är det samma risk- och skyddsfaktorer som behandlas av Andershed och Andershed (2009) i kapitel sex.

¹³³ Forkby m.fl. (2019).

- Får möjligheter att ”växa”, utvecklas och bli en ”man”.
- Får möjligheter att tjäna pengar, vilket har en stor och avgörande betydelse för individens försörjning, hans självkänsla och ibland familjen.
- Får pengar, kickar, status och fester som direkta positiva effekter av att tillhöra ett gäng eller ett nätverk.¹³⁴

Ju fler riskfaktorer och desto färre skyddsfaktorer som en individ kommer i kontakt med, påverkar sannolikheten att hen dras in i en kriminell miljö eller kriminell organisering.¹³⁵

Att utveckla ett normbrytande kriminellt beteende och involveras i en kriminell organisering är inte något som sker över en natt. Det utvecklas över tid och handlar om **social inläring**;¹³⁶ **social interaktion** där individer lär sig värderingar, attityder, tekniker och motiv för kriminellt beteende.¹³⁷ Det handlar också om vilka former för **formell och informell social kontroll** som finns i olika sammanhang (familj, skola, grannskap, och vänner).¹³⁸ Utifrån den tidigare nämnda Sociala utvecklingsmodellen (se kapitel sex) jämfördes i en stor amerikansk studie sociala utvecklingsvägar för vem som gick med i gäng eller inte.¹³⁹ För dem som involverades i gäng fanns det samband mellan att ha utvecklat ett våldsamt beteende före 13 år, socialiserats in i antisocialt (kriminellt) beteende genom att vistas i en kriminell miljö och belönats för det. Det motsatta gällde för dem som inte gick med i gäng. Studien betonade vikten av att så tidigt som möjligt i ett barns utveckling sätta in förebyggande åtgärder för att bryta en möjlig negativ utvecklingsbana.

¹³⁴ En som tidigt lyfte fram attraktionskraften i brott är sociologen Jack Katz i sin bok ”Seductions of crime” (Katz, 1988).

¹³⁵ Bishop m.fl. (2017). Se också Thornberry m.fl.. (2003).

¹³⁶ Bishop m.fl.. (2017); Akers (1973); Bandura (1977); Bandura och Walters (1963).

¹³⁷ Bishop m.fl.. (2017).

¹³⁸ Bishop m.fl. (2017); Hirshi (1969).

¹³⁹ Bishop m.fl. (2017).

9. KRIMINELLA NÄTVERK, GATUKULTUR OCH VÅLD

Manne Gerell, Per-Olof Hallin & Kim Nilvall

Kriminella nätverk och gatukultur

I tidigare kapitel har kriminella nätverk och kriminella miljöer främst diskuterats utifrån organisatoriska och sociala utgångspunkter. Men denna typ av organisering kan även förstås utifrån ett kulturellt perspektiv där ett områdes "gatukultur" ("street culture" eller "street code") utgör en central beståndsdel.¹¹⁷ Nätverken formar och utgör en subkultur på "gatan", med vars hjälp dess medlemmar konstruerar sina identiteter. En lokal "gatukultur" växer fram utifrån de gemensamma erfarenheter man får av att vistas på "gatan". Där lär man sig den kulturella ram¹¹⁸ och den kod som styr relationerna mellan individer och hur man ska agera i olika situationer. Man tillägnar sig gatans normer och värderingar som ofta betonar pengar, heder, respekt, status, våld, hypermaskulinitet och att inte gola. Genom kriminalitet uppnår man de materiella förutsättningar som man annars inte har och omsätter dem i en synlig och ofta överdriven symbolisk konsumtion.

Gatukulturen växer fram genom ett kontinuerligt samspel med förhållanden som finns på gatan sett som en social arena eller scen.¹¹⁹ Rollen som "kriminell" konstrueras genom en form av uppträdande på gatan men också genom sociala medier. En särskild arena utgörs av virtuella scener som YouTube och Spotify där "gangsterrappare"¹²⁰ sjunger

¹¹⁷ Anderson (1999:33) definierar det som "a set of informal rules governing interpersonal public behavior, particularly violence... [which provide] a rationale allowing those who are inclined to aggression to precipitate violent encounters in an approved way". Se även Sandberg och Pedersen (2009); Ilan (2015); Ross (2018); Ross m.fl. (2019).

¹¹⁸ Goffman (1974).

¹¹⁹ Goffman (2014b).

¹²⁰ Genren växte fram i USA i mitten av 1980-talet genom grupper och artister som NWA och Ice-T (Ramic, 2019; Kubrin, 2006). Ramic skiljer exempelvis mellan Kartellen, som är en av de tidigare svenska grupperna, som han menar skildrar den verklighet kriminella upplevde i det nyliberalt anstrukna bostads-segregerade Sverige och nyare "gangsterrap" som inte på samma sätt har en uttalad politisk ideologi. I ett

om att leva i "orten" och om det kriminella livet; musik och videor som ofta har miljontals spelningar och når ut till breda ungdomsgrupper. Återkommande rekvisita i videorna är vapen, pengar, exklusiva bilar, smycken, klockor, kläder och narkotika. Symboliskt tillägnar man sig en överklasskonsumtion som man annars inte har råd med.¹²¹ En konsumtion som signalerar framgång och som lyfter fram en kriminell maskulinitet. Scenen för videorna är ofta platser som förknippas med gatan som parkeringsplatser, garage, gatusträckningar eller platser i ett bostadsområde.

Berättande är viktigt för att överföra och bevara gatans normsystem och att lyfta fram händelser och individer som är viktiga för en plats. Den formar gruppens världsbild. Berättandet kan ta sig olika uttryck, från muntliga berättelser till inspelningar av videor som läggs ut på sociala medier. Berättelserna skapar en känsla av tillhörighet och identitet, samtidigt som de markerar mot konkurrerande grupper, andra platser, polis, myndigheter och mot samhällets dominerande normer. Sociala medier och populärkultur utgör kulturella ramar som speglar, bekräftar, förstärker eller förändrar kriminella normer och kriminella livsstilar.

Även om det finns en kulturell ram,¹²² som reglerar hur individen förstår ett visst sammanhang eller en viss situation, är det inte ett stabilt tillstånd. I nätverket eller på gatan befinner man sig i en ständigt föränderlig kontext där man kontinuerligt omkonstruerar sin identitet beroende på förändringar inom gänget, nätverket eller omgivningen.¹²³ Medlemmar i dessa sociala nätverk har inte fasta och givna positioner, utan konstruerar sina identiteter i olika sammanhang och situationer. Att successivt involveras i ett socialt nätverk, där kriminalitet utgör en viktig beståndsdel, är därför en form av identitets- och meningsskapande för barn och ungdomar som inte hittar motsvarande arenor i andra sociala sammanhang. Som barn observerar de hur äldre ungdomar beter sig och interagerar med dem, till att efter hand allt mer involveras i ett aktivt deltagande.

poddsamtal menar han att den nya rappen inte är opolitisk utan har en "nyliberal ton". Se "Vad blir det för rap?" (2019).

¹²¹ Jämför Thorstein Veblens klassiska studie "Conspicuous Consumption" (Veblen, 1899).

¹²² Goffman (1974).

¹²³ Miller (2019).

En kriminell organisering kan vara mer eller mindre fast. Desto lösare en kriminell organisering är, och ju mer omgivningen förändras, desto mer måste de deltagande individerna omförhandla sina identiteter, relationer och lojaliteter. Detta kan vara en viktig skillnad mellan mer plats- och vänskapsbaserade nätverk och släktbaserade nätverk. De plats- och vänskapsbaserade nätverkens instabilitet kan vara en viktig förklaring till den höga förekomsten av våld inom och mellan dem. Individualism och instabila relationer ökar risken för konflikter och att någon agerar på egen hand eller golar. Konkurrens om kriminella marknader, status, oklara roller och relationer skapar ständigt nya konfliktytor som inte regleras genom etablerade medlingssystem, jämfört med en mer stabil kriminell organisering.

Det är nätverkets och gatans kultur, dess värdesystem, normer och identiteter som vidmakthåller och formar våldsanvändningen. Den följer en kulturell ”mall” (script) som reglerar förväntningarna på när våld ska användas, vilken typ av våld som ska tillgripas, dess intensitet samt vilka konsekvenserna blir av att inte använda våld.¹²⁴ Att använda skjutvapen blir statushöjande och ett uttryck för maskulinitet och makt.¹²⁵ Skjutvapenvåldet blir den ultimata formen av maktutövning. Våldet får därmed en stark kommunikativ och symbolisk mening. Något som man ständigt bearbetar och återberättar. Samtidigt är våldet det återkommande hotet mot den egna statusen inom nätverket eller på gatan och utgör därmed också ett hot mot den egna rollen och identiteten. Gatans kod och våldets script förändras, och våldet blir allt mer brutalt. Något som också återspeglas i den musik som spelas. Kulturkritikern Hasan Ramic menar att raptexterna blivit allt råare, mer nihilistiska¹²⁶ och tömnda på uttalad politisk ideologi.¹²⁷

Kriminell organisering och tystnadskultur

Att inte lämna ut viktig information, eller att inte gola, är ett bärande element för att hålla samman kriminella nätverk. Det är en grundförutsättning för att nätverket skall fungera. Historiskt är detta inget nytt. Inom maffia avges en blodsed (omertà) och inom fängelsesystem finns

¹²⁴ Lauger (2014).

¹²⁵ Ibid.

¹²⁶ Avsaknad av objektiva värden.

¹²⁷ Ramic (2019).

en hederskod om att inte gola. Men den stannar inte där. Ofta sprids tystnadskoden till ett helt bostadsområde och bli en central beståndsdel i dess gatukultur och gatukod. Forskning visar på flera orsaker till att det utvecklas en tystnadskultur:¹²⁸

Den är nödvändig för ett kriminellt nätverks och dess medlemmars överlevnad. För att en social grupp skall fungera måste det finnas tillit mellan dess medlemmar. Därför utvecklas normer som går ut på att man inte skall avslöja eller svika överenskommelser. Detta gäller även för kriminella nätverk. Genom att inte gola visar man på trovärdighet och att man är någon att lita på. Att inte ”prata bredvid mun” blir därför en norm som kopplas både till gruppen och till en persons heder. Den blir en mekanism för att utöva gruppens interna sociala kontroll samtidigt som den på ett individuellt plan kopplas till status och bibehållen heder. Att svika ett sådant förtroende väcker starka känslor. Inte minst om de andra i gruppen drabbas starkt negativt.

Den är nödvändig för att upprätthålla en kriminell marknad och en lokal maktordning. Att folk inte pratar bredvid mun är exempelvis centralt för att upprätthålla en lokal narkotikamarknad i ett bostadsområde. Eftersom drogscener på senare år blivit allt mer öppna, är det viktigt att boende och näringsidkare inte berättar vad de många gånger har sett. Våld, och hot om våld blir på så sätt viktiga medel för att upprätthålla en tystnadskultur och bibehålla en lokal kriminell maktordning.¹²⁹ Tillsammans med en heterogen befolkning är sannolikt tystnadskulturen en av de viktigaste faktorerna bakom låg kollektiv förmåga i många bostadsområden.

¹²⁸ Skinnari m.fl. (2019). Den mesta forskning som har bedrivits är amerikansk. Se exempelvis Woldoff och Weiss (2010); Clayman och Skinns (2012); Clampet-Lundquist m.fl. (2015); Bania och Heath (2016).

¹²⁹ Skinnari m.fl. (2019).

Rädsla för våld, bestraffning och stigmatisering. Att gola kan också innebära att man utsätter sig själv och sina närmaste för negativa påföljder. Det kan gälla allt från våld till stigmatisering och utfrysning. I många fall leder en enkel kostnad-nyttoanalys till att de negativa effekterna bedöms som för stora. Däremot finns det sällan direkt negativa konsekvenser av att tåga, förutom möjligtvis ett dåligt samvete och en kantstött självbild.

Bristfälliga eller negativa relationer till polis och rättsväsende. Att inte prata med poliser kan vara en effekt av att de boende inte litar på Polisen och att den som myndighet inte kan garantera deras säkerhet.¹³⁰ Negativa relationer kan även baseras på polisiära arbetssätt (exempelvis ständiga kontroller) där de boende upplever sig trakasserade. Lojaliteten finns hos dem som bor i området även om några av dem kan syssla med brottslig verksamhet. Ett annat exempel är när man tar ”lagen” i egna händer och utvecklar ett eget ”rättssystem”. Då finns det ingen anledning till att blanda in rättsvårdande myndigheter. Detta diskuterar vi mer i kapitel tolv.

Status och kriminell maskulinitet. Att inte samarbeta med polis eller rättsväsende utgör en central beståndsdel i en kriminell maskulinitet. Att stå vid sitt ord, att inte gola och att sköta sitt eget är viktiga aspekter för att åtnjuta respekt bland andra kriminella.

Maskulinitet

För pojkar och unga män utgör gatan och den lokala kriminella organisationen ett sammanhang där de kan utveckla en form av maskulinitet och där det finns ett tydligt ideal i den hypermaskulina mannen.¹³¹ Forskarna Torbjörn Forkby, Jari Kuosmanen och Henrik Örnlinde har intervjuat män som lämnat gäng, men som också berättar vad som en gång gjorde att de gick med.¹³² De betonar särskilt en typ av maskulinitet som utvecklas med bärande element av att ha förmåga till våld, vara sig själv, stå för sina ord och löften, vara lojal mot sina vänner och grupp, vara smarta, ha organisatorisk förmåga samt ha pengar som både kan

¹³⁰ Något som inom amerikansk forskning kallas för ”legal cynicism” (Kirk och Papachristos, 2011).

¹³¹ Det innebär inte att denna är den enda formen av maskulinitet som de utvecklar. Snarare utvecklar de olika maskuliniteter beroende på i vilket sammanhang de befinner sig i.

¹³² Forkby m.fl. (2019).

användas för nödvändiga utgifter men också för att visa status. Denna form av maskulinitet kan särskilt attrahera yngre män som marginaliserats och misslyckats i andra sammanhang där mäns identiteter formas.¹³³ I gänget får de en kompenserande möjlighet att uppfylla ett mansideal som hyllas inom gruppen, men också inom vissa delar av populärkulturen. Det utvecklas en form av homosocialitet där män umgås med män och där man distanserar sig från vad som uppfattas som avvikande från den eftersträvarsvärda maskuliniteten, som att vara vek, ha feminina drag eller vara homosexuell.

Våldet och dess drivkrafter

Våld i olika former har en framträdande plats inom ”gatukultur” och olika former av kriminell organisering, inte bara i utsatta områden. Genom den kriminella organiseringen skapas arenor där vissa typer av våld ses som nödvändiga att utföra för att upprätthålla heder, ge makt och status.

Våldsutövningen kan ha många drivkrafter. Personliga egenskaper, otrygga uppväxtförhållanden och traumatiska händelser kan påverka benägenheten att tillgripa våld. Här utgör skam en grundläggande känsla som kan leda till våld.¹³⁴ Vidare visar forskning att attityder till våld är relaterat till sociala gruppers tillgång till ekonomiska, sociala och kulturella resurser.¹³⁵ Män i marginaliserade positioner omvandlar lättare skam till våld och relaterar beteendet till den maskulinitet som eftersträvas. Att ha förmåga till våld och vid tillfälle visa det, utgör en bärande del i den hypermaskulinitet som många strävar efter. Våld utgör en viktig del av ett kriminellt maskulint kapital. Kriminella ledare bygger upp sitt ledarskap genom bland annat sin våldsanvändning och att vara den ”värste”.¹³⁶

¹³³ Ibid.

¹³⁴ Scheff och Retzinger (2001); Turner (2007).

¹³⁵ Forkby m.fl. (2019).

¹³⁶ I en studie intervjuade forskaren Adam Baird 40 gängmedlemmar i Medellin, Colombia. Våld var en bärande del i gängmedlemmarnas identiteter och gängledaren sågs som varande den värste eller ”más malos” (the ‘baddest’). (Baird, 2017).

Faktaruta: Drivkrafter bakom kollektivt våld

Inom forskning om kollektiva våldsyttningar lyfts ett antal dimensioner fram som även kan vara relevanta för att förstå det våld som växer fram inom kriminella nätverk.

Egennyttia: Våldet används för att uppnå eller säkerställa en inkomst, kontroll av en marknad, en plats eller säkra andra materiella nyttigheter.

Kränkta heder och hämnd: I den kriminella subkulturen finns en hederskodex där hämnd är en central del för att bemöta sådant som upplevs som kränkande för deltagarnas heder. Att inte hämnas upplevs som tecken på svaghet.

Rädsla: Rädslan och oron att själv drabbas av våld kan leda till att man försöker förekomma våldshandlingar genom att själv begå dem.

Våld som baseras på skam kan även knytas till vikten av att upprätthålla sin heder och känna stolthet. Att bli kränkt utmanar den maskulina identiteten och väcker starka skamkänslor som lätt omvandlas (och förutsätts omvandlas) till våld. Att backa, när ens heder upplevs som hotad, ses som ett tecken på svaghet. Våld spelar även en viktig roll i den kriminella organiseringens inre dynamik. Att tåla våld eller utsätta andra för våld kan vara en viktig inträdesritual. Våld används dessutom för att utöva social kontroll och markera status inom gruppen, såväl som för att stärka den inre sammanhållningen genom att bruka våld mot andra grupperingar. Att utveckla ett kollektivt våldskapital kan stärka gruppens ställning i förhållande till andra formeringar likväl som att våldet stärker den inre sammanhållningen. Att som individ eller grupp ha ett högt våldskapital är viktigt av flera anledningar. Våld används för att:

- **Hantera en hastigt uppkommen konfliktsituation.** Många våldshandlingar uppstår när kriminella stöter på varandra och det uppstår akuta konfliktsituationer. De kan baseras på tidigare motsättningar eller uppstå i situationen.

- **Bevaka och försvara en kriminell marknad.**¹³⁷ Det kan handla om allt från att hindra andra från att komma in på en lokal narkotikamarknad till konflikter kring uteblivna leveranser eller obetalda skulder.
- **Försvara eller förändra sin position** i den kriminella hierarkin. För dem som är högre upp handlar det om att försvara sin position. För dem som är längre ned kan våldet användas för att ”bli någon”. Våldet används för att behålla eller förändra status och maktrelationer.
- **Kommunicera den egna personliga förmågan.** Våldet blir en kommunikativ handling, ger mening åt rollen som kriminell och stärker den egna identiteten.
- **Investera i den egna kriminella karriären.**¹³⁸ Ryktet om en hög våldspotential kan omsättas i ett större inflytande över en kriminell marknad och därmed leda till högre inkomster.
- **Upprätthålla ett rykte.** Ett rykte kan snabbt försvinna och måste därför ständigt upprätthållas genom olika våldshandlingar.¹³⁹ Det sker en förskjutning av våldströskeln och allt grövre våld tillgrips för att uppnå samma symbolvärde som tidigare. En våldsspiral startar (se nedan).
- **Försvara den egna säkerheten.** ”Proaktivt” våld kan användas som försvar av den egna säkerheten. Därmed kan det uppstå en paradoxal situation, där bara möjligheten att utsättas för våld kan trigga igång våldshandlingar som skjutningar.¹⁴⁰ En stor tillgång till skjutvapen leder till att man utgår från att den andre är beväpnad, vilket ytterligare sänker tröskeln för våldsanvändning.
- **Följa våldets dramaturgi.** Inte sällan vävs många motiv in vid konflikter med andra kriminella grupperingar och det finns en våldets dramaturgi (script) som förutsätter ett bestämt och välkänt handlingsmönster. Bryts detta, tolkas det som ett tecken på svaghet och kan leda till utökat våld från motpartens sida.

¹³⁷ HM Government (2018).

¹³⁸ Brå (2019).

¹³⁹ Ibid.

¹⁴⁰ Ibid.

- **Vedergälla eller hämnas mot myndigheter.** Våld används även som vedergällning eller hämnd mot polis, åklagare och andra myndighetspersoner. I vissa fall har polisstationer eller rättscentra attackerats, men även direkta angrepp mot enskilda personer förekommer. I sådana fall är syftet ofta att slå tillbaka, markera eller försöka skrämja myndighetspersoner från att fortsätta sitt arbete mot en viss individ eller gruppering.
- **Utgöra en kriminell vara eller tjänst.** Våld eller hot om våld i samband med utpressning, beställningsmord eller sprängningar för att hota affärsidkare. Det kan även handla om att engagera någon för att ”återupprätta” en individs eller grupps heder efter en upplevd kränkning.¹⁴¹

Våld som uppvisning och kommunikativ handling

Våld, särskilt skjutvapenvåld och sprängningar, är en form av social interaktion med starkt symboliskt och kommunikativt innehåll. Våld används inte bara för att utöva direkt makt vid en viss situation, utan är även en form av uppvisning i relation till olika, mer eller mindre avsiktliga mottagare eller ”publiker”.¹⁴² Det finns en våldstriangel med relationer mellan utförare, offer och ”publik”.¹⁴³ Våldet är instrumentellt, symboliskt och kommunikativt på en och samma gång. Det är instrumentellt genom den fysiska handling som utförs, symboliskt genom hur det kan tolkas och kommunikativt genom de(t) budskap som förmedlas.

I vissa fall är våldet i första hand en symbolisk och kommunikativ handling, exempelvis vid sprängdåd mot släktingar till en ”måltavla”, och riktas egentligen mot någon annan än den som drabbas fysiskt. Den egentliga mottagaren har inte heller några svårigheter att tolka och förstå budskapet. För andra signalerar våldet något ogripbart och kaotiskt och i extrema fall har våldet just det syftet.

All våldsutövning rymmer ett brett spektrum av symboliskt och kommunikativt innehåll som ger upphov till olika tolkningar. Det leder till olika former av social interaktion och fyller olika funktioner. För ett

¹⁴¹ Papachristos (2009).

¹⁴² Ett tack till Per-Olof Olofsson, professor emeritus i sociologi, som påpekade dessa aspekter på våldsanvändning.

¹⁴³ Stevenson Murer (2014).

kriminellt nätverk kan våld som riktas mot en antagonist uppfattas som meningsfullt och stärker den inre sammanhållningen, samtidigt som det ökar utförarens våldskapital.

”Berättelsen” om våldsutövningen gör det möjligt för individen att kapitalisera på konflikten och påverka hans position i ett nätverk.¹⁴⁴ De som drabbas tolkar handlingen annorlunda, vilket kan skilja sig åt från situation till situation. Medier i sin tur lägger sitt tolkningsraster över händelsen och infogar den i sin medielogik. Det politiska systemet betonar ofta de symboliska effekterna av våld och för in det i olika politiska tolkningsramar. Allmänheten som ”publik” har minst tillgång till information och sätter ofta in våldshändelser i bredare tolkningar av samhällsutvecklingen. Ofta med ökad otrygghet som följd. Det allt grövre våldet från kriminella nätverk har fått en allt större samhällelig och symbolisk betydelse.

Skjutvapenvåld och våldsspiraler

Om föregående avsnitt handlar om motiv för att tillgripa våld, och dess symboliska och kommunikativa betydelse, måste två andra frågor besvaras för att förstå varför skjutvapenvåld ökar kopplat till kriminella nätverk: 1) Varför används skjutvapen i allt högre utsträckning och: 2) Varför uppstår våldsspiraler?

Användning av skjutvapen

Det finns ett antal samhällsförändringar som kan förklara varför skjutvapen används i allt högre utsträckning:

Tillgång på skjutvapen. En grundförutsättning för ökat skjutvapenvåld är att skjutvapen går att få tag på och att det är förhållandevis enkelt. Internationell forskning visar på tydliga samband mellan tillgången på skjutvapen och mord respektive självmord.¹⁴⁵ I Sverige bedöms tillgången på skjutvapen successivt ha ökat, med start i samband med Balkankrigen på 1990-talet. Idag verkar kriminellt aktiva eller kriminella nätverk inte ha några större svårigheter att få tag på skjutvapen. Det vi-

¹⁴⁴ Brå (2019).

¹⁴⁵ Hit räknas antalet skjutvapen och tillgänglighet som bl.a. regleras genom lagstiftning. Se Cook och Goss (2014); Wintemute (2015); Zimring och Hawkings (1997).

sar inte minst antalet vapenbeslag som mer än fördubblades mellan 2010 (398 vapenbeslag) och 2017 (812 beslag).¹⁴⁶

Fler personer kan tänka sig använda skjutvapen. I och med framväxten av kriminella nätverk i utsatta områden har gruppen individer som kan tänka sig använda våld ökat. Det gäller användningen av våld generellt, men även av skjutvapenvapenvåld mer specifikt. En bidragande orsak till detta är framväxten av en gatukultur där skjutvapenvåld har blivit ett centralt och starkt symboliskt inslag. Det har skett en normalisering av skjutvapenvåld i kriminella kretsar.

Förändring av narkotikamarknaderna. Internationellt har förändringar på narkotikamarknader lett till ökat skjutvapenvåld. I USA har, historiskt sett, etablering av nya narkotikamarknader åtföljts av en kraftig uppgång av våldsanvändning mätt som antalet mord.¹⁴⁷ I Sverige har narkotikamarknaderna förändrats avseende åtminstone två aspekter de senaste åren. För det första har utbudet ökat, främst när det gäller cannabis, narkotikaklassade läkemedel och kokain, medan efterfrågan inte har stigit i samma omfattning.¹⁴⁸ Det pekar på att narkotikamarknaden för tillfället är mättad.¹⁴⁹ Därmed har konkurrensen om kunderna ökat. För det andra har utomhusförsäljningen expanderat och blivit mer utspridd till fler öppna drogsccener och bostadsområden. Vidare har det skett en utspridning av narkotikamarknaderna från större städer till mindre orter. Det leder till ökade konflikter gällande territoriell kontroll av lokala narkotikamarknader.

Instabila narkotikamarknader och nätverk. Förändringar och ökad konkurrens på narkotikamarknaderna har gjort dem mer instabila när det gäller organisering, upprätthållande av maktordningar och social kontroll. Utomhusförsäljning av främst cannabis har gjort det enklare för nya aktörer att etablera sig. I kombination med en generell individualiseringstrend i samhället blir de kriminella nätverken mer individualiserade och instabila. Till detta kan läggas polisens arbete, som vid tillslag,

¹⁴⁶ NFC (2019).

¹⁴⁷ Det gällde en framväxande heroinmarknad i början av 1970-talet, öppen gatuförsäljning av kokain i slutet av 1970-talet och crackepidemin med start i mitten av 1980-talet. Sedan 1992 sjunker antalet mord dramatiskt i USA (Fagan och Richman, 2017).

¹⁴⁸ CAN (2019).

¹⁴⁹ Ibid, baserat på gatuprisutvecklingen av olika droger.

håktning och domar förändrar maktbalansen mellan nätverk och kriminella aktörer. Därmed öppnas det upp för nya aktörer att ta över en marknad med risk för nya konflikter som följd.

Internet och mobiltelefoni. Internet, mobiltelefoner och sociala medier underlättar kontakter mellan säljare och köpare av narkotika. Det har växt fram en nätbaserad narkotikamarknad som ytterligare förstärker konkurrensen om kunderna. Men mobiltelefoni underlättar även för medlemmar i kriminella nätverk. Genom krypterade telefoner har det blivit enklare att förbereda och genomföra brott. Vidare skapar internet och sociala medier nya konfliktytor mellan kriminella, exempelvis genom att förnedra någon och lägga ut filmer på nätet. De fungerar som virtuella minnen som är svåra att ta bort och förstärker känslan av skam och ökar viljan att hämnas.¹⁵⁰

Minskad uppkläring av skjutvapenvåld. Det är svårt att få fällande domar för de mord med skjutvapen som inträffat i kriminella miljöer i Sverige de senaste åren. Mellan 2011 och 2018 inträffade 128 sådana fall i de tre storstäderna under perioden. 61 ärenden i Stockholm, 38 i Malmö och 29 i Göteborg. Uppklarningsprocenten har för Malmö och Stockholm minskat 2015 - 2018 (till 11 respektive 18 procent), medan Göteborg bröt trenden och ökade sin uppklärningsgrad (33 procent).¹⁵¹ En förklaring till den låga uppklärningsprocenten anges ofta vara Polisens omorganisation och en utbred tystnadskultur. Sannolikheten att gripas för skjutvapenvåld är förhållandevis liten och det gäller i än högre grad om det handlar om uppdragsmord. Vidare var risken att häktas för vapenbrott liten fram till dess att straffskalorna för vapenbrott ändrades 2018. Fler bar vapen och risken var därför större att skjutvapen kom till användning vid hastigt uppkomna konflikter. Efter lagändringen 2018, med omedelbar håktning som följd för grovt vapenbrott, har användningsmönstret ändrats och färre bär ständigt vapen på sig.¹⁵² Detta kan på sikt påverka antalet skjutningar. Däremot leder det inte med automatik till att uppklärningsprocenten blir bättre. En låg uppklärningsprocent

¹⁵⁰ HM Government (2018).

¹⁵¹ Polisen (2019). Eftersom det handlar om så små tal, får små absoluta förändringar stora procentuella utfall.

¹⁵² Straffskalan för grovt vapenbrott är fängelse i lägst två år och högst fem år.

signalerar också minskad risk för upptäckt och därmed blir den förebyggande avskräckningseffekten lägre.

Sammantaget påverkar dessa samhällsförändringar förutsättningarna för om en kriminell väljer att använda skjutvapen eller inte. Till detta ska läggas de normsystem som finns i en kriminell miljö och personens förmåga till självkontroll. Det senare påverkas inte minst genom användning av droger före, under och efter en skjutning.

Vilka mekanismer gör att skjutvapen sprids i kriminella miljöer och att skjutvapenvåldet har ökat och blivit grövre? Två teorier kan användas för att förklara spridning av skjutvapen och grövre skjutvapenvåld. Den första teorin ser spridning av skjutvapen och skjutvapenvåld som en epidemi (eller som en innovationsprocess), och den andra tar sin utgångspunkt i den inre dynamik som finns i själva våldsanvändningen.

Spridning av skjutvapen sett som en epidemi

Forskning som likställer spridning av vapen och skjutvapenvåld med geografisk spridning av smittsamma sjukdomar eller innovationer lyfter, fram ett antal faktorer som viktiga för att dessa skall komma till stand:¹⁵³

- Det finns något som ska spridas, i det här fallet skjutvapen.
- Det finns aktörer (spridningsagenter) som sprider och gör skjutvapen tillgängliga.
- Det finns kontakter mellan spridningsagenter och andra, genom mötesplatser eller sociala nätverk.
- Det finns en miljö där det finns mottagare som ser en fördel med att införskaffa skjutvapen. Inom innovationsforskning talar man om ”tidiga acceptanter”.
- Det finns en ”vinst” med att införskaffa skjutvapen. En sådan är att den förändrar maktrelationer inom eller mellan kriminella nätverk. Den som tidigt får tillgång till skjutvapen, och därmed ett högre våldskapital, får ett maktövertag gentemot andra. Förändrade maktrelationer leder i sin tur till att fler skaffar skjutvapen för att utjämna denna maktbalans. Därmed sprids skjutvapen till allt fler inom ett nätverk eller till andra nätverk.

¹⁵³ Papachristos (2009); Zeoli m.fl. (2014); Wintermute (2015); Fagan m.fl. (2018).

- Det finns en förstärkande process. När enbart innehavet av skjutvapen inte är tillräckligt för att markera våldskapital och makt, blir själva användningen av vapnet centralt. Allt grövre våld måste användas för att markera en persons våldskapital och maktposition.
- Det går att lära av andra. Våldsanvändningen påverkas av att man ser hur andra gör och sedan imiterar man det. En våldsspiral och ett allt grövre skjutvapenvåld kan ses som en form av socialt lärande.¹⁵⁴

Våldsspiralers inre dynamik

Ett kompletterande teoretiskt angreppssätt tar sin utgångspunkt i själva våldsanvändningen. I en jämförande studie av gängs våld i Bryssel och Caracas lyfter de belgiska forskarna Ellen Vandenbogaerde och Elke Van Hellemont fram ett antal centrala faktorer som drivande för våldsanvändningen (jfr. script). I centrum står begreppet hämnd. Det är önskan respektive hotet om hämnd som driver processen. En våldsspiral har vissa kännetecken:

- Den uppfattas inte ha ett slut. När våld väl börjar användas ser konfliktens aktörer ingen slutpunkt.
- En svarshandling måste vara minst lika allvarlig som den man utsatts för, om inte värre.
- Våldet kan inträffa var som helst. Det gör att aktörerna bara rör sig inom begränsade geografiska områden och på platser där man känner sig säker. Det kan vara en viktig förklaring till att många skjutningar sker i närheten av tidigare skjutningar.¹⁵⁵
- De ursprungliga orsakerna till en konflikt glöms ofta bort. I stället är det våldprocessen i sig och krav på vedergällning som blir den drivande kraften.
- Våldet behöver inte vara kopplat till en person, utan kan drabba andra i hans närhet.
- Fatalism. Det är ödesbestämt att det kommer en hämnd, man vet bara inte när.
- De enda sätten att komma ur våldsspiralen är genom död eller att försvinna (exempelvis genom att flytta och byta identitet).

¹⁵⁴ Jensen (2018).

¹⁵⁵ Se Sturup m.fl. (2019).

I kapitel 23 ges exempel på hur man kan arbeta med att bryta våldsanvändning och våldsspiraler mellan kriminella aktörer och nätverk.

Våldet sätter spår

Men skjutvapenvåldet sätter sina spår. Att växa upp på gatan, och i en miljö där våldet och en möjlig död är ständigt närvarande, tvingar fram olika strategier för att hantera återkommande trauman. I amerikanska utsatta områden har pojkar och unga män utvecklat en form av fatalism, där man tror att den egna döden är oundviklig och nära förestående.¹⁵⁶ Döden förekommer så ofta att man har accepterat den. Att visa rädsla för döden är därför ett tecken på svaghet. Det har utvecklats en form av nihilism, där livet har förlorat värde i sig. Något som också återspeglas för svenska förhållanden och i svensk rapmusik:

Den nya svenska gangsterrapparen är en kokainsnortande, tramadol-tuggande, materialistisk mördarmaskin som vill få alla att dansa till tonerna av hans undergång och förfall – som är dessvärre en verklighet i Sverige 2019.¹⁵⁷

Territoriell kontroll, våld och otrygghet

Den lokala kriminella organiseringen skapar sociala rum som andra kriminella och boende lär sig att tolka och förhålla sig till. Häng med killar på gatan i form av torg, parkeringsplatser och trapphus kan, ibland utan anledning, tolkas som hotfulla och otrygga. Samtidigt signalerar de att någon har territoriell kontroll över en viss plats eller ett visst område. Det är den synliga delen. Om det finns en lokal narkotikamarknad finns det också andra, och för de flesta osynliga, gränser och markeringar. Om en okänd kommer in på ett område är det inte ovanligt att någon frågar vad hen gör där.¹⁵⁸ Samtidigt finns det en kunskap bland kriminellt aktiva om vem det är som har makten över gatan och den lokala narkotikamarknaden. Varje försök att inkräkta på den möts med motstånd. Likaså kan restauranger, caféer, gym och andra platser i ett bostadsområde utgöra ett ”vardagsrum” för kriminellt aktiva, där de kan träffas och umgås. De utgör kriminaliserande arenor i en kriminogen miljö.

¹⁵⁶ Tolleson (1997).

¹⁵⁷ Ramic (2019).

¹⁵⁸ Något som vi själva har upplevt flera gånger, ett exempel på det har exempelvis noterats i Gerell (2010), för en mer generell bild se Noa (2017).

Effekter av kriminaliteten, särskilt våldet, påverkar ett bostadsområde. Gärningsperson och brottsoffer kan bo i samma område, vilket leder till begränsningar i den senares rörelsemöjligheter. Otrygghet och rädsla för våld är ytterligare en begränsning i människors rörlighet. Det skapas en inre ”disciplinering” hos boende, som utvecklar strategier för att undvika platser och personer vid olika tider på dygnet. Andra rumsliga effekter är när platser där någon fått sätta livet till eller skadats allvarligt, blir minnesplatser som kan skötas av familj och vänner under många år. De blir våldets symboliska avtryck i den lokala boende- och stadsmiljön, en ständig påminnelse och ett kollektivt trauma för dem som bor där. Våldets ansikte sprids även i virtuella rum och sociala medier. Bilder och filmer av skjutna läggs ut och sprids på nätet. Facebookssidor släcks ned när någon avlider vid en skjutning. Både i de materiella och virtuella rummen sätter våldet avtryck.

Våldsanvändningen berör oss alla känslomässigt och får stor symbolisk betydelse. Men hur ser den faktiska utvecklingen ut i utsatta områden? I två kommande kapitel försöker vi ge en bild av hur brottsutvecklingen och (o)tryggheten har utvecklats de senaste åren.

10. BROTT OCH OTRYGGHET

Manne Gerell

Brottslighet och brottsutveckling i utsatta områden

I detta kapitel ska vi kort beskriva situationen och utvecklingen av brottslighet i utsatta områden i en lite vidare bemärkelse. Vi ska också sätta detta i relation till hur det ser ut i det omgivande samhället. Hur brottsutvecklingen bedöms beror på vilka brott som är i fokus, hur olika datakällor värderas samt vilket tidsperspektiv som väljs. I detta kapitel kommer vi att fokusera på att försöka bedöma utvecklingen i utsatta områden jämfört med andra urbana miljöer i Sverige, för att se och beskriva om det varit en mer negativ utveckling i utsatta områden än i Sverige som helhet. I nästa kapitel ska den brottslighet som särskilt drabbar utsatta områden beskrivas.

Det är inte helt lätt att dra slutsatser om brottslighet och för att få en någorlunda rättvisande bild behöver flera datakällor användas. Brott som anmäls till polisen är ett mått som är särskilt användbart för brott där vi vet att anmälningsbenägenheten är hög. För bilstölder eller bostadsinbrott görs till exempel oftast polisanmälningar och vi kan därmed få en ganska god bild av brottslighetens nivå och utveckling genom att titta på brottsanmälningar.

För många andra brott är däremot brottsanmälningar en mindre bra datakälla, de flesta våldsbrott anmäls nämligen inte. Vi vet också att anmälningsbenägenheten tenderar att variera mellan olika befolkningsgrupper.¹⁸² Fattiga anmäler brott i mindre utsträckning än rika och eftersom utsatta områden bland annat präglas av en högre fattigdom, finns därmed en risk att vi underskattar brottsligheten.

¹⁸² Goudrian m.fl. (2006).

En alternativ datakälla som därför kan användas är brottsofferundersökningar, där representativa urval av befolkningen besvarar enkäter om vilka brott de utsatts för. Dessa enkäter har också brister, bland annat brukar färre besvara enkäterna i utsatta områden, men det ger troligen en mer träffsäker bild av den brottslighet där en minoritet anmäler, än den bild som polisanmälningar ger.

Brottsförebyggande rådet (Brå) har nyligen publicerat en genomgång av utvecklingen av utsatthet för brott och otrygghet i utsatta områden, baserat på sådana enkätdata som är en god utgångspunkt för att förstå nivån och utvecklingen av brottslighet.¹⁸³ Det bör dock noteras att Brå här definierar utsatta områden på ett sätt som inte är helt jämförbart med Polisens definition, men till stor del handlar det om samma platser.¹⁸⁴

Utveckling och nivå av brottslighet i utsatta områden samt i Sverige som helhet

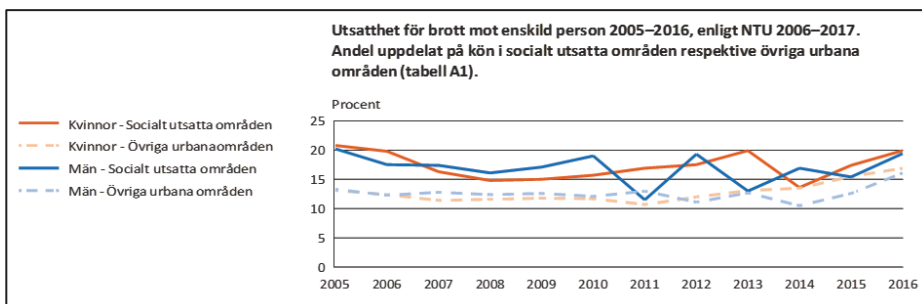
Generellt kan det sägas att utsatta områden har fler brott än andra delar av landet, men att utvecklingen i utsatta områden inte varit sämre under de senaste 10 åren. Snarare är det en mer positiv utveckling och skillnaden mellan utsatta områden och övriga Sverige minskar alltså.

Utsattheten för brott mot person (vilket inkluderar våld, sexualbrott, bedrägerier, hot och trakasserier), var, beroende på kön, 19–20 procent i utsatta områden år 2016, att jämföra med 16–17 procent i andra urbana områden. Det finns alltså en högre utsatthet, men det är ingen gigantisk skillnad. Dessutom visar det sig att utvecklingen i utsatta områden de senaste 10 åren varit betydligt mer positiv än den varit i resten av Sverige. I utsatta områden var det något färre som drabbades 2016 än 2005, medan utsattheten faktiskt ökat något i områden som ej är utsatta.

För delmängden hot, rån och misshandel är det en liknande skillnad, med något fler som utsätts i utsatta områden. Utvecklingen är likartad i utsatta områden som i resten av Sverige. För egendomsbrott (vilket innefattar bostadsinbrott, cykelstöld samt stöld av/från bil), fås likartade resultat.

¹⁸³ Brå (2018a).

¹⁸⁴ Brås definition utgår från fattigdom, och fångar upp ungefär samma platser men utifrån ett objektiva kriterium till skillnad från polismyndighetens subjektiva bedömning av kriminell påverkan i lokalsamhällen.



Figur 10.1. NTU/Utsatta områden, brott mot enskild person. Källa: Brå, (2018a).

Det är betydligt fler som utsätts i utsatta områden (14,6 procent mot 10,7 procent) och i båda fallen har nivån över tid varit relativt oförändrad.¹⁸⁵

Sammanfattningsvis är det alltså vanligare att drabbas av brott i utsatta områden än i resten av samhället, men utvecklingen är minst lika bra i utsatt områden; kanske snarare något bättre.

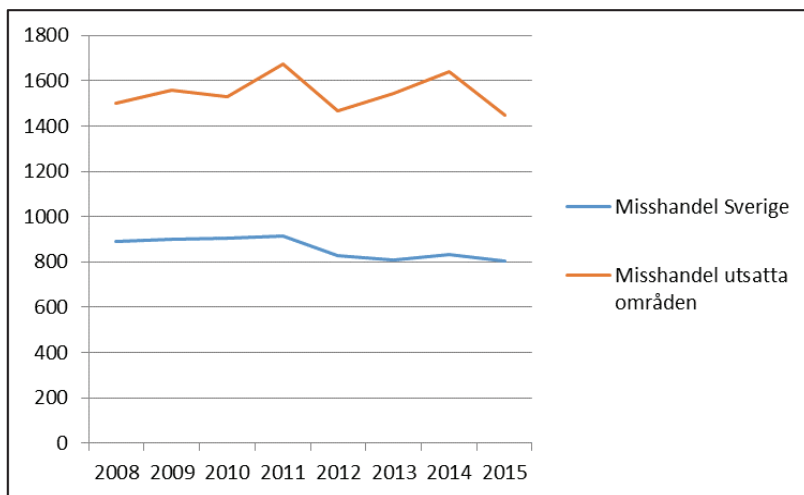
Statistiken över anmälda brott ger en liknande bild när det gäller nivåskillnad mellan stadsdelar som är mer fattiga¹⁸⁶ och landet i övrigt. Här rör det sig om ytterligare en definition av vilka områden det handlar om, men även här är överlappningen stor, jämfört med det Polisen klassar som utsatta områden. Totalt sett anmäldes 14,5 procent fler brott per invånare i utsatta områden 2015 än i landet som helhet.

Skillnaden är dock tydligare för våldsbrott; det anmäldes till exempel 44,5 procent fler fall av misshandel per invånare i utsatta områden 2015, och dubbelt så många hot. Däremot är det färre egendomsbrott i utsatta områden, vilket beror på att det är färre cykelstöldar och bilinbrott. Huruvida det beror på att färre har cykel/bil, på att färre anmäler eller på en faktiskt lägre utsatthet, givet en de facto potentiell utsatthet, är svårt att säga.

Misshandel, som är ett av de brott där utsatta områden sticker ut mest, uppvisar en relativt likartad utveckling i utsatta områden och i Sverige som helhet. Det anmäls färre misshandelsbrott per invånare nu än 2008 i båda fallen, även om det sjunkit något mer i Sverige än i utsatta områden.

¹⁸⁵ Brå (2018a).

¹⁸⁶ Urban15 eller LUA.

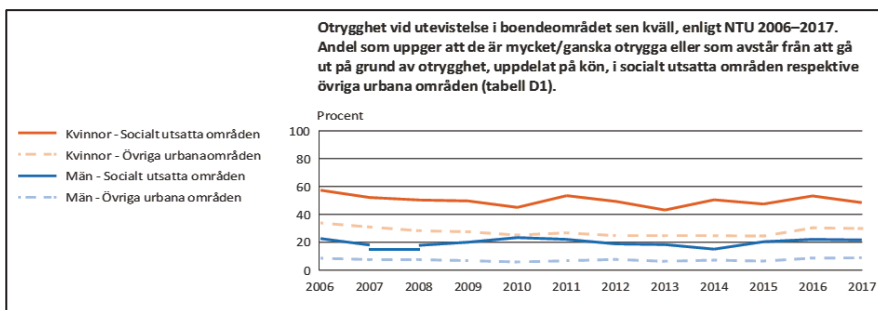


Figur 10.2. Anmälda fall av misshandel per 100 000 invånare, egen bearbetning från Brå-statistik.

Som nämnts ovan använder Brå lite andra definitioner av utsatta områden än Polisen gör. Även om de olika definitionerna till stor del behandlar samma platser finns det också olikheter. En masteruppsats vid Malmö universitet har dock undersökt utvecklingen av våld i offentlig miljö i Malmö, utifrån flera definitioner av utsatt område, bland annat Polisens. Uppsatsen visar att det polisanmälda gatuvåldet minskat mer i utsatta områden än i resten av Malmö.¹⁸⁷ När det gäller både denna studie och statistiken över polisanmälningar mer generellt, kan det inte uteslutas att det egentligen varit en ökning av våld/brott i utsatta områden, men att färre vågar anmäla dessa nu än för några år sedan. Samtidigt pekar enkätdata som redovisades tidigare i detta avsnitt mot samma utveckling och det får därmed sägas vara troligt att våldsbrottsligheten faktiskt har minskat i utsatta områden.

Sammanfattningsvis kan det alltså konstateras att utsatta områden har mer brottslighet än omgivande delar av samhället, men att utvecklingen inte verkar ha varit mer negativ i de utsatta områdena, när det gäller brottslighet i allmänhet under 2010-talet. De brott som står för de stora volymerna av brottslighet verkar ha minskat i utsatta områden. Åtminstone för vissa

¹⁸⁷ Larsson (2016).



Figur 10.3. Otrygghet ensam ute sen kväll i bostadsområdet, ganska/mycket otrygghet eller går ej ut ensam på grund av otrygghet. Källa: Brå (2018a).

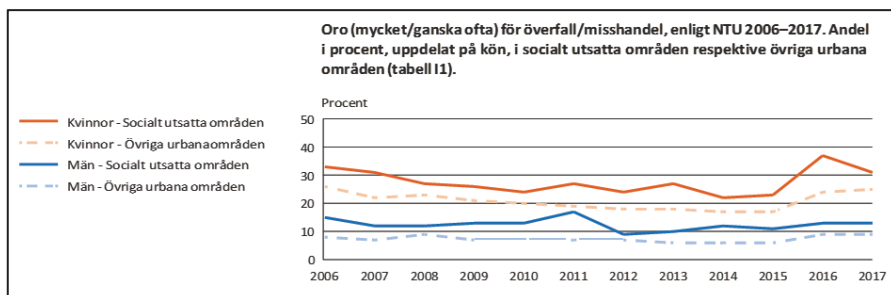
brott verkar denna minskning faktiskt ha varit större i utsatta områden än i det omgivande samhället. Skillnaden i nivå mellan utsatta områden och andra delar av samhället är relativt stor för våld, cirka 40 procent för miss-handelsbrott. Det är en stor skillnad, men kanske samtidigt mindre än vad som kunnat väntas, givet den massmediala diskussionen. Detta beror dock till stor del på att det finns vissa brott där såväl nivåskillnad som utveckling är betydligt mer negativ i de utsatta områdena, vilket vi kommer att återkomma till senare.

Otrygghet i utsatta områden

En annan viktig aspekt på situationen i de utsatta områdena är hur människor upplever sin säkerhet, vilket ofta brukar betecknas som trygghet. Det finns flera olika mått på otrygghet som används i den kriminologiska litteraturen, men två av de vanligaste är oro för brott samt upplevelse av otrygghet vid vistelse ensam utomhus sent på kvällen i bostadsområdet. När det gäller hur många som upplever otrygghet ensam ute på kvällen är det en stor skillnad mellan boende i utsatta områden och boende i övriga urbana områden. Bland kvinnor i utsatta områden uppgav 48 procent sig vara otrygga eller att de inte går ut på grund av otrygghet år 2016, medan siffran är 30 procent av kvinnor i övriga urbana områden. För män uppgav 22 procent i utsatta områden otrygghet, men bara 9 procent i övriga urbana områden. Sammantaget innebär det att otryggheten är nästan dubbelt så hög i de utsatta områdena, enligt Brås undersökning.¹⁸⁸ Liknande skillnader noteras också separat i trygghetsmätningarna för Stockholm¹⁸⁹ och

¹⁸⁸ Brå (2018a).

¹⁸⁹ Stockholms stad (2017).



Figur 10.4. Oro för överfall/misshandel. Källa: Brå (2018a).

Malmö.¹⁹⁰ Utvecklingen av otrygghet uppvisar dock ingen större skillnad; för kvinnor har den minskat lika mycket i utsatta områden som i övriga urbana miljöer, och för män har den i båda fallen varit relativt oförändrad.

När det kommer till oro att utsättas för brott är resultaten mer blandade. Rörande oro för bostadsinbrott har boende i utsatta områden legat på en ganska stabil nivå, medan oron i övriga urbana områden de senaste åren har ökat lite. Oron för bostadsinbrott är lägre i utsatta områden. Oro för skadegörelse på eller stöld av/från bil har en högre nivå i utsatta områden, men denna oro har minskat tydligt över tid, i så väl utsatta områden som i övriga urbana områden. Det är dock en intressant siffra att notera, eftersom det ovan noterades att boende i utsatta områden anmäler färre brott mot bilar (och cykelstöld) än övriga boende i Sverige. Det finns också en stor skillnad när det gäller nivå av oro för misshandel eller överfall, som är ca 30 procent högre i utsatta områden. Utvecklingen av denna oro följer dock ungefär samma mönster för utsatta områden som för övriga urbana områden.

En studie av utvecklingen av otrygghet i Malmö mellan 1998 och 2012, som använde en lite mer avancerad metod, fann att tryggheten generellt hade ökat, men också att betydelsen av var i staden man bor hade ökat. Det beskrevs som en trygghetspolarisering, alltså en ökande skillnad baserat på var man bor.¹⁹¹ Det behöver inte nödvändigtvis betyda att otryggheten ökat mer i dessa områden, men däremot att det börjat spela större roll var man bor, och att bo i ett utsatt område därmed kan få större negativa konsekvenser.

¹⁹⁰ Ivert m.fl. (2013).

¹⁹¹ Ivert m.fl. (2016).

Det finns dock även skillnader inom bostadsområden, vilket bland annat påvisats för några av de utsatta områdena i Malmö.¹⁹² Vissa gator, gårdar eller kvarter har betydligt högre nivåer av otrygghet än andra. Detta kan till stor del förstås utifrån var ungdomsgäng vistas, med den problematik kring stök och liknande som medföljer.¹⁹³ Den som i sin vardag stöter på de grupper av unga män ("gäng") som står för mycket av den synliga brottsligheten i utsatta områden, kan också tänkas löpa större risk att känna sig otrygga.¹⁹⁴ De platser detta handlar om innefattar ofta också det lokala centrumet, ibland relativt stora centrum, som i Rinkeby eller Tensta i Stockholm, där det finns många butiker och mycket service. Men ibland är det bara den lokala pizzerian eller närbutiken som utgör kvarterets centrum. Detta handlar om platser som många boende har anledning att besöka, för att handla, köpa en pizza eller ta tunnelbanan. Det påverkar därmed också vardagen, och upplevelsen av otrygghet, för många av de boende. Det kommer att beröras mer i nästa kapitel, då vi diskuterar öppen narkotikaförsäljning.

Slutsatser otrygghet och brottslighet

Sammanfattningsvis kan det sägas att vissa typer av brottslighet och otrygghet är betydligt vanligare i utsatta områden medan andra typer är på ungefär samma nivå som i övriga urbana miljöer. Våld och hot, samt oro för våld och otrygghet vid vistelse ensam i området sent på kvällen, är fenomen där utsatta områden sticker ut mer negativt.

Utvecklingen av brottslighet och otrygghet uppvisar dock inte några tydliga tecken på försämring i utsatta områden, jämfört med resten av samhället. Här ska vi dock än en gång betona att det finns många felkällor i de data som här har redovisats. Både anmälda brott eller enkäter över utsatthet för brott har stora felkällor och vi kan därmed inte vara säkra på att den bild som här målats upp är helt korrekt.

Den sammantagna bilden av anmälda brott och olika enkätundersökningar pekar dock i ungefär samma riktning, vilket är det bästa svar vi kan ge kring brottslighetens omfattning och utveckling i utsatta områden.

¹⁹² Gerell (2013).

¹⁹³ Isa (2014).

¹⁹⁴ Gerell och Hallin (2014).

Samtidigt pekar forskning från Malmö universitet mot att bostadsområdets betydelse för upplevelsen av trygghet ökat sedan 1990-talet. Även om otryggheten alltså generellt inte försämrats, kan påverkan av var man bor ha ökat.¹⁹⁵ Det finns dessutom stora skillnader inom bostadsområden och otryggheten verkar delvis hänga samman med var de kriminella nätverken vistas och verkar. Specifika gårdar, gator samt ofta lokala centrum där de kriminella nätverken säljer droger och ibland blir beskjutna, är också platser som genererar mycket otrygghet. Detta kommer att diskuteras vidare i nästa kapitel.

¹⁹⁵ Ivert m.fl. (2015).

11. BROTTSLIGHET SOM SÄRSKILT PRÄGLAR UTSATT OMRÅDEN

Manne Gerell

Brottslighet i utsatta områden

I detta kapitel ska vi belysa situationen och utvecklingen för några av de brottstyper som Polisen i sina rapporter lyfter fram som typiska för utsatta områden. Genomgången hittills, med fokus på brottslighet i allmänhet och upplevelser av trygghet, har visat att det förvisso finns mer problem i utsatta områden, men att trenden inte verkar vara så negativ. När vi tittar på den typ av problem som är specifikt kopplade till utsatta områden, blir bilden dock snabbt mer dystert. Skjutningar och gängvåld, öppen narkotikaförsäljning och hot om våld/påtryckningar är betydligt mer förekommande i dessa områden.

Skjutningar och gängvåld

Skjutvapenvåldet har sakta men säkert ökat i Sverige de senaste 20 åren, särskilt de sista fem åren.¹⁹⁶ Denna ökning har huvudsakligen skett inom gruppen unga män, där risken att bli skottskadad eller dödad med skjutvapen mer än fördubblades mellan 1996 och 2015.¹⁹⁷ För kvinnor har risken snarare minskat och för äldre män har den bara ökat marginellt. Detta är alltså ett ganska specifikt problem, unga män skjuter och blir skjutna allt oftare. Brå har dessutom visat att skjutvapenvåldet mellan 2006 och 2014 förvisso ökade i Sverige, men att denna ökning tog plats i de utsatta områdena, medan resten av landet hade en i princip oförändrad nivå.¹⁹⁸

¹⁹⁶ Khoshnood (2019).

¹⁹⁷ Sturup m.fl. (2018).

¹⁹⁸ Öberg (2015). Notera dock att detta ej är enligt polisens definition av utsatta områden. Brå använder istället LUA/Urban15.

Skjutningar förekommer över hela Sverige, i små som stora städer, i rika såväl som fattiga bostadsområden – men frekvensen är betydligt högre i utsatta områden i storstäderna. I Malmö är det 42 gånger fler skjutningar per kvadratkilometer i utsatta områden jämfört med resten av staden, eller 12 gånger fler skjutningar per kvadratkilometer vid öppna drogsener i utsatta områden jämfört med de platser i staden som har flest busspassagerare. Den ökning av skjutningar som kom 2017, i både Malmö och Stockholm, yttrade sig dock på olika sätt rent geografiskt. I Malmö blev det ännu fler skjutningar i utsatta områden, medan det i Stockholm var på andra platser i länet som skjutningarna ökade.¹⁹⁹

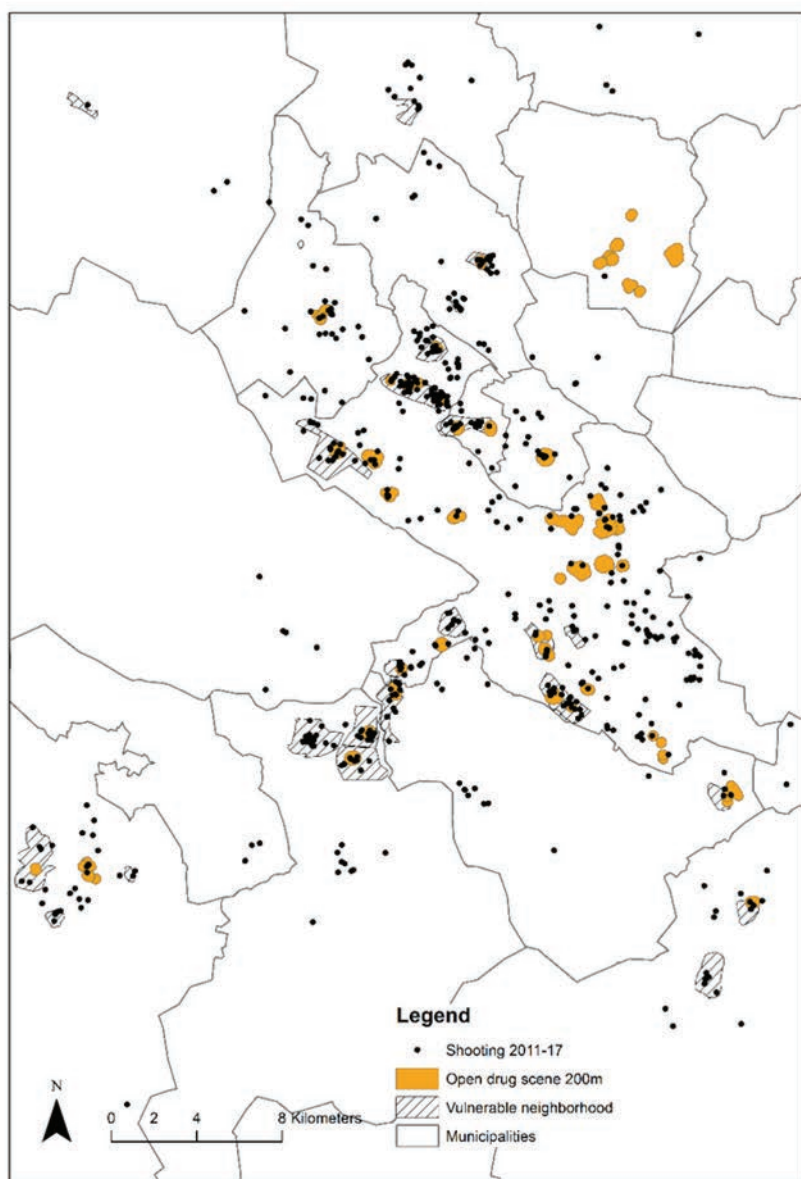
I våra tre storstäder Stockholm, Göteborg och Malmö står en minoritet av bostadsområdena för en stor del av skjutningarna och detta handlar till stor del om utsatta områden.²⁰⁰ I Malmö återfanns till exempel 46 procent av de skjutningar som resulterat i skada eller dödsfall i 10 av stadens 136 bostadsområden, under perioden 2011 till 2015. Av dessa 10 områden är fem i kategorin särskilt utsatta enligt polisens kategorisering, och två räknas som riskområden,²⁰¹ den näst högsta nivån av utsatthet. I Stockholms län syns också en tydlig koncentration såväl till de utsatta områdena som till öppna drogsener (Figur 11.1). Skjutningarna är också starkt koncentrerade till specifika platser inom respektive område, vilket kan anas från figuren. I flera av de värst drabbade bostadsområdena är det i praktiken en eller två gator som har den stora mängden skjutningar. Skjutningarna följer också konfliktspiraler och under perioder tenderar det att bli många skjutningar, varefter en lugnare period följer. Detta kan även ses geografiskt, då det visats att skjutningar följer nära-återkommande mönster, vilket yttrar sig i att risken för en ny skjutning är fyra gånger högre än normalt under någon veckas tid och inom några hundra meter efter att en första skjutning tagit plats.²⁰²

¹⁹⁹ Gerell m.fl. (opublicerat manuskript).

²⁰⁰ Sturup m.fl. (2017).

²⁰¹ Polisens indelning identifierar tre särskilt utsatta områden och ett riskområde, men de tre särskilt utsatta områdena utgörs i Malmö stads områdesindelning av totalt sju bostadsområden medan riskområdet utgörs av tre bostadsområden. Utifrån Malmö stads definition av bostadsområden finns alltså tio områden som är utsatta enligt polisens definition, varav sju har haft mellan fyra och nio incidenter där någon blivit skjuten mellan 2011 och 2015, och de resterande tre har haft noll, en, respektive tre incidenter med skottskadade.

²⁰² Sturup m.fl. (2018); Sturup, Gerell och Rostami (2019).



Figur 11.1. Skjutningar i Stockholms län 2011 till 2017, samt utsatta områden och öppna drogscener 2017.

Ytterligare ett fenomen som uppmärksammas under de senaste åren är sprängningar. Det finns ingen bra övergripande statistik över sprängningar, men ofta fångas det in av brottsrubriceringen allmänfarlig ödeläggelse, som dock även kan innefatta andra typer av incidenter.²⁰³ Det kan handla om väldigt varierande typer av sprängmedel: från pyroteknik (fyrverkerier eller relaterat) till handgranater, dynamit och sprängdeg. En rapport från rikskriminalpolisens kriminalunderrättelsetjänst om allmänfarlig ödeläggelse noterade att det 2010–2014 var klart vanligast med sprängningar i Skåne och särskilt i Malmö. I Malmö var det även fler incidenter i centrum jämfört med utsatta områden.²⁰⁴ Det vanligaste sprängämnet var av civil typ, exempelvis från byggen, och de flesta fallen verkade inte ha som syfte att skada eller döda då det riktade sig mot byggnader eller tomma fordon.²⁰⁵

En studie som berör delmängden handgranater visar att handgranater förvisso har förekommit under lång tid i Sverige, men på allvar började öka för några år sedan.²⁰⁶ Mellan 2011 och 2016 har 78 detonerade handgranater noterats i Sverige, hälften av dessa under 2016 (se Figur 11.2). Det blev först vanligare i Malmö, men under 2016 slog det igenom på allvar i Stockholm, som då noterades för ett stort antal detonationer. Efter toppåret 2016 minskade antalet handgranatsdetonationer något 2017 och 2018 enligt medieuppgifter, men ligger kvar på förhöjda nivåer.²⁰⁷

Handgranatsdetonationerna uppvisar ett liknande mönster som skjutningarna; de utsatta områdena är kraftigt överrepresenterade. Men jämfört med skjutningarna är det något vanligare med handgranatsdetonationer i centrala delar av våra städer. De flesta handgranatsdetonationerna resulterar inte i några skadade människor, vilket kan ses som en indikation på att de används mer som ett sätt att hota, skrämmas eller visa makt, men det har också förekommit såväl dödsfall som skador på människor.

Sammanfattningsvis kan det alltså sägas att det i Sverige finns ett ökande problem med vad som något förenklat kan kallas gängvåld: skjutningar och sprängningar. Detta våld drabbar framför allt de som är unga män,

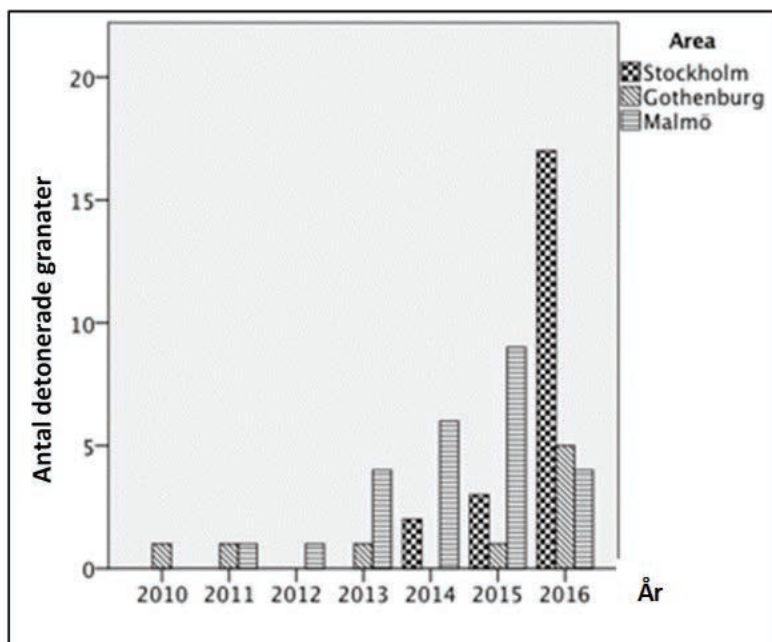
²⁰³ Numera särredovisas allmänfarlig ödeläggelse genom sprängning i statistiken.

²⁰⁴ Polisen (2016).

²⁰⁵ Ibid.

²⁰⁶ Sturup, Gerell och Rostami (2019).

²⁰⁷ <https://www.svt.se/nyheter/inrikes/116-granatattacker-pa-atta-ar-sverige-sticker-ut>



Figur 11.2. Handgranatsdetonationer Stockholm, Göteborg och Malmö. Källa: Sturup, Gerell och Rostami (2019).

pojkar och utsatta områden, men sprider sig också utanför dessa områden. Ökningen har till stor del ägt rum i de utsatta områdena och en del av det våld som sker utanför de utsatta områdena har koppling till dess kriminella nätverk. Detta våld kan också antas ha en mer indirekt effekt, eftersom såväl skjutningar som sprängningar hörs och kan påverka lokalsamhället på många olika sätt.

Narkotikaförsäljning

Narkotikaförsäljning har länge varit en viktig kriminell verksamhet och kommer troligen att fortsätta vara det under överskådlig framtid. Såväl förr som nu har också narkotikaförsäljare i varierande mån varit bosatta och verksamma i utsatta områden, medan köparna många gånger kommer utifrån. Något som däremot tycks ha förändrats är karaktären på försäljningsprocessen, som verkar ha blivit mindre gömd under senare år. Denna öppna narkotikahandel på mer eller mindre etablerade drogsener är ett problem, eftersom den sänder starka signaler om att myndigheterna, framför allt polisen, inte har kontroll över platsen. När boende som ska till

pizzerian tydligt kan se hur droger och pengar byter händer, kan det skapa en oro och känsla av utsatthet. Inte sällan sker detta dessutom just kring lokala centrum, som är uppbyggda just för att de boende ska söka sig dit för service, kommunikationer eller handel. Detta medför att fler av de boende påverkas än vad som hade varit fallet på mindre publika platser. Detta kan också påverka risken för att barn och ungdomar dras in i kriminalitet.

Data som finns kring detta är ny och är baserad på bedömningar av Polisen, vilket gör att viss försiktighet måste iakttas kring att dra allt för långtgående slutsatser. Polisen i Stockholm genomförde 2017 en kartläggning av öppna drogscener. Där noteras det att 63 procent av de öppna drogscener som identifierats i polisregionen funnits i minst fem år. Det indikerar att problemet kanske förvisso kan vara ökande, men ändå inte är helt nytt. Stockholms regionala ANDT-samarbete²⁰⁸ har också nyligen identifierat öppna drogscener som ett problem att fokusera på i den senaste planen,²⁰⁹ vilket indikerar att problemet har fått visst genomslag.

Den öppna försäljningen av narkotika kännetecknar många utsatta områden och polismyndigheten beskriver narkotikaförsäljningen som den verksamhet som är mest problematisk i områdena.²¹⁰ Försäljningen pågår vid så kallade ”hot spots”, platser där ungdomar eller unga män vistas, där narkotika säljs mer eller mindre öppet och där ofta även annan brottslighet är vanligt förekommande.

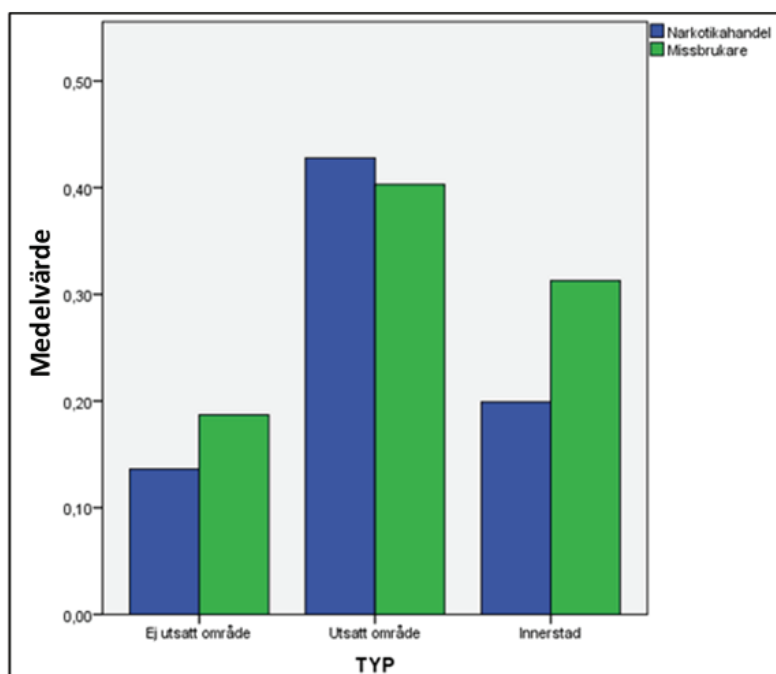
I ett pilotprojekt inom Polismyndigheten kartlades dessa platser i fyra av Sveriges utsatta lokalpolisområden. I samma kartläggning ingick också att identifiera de personer som är aktiva i den kriminella miljön i områdena. En analys visar att det ibland också kan finnas ett visst rumsligt samband mellan platser där kriminellt aktiva individer i utsatta områden bor och ställen där det finns öppen drogförsäljning i närheten. Det bör också noteras att det här handlar om väldigt specifika platser – ett hus eller en gata – med drogförsäljning, inte hela områden.

²⁰⁸ Alkohol Narkotika Doping Tobak.

²⁰⁹ Snidare m.fl. (2017).

²¹⁰ Noa (2017).

Öppenheten kan upplevas som en maktdemonstration från kriminella nätverk och kan leda till att dessa kommer att betraktas som en alternativ maktfaktor i bostadsområdet.²¹¹ I Stockholms stads trygghetsmätning från år 2017 ställdes två frågor om öppna drogscener: om narkotikamissbrukare stör ordningen samt om öppen narkotikahandel stör ordningen. Problemet upplevs vara störst i delar av Stockholms innerstad samt i några av de särskilt utsatta områdena, däribland Rinkeby, Tensta och Husby, där två tredjedelar av de svarande i enkäten uppger att öppen narkotikahandel stör ordningen. Genomsnittet för de utsatta områdena i Stockholm är 43 procent, medan genomsnittet i innerstaden är 20 procent, och resten av staden ligger på 14 procent (Figur 11.3).²¹² Noteras bör dock att den högsta siffran inte är i ett utsatt område, utan i Klara som ligger i



Figur 11.3. Andel av boende i olika typer av bostadsområden i Stockholms stad som upplever att missbrukare respektive narkotikahandel på gator och torg är störande för ordningen 2017.

²¹¹ Noa (2017).

²¹² Egna beräkningar. Baserat på en grov indelning där stadsdelar som börjar på 1 räknats som innerstad och samtliga andra inledande siffror räknats som ej innerstad.

centrala Stockholm (72 procent). Samtidigt är det tydligt att detta är ett problem som upplevs vara betydligt större i utsatta områden än i andra delar av staden och något som faktiskt engagerar en väldigt stor andel av de boende.

Den ökade synligheten av narkotika kan också tänkas medföra en ökad tillgänglighet och i förlängningen ett ökat användande av narkotika, men det är inte något som är belagt. Den ovan nämnda kartläggningen av öppna drogscener i Stockholm identifierade som sagt 48 öppna drogscener²¹³. Av de öppna drogscenerna i Stockholm finns redan 35 med i lokala medborgarlöften. Det är alltså något som i diskussioner mellan polis och kommun fått ett stort genomslag, ofta i en koppling till utsatta områden. Öppen försäljning av narkotika förekommer dock även i centrala delar av Göteborg, Malmö och Stockholm; liksom i andra större städer i landet. Det är inte ett problem som är exklusivt för de utsatta områdena.

De öppna drogscener som ligger i utsatta områden tenderar att också befinna sig i de delar där många skjutningar inträffar. I nya analyser av hur det geografiskt hänger samman, har det visats att både i Stockholms län och i Malmö stad är skjutvapenvåldet starkt koncentrerat till öppna drogscener i utsatta områden. De nära-återkommande mönster för skjutningar, som berördes tidigare i detta kapitel, är dessutom extra starka vid dessa platser.

När det varit en skjutning vid en öppen drogscen i ett utsatt område är risken alltså relativt hög för att nya skjutningar ska inträffa och denna överrisk är betydligt större än om det sker en skjutning på en annan plats än vid den öppna drogscenen. Polismyndigheten menar att det kan finnas ett samband mellan öppna drogscener och revirbeteende, kopplat till kriminella konflikter.²¹⁴ Motsvarande resonemang framkommer även i intervjustudier med individer som varit aktiva i de miljöer där skjutvapenvåld är framträdande²¹⁵ och där hämnd och heder är viktiga faktorer.

²¹³ Bratthall (2018).

²¹⁴ Noa (2017).

²¹⁵ Brå (2019).

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att öppna drogsener är ett problem som berör många av de boende i utsatta områden. Det verkar också vara ett problem som har blivit mer synligt de senaste åren, även om vi inte har någon säker statistik om det. Att drogförsäljningen sker öppet sänder signaler om oordning och att lagar ej efterföljs och eftersom det ofta sker i lokala centrum påverkar det en stor andel av de boende.

Andra typer av brottslighet som präglar utsatta områden

De brottstyper som hittills diskuterats är i viss mån dokumenterade och kan sägas påverka de boende i utsatta områden. Skjutningar sprider rädsla och ger de kriminella ett skrämsekapital, men riktas relativt sällan medvetet mot andra boende. Narkotikaförsäljningen kan påverka boende genom att den signalerar att kriminella har makt att agera i strid med lagstiftning och att samhället inte klarar av att upprätthålla ordning.

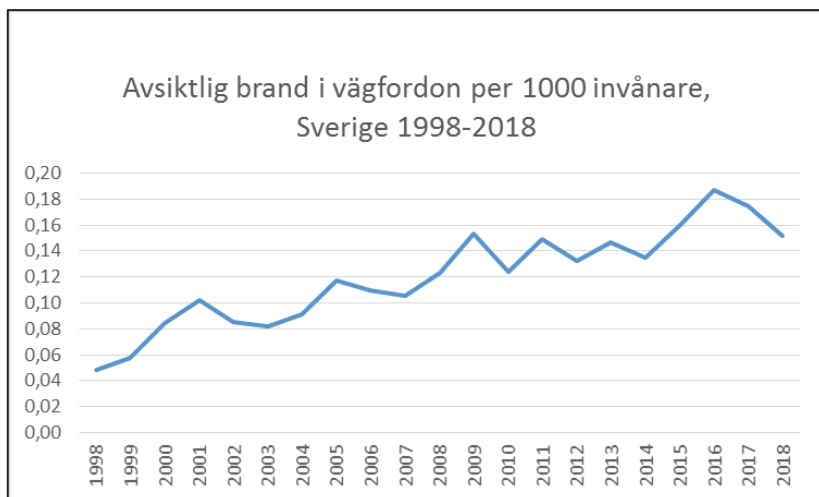
Men påverkan i lokalsamhället kan också ta andra former. Ett sådant exempel är övergrepp i rättssak, alltså hot eller våld mot någon som anmält ett brott eller medverkar i en brottsutredning, till exempel som vittne. Detta är ett brott som relativt sällan anmäls och blir svårt att följa statistiskt, men som visades i förra kapitlet är den generella utsattheten för våld och hot betydligt större i de utsatta områdena.²¹⁶ Enligt Polismyndigheten är det utbredd i de flesta av områdena.²¹⁷

Påverkan sker också mot myndigheter, bland annat har socialförvaltningen i flera städer utsatts för hot och/eller skadegörelse mot lokaler eller liknande. Liknande påverkan riktas också mot företagare och fastighetsägare, där det kanske mest uppmärksammade exemplet är när en fastighetsägare i Malmö utsattes för bombattentat efter att ha försökt vräka en familj på grund av kriminalitet.

Påtryckningarna kan vara mer eller mindre direkta och det kan finnas en gråzon där det kan räcka att kriminella visar sig för till exempel ett vittne, för att denne ska förstå det som ett outtalat hot. Ett annat problem, som av Polismyndigheten tidigare beskrivs som stort och ökande, är ungdomar

²¹⁶ Brå (2018).

²¹⁷ Noa (2017).



Figur 11.4. Utveckling av avsiktlig brand i vägfordon per 1 000 invånare i Sverige. Källa: ida.msb.se (2019).

som gemensamt går till angrepp mot polisen. Det handlar ofta om stenkastning, men ibland också mer handgripligt våld med sparkar, slag eller tillhyggen. Detta problem upplevs dock ha minskat i omfattning de senaste åren.²¹⁸

Ett exempel på hur indirekta påtryckningar kan upplevas, är berättelser om en oro bland boende i utsatta områden för att deras bilar ska bli uppbrända. Detta som en följd av att de kommer i konflikt med ungdomsgäng eller kriminella nätverk. Detsamma gäller risken för att få butiker eller restauranger förstörda eller nedbrända.²¹⁹ Även om det är rimligt att anta att denna typ av hämndaktioner förekommer, är det omöjligt att säga hur ofta detta sker. Dock framstår det som högst otroligt att denna typ av aktiviteter, exempelvis bilbränder, skulle stå för någon större del av de anlagda bilbränder som registreras. Däremot kan vi konstatera att anlagda bilbränder har ökat i Sverige de sista 20 åren (se Figur 11.4).

Bilbränder drabbar också till stor del utsatta kommuner eller stadsdelar²²⁰ och åtminstone i Malmö handlar det om specifika bostadsområden som

²¹⁸ Noa (2019).

²¹⁹ Gerell och Hallin (2014).

²²⁰ Malmberg m.fl. (2013).

präglas av socioekonomisk utsatthet.²²¹ Även om vi här diskuterat enstaka exempel på hur bilbränder tros ha använts som påtryckningsinstrument, handlar det troligen om en mycket liten del av bilbränderna som rör denna typ av påtryckningar. Den typen av kopplingar görs dock ibland av boende i utsatta områden, men vi har svårt att säga något säkert om varken nivå eller utveckling när det gäller påtryckningar.

Sammanfattningsvis kan det konstateras att två andra typer av brottslighet som tenderar att prägla utsatta områden är påtryckningar eller hot och bilbränder. Indirekta och direkta påtryckningar mot dem som bor eller verkar i utsatta områden eller i relation till de kriminella nätverk som där verkar, är ett problem. Vi kan däremot inte med säkerhet säga något om hur stort problemet är eller hur utvecklingen varit utifrån den data som i nuläget är tillgänglig. Hos somliga i de utsatta områdena finns dock uppfattningen att det finns en risk för hot, uppeldade bilar eller våld. Denna upplevelse påverkar boende och företrädare för företag eller myndigheter.

Effekter av våld

Som vi tidigare har visat är skjutvapenvåldet tydligt kopplat till utsatta områden och även till specifika platser inom dem. Detta kan i viss mån tänkas ha att göra med att våld föder våld, vilket forskning kan påvisa ur flera olika perspektiv. Sådant våld kan förstås utifrån kriminella konflikter, där en skjutning ofta följs av en hämnd och sedan en hämnd på hämnanden och så vidare. Eftersom många aktörer i kriminella nätverk tenderar att vistas på offentliga platser i utsatta områden, kommer också en oproportionerligt stor andel av skjutningarna att inträffa på dessa platser.²²² Andra studier visar att personer som utsatts för våld löper en tydligt förhöjd risk att själva begå våldsbrott i närtid.²²³ Platser som drabbats av våld löper förhöjd risk för mer våld, liksom personer som drabbats av våld.

Dessa resultat stöds också av analyser av sociala nätverk, där samma närhetsprincip kan visas, kopplat till specifika individer. Efter att en person blivit skjuten ökar risken kraftigt att en person som känner denna person också ska bli skjuten. Exempelvis har forskning kunnat koppla 63 procent

²²¹ Gerell (2017).

²²² Sturup m.fl. (2017).

²²³ Sariaslan m.fl. (2016).

av skjutningarna i Chicago till spridning via sociala nätverk.²²⁴ En **plats** där det nyligen har varit en skjutning löper alltså en förhöjd risk för en ny skjutning, liksom att ett **socialt nätverk** där någon blivit skjuten löper en ökad risk för att utsättas för en ny skjutning.

Här bör det påpekas att det är svårt att jämföra Sverige med USA när det gäller den här typen av våld, eftersom nivåerna skiljer sig väldigt mycket åt. Skjutningar i Sverige är, jämfört med USA, fortfarande ganska ovanliga. Och även om risken är kraftigt förhöjd så resulterar de flesta skjutningarna inte i en ny skottlossning i närheten inom några veckor. Som vi nämnt tidigare i kapitlet, varierar dock detta baserat på var den första skjutningen ägde rum.

Risken för en följande skjutning i närheten är som högst på platser där det förekommer öppen drogförsäljning. Dessa är geografiskt kopplade till kriminella nätverk och när någon blir skjuten på en sådan plats är det också mer sannolikt att det är en del av en konflikt som geografiskt kan kopplas till dessa nätverk och platser. En hypotes kan vara att en skjutning på en sådan plats troligen involverar kriminella nätverk som markerar och svarar på våldet genom att hämnas. Motparten i konflikten följer samma logik och en hämnd på hämnden följer därför tyvärr ofta (se kapitel nio).

Sammantaget pekar dessa resultat på att en skjutning kan starta våldsspiraler och att det kan gå relativt fort. Det vi pratar om är kortsiktiga effekter, där den som utsatts för våld är mer benägen att utöva våld den närmaste tiden samt att en skjutning leder till en förhöjd risk för en ny skjutning på samma plats inom några veckor. Sådana våldsspiraler kan bidra till starka koncentrationer av våld i utsatta områden, men också medföra långsiktiga konsekvenser för dem som växer upp i dessa områden.

Effekter på barns uppväxtförhållanden

De senaste åren har det förekommit en rad reportage om den frustration, rädsla och uppgivenhet som boende i utsatta områden upplever efter upprepade dödsskjutningar. Enligt amerikansk forskning kan dödsskjutningarna få direkta negativa konsekvenser för de barn som växer upp i områden där detta är vanligt förekommande.

²²⁴ Cunneen (1999).

Den amerikanska forskaren Patrik Sharkey har i en rad studier undersökt detta. I en av studierna gick forskare tillbaka och analyserade intervjuer med barn som genomförts för ett helt annat projekt. Det visade sig då att barnen uppvisade sämre koncentration, sämre impuls kontroll och sämre kunskaper om det hade skett ett mord i närheten av deras hem den senaste veckan. Detta kopplades bland annat till föräldrarnas känslor av oro.²²⁵

I en annan studie jämfördes elever som hade haft våldsbrott på sin gata veckan före ett prov, med elever som hade våldsbrott på sin gata veckan efter provet. De som hade våldsbrott veckan före provet uppvisade sämre resultat på prov i engelska, vilket resulterade i en minskad chans att ta examen.²²⁶ På motsvarande sätt fann en annan studie att den krypskytt som var aktiv i Washington DC under 2002 och dödade tio personer, fick som effekt att provresultaten sjönk för de elever som bodde i närheten av skjutningarna.²²⁷ Detta har också studerats när det gäller gängvåld i Mexiko och Brasilien, där elever får sämre testresultat när gängvåld bryter ut i närheten av där de bor.²²⁸ Även om gängvåld är på mycket lägre nivåer i Sverige, framstår det som troligt att den ökade oro som uppstår i ett lokalsamhälle efter ett mord eller annat grovt våldsbrott, påverkar barn negativt och försämrar skolresultat även i vårt land. Om så är fallet kommer detta att särskilt drabba boende i utsatta områden, där denna typ av våld är vanligare än i resten av landet. Sämre skolresultat försämrar i sin tur möjligheterna till vidareutbildning och karriär.

Slutsatser – En komplex och delvis motsägelsefull bild

Sammanfattningsvis har vi i detta och det föregående kapitlet kunnat konstatera att den övergripande bilden av brottslighet och otrygghet i utsatta områden är komplex. Det är förvisso mer våld och otrygghet i utsatta områden, men utvecklingen är inte entydigt negativ. Däremot finns det negativa utvecklingstendenser för vissa brott som är starkt kopplade till utsatta områden – där det som ibland kallas gängvåld är det tydligaste exemplet.

²²⁵ Sharkey m.fl. (2012).

²²⁶ Sharkey m.fl. (2014).

²²⁷ Gershenson och Tekin (2015).

²²⁸ Caudillo och Torche (2014); Monteiro och Rocha (2017).

Skjutningar har ökat sakta men säkert under ett par årtionden och än tydligare de senaste fem åren. Den ökningen kan till stor del hänföras till utsatta områden. För brottslighet som ofta kopplas till utsatta områden, till exempel påtryckningar eller öppen droghandel, finns ingen tillförlitlig statistik att utgå från, för att kunna säga något om utvecklingen. Polisens bild är dock att dessa problem har ökat och det framstår inte som orimligt att så kan vara fallet. Samtidigt är detta dock inget nytt fenomen utan det har förekommit under en relativt lång tid, såväl i utsatta områden som på andra platser i samhället.

Den övergripande bild som kan tecknas är att de utsatta områdena har stora problem, men att problemen är mycket specifika. Det handlar framför allt om unga män i kriminella nätverk som skapar otrygghet och stör ordningen genom öppen narkotikahandel, de skjutet och blir skjutna samt utövar påtryckningar mot såväl boende som verksamma i utsatta områden. De grupper av unga män som detta handlar om påverkar dessutom lokalsamhället som starkast på de specifika platser där de vistas och ibland säljer droger. Det handlar om specifika gator och gårdar, men även om lokala centrum, vilket medför att många av dem som bor i dessa områden kommer i kontakt med aktiviteterna.

Den synliga, märkbara, brottsligheten kan påverka bostadsområdet på flera olika nivåer. Skottlossningar och sprängningar hörs. Utbrända bilar syns. Öppen narkotikaförsäljning märks.

Fler av de boende märker av brottsligheten. Det påverkar deras trygghet, vilja att bo kvar samt vilja att göra något åt problemen. En negativ spiral för bostadsområdet kan starta. Även om det finns begränsat med forskning om effekter av våld i Sverige, kan vi konstatera att det framstår som troligt att våld leder till mer våld, vilket i sin tur bidrar till att öka koncentrationen av våld inom specifika sociala nätverk och i specifika bostadsområden. Höga koncentrationer av våld kan i sin tur påverka de barn som exponeras för detta och få långsiktiga konsekvenser på deras framtidsutsikter.

12. PARALLELLA SAMHÄLLS- STRUKTURER

Manne Gerell

Ett vagt begrepp

En fråga som diskuterats mycket under de senaste åren är den eventuella förekomsten av parallella samhällsstrukturer. Det kopplas ofta till förekomsten av klaner och/eller religiös extremism, men begreppet används på många olika sätt i debatten och det är inte alltid klart vad som egentligen menas. I detta kapitel kommer frågan att diskuteras ur några olika perspektiv.

I det första avsnittet ska den ganska kniviga frågan om hur begreppet kan definieras diskuteras. Därefter kommer vi att i ett avsnitt gå igenom olika uttryck av alternativa eller parallella strukturer som förekommer i våra utsatta områden. Samtidigt ska det redan här i inledningen konstateras att detta är ett vagt begrepp som kan innefatta mycket. Vidare finns det relativt lite forskning eller data om fenomenet, vilket gör att vi har svårt att dra några tydliga slutsatser.

Som vi nämnt ovan finns det tydliga kopplingar till (islamistisk/salafistisk jihadistisk) extremism och det har tidigare visats att så mycket som 70 procent av dem som rest till Syrien och Irak för att ansluta till terrororganisationer har bott i utsatta områden.²²⁹ Detta kapitel tangerar dessa frågor, men kommer bara att översiktligt beröra kopplingen till extremism och rör begreppet klan, men kommer inte att mer detaljerat gå in på fenomenet

²²⁹ Gustafsson och Ranstorp (2017).

terrorism mer specifikt.²³⁰ Likaså kommer kapitlet att tänga frågor som²³¹

Vad är en parallell samhällsstruktur?

Vad som är en parallell samhällsstruktur är en fråga som är ganska svår att besvara. Det finns inte heller mycket empirisk forskning att utgå från. När regeringen gav Brå i uppdrag att utreda frågan skrevs:

”Mycket tyder på att personer i socialt utsatta områden överlag har lägre förtroende för rättsväsendet och andra myndigheter än befolkningen i övrigt. Myndigheter och andra aktörer har också lyft fram att personer i dessa områden i lägre utsträckning vänder sig till och samarbetar med olika samhällsaktörer. Det pekas i det sammanhanget även på tendenser till parallella samhällsstrukturer.”²³²

I sin rapport tog Brå upp generella aspekter på trygghet och förtroende för rättsväsendet, men försökte också att diskutera vilka uttryck för parallella samhällsstrukturer som kunde identifieras.²³³ Brå konstaterar att begreppet parallell samhällsstruktur saknar en tydlig definition, och är väldigt svårt att mäta. Många av dem som intervjuades för Brås rapport kopplade dock begreppet till kriminella grupperingar.

När polisen i Oslo tog upp frågan, till stor del utifrån en debatt om svenska utsatta områden, tillmättes problemet en något tydligare definition; där det ansågs handla om att ”etniska minoritetsgrupper intagit en dominerande normsättande position” med ”egna ekonomiska och sociala institutioner”.²³⁴ Den definitionen verkar vara baserad på hur norsk media beskrivit situationen i Sverige snarare än på någon datainsamling eller liknande, men fångar samtidigt upp något som nog är en kärna i vad många tror diskussionen handlar om även i Sverige. Oslopolisen noterar samtidigt också att just termen parallellsamhälle endast i mycket begränsad utsträckning faktiskt används av polisen i Sverige. Däremot har Polisen i

²³⁰ Det finns ännu inga publikationer som specifikt fokuserar på extremismen i utsatta områden, men frågan tangeras i flera publikationer. Den intresserade rekommenderas Gustafsson och Ranstorp (2017); Ranstorp m.fl. (2019) och Rostami m.fl. (2018) som alla diskuteras i viss mån i detta kapitel.

²³¹ För den intresserade finns här en del svensk litteratur, exempelvis Brinkemo (2015) och Lundberg och Brinkemo (2019).

²³² Regeringen (2015).

²³³ Skinnari m.fl. (2018).

²³⁴ Strategisk stab (2016).

Oslo själva använt begreppet i en tidigare rapport för att beskriva subkulturer, där den typ av subkulturer som skapar egna legala institutioner och utmanar integrationsideal betraktades som problematiska.²³⁵

Det norska justitiedepartementet gav också Polishögskolan i Oslo i uppdrag att undersöka frågan om parallellsamhällen.²³⁶ De utgår från den akademiska debatten och väljer, efter att ha konstaterat att det inte finns någon etablerad definition, att utgå från att parallellsamhällen uppstår när: ”det saknas enighet om politisk gemenskapsförståelse och staten saknar förmåga och/eller vilja till att hantera social mångfald”.²³⁷

De lägger stor vikt vid socialt kapital, och särskilt tilliten till samhällets institutioner och konstruerar en användbar analysmodell för vad som kan betecknas som ett parallellsamhälle. Modellen bygger på två dimensioner: graden av lojalitet som betecknar de boendes inställning till samhället och graden av legitimitet som betecknar statens förmåga och/eller vilja till att säkerställa att alla får tillgång till det staten/samhället erbjuder. De menar att ett parallellsamhälle kännetecknas av att invånarna själva tar avstånd från delar av staten (låg lojalitet) kombinerat med svag statlig förmåga att erbjuda invånarna trygghet och service (låg legitimitet). Parallellsamhälle är därmed ur det perspektivet en situation där samhällskontrakten bryts av båda parterna. En liknande syn på det hela framkommer också i en del av de intervjuer som Brå genomförde,²³⁸ där det betonas att parallelliteten uppstår på grund av att minoriteter inte släpps in i majoritetssamhället. Samtidigt går det givetvis också att definiera begreppet på andra sätt; att inkludera statens vilja eller förmåga att erbjuda service i definitionen är inte självklart.

Vi kan konstatera att begreppet teoretiskt är komplicerat och, som Brå noterar, har det blivit ett slags paraplybegrepp som används för alla möjliga företeelser, beroende på vem som använder det och den personens normativa syn på samhället.²³⁹ I detta kapitel kommer vi inte att skapa någon övergripande definition av parallell samhällsstruktur och, liksom

²³⁵ Strategisk stab (2016).

²³⁶ Egge och Solhjell (2018).

²³⁷ Ibid.

²³⁸ Skinnari m.fl. (2018).

²³⁹ Ibid.

Brå konstaterat, är det kanske bättre att prata om alternativa samhällsfunktioner.

Men samtidigt ska vi försöka föra ett resonemang om förekomsten – och betydelsen – av att invånarna i utsatta områden i viss utsträckning väljer att vända sig till andra aktörer än de offentliga för att lösa problem. Fokus riktas dessutom mot den typen av handlingar eller normer som innefattar något olagligt. Vi väljer alltså en pragmatisk hantering av frågan, där vi riktar fokus mot vad som görs och vad det får för betydelse, snarare än mot huruvida det är att beteckna som en struktur eller om det är parallellt. Detta ligger ganska nära hur Brå valt att angripa frågan och deras rapport är också den viktigaste informationskällan till att förstå detta i en svensk kontext.

Alternativa mekanismer för att hantera problem

Att kriminella utvecklar egna strukturer för att hantera problem och lösa konflikter är ganska väl etablerat. Ofta verkar det också vara dessa kriminella nätverk som boende i utsatta områden kopplar till alternativa samhällsfunktioner.²⁴⁰ Det förekommer dock också att det handlar om klaner, släkter eller religiösa sammanhang – men just denna distinktion är intressant och viktig att ta upp. Som vi nämnde ovan utgick till exempel Oslo-polisens diskussion från att det handlar om etniska grupper (underförstått klaner eller liknande). Men när Brå alltså intervjuar dem som bor och/eller arbetar i utsatta områden, är det kriminella nätverk som oftast omnämns.

Dimensionen av etniskt baserade och alternativa strukturer tar kanske en större plats i samhällsdebatten än den gör i de utsatta områdena. I många av de utsatta områdena finns ju dessutom mängder av olika etniska grupper, medan ett utifrånperspektiv tenderar att se på befolkningen i dessa områden som mer homogen.²⁴¹ Men även om de kriminellt baserade och alternativa strukturerna verkar vara mer framträdande än de etniskt baserade, finns givetvis båda fenomenen representerade. Och i vissa av de svenska utsatta områdena finns en tydligare dimension av etniska/klanbaserade nätverk med stor påverkan på lokalsamhället.

²⁴⁰ Skinnari m.fl. (2018).

²⁴¹ Ibid.

En faktor som ofta lyfts fram i sammanhanget är när konflikter eller problem blir lösta utan inblandning av myndigheter. Detta förekommer givetvis hela tiden i samhället, men kan anses problematiskt om det blir institutionaliserat och utmanar staten i frågor där lagar reglerar vad som ska gälla.

Denna fråga berörde Gerell och Hallin²⁴² i en fallstudie av fyra bostadsområden i Malmö, där de försökte mäta fenomenet genom att i en enkät ställa frågor till boende om vem de skulle vända sig till om det uppstod problem med ungdomsgång på gården.²⁴³ När denna studie genomfördes, 2011–2012, diskuterades utsatta områden och parallella samhällsstrukturer inte alls på samma sätt i samhällsdebatten som idag. Men det var ett fenomen som trots det försökte belysas.

Svarsalternativen var fastighetsförvaltare, Polis, kommun eller annan myndighet, vän/släkting, och det noterades att fastighetsförvaltare var det vanligaste svarsalternativet. Fastighetsförvaltare var också vanligare bland dem som bodde i bostadsrätt och som hade svenskfödda föräldrar. Andelen som uppgav vän/släkting, vilket alltså var tänkt att fånga någon form av alternativ samhällsfunktion, var lågt i alla grupper. Det var dock signifikant högre i gruppen med utlandsfödda som bodde i hyresrätt, vilket i denna studie ganska väl fångar in boende på platser som idag räknas som utsatta områden.

Svarsalternativet vän/släkting kan tänkas peka mot att det finns alternativa mekanismer för att lösa problem, och som har viss påverkan. Samtidigt handlade det bara om 11 procent av de utlandsfödda i hyresrätt som uppgav detta alternativ, vilket därmed är ett ganska begränsat genomslag. Dessutom ska det här betonas att ”problem med ungdomsgång” inte definitionsmässigt behöver handla om något olagligt. Om detta är en samhällsstruktur som utmanar samhället eller liknande kan därmed diskuteras.

Fenomenet har mer nyligen, och mer grundligt, undersökts av Brå i den studie som vi redan ovan diskuterat. Brå utgår från intervjuer i en rad olika utsatta områden, samt från en enkät i två av de särskilt utsatta områdena,

²⁴² Gerell och Hallin (2014).

²⁴³ Gerell (2013).

och identifierar flera olika arenor där olika typer av alternativa samhällsfunktioner finns på plats. Brå understryker dock att många av dessa funktioner inte alls är negativa, utan snarare kan ses som komplement till offentlig service och ibland erbjuda sådant som inte annars finns tillgängligt.

I sin analys delar Brå in funktionerna utifrån olika områden, till exempel rättsskipning, bostadsmarknad, bankväsende och försäkringar.²⁴⁴ För var och en av dessa tänker sig Brå att det går att dela in graden av åtskillnad från majoritetssamhället i tre olika kategorier. Det kan handla om att invånarna i viss mån **inte använder samhällsfunktionen**; för rättsskipning skulle det kunna yttra sig i att inte anmäla brott och/eller inte vittna/lämna uppgifter till Polisen. Nästa steg är att invånarna i viss mån har **alternativa samhällsfunktioner**, där det alltså skulle handla om egna rättsprocesser inom gruppen. Det tredje steget är att aktivt **motverka samhällsfunktionen**, till exempel genom att hota vittnen eller brottsoffer. Brå noterar att förekomsten av alternativa samhällsfunktioner betecknar en situation där det finns parallella samhällen, men det kan i sin tur bero antingen på att detta väljs, eller på att invånarna upplever sig vara utestängda från samhällsfunktionen eller på en kombination av dessa två komponenter. Det kan relateras till den norska definitionen av parallellsamhälle, som landade i att det handlar om kombinationen av att inte vilja delta och en oförmåga hos staten att leverera samhällsservice.²⁴⁵

Inom ramen för Brås rapport var det inte möjligt att mäta hur vanligt förekommande olika typer av parallellitet var, men de noterar att den första typen verkar vara betydligt vanligare än den andra typen. Det är alltså ganska vanligt att inte använda samhällsfunktioner, men mindre vanligt att faktiskt använda alternativa funktioner. Vi ska här inte gå igenom alla de olika varianterna på samhällsfunktioner som diskuteras i Brås rapport, men det är värt att nämna några exempel för att åskådliggöra hur det kan yttra sig.

²⁴⁴ Skinnari m.fl. (2018).

²⁴⁵ Egge och Solhjell (2018).

	Använder inte samhällsfunktionen	Tecken på alternativa samhällsfunktioner	Motarbetar samhällsfunktionen
Rättsskipning – brottmål	Vill inte polisanmäla eller lämna uppgifter.	Har egna rättsprocesser inom gruppen.	Hotar brottsoffer och vittnen.
Rättsskipning – tvistemål	Går inte till Kronofogden eller kommunen.	Fördelar vårdnaden eller har egna processer inom gruppen.	Hotar motparten.
Bankväsende och betalningssystem	Har mycket kontanter hemma	Hawalabank, anonyma betalningskort.	Penningtvätt och misstänkta transaktioner
Bostadsmarknad	Kan inte få en egen bostad eller bor otillåtet i andra hand.	Fördelaromlagheter inom gruppen, storskalig andrahandsuthyrning.	Bor under falsk identitet, skenskriver sig, kapar adresser, hotar hyresvärd för att inte bli vräkt.
Försäkrings- och trygghetssystem	Har inte kvalificerat sig för eller söker inte bidrag, saknar försäkring.	Betalar för beskydd, har egna försäkringar, samlar in pengar vid olyckor etc. Fördelar om bidrag i gruppen.	Fuskar med bidrag, försäkringsbedrägerier.
Arbetsmarknad	Står utanför den reguljära arbetsmarknaden.	Utpressar sig till arbeten, arbetar i det parallella systemet med sysslor, t.ex. som indrivare eller "pådrivare"/muskler.	Fuskar med t.ex. arbetslöshetsersättning och arbetsgivarstöd.
Utbildningssystem	Använder inte utbildningsväsendet.	Självkurs hos lärare, egna skolor.	Hotar lärare och rektor för att undgå rapportering.
Monopol	Använder inte Systembolaget, spelar inte.	Säljer alkohol, illegala spelklubbar etc.	Konsumerar obeskattad alkohol, tvättar pengar på spelsajter, matchfixning.

Figur 12.1. Samhällsfunktioner och alternativa förhållningssätt (Källa: Skinnari m.fl. 2018).

När det gäller **rättsväsendet** noterar Brå att det är vanligt och utbrett med intern rättsskipning inom eller mellan kriminella grupper. Det kan handla om att böter betalas för en faktiskt, eller påstådd, oförrätt. I släkter med många kriminella kan detta också inverka på släkten mer allmänt och exempel på detta har noterats, men det finns inga uppgifter om hur vanligt det är. Ett relaterat fenomen som nämns är när ungdomsbråk eskalerar till att involvera familj, släkt eller klan.

Brå tar också upp att det förekommer medling och familjerådgivning. Det handlar då inte om brottslig verksamhet, men är relaterat till rättsväsende via **civilrättsliga frågor**. En medlare kan lösa konflikten och idealt få båda parter nöjda. En förutsättning för det är att medlaren har förtroende från båda parter, vilket inte behöver ha att göra med någon position inom en klan eller religion. Detta upplevs som en positiv process, där en alternativ samhällsfunktion snabbare och mer effektivt kan lösa konflikter än vad befintliga samhällsfunktioner kan. Dock noterar Brå att det finns en risk att detta drabbar kvinnor och barn, eftersom medlarens funktion ofta är präglad av patriarkala strukturer.

För **bank- och penningväsendet** noterar Brå att det dels finns informella betalningsstrukturer för att skicka pengar till andra länder, ofta till släktingar i ursprungsländer för dem med utländsk bakgrund. Och dels att det finns informella lån, där det via klanen eller släkten går att låna pengar för att exempelvis starta ett företag. Ibland kan dessa pengar också härstamma från kriminell verksamhet, även om det vanligaste troligen är att det helt enkelt är en alternativ form av bankverksamhet som utgår från tillit inom släkten eller klanen. Att dessa strukturer växt fram kan dels ha att göra med bristande tillit eller tillgänglighet i den vanliga banksektorn, dels bero på vana och tradition. Det kan vara problematiskt i den mån det innefattar kriminella pengar eller penningtvätt, men det bör samtidigt noteras att det inte i sig är något fel att låna ut pengar till exempelvis en vän eller en släkting; det är något som förekommer även utanför klanstrukturer.

Sammanfattningsvis kan vi alltså konstatera att det förekommer alternativa samhällsfunktioner, men att de långt ifrån alltid är något hot mot samhällets legala strukturer. Det finns dock exempel på hur framför allt kri-

minella grupperingar etablerar funktioner som inverkar menligt på samhället och dess funktioner. Tyvärr går det inte att säga hur vanligt det är eller hur stort hotet är. Försättningsvis ska vi diskutera hur denna fråga kan förstås utifrån den begränsade forskning och analys som finns i Sverige, när det gäller islamistisk extremism, vilken fått mycket utrymme i samhällsdebatten.

Islamistisk extremism som parallell samhällsstruktur

Som vi nämnt i inledningen av detta kapitel har det visat sig att över 70 procent av dem som rest till Syrien och Irak (för att strida med IS, Al Qaida och andra Islamistiska grupper) har bott i utsatta områden.²⁴⁶ Det är en indikator på att det finns problem med den typen av extremism i dessa områden. Det är inte heller orimligt att den kan ta form som olika typer av parallella samhällsstrukturer. I polismyndighetens kartläggning av utsatta områden har lokal polis också fått gradera olika typer av problem i bostadsområdena och några av dessa indikatorer har att göra med extremism.

Fem av frågorna i polisens kartläggning berör religiös extremism och de har analyserats i relation till andra typer av problem i de utsatta områdena.²⁴⁷ Föga förvånande hänger de flesta variablerna samman och ett område som har stora problem med kriminell marknad (droger, vapen, stöldgoods och smuggelgoods) tenderar att också ha stora problem med våld (hot och våld, angrepp mot myndigheter, vapenbrott, skjutningar och sprängningar) och vice versa. Intressant nog bryter dock extremism-variablerna detta mönster ganska tydligt. Religiös extremism verkar alltså följa ett lite annat mönster än andra typer av problem i de utsatta områdena.

Områden där polisen upplever att det finns stora problem med våldsanvändning upplevs alltså till exempel ha mycket problem med kriminella marknader, social ordning och kriminella företeelser – men det finns inget sådant samband med extremism.

²⁴⁶ Gustafsson och Ranstorp (2017).

²⁴⁷ Denna analys av Manne Gerell finns ej offentligt publicerad, och återges här endast översiktligt.

Kontentan av denna analys är att det utifrån Polisens uppfattningar verkar vara så att områdenas problem hänger samman; ett område där en viss typ av problem är vanliga (exempelvis drogförsäljning) tenderar att också ha mycket av andra typer av problem (exempelvis skjutningar). Men, det gäller inte för extremism, vilket verkar vara ganska orelaterat till de andra problemen i områdena. En möjlig slutsats av detta är att den religiösa extremismen har en grogrund i de utsatta områdena, men att dess framväxt och styrka är relativt oberoende av den kriminalitet som parallellt existerar i samma områden. Det betyder inte att det inte finns en tydlig koppling mellan kriminaliteten och extremismen – det vet vi att det finns²⁴⁸ – men däremot att det kan vara delvis olika processer som förklarar vilken typ av grupper som blir starka i olika områden.

För att försöka förstå framväxten av parallella samhällsstrukturer i utsatta områden – och Sverige mer allmänt – får vi försöka vända oss till de publikationer som mer specifikt rör detta problem. Socialantropologen Aje Carlbom har skrivit om organisationer och verksamheter kopplade till det muslimska brödraskapet.²⁴⁹ Det handlar här om en islamistiskt inriktad verksamhet som ofta bygger upp omfattande verksamhet, inte bara religiös, utan som även handlar om välgörenhet och socialt arbete. I Egypten nämns förekomsten av 2 000 verksamheter av olika karaktär, men det förekommer i mer begränsad utsträckning även i Europa och Sverige. Enligt Carlbom betecknas denna ganska omfattande verksamhet i Egypten som den ”parallella islamiska sektorn.”²⁵⁰ Han argumenterar också för att det finns en ambition om att bygga upp liknande verksamhet även i Europa. Till skillnad från i Egypten finns det i Europa redan en väl utbyggd statlig sektor, som löser de flesta av de uppgifter som finns i samhället. Det medför att fokus i Europa blir mer riktat mot muslimers identitet.²⁵¹

Även om det möjligen kan spåras ambitioner om parallellsamhälle i dessa resonemang, finns inte särskilt mycket konkret forskning om svenska förhållanden i Carlboms rapport. Han tar även upp tendenser som inte verkar peka mot parallellitet, till exempel att försök att delta i partipolitiken inte

²⁴⁸ Rostami m.fl. (2018).

²⁴⁹ Carlbom (2018).

²⁵⁰ Wickham (2002, citerad i Carlbom, 2018).

²⁵¹ Carlbom (2018).

ska ses som infiltration, utan snarast som ett sätt att få makt på samma sätt som andra grupper i samhället.

Att utgå från befintliga demokratiska samhällsstrukturer är snarast raka motsatsen till parallella samhällen och den norm som samhället förväntar sig att politisk organisering ska bygga på, vilket också påpekas av Carlbom. I relation till förekomsten av parallella samhällsstrukturer verkar därmed detta uttryck för politisk islam framför allt vara ett potentiellt problem i relation till identitetsstärkande muslimska inriktningar, vilket möjligen kan leda till problem på sikt, men inte framstår som en typ av alternativ samhällsfunktion i den bemärkelse Brå diskuterar det. Det kan däremot i enlighet med Carlboms resonemang påverka möjligheterna till integration negativt.

Mer data presenteras däremot av Ranstorp med kollegor, som utifrån intervjuer och medierapporter kartlägger salafistiska miljöer i Sverige.²⁵² Deras analys är inriktad mot miljöerna, och inte mot utsatta områdena som sådana, men det kan noteras att många av de platser och områden som de nämner, utgörs av utsatta områden. De påpekar att flertalet av dessa miljöer kan kopplas samman via ett fåtal personer som reser runt och föreläser eller predikar. Somliga av dessa har även tydliga kopplingar till våldsbejakande/terroristiska grupper. Det förs även resonemang om hur karismatiska predikanter haft goda möjligheter att rekrytera bland ungdomar i utsatta områden med utlandsfödda föräldrar, eftersom dessa ungdomar har svårt att känna tillhörighet till både sina föräldrars kultur och till den svenska. För somliga uppges det landa i ett val mellan att bli svensk eller islamist.²⁵³

Detta underblåses av att det finns en stark misstro mot samhället och myndigheter bland ungdomar i dessa områden, vilket som bekant även diskuteras i Brås rapport om parallellsamhällen.²⁵⁴ Här görs också kopplingar till den jihadistiska salafismen/islamismen som en identitet och eftersom den är i motsättning till svenska myndigheter och det svenska samhället, är det inte orimligt att betrakta den som en form av parallellstruktur. Detta

²⁵² Ranstorp m.fl. (2018).

²⁵³ Ranstorp m.fl. (2018).

²⁵⁴ Skinnari m.fl. (2018).

ligger i linje med de resonemang som vi diskuterade ovan om det muslimska brödraskapet och det kan kanske därmed sägas utgöra en kompletterande bild till Brås mer funktionellt inriktade syn på alternativa samhällsfunktioner.

Liknande resonemang förs även av Rostami med kollegor, som lyfter fram hur interaktionen med extremister och ett sökande efter mening är centrala mekanismer för att förstå radikaliserings och hur detta sker i sammanhang av en försvagad social kontroll.²⁵⁵ Sannolikheten för att denna interaktion, och vikten av den typen av meningsskapande kopplat till religion och kanske etnicitet, troligen blir större i ett utsatt område där en stor del av invånarna har en bakgrund i andra delar av världen. Det blir därmed inte förvånande att just den islamistiska extremismen är det som sticker ut med utsatta områden, medan den höger- och vänsterextremistiska extremismen är vanligare i andra sociala miljöer.

Ranstorp med kollegor pekar också på exempel på hur parallella samhällsstrukturer kan påverka vardagslivet för boende i utsatta områden, till exempel genom att sätta upp regler om att slöja ska användas.²⁵⁶ Detta är det kanske tydligaste exemplet på hur religiös extremism påverkar boende i utsatta områden, men det säger ingenting om hur vanligt det är eller hur många som påverkas. En ny studie av hedersförtryck i Malmö bidrar däremot med siffror över hur många som påverkas. Bland elever i nionde klass uppger studien att mellan 9 och 20 procent av eleverna i dessa städer omfattas av hedersutsatthet.²⁵⁷ I rapporten diskuteras dock också att hur hög utsattheten är varierar mellan olika områden eller stadsdelar. Det kan därmed tänkas vara än högre nivåer i en del av våra utsatta områden. Detta indikerar att det är ett ganska omfattande problem som drabbar många ungdomar och påverkar deras liv.

Ur ett helt annat perspektiv har Centrum för Mellanösternstudier försökt förstå det muslimska civillsamhället i Malmö och Lund och då också kommit att tangera dessa frågor. De konstaterar att Malmö verkar ha haft relativt få resenärer till IS/Al-Qaeda. Det verkar heller inte ha förekommit någon särskilt systematisk rekrytering till terrorgrupper, även om två

²⁵⁵ Rostami m.fl. (2018).

²⁵⁶ Ranstorp m.fl. (2018).

²⁵⁷ Baianstuvu m.fl. (2019).

moskéer i studien uppger sig ha haft besök av rekryterare för IS.²⁵⁸ Det finns en stor muslimsk verksamhet i Lund och Malmö, med totalt 20 moskéer och en uppsjö av föreningar och församlingar. Dessa bedriver en bred verksamhet, vilket kan kopplas till den diskussion om civilsamhälle som fanns i kapitel 2. Föreningslivet bidrar med att fylla viktiga funktioner i lokalsamhället.

Det har också noterats att civilsamhället är en mycket viktig samverkanspartner för svenska myndigheter i deras arbete för att motverka extremism.²⁵⁹ Civilsamhällets roll understryks av att en majoritet av de olika metoder som finns för att motverka radikaliserings och extremism riktar sig mot civilsamhället. Samtidigt riskerar det stora fokuset på just det muslimska att bli stigmatiserande.²⁶⁰ Detta lyfts fram även av Segerstedtinstitutet, som i en rapport menar att civilsamhället ofta glöms bort, men spelar en central roll i det förebyggande arbetet.²⁶¹ Liknande resonemang om civilsamhällets roll förs även av Försvarshögskolan, som poängterar att civilsamhället och i synnerhet trossamfunden är viktiga samarbetspartners.²⁶²

För att återkoppla till temat om parallella eller alternativa samhällsfunktioner så kan det förvisso hävdas att civilsamhället ofta bidrar med alternativa samhällsfunktioner, men de är oftast ett komplement och stöd till de funktioner som myndigheter erbjuder snarare än en konkurrent eller motsats.

Sammantaget kan vi konstatera att det inte finns så mycket empirisk forskning kring extremism i utsatta områden, men den islamistiska extremismen har ett tydligt fotfäste i vissa av områdena. I andra områden har den dock en betydligt mindre roll och den uppvisar en betydligt större variation än vad olika typer av kriminalitet gör mellan bostadsområden. I den mån vi bör se parallella funktioner i anslutning till islamistisk extremism som kopplade till utsatta områden, är det kanske rimligast att se de utsatta områdena som en bra grogrund för den typen av aktivism. Denna grogrund behöver dock kompletteras med något mer – till exempel

²⁵⁸ Lagervall och Stenberg (2016).

²⁵⁹ Andersson (2017).

²⁶⁰ Ibid.

²⁶¹ Herz (2015).

²⁶² Rånstorp och Hyllengren (2013).

den aktiva rekrytering och de predikanter som diskuteras av Ranstorp med flera.²⁶³

När det gäller civilsamhällets roll, vilket i viss mån erbjuder alternativa samhällsfunktioner, verkar de flesta forskarna vara överens om att civilsamhället är en positiv och förebyggande kraft. Föreningar och trossamfund spelar en viktig roll och fungerar som ett komplement till myndigheternas verksamhet. Samtidigt finns det aktörer som upprättar alternativa samhällsfunktioner som motarbetar grundläggande normer i samhället. Dessa aktörer utgör ett stort problem i de utsatta områdena, både när det sker i form av mer eller mindre organiserad brottslighet och när det sker i form av religiösa eller traditionsbundna strukturer.

²⁶³ Ranstorp m.fl. (2018).

DEL 3: ATT VÄNDA UTVECKLINGEN

ATT VÄNDA UTVECKLINGEN – UTGÅNGSPUNKTER

I denna del skall vi presentera några utgångspunkter som vi ser som viktiga för att vända utvecklingen i utsatta områden. Vi börjar med en mer allmän diskussion kring hur människors livsvillkor kan förbättras. Därefter behandlar vi socialtjänstens roll och arbetssätt. Även Polisens arbete diskuteras, dels utifrån hur de kan arbeta mer lokalt och områdesbaserat, dels hur ett relationsskapande arbete kan leda till ökad legitimitet. Slutligen avslutas denna del med en problematiserande diskussion kring organisationsförändringar och samverkan. I nästa del ger vi några konkreta exempel på arbete som bedrivs idag. Men först ett scenario om hur en positiv utveckling skulle kunna se ut.

Scenario 3: Samlevnad och integration

”Ur ett polisiärt perspektiv finns det inte längre några utsatta eller särskilt utsatta bostadsområden i Sverige.”

Ekonomisk tillväxt

Året är 2030. Sedan 2015 har Sverige en god ekonomisk tillväxt, med ökad sysselsättning för alla befolkningsgrupper. Visserligen infaller en lågkonjunktur i början av 2020-talet, men den blir kortvarig. Snart vänder den till tillväxt och stor efterfrågan på arbetskraft. Mellan 2015 och 2030 ökar befolkningen genom migration och födelseöverskott, men det sker främst i urbana områden och särskilt i storstäder. I vissa, mer glest befolkade delar av landet, finns sedan mitten av 2020-talet ett behov av arbetskraft. Arbetsförmedlingens prognoser från 2016, om ett stort arbetskraftsbehov fram till 2030, visar sig stämma. De stora flykting- och migrationsströmmar som präglade Europa under mitten av 2010-talet stannar av och EU:s kvotfördelningssystem börjar, trots motstånd från vissa länder, fungera i början av 2020-talet. Det finns en stor optimism kring samhällsutvecklingen år 2030.

Sverigekontraktet – En bred politisk överenskommelse

Efter valet 2022 blir de bostadsområden som Polisen klassificerat som utsatta eller särskilt utsatta nationellt politiskt prioriterade. I en blocköverskridande överenskommelse – Sverigekontraktet – avsätts särskilda medel till kommuner och polis för långsiktiga satsningar. En liknande

överenskommelse sluts för att utveckla landsbygds- och glesbygdsområden. En nationell Social investeringsfond bildas 2024, där kommuner kan söka pengar. Ganska snart växer det också fram regionala och lokala sociala investeringsfonder, där kommuner, landsting och i vissa fall näringslivet står för finansieringen. För att inte upprepa misstagen från slutet av 1900-talet, med kortsiktiga projektsatsningar, garanterar staten långsiktigheten, men kräver att kommunerna och de samverkande myndigheterna utvecklar metoder för organisatoriskt lärande, bland annat genom samordnad och regelbunden utvärdering och uppföljning. Centrala begrepp för Sverigekontraktet blir Arbete, Trygghet, Delaktighet.

Ett lyckat polis- och brottsförebyggande arbete

Efter polisbristen i slutet av 2010-talet vänder utvecklingen i början av 2020-talet. Polisen kan därmed fortsätta sin satsning på ökad närvaro i utsatta bostadsområden. En bred insikt om att trygga och säkra boendemiljöer är en grundförutsättning för alla andra verksamheter, slår rot hos de flesta beslutsfattare. Områdespoliser finns sedan 2020 i samtliga prioriterade områden. Framgångsrika modeller och arbetssätt för det brottsförebyggande arbetet sprids aktivt av Brå och anpassas efter lokala problembilder. I varje utsatt område är kommun, polis och lokala aktörer drivande i att ta fram lokala problembilder, besluta om gemensamma mål och åtgärder samt genomföra effektiv uppföljning.

Efter att ha arbetat med olika former av lokala nätverk, som Grannsamverkan mot brott, ökar till en början antalet polisanmälningar för att sedan successivt minska. Samarbete med lokala nätverk är även viktigt för att bryta den tystnadskultur som varit förhärskande sedan början av 2000-talet. Efter flera fällande domar börjar även kommunalt anställda i allt högre grad anmäla försök till otillbörlig påverkan. Tillsammans med kommuner och fastighetsföretag utvecklas metoder där polisen varje vecka stämmer av hur situationen ser ut i prioriterade bostadsområden och kommer fram till lämpliga åtgärder. Arbetssättet har utvecklats betydligt sedan det startade i slutet av 2010-talet och involverar numera både föreningar, religiösa samfund och bostadsrättsföreningar. Arbetet med medborgarlöften visar sig också vara framgångsrikt. Eftersom satsningen blir långsiktig och bygger på dialog med de boende, ökar den generella samhällstilliten enligt många mätningar.

En bostadsmarknad i förändring

I början av 2020-talet är bostadsbristen bortbyggd när det gäller småhus, bostadsrätter och mer exklusiva hyresrätter. I utsatta områden fortsätter befolkningen att öka, till priset av trångboddhet. Nybyggnation och förbättringar leder till fler hyreslägenheter, men hyrorna är fortsatt höga. Det leder till en stor politisk diskussion om att höja bostadsbidragen, men det är svårt att få majoritet i riksdagen.

Istället börjar ett antal bygg- och fastighetsföretag i början av årtiondet att göra särskilda satsningar på att bygga billigare hyresrätter. De har utvecklat en affärsmodell för både billigt byggande och rimlig avkastning. Därmed försvinner marknaden för svarta andra- och tredjehandskontrakt, som är ett stort problem i slutet av 2010-talet. Bostadsmarknaden börjar uppvisa tecken på att bli mer blandad, med hushåll med olika ekonomiska förutsättningar och etnisk bakgrund. I utsatta områden, som länge kännetecknats av hög omflyttning, stannar allt fler resursstarka hushåll kvar. Samtidigt sker en inflyttning till nya boendeformer, som bostadsrätter och radhus.

Privata och allmännyttiga fastighetsföretag har sedan i början av 2000-talet på bred front rustat upp bostäder och boendemiljöer i utsatta områden. Men alla investeringar är inte långsiktiga. De riskkapitalbolag som köper upp fastigheter för kortsiktig fastighetsutveckling, börjar sälja av sina bestånd i början av 2020-talet. Detta efter en omfattande samhällsdebatt om dåliga renoveringar och kraftiga hyreshöjningar.

Minskad trångboddhet och ökat engagemang

I utsatta områden minskar trångboddheten under 2020-talet. Många fastighetsföretag gör omfattande sociala satsningar i samband med ombyggnader och där inflytande över boendemiljö och närområde prioriteras. Grannskapscenter eller "Community centers" skapas efter förebild från bland annat Storbritannien. Många fastighetsföretag arbetar numera brett med självförvaltning och styrelser med en majoritet av boende har blivit vanligt. Efter förebild från Mjølnerparken i Köpenhamn erbjuds ungdomar i många bostadsområden att arbeta och ta hand om sitt område någon dag i veckan efter skolan, för att sedan få möjligheter till praktikplats i närliggande företag.

Ökad generell välfärd

De kommuner som får medel genom Sverigekontraktet ska använda dem för att öka den generella välfärden i utsatta bostadsområden. Mottot är att i bostadsområden med kulturell mångfald och hög omflyttning ska de samhällsbärande institutionerna vara av högsta kvalitet och utgöra ryggraden i samhällsbygget. Samordnade nationella satsningar genomförs för skola och språkutveckling. Särskilt utsatta befolkningsgrupper som lågutbildade, ensamstående med barn, familjer, barn och unga med särskilda behov prioriteras. Myndigheter får i uppdrag att utveckla metoder för välfärdstillsyn hos de kommuner som får stöd genom Sverigekontraktet. De som inte lever upp till villkoren får betala tillbaka pengarna eller får under en period inte stöd.

Satsning på skola och utbildning

Utbildning och kompetensutveckling är viktigt i Sverigekontraktet. De skolsatsningar som påbörjas under 2010-talet fortsätter. Arbetsvillkoren förbättras markant för den skolpersonal som arbetar i socio-ekonomiskt utsatta områden. Mer personal som avlastar pedagogerna och högre lön är viktiga faktorer för att locka till sig engagerade och kompetenta lärare. Nationellt tas initiativ till samordning och erfarenhetsutbyte kring pedagogisk utveckling. Elever och lärare i särskilt framgångsrika skolor uppmärksammas och belönas varje år genom en ceremoni där kungen och senare drottningen delar ut priser. Många kommuner bygger nya högstadieskolor där elever med olika socio-ekonomisk bakgrund går tillsammans. Men utbildningssatsningen riktas inte bara mot barn och ungdomar. Även män och kvinnor får utvecklingsmöjligheter, där inte minst en tidigare bortglömd grupp, de äldre männen och fäderna uppmärksammas. Många kommuner satsar aktivt på att få ut männen i arbetslivet och gärna utanför stadsdelen.

Med inspiration från kommuner som arbetat framgångsrikt med ensamkommande barn från den stora flyktingvågen 2015, utvecklas introduktionsprogram tillsammans med företag. Både män och kvinnor erbjuds individuellt anpassad utbildning, språkundervisning och arbete. I Sverigekontraktet ingår även en överenskommelse mellan fackföreningar och näringsliv om att sänka trösklarna för att komma in på arbetsmarknaden.

Generösa flyttbidrag till dem som ville flytta till regioner med stort arbetskraftsbehov visar sig också vara framgångsrikt.

Välfärdssatsningarna ger resultat

Den stora satsning på välfärdstjänster och utsatta grupper som påbörjades 2022 börjar tio år senare ge resultat. Barns och ungdomars uppväxtförhållanden förbättras och färre individer och familjer behöver stöd. Fler klarar behörighetskraven till gymnasiet och de som inte gör det erbjuds andra möjligheter till arbete eller studier. Ensamstående med barn och med låga inkomster får ökat stöd och en förbättrad ekonomisk situation. Antalet hushåll som lever i relativ fattigdom har sedan en tioårsperiod gradvis minskat. Fler har utbildning, arbete och egen inkomst. Ohälsotalen minskar kraftigt.

Ett fungerande lokalt näringsliv

Efter att trygghet och säkerhet har prioriterats av polis och kommun har befintliga och nyetablerade företag utvecklat sina verksamheter. Servicen förbättras och fler lokala arbetstillfällen skapas. I många bostadsområden bildas näringslivsföreningar som tillvaratar företagets intressen och för samtal med kommunen. Nya former av socialt företagande utvecklas, där grupper som tidigare stått långt från arbetsmarknaden får möjligheter till kompetensutveckling och sysselsättning. En samhällssektor med sociala företag, ofta drivna som kooperativ, växer fram.

Föreningar i samverkan

Många föreningar och religiösa samfund som finns i bostadsområdena fortsätter att engagera boende, men har även deltagare som kommer utifrån. Även nationella organisationer, som Rädda barnen, Röda korset och Civilförsvarsförbundet, satsar på att utveckla sina verksamheter. Efter initiativ från kommun och fastighetsföretag börjar allt fler föreningar samverka kring frågor i lokalsamhället. Sociala medier används för att lyfta fram gemensamma frågor och stärka lokal sammanhållning. Många är villiga att engagera sig i lokalsamhället, för att tillvarata behov och lösa problem. Även tilliten till lokalsamhället ökar enligt flera mätningar. Kultursatsningar som Ortens bästa poet firar 15-årsjubileum år 2030.

Politiskt engagemang

De satsningar som görs av kommuner, polis och fastighetsföretag – för att utveckla nya former för dialog och inflytande – gör att allt fler av de boende också börjar engagera sig politiskt. Politiska partier har sedan slutet av 2010-talet satsat på att bygga upp lokala partiorganisationer och utveckla olika former för när demokrati. Dessa idéer sprider sig vidare till övriga samhället och många i utsatta områden känner sig stolta över att vara drivande i en demokratisk förnyelse. Efterhand börjar allt fler boende uppleva sig ha representanter i det politiska systemet och därmed bli sedda och erkända. Valdeltagandet ökar och når vid valet 2030 riksnivån.

Psyko-socialt stöd

I många områden är under flera år antalet orosanmälningar stort och flera kommuner väljer att prioritera arbetet med vård av barn och våld i nära relationer. Många av de boende har även kontakter med släktingar i andra länder och påverkas av vad som händer där. I förskolor och skolor blir personalen allt mer uppmärksam på att känna av om barn och unga behöver särskilt stöd. Även de nätverk som utvecklas för att stämna av lägesbilder i ett bostadsområde blir en viktig plattform för information kring händelser i omvärlden.

Minskad brottslighet

Förbättrade levnadsförhållanden, brottsförebyggande arbete och tydliga normsystem leder till att brottsligheten minskar och boendes upplevelser av trygghet ökar. Gruppen som upplever skolmisslyckanden blir allt mindre och intresset för kriminalitet som möjlig inkomstkälla minskar. Lokalsamhället agerar i allt högre utsträckning kollektivt gränssättande mot problembeteenden. Cannabisanvändningen, som var ett stort problem i slutet av 2010-talet, minskar kraftigt. "Hot spots" och den platsbundna organiserade kriminaliteten försvagas successivt genom att färre ansluter sig till kriminella nätverk och fler lämnar dem.

I slutet av 2020-talet finns det bara ett fåtal offentliga platser kvar där inte samhället har full territoriell kontroll under dygnets alla timmar. Skjutningar och sprängningar, som är ett stort problem i slutet av 2010-talet, börjar minska efter 2020. Den stora tillgången på vapen och konflikter

mellan individer och nätverk leder till omfattande skjutningar under en tioårsperiod. Med inspiration från USA utvecklar polisen en metod för att medla mellan individer och grupper. Polis och tull lyckas även begränsa insmugglingen av vapen. Under 2010-talet uppmärksammas ett antal familjebaserade nätverk med kriminella grenar, med stor påverkan på vissa bostadsområden. Genom myndighetsgemensamma satsningar lyckas polisen få ledande företrädare dömda till långvariga fängelsestraff. Därmed minskar deras och nätverkens inflytande. Lokala företag som tvingas betala ”beskyddarpengar” till nätverken börjar öppet tala om sin situation genom näringslivsföreningarna.

Radikalisering och hemvändare

Efter att SÄPO 2017 gick ut med att det finns cirka 2 000 våldsbejakande islamistiska extremister och cirka 1 000 hotaktörer i vit makt- och autonoma miljöer, intensifieras arbetet med att förebygga och förhindra terrordåd, men också konfrontationer mellan grupperna. Hemvändare från Syrienkriget (som pågick i slutet av 2010-talet) ses som särskilt viktiga att nå. En mobilisering bland religiösa samfund och civilsamhälle vänder utvecklingen i början av 2020-talet. Nyrekryteringen stannar av och grupperna marginaliseras. Den avhopparverksamhet som utvecklas för gängmedlemmar i mitten av 2010-talet används även för dem som vill lämna extremistmiljöer.

Sverigekontraktet vänder utvecklingen

Genom Sverigekontraktet har situationen i utsatta områden blivit en politisk fråga för hela samhället, en fråga som omfattar åtgärder inom en rad områden: skola, arbete, trygghet samt en vidare syn på integration; något hela befolkningen oavsett hemort är berörd av. Efter att ha gått ned i antal under flera år, deklarerar den nye rikspolischefen 2030 att det ur ett polisiärt perspektiv inte längre finns några utsatta eller särskilt utsatta bostadsområden i Sverige.

13. FRÅN UTSATTA TILL GODA LIVSVILLKOR

Per-Olof Hallin

Gemensamt arbete

I flera kapitel har vi behandlat utsatthetens orsaker och konsekvenser, främst med fokus på brottslighet och trygghet. Som framgår kan det inte ses som enbart en polisiär fråga. För att vända utvecklingen måste många aktörer arbeta tillsammans utifrån ett bredare samhällsperspektiv. Som en av många poliser vi pratat med säger: ”Polisen kan inte lösa allt. Vi behandlar bara symptom, men grundproblemen måste hanteras tillsammans.” Vad det handlar om är att många aktörer ska få de förutsättningar som krävs för att utvecklingen skall vända. Boende ska gå från att leva under utsatta till goda livsvillkor, till att bo i utsatta till trygga och säkra bostadsområden.

Ett gott liv med mening och trygghet

I detta kapitel ska vi till en början kort gå tillbaka till några tankar om hur människor genom att utveckla sina förmågor, ges möjligheter att leva fullgoda liv. Vår utgångspunkt är att människan är ett handlande subjekt som ska ta ansvar för sina handlingar. Det innebär inte att alla har samma förutsättningar att utveckla sina liv som de önskar. Tvärtom kan deras möjligheter begränsas av individuella, sociala och klassmässiga förhållanden, som snävar in deras handlingsutrymmen.

I likhet med Martha Nussbaum menar vi att människor genom att utveckla en uppsättning förmågor, ska ges möjligheter att utveckla och leva det som de upplever vara ett gott mänskligt liv.²⁶⁴ Förutsättningarna för detta kan de inte alltid själva garantera; vissa av dem är mer grundläggande än

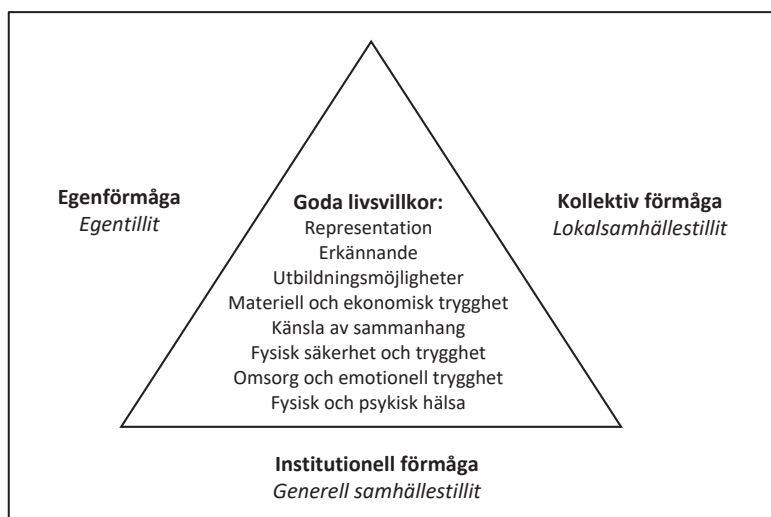
²⁶⁴ Nussbaum (2013).

andra som exempelvis god hälsa, utbildningsmöjligheter, bostad eller mat på bordet. De är grundläggande för att kunna leva ett mänskligt liv överhuvudtaget. Dessa förutsättningar måste garanteras främst av stat, kommun eller någon annan samhällelig institution. Därutöver ska människor ges möjligheter att kunna arbeta, uttrycka sig själva eller utveckla andra förmågor som gör att de kan leva ett fullgott liv med mening och trygghet.

För att individer ska utvecklas och kunna leva under goda livsvillkor, måste det vi kallar för egenförmåga samt kollektiv och institutionell förmåga växa fram och samverka. Som vi beskrev i kapitel två syftar egenförmåga på de medfödda eller utvecklade förmågor (resurser och kompetenser) som en individ har för att kunna hantera olika situationer och den tilltro hen har för att klara av dem. Med kollektiv förmåga (styrka) avses individers förmåga att gemensamt hantera eller lösa uppgifter samt att utöva social kontroll. Det förutsätter att gruppen delar vissa grundläggande värderingar, känner tillit till varandra samt att de kan samarbeta.

Institutionell förmåga handlar om de resurser och kompetenser som samhällsinstitutioner besitter för att kunna fullgöra sina uppdrag. I figur 13.1 visas vad som utgör goda livsvillkor samt hur institutionell, kollektiv och egenförmåga utgör grundförutsättningar för människors möjligheter att utveckla ett fullgott liv samt vilken typ av tillit som ligger till grund för de tre förmågetyperna.

För att vända ett områdes utveckling krävs att alla dessa tre typer av förmågor stärks. Den institutionella förmågan utgör i många avseenden en grundförutsättning för att även de andra två förmågorna ska kunna utvecklas. Institutioner som hälso- och sjukvård, förskola och skola är grundläggande för att människor ska ha hälsa och kunna utveckla sina förmågor att försörja sig. En fungerande och tillitsfull polis är avgörande för fysisk säkerhet och trygghet. Ansvarstagande fastighetsägare ska garantera goda bostäder och boendemiljöer. Ett utvecklat och väl fungerande civilsamhälle och politiskt system skapar förutsättningar för erkännande och representation. Beroende på hur situationen ser ut i ett utsatt område kan olika handlingsprogram tas fram för att stärka den grundläggande institutionella förmågan, vilken i sin tur utgör en bas för att människor ska kunna utveckla sina egenförmågor och i lokalsamhället den kollektiva förmågan.



Figur 13.1. Grundläggande förmågetyper som bas för goda livsvillkor.

Utvecklingsområden för goda livsvillkor

Vi ska inte här presentera strategier eller handlingsprogram som tar upp alla de åtgärder som krävs för att förbättra situationen i en stadsdel eller ett bostadsområde. Vår utgångspunkt är att dessa måste utvecklas i de lokala sammanhang som de ska verka i. Däremot vill vi peka på några utvecklingsområden som vi menar är viktiga att arbeta med.²⁶⁵

Det är dock betydelsefullt att notera att det oftast finns en samsyn kring vilka problemen är, men inte dess orsaker eller vad man ska göra åt dem. Det finns även en tendens att se åtgärder som politiskt neutrala, det vill säga att det på något objektivt sätt skulle gå att komma fram till vilka metoder som fungerar bäst, när det i själva verket finns djupgående ideologiska och politiska motsättningar kring dessa frågor. Dessa konflikter tydliggörs sällan i debatten kring socialt utsatta områden. Men i själva verket utgör de arenor för många av de politiska motsättningar som finns idag när det gäller exempelvis synen på individen, kultur, släktskap, religion, identitet, rättigheter, stat, strukturreformer inom arbetsmarknad och utbildning samt kriminalpolitik, för att bara nämna några. På så sätt har debatten kring utsatta områden blivit en projektyta för mer djupgående politiska och ideologiska motsättningar.

²⁶⁵ Se även Nilsson-Lundmark och Nilsson (2017).

Utvecklingsområde 1: Barns och ungas uppväxtvillkor

Ett första utvecklingsområde handlar om barns och ungdomars uppväxtvillkor. Goda uppväxtvillkor är grundläggande för att de ska kunna utveckla de förmågor som krävs för att kunna leva ett gott liv. Barnkonventionen tar upp en mängd aspekter och Kommissionen för jämlik hälsa betonar att det är under de första levnadsåren som grunden för barnens fysiska, sociala, psykiska och kognitiva förmågor läggs.²⁶⁶ Kommissionen lyfter särskilt fram en jämlik mödra- och barnhälsovård och en likvärdig förskola av hög kvalitet. Vidare betonas en god lärandemiljö i skolan, ett likvärdigt utbildningssystem och insatser för att tidigt motverka skolmisslyckanden. Bland Barnkonventionens punkter finns flera som tar upp betydelsen av goda uppväxtvillkor och inte minst att barn inte utsätts för våld eller droger. Det är särskilt viktigt att tidigt identifiera barn och unga som riskerar att utveckla normbrytande beteende.

Många åtgärder för att förbättra barns och ungas uppväxtvillkor ligger på lokal och kommunal nivå. Men många av problemen har att göra med strukturella förändringar av exempelvis skolsystemet, som måste lösas på nationell nivå. Boendesegregation i kombination med urvalssystem till skolan försvårar problemen,²⁶⁷ men det finns också exempel på hur väl fungerande skolverksamhet kan utvecklas.²⁶⁸ Goda skolresultat kan uppnås, trots sämre förutsättningar än i mer välbärgade områden. Tydlig organisation, skickliga pedagoger, ordning och reda samt goda relationer med föräldrarna är några av framgångsfaktorerna.

Utvecklingsområde 2: Grundläggande säkerhet och trygghet

Ett andra utvecklingsområde handlar om grundläggande säkerhet och trygghet. I första hand är det i de nära relationerna i familj och med omsorgsgivare som den grundläggande och vardagliga tryggheten finns. I kapitel sex benämner vi det som trygghet i hem och familj. Att det finns fungerande former för stöd till familjer och individer är avgörande. Att stödja det goda föräldraskapet måste ses som en prioriterad social invest-

²⁶⁶ SOU 2017:47.

²⁶⁷ Böhlmark och Holmlund (2011); IFAU (2014, 2015); Yang Hansen och Gustafsson (2016); Östh m.fl. (2013).

²⁶⁸ Se exempelvis arbetet på Sjumilaskolan i Göteborg och Bredängsskolan i Stockholm.

Problemområde	Åtgärder
Kriminella konflikter.	Dämpa konflikter genom intervention. Hög straffpåföljd vid sprängningar och skjutvapenvåld. Medborgarmöten för information.
Kriminellt aktiva.	Stoppa brottsutövning genom ökad lagföring. Få bort "Hot spots" och kriminaliserande arenor. Stöd genom sociala insatsgrupper och avhopparverksamhet.
Ungdomar i riskzon.	Erbjud alternativ till negativ gatukultur. Särskilt stöd till sårbara ungdomar. Stödjande utbildningsmöjligheter. Väl utvecklat ANDT-arbete. Orossamtal.
Trygghet i den nära boendemiljön.	Närvaro av områdesanställda (bovårdar, trygghetsvårdar) och fler vuxna i boendemiljön. Fungerande fritidsverksamhet. Trygghetsvandringar. Trapphusmöten eller intervjuer.
Trygghet hos familj och i nära relationer.	Stöd till sårbara familjer, barn och unga.

Figur 13.2. Viktiga problemområden när det gäller trygghet och exempel på åtgärder.

ring. I figur 13.2. visar vi på några problemområden och en uppsättning åtgärder för att öka tryggheten.

Grundläggande trygghet och säkerhet handlar även om trygghet genom bra boende och god närmiljö. Sådana förhållanden bidrar till ökad tillit i lokalsamhället, men även till en god och jämlik hälsa.²⁶⁹ Här har fastighetsägarna en central roll att spela. Deras lokalt anställda har ofta en unik

²⁶⁹ SOU 2017:47.

kunskap om ett område och fungerar som nätverksbyggare och ”sociala stötdämpare” för att hantera konflikter eller ingripa mot normbrytande beteenden. Det finns också exempel på fastighetsägare som har ett bredare socialt engagemang och stödjer fritids- och föreningsliv, läxläsning, kompetensutveckling hos arbetssökande med mera. Deras arbete stärker både den institutionella och kollektiva förmågan, som på sikt kan minska rekryteringsbasen till kriminella nätverk. Kriminalitet och i värsta fall fysiskt våld och skjutningar i närmiljön leder som vi visat till social stress och negativa konsekvenser för inte minst barns hälsa.²⁷⁰

Grundläggande säkerhet och trygghet i boendemiljön förutsätter en stark kollektiv förmåga. Som vi behandlat i tidigare kapitel finns det starka samband mellan hög kollektiv förmåga och lägre brottslighet och ökad trygghet. För att stoppa våldet handlar det även om att samhällets institutioner måste återta kontrollen av det offentliga rummet och platser där det utvecklats en negativ gatukultur. Det handlar om att stärka de formella och informella aktörer som utövar social kontroll samt lyfta fram positiva rollmodeller. Även polisen har en central roll att spela. Men det måste ske på ett sätt som inte kränker eller alienerar de boende. Att visa respekt och erkännande är viktiga aspekter vid personliga möten med ungdomar och boende. Många gånger kan det vara en svår balansgång vid exempelvis ordningsstörningar eller vid insatser där liv står på spel och där hänsyn måste tas till polispersonalens personliga säkerhet. Det är viktigt att betona att enbart fler poliser löser inte problemen. Det kan få motsatt effekt om inte polisarbetet sker i samspel med de boende och stärker såväl den kollektiva som den institutionella förmågan. I kommande kapitel beskriver vi hur denna typ av lokalt polisarbete kan bedrivas.

Utvecklingsområde 3: Arbete och boende

Ett tredje utvecklingsområde är att stärka människors möjligheter till sysselsättning och därmed deras förutsättningar att generera resurser och förbättra sina livsvillkor. Det är en av de frågor som uppträder flitigt i den politiska debatten. Arbete är en väg in i samhället och en viktig faktor för att människor ska uppleva större ekonomisk trygghet, sammanhang och erkännande. Många gånger ger ett arbete också förutsättningar att flytta från ett bostadsområde som upplevs som problematiskt till ett annat som

²⁷⁰ Sharkey (2017).

upplevs som tryggare. Ett arbete kan utgöra en positiv förändring för den enskilde och hans familj samt leda till ökad integration på bostadsmarknaden. Men det kan även bli negativt för ett område om omflyttningen blir för stor och nya ekonomiskt resursfattiga familjer kontinuerligt flyttar in.

En lösning som ofta diskuteras är att genom blandade upplåtelseformer skapa bättre förutsättningar för lokala bostadskarriärer för dem som vill bo kvar i ett område. De kan höja sin boendestandard utan att flytta från området. Utifrån en annan utgångspunkt kan denna typ av omflyttningar ändå ses som positiva och logiska, utifrån hur bostadsmarknaden ser ut. Vissa bostadsområden har i högre utsträckning än andra blivit mottagnings- och genomgångsområden för ekonomiskt resursfattiga befolkningsgrupper med sina rötter utanför Sverige. Därför måste samhällets institutioner stärkas i dessa områden och bli bättre rustade för att kontinuerligt ta emot nya invånare och ge dem möjligheter att utveckla de kompetenser som krävs för att de ska kunna utveckla ett gott och meningsfullt liv. Att ha en stark institutionell förmåga blir än mer avgörande för dessa bostadsområden.

Utvecklingsområde 4: Relationer och erkännande

Ett fjärde utvecklingsområde för att utveckla goda livsvillkor handlar om relationer och erkännande. En av grundtankarna hos filosofen Axel Honneth, som vi kort nämnde i kapitel två, är att om individer ska kunna utveckla en personlig identitet och positiv syn på sig själv måste de mötas av erkännande av andra. Enligt Honneth finns det tre former av erkännande.²⁷¹ Den första handlar om det samspel som utvecklas i nära relationer och baseras på omsorg och kärlek. Det resulterar i ett grundläggande **självförtroende**. Den andra formen handlar om ett rättsligt erkännande och där en individ ses som en fullvärdig rättsperson och medborgare. Det leder till **självaktning** och att individen ser sig som ett moraliskt tillräckligt subjekt. Den tredje formen av erkännande handlar om social uppskattning. Det leder till att individen får **självuppskattning**, vilket innebär att hen har egenskaper som erkänns som värdefulla av andra. Dessa tre former av erkännande kan kopplas till olika former av missaktning. Den första handlar om att utsättas för brist på omsorg och fysisk eller

²⁷¹ Honneth (2003). Se även Heidegren (2009).

psykisk kränkning, den andra om moralisk missaktning och den tredje om förödmjukelse och brist på respekt.

Dessa tre former av erkännande, eller om det motsatta gäller missaktning och kränkning, sker genom ständiga möten och i olika situationer. Att agera på ett bra sätt i en miljö där många har olika kulturell bakgrund förutsätter en god interkulturell kompetens och en förmåga att tolka sociala och kulturella koder. Det handlar om att utveckla fungerande former för samlevnad. Detta innebär inte att acceptera alla former av kulturella uttryck, som exempelvis ojämlika köns- eller maktordningar. Men det gäller hur man pratar om och med andra, hur man bemöter någon i handling och tilltal samt hur man lyssnar på någon. Det är svårt att måla upp alla de situationer som kan inträffa och hur man ska agera i dem. Många poliser med lång erfarenhet av yttre tjänst brukar betona behovet av korrekthet och likabehandling som vägledande principer. I arbetet som områdespolis, i likhet med andra yrkesgrupper som direkt möter medborgare, blir alla tre erkännandetyperna viktiga och utgör en förutsättning för att kunna bygga goda relationer med de boende.

Utvecklingsområde 5: Representation

Ett femte utvecklingsområde handlar om representation. Med representation menar vi, som vi skrev i kapitel två, möjligheter till jämlikt deltagande i det offentliga livet. Det handlar både om det etablerade politiska livet och vem som inkluderas eller utesluts i det offentliga samtalet och beslutsfattandet. Medborgarskapet ger rätt att delta i allmänna val till riksdag, landsting och kommun. Till kommun har även utländska medborgare rösträtt om de varit folkbokförda på en plats i tre år.

Som bekant är röstdeltagandet lägre i utsatta områden, vilket reser frågan vad detta beror på och hur det kan förändras. Demokratiutredningen "Låt fler forma framtiden" pekade på att den politiska ojämlikheten ökar.²⁷² De som inte deltar i demokratiska processer har lägre utbildning, lägre inkomst och svagare förankring på arbetsmarknaden jämfört med mer resursstarka grupper. Det som utredningen kallar för den demokratiska arenan, det vill säga platser där tankar, åsikter och intressen debatteras, blir

²⁷² SOU 2016:5.

Åtgärder för att stärka boendeflytande

- Undersök för- och nackdelar med att införa **alternativa upplåtelseformer** som kooperativ hyresrätt och andelsägarlägenheter i bostadsbeståndet, för att skapa en ekonomisk intressegemenskap hos de boende. Alternativt kan lokalt fastighetsföretag bildas, där de boende har majoritet eller en stor andel styrelseledamöter.
- **Fördjupa demokrati och delaktighet i området**, genom att initiera någon form av råd eller forum med representanter från områdets samtliga aktörsgrupper. Inrätta boendepanel, boenderåd för att följa och diskutera områdets utveckling.
- Genomför **samråd med boende och civilsamhällets organisationer**, för att identifiera viktiga behov och önskemål för bostadsområdets utveckling.
- Undersök möjligheterna att inrätta en **områdebaserad utvecklingsfond**, som byggs upp genom minskade kostnader för underhåll och skadegörelse och med inflytande för boende och ungdomar. Synliggör socialt orsakade kostnader i bostadsområdet och i samhället.
- Utifrån samrådet initiera och kommunicera **mobiliserande, strategiskt och symboliskt viktiga projekt och processer**, som visar att kommun och fastighetsägare satsar på området. Det kan vara allt från ombyggnadsprojekt till mer socialt inriktade åtgärder.
- Vidareutveckla **kontaktytor** mellan fastighetsföretag och boende (trapp-, hus- eller gårdsombud) samt kontakter mellan boende.
- Utveckla självförvaltning.
- Utveckla en genomtänkt **strategi för att stödja civilsamhället**. Det gäller inte minst fördelning av föreningslokaler. Verksamheter som är gränsöverskridande och vänder sig mot (alla) boende är särskilt viktiga.
- Utveckla en genomtänkt och samordnad **kommunikationsstrategi** från fastighetsägares och kommunens sida. Hur fungerar nuvarande kommunikationsformer? Utvecklas snabb återkoppling när boende tillfrågas.
- Starta **informationskontor** dit boende kan vända sig för information och rådgivning om det svenska samhället.

Figur 13.3. Förslag på åtgärder för att stärka boendes inflytande. Källa: Gerrell och Hallin (2014).

även den allt mer segregerad. Därmed har individer och stora befolkningsgrupper bristande politiskt inflytande och makt.

I utredningen ges flera förslag på att förbättra situationen, som att partierna måste förnya sitt rekryteringsarbete och få en bättre social representation, att det sker medborgardialoger och utvecklade samråd samt att mer kraft ska riktas mot ungdomars engagemang och demokratiska deltagande. Förslagen handlar främst om den traditionella och representativa demokratin, men det finns även andra former där boende kan få ökad makt och inflytande. I figur 13.3 redovisas några förslag på åtgärder för att förbättra representation och inflytande, med boendet och lokalsamhället som utgångspunkt.

Hur ska utvecklingen vändas? - Gemensam lägesbild och värdeplattform

Hur ska utvecklingen vändas och vilka roller har olika aktörer? Idag bedrivs redan ett bra arbete i många stadsdelar och bostadsområden, medan det i andra kan finnas stora brister. Därför ser behovet av förbättringar olika ut och lösningarna måste variera och anpassas till lokala förhållanden. Till en början är det viktigt att alla tongivande aktörer har en gemensam bild av hur situationen ser ut i ett område. Och det gäller i väldigt bred bemärkelse och omfattar allt från socioekonomiska förhållanden till brottslighet. Har man inte en gemensam lägesbild blir det svårt att komma fram till vilka åtgärder som är lämpliga, vilka prioriteringar som ska göras och hur åtgärder ska följas upp. Här måste en av aktörerna tilldelas ett särskilt samordningsansvar, för att tillsammans med de andra ta fram en sådan gemensam bild.

Utifrån en gemensam lägesbild kan aktörer identifiera centrala behov och slå fast vem som ansvarar för vad. Många verksamheter som socialtjänst, skola, polis, hälso- och sjukvård med flera, är mer eller mindre lagstyrda och följer sina egna verksamhetslogiker. Därför är det grundläggande att de får de resurser som krävs för att de ska kunna fullgöra sina uppdrag. Hur väl de lyckas utföra dem kan sammanställas i ett årligt välfärdsbokslut. Som vi tidigare nämnt är det helt avgörande att den institutionella förmågan stärks, för att ett områdes negativa utveckling ska vända. Det måste finnas en bas med väl fungerande välfärds- och trygghetstjänster.

Dessa kan med fördel grundas på den värdeplattform som utvecklats för statlig verksamhet, men som är lika relevant för alla som arbetar utifrån offentliga uppdrag inklusive privata aktörer. Den bygger på sex grundläggande principer: Demokrati, legalitet, objektivitet, fri åsiktsbildning, respekt, effektivitet och service (se faktaruta). I kapitel femton kommer vi att diskutera frågan om legitimitet för polisens arbete mer djupgående.

Faktaruta: Den statliga värdegrunden

Demokrati: Arbeta på medborgarnas uppdrag och ser till att de beslut som riksdagen och regeringen fattar blir verklighet. Uppträda på ett sätt som bidrar till att bygga och bevara förtroendet för myndigheterna och staten.

Legalitet: Känna till och följa de lagar och regler som gäller. Legalitetsprincipen betyder att den verksamhet som myndigheterna bedriver är rättssäker.

Objektivitet: Agera sakligt och opartiskt. Vara uppmärksam på intressekonflikter som kan uppstå. Det innebär bland annat att anmäla bisysslor och jäv till arbetsgivaren och inte agera korrupt.

Fri åsiktsbildning: Öppenhet är en grundprincip i demokratin. Yttrandefrihet, meddelarfrihet och offentlighet gäller. I staten finns det också förbud mot efterforskning och repressalier som innebär att arbetsgivaren inte får ta reda på källor eller visselblåsare eller att straffa den som uttalat sig kritiskt i media.

Respekt: Behandla alla människor lika och med respekt. Det innebär att inte tumma på de mänskliga fri- och rättigheterna eller diskriminera någon på grund av till exempel kön, ålder, etnisk tillhörighet eller funktionsnedsättning.

Effektivitet och service: Företräda effektivitet med service och tillgänglighet. Informera, vägleda och ge råd på ett enkelt och begripligt sätt och så snabbt som möjligt. Utföra uppgifter på ett effektivt sätt och hushålla med resurserna.

14. LIVSVILLKOR OCH STRATEGISK LÄGESBILD

Nicklas Guldåker & Per-Olof Hallin

Livsvillkorens beståndsdelar

Ett genomgående tema i denna bok är att livsvillkor har stor betydelse för människors och inte minst barns utvecklingsmöjligheter. Men hur skall livsvillkor bedömas och mätas? I kapitel två definierade vi livsvillkor som:

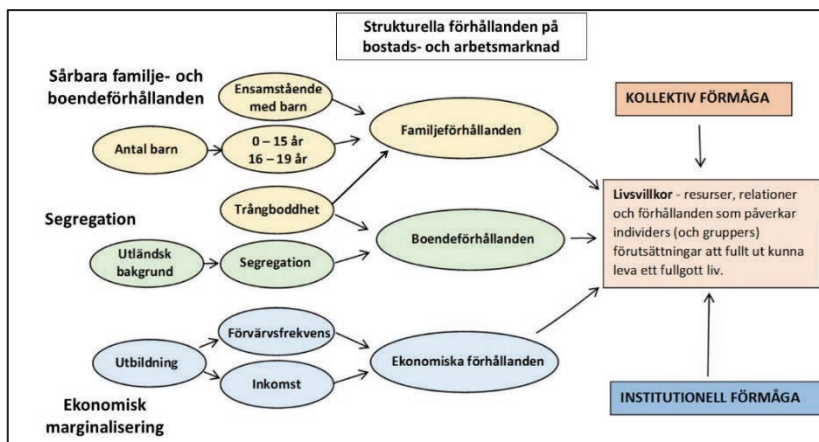
”resurser, relationer och förhållanden som påverkar individers (och grupper) förutsättningar att fullt ut kunna utveckla sina förmågor (kapaciteter).”

Livsvillkoren bestäms av flera dimensioner såsom ekonomiska förhållanden, familjesituation, samhällsstöd och hälsa. Vidare lyfte vi fram erkännande, känsla av sammanhang samt representation som andra viktiga aspekter.

I detta kapitel visar vi på en modell för att bedöma (mäta) livsvillkor. Vidare diskuterar vi hur en sådan bedömning kan ligga till grund för analyser och beslut om olika åtgärder. Med stöd av geografiska informationssystem visualiseras livsvillkor genom det som vi kallar för strategisk karta.

Att mäta livsvillkor

I figur 14.1 presenterar vi en teoretisk modell för att mäta människors livsvillkor. Syftet är att utifrån skalan goda till utsatta livsvillkor identifiera områden med olika förutsättningar för att leva ett fullgott liv. Alla dimensioner av livsvillkor går inte att mäta utan det gäller att identifiera ett antal socio-ekonomiska variabler som kan fungera som indikatorer för



Figur 14.1. Modell för att mäta livsvillkor.

att mäta olika aspekter av livsvillkor. I figuren används ekonomiska förhållanden, boendeförhållanden samt familjeförhållanden som tre aspekter på livsvillkor. **Ekonomiska förhållanden** mäts genom variablerna utbildning, förvärvsfrekvens och inkomst var för sig, men även som ett gemensamt mått för alla tre variablerna tillsammans. **Boendeförhållanden** avser etnisk segregation, det vill säga rumslig separation på grund av etnicitet och trångboddhet. Trångboddhetsvariabeln påverkar även **familjeförhållanden** som dessutom omfattar civilstånd och antalet barn i olika åldersgrupper. Även här mäts varje variabel för sig för att sedan slås samman till ett gemensamt mått. Genom dessa tre aspekter på livsvillkor kan ekonomisk marginalisering, segregation samt sårbara familje- och boendeförhållanden identifieras. När dessa i sin tur slås samman till ett gemensamt mått kan vi mäta utsatta respektive goda livsvillkor uppdelat på olika geografiska områden (för beräkning se faktaruta).

Förutom dessa aspekter av livsvillkor påverkar grannskapets eller områdets kollektiva förmåga respektive den institutionella förmåga människors livsvillkor. Den senare handlar exempelvis om offentligt finansierade verksamheter inklusive privata skolor samt fastighetsföretag som finns där. De kollektiva och institutionella förmågorna har i nuläget inte varit möjliga att mäta.

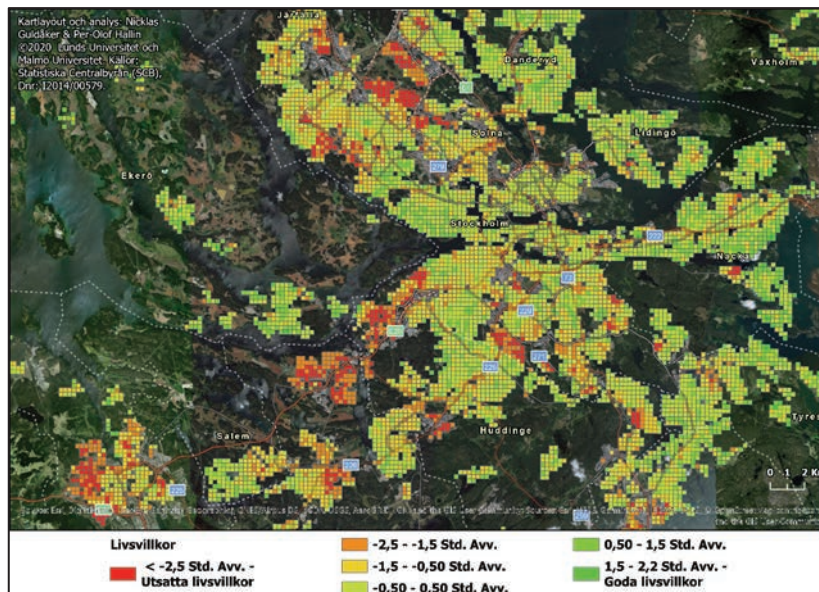
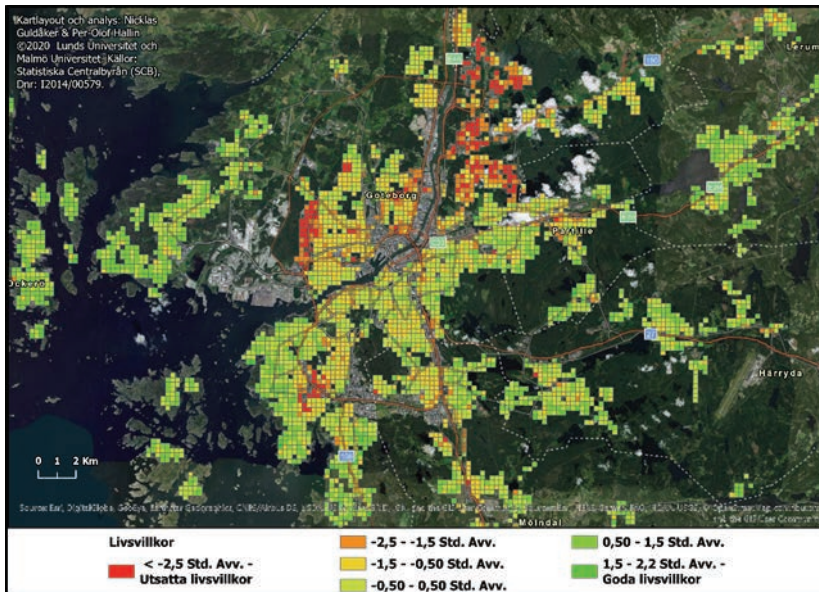
Strategisk lägesbild – Genom informations- och kunskapsinhämtning beskriva och utveckla en gemensam förståelse av strukturella förhållanden för ett geografiskt område och vid ett visst tillfälle. En strategisk lägesbild kan utgöra underlag för: 1) Nulägesanalys; 2) Bedömning av möjliga utvecklingsriktningar på kort och lång sikt; 3) Beslut om åtgärder och insatser; 4) Tilldelning av resurser; 5) Utvärdering av gjorda insatser. En strategisk lägesbild kan visualiseras genom en **strategisk karta**.

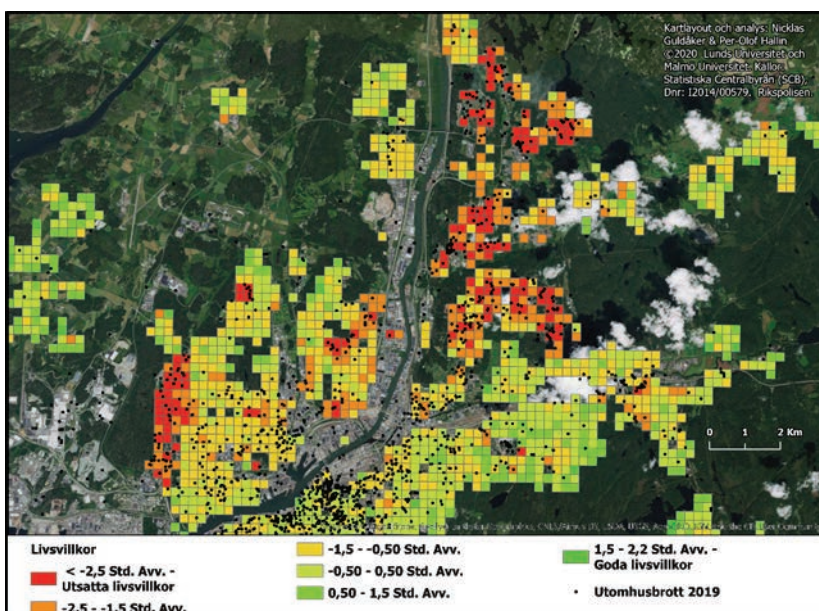
Strategisk lägesbild och strategisk karta

Syftet med en strategisk lägesbild är att den skall utgöra underlag för att bedöma hur den socio-ekonomiska situationen ser ut i ett bostadsområde. Vidare skall den vara ett underlag för att diskutera möjliga utvecklingsriktningar. Med strukturella förhållanden menas omständigheter som påverkar boendes handlingsmöjligheter mer långsiktigt som exempelvis ett bostadsområdes utformning, bostädernas storlek, familjesammansättning, invånarnas utbildningsnivå och ekonomiska resurser. Den strategiska lägesbilden kan utgöra underlag för beslut om åtgärder, resurstilldelning samt för utvärdering.

En strategisk karta är en visualisering av strukturella förhållanden i det här fallet uppdelat på rutor om 250 gånger 250 meter. Genom att välja en mer finmaskig indelning jämfört med mer traditionella statistikområden kan en mer detaljerad analys av strukturella förhållanden genomföras.

I tre kartbilder över Göteborg och Stockholm med omnejd ger vi exempel på strategiska kartor (för Malmö se kapitel två). I de två första kartorna (figur 14.2 och 14.3) visar vi hur livsvillkor skiljer sig åt mellan olika kommundelar. I en tredje kartbild (figur 14.4) visas utomhusbrott i form av skadegörelse, rån och hot mot tjänsteman för centrala och norra Göteborg. Som framgår av kartbilderna finns områden med utsatta ekonomiska livsvillkor främst i nordöstra och nordvästra Göteborg samt för Stockholms del främst i de norra och sydöstra delarna. Kartan över utomhusbrott visar på koncentrationer i centrala Göteborg och i områden i norra Göteborg med utsatta livsvillkor.





Figur 14.4. Strategisk karta som visar livsvillkor (2016) och utomhusbrott 2019 i norra Göteborg. Karta: Nicklas Guldåker.

Användningsområden

I figur 14.5 visas på några användningsområden för en strategisk karta. Till en början kan den ligga som underlag för att göra olika nulägesanalyser. Hur ser tillståndet ut i olika delar av landet och inom kommuner? Vad kan skillnader bero på? Vidare kan den strategiska kartan användas för att styra resurser till områden som behöver dem bäst. Även tidsserieanalyser kan genomföras där utvecklingen kan följas över tid och där strategiska satsningar kan utvärderas. Slutligen kan kartan användas för att göra framtidsbedömningar som prognoser och simuleringar.

Nulägesanalys	Hur är tillståndet? Få en lägesbild nationellt och lokalt. Hur ser den geografiska fördelningen och koncentrationen av olika livsvillkor ut?
	Vad kan skillnader mellan områden bero på? Jämföra områden – varför olika utfall vad gäller exempelvis brottslighet?
	Var finns möjliga nya utsatta områden? Identifiera nya områden med utsatta livsvillkor.
	Vilka faktorer och förhållanden kan förklara situationen i olika områden? Underlag för fördjupade fallstudier. Bedömning och samsyn på rotorsaker och brottslighet.
	Vilka variabler är viktiga att uppmärksamma och förändra? Statistiska analyser – samband mellan socio-ekonomiska variabler och variabler som mäter hälsa, trygghet, brottslighet osv.
	Var bör strategiska satsningar göras? Underlag för att göra strategiska bedömningar om exempelvis resurstilldelning eller var särskilda insatser bör göras. Bestämma var det finns behov av att utveckla krisberedskap för att stärka sårbara boendemiljöer.
	Var finns behov av samverkan? Identifiera områden där det finns behov av lokal samverkan för att motverka kriminaliserande processer, brott och kriminalitet.
Resursallokering och uppföljning	Fördelning av resurser beroende på socio-ekonomiska förutsättningar och problembild.
	Uppföljning av gjorda insatser.
Tidsserieanalyser	Blir det bättre eller sämre? Jämföra utveckling över tid nationellt och lokalt. Ett nationellt och lokalt uppföljningsverktyg.
	Vad har visat på resultat? Utvärdera genomförda åtgärder – effekter på livsvillkor respektive trygghet, brottslighet m.m.

Figur 14.5. Några användningsområden för strategisk karta.

Framtidsbedömningar	Hur kan framtiden se ut? Genomföra prognoser – presentera möjliga utvecklingsvägar utifrån givna förutsättningar på olika geografiska nivåer.
	Vilken betydelse på utvecklingen kan olika händelser eller åtgärder få? Genomföra simuleringar – bedöma möjliga effekter vid förändrade förutsättningar eller vidtagna åtgärder på olika geografiska nivåer.

Figur 14.5. Några användningsområden för strategisk karta, forts.

Vidare utveckling

En nationell geodatabas, som ligger till grund för strategiska lägesbilder och strategiska kartor, gör det möjligt att bedöma och identifiera bostadsområden där befolkningen lever under utsatta livsvillkor. Genom att successivt utveckla kartläggnings- och analysmetoder kan områden som är sårbara för utveckling av kriminella nätverk snabbare identifieras. Resursfördelning genom strategiska satsningar kan förhindra en sådan utveckling.

Faktaruta: Metod

Livsvillkorindexet bygger på en viktning av åtta variabler genom tre mellanindex - Ekonomiska förhållanden, Boendeförhållanden (segregation) och Familjeförhållanden (se figur 13.1) uppdelat på kartrutor om 250x250 meter. Beräkningen sker i tre övergripande steg:

1) De enskilda variablerna delas var och en in i fyra klasser, där den lägsta klassen ges värdet 1 och högsta värdet 4. För exempel se nedan.

2) Variablerna räknas samman till tre separata mellanindex genom att addera värdena för alla ingående variabler och dividera med antalet variabler. Exempelvis räknas mellanindexet för Ekonomiska förhållanden ut genom att lägga samman variablerna utbildning, förvärvsfrekvens och inkomst och dividera med 3. Det högst värdet per ruta – Goda ekonomiska förhållanden – får max 4 $((4+4+4)/3)$. Det lägsta värdet – Dåliga ekonomiska förhållanden – får som lägst 1 $((1+1+1)/3)$. På samma sätt räknas mellanindexen ut för Segregation (variabel: utländsk härkomst) samt Familjeförhållanden (variablerna: trångboddhet, ensamstående med barn, antalet barn 0-15 år, samt antalet ungdomar 16-19 år).

Faktaruta Metod (forts.)

3) Livsvillkorsindexet räknas slutligen ut genom att, i likhet med ovan metod, addera värdena från alla tre mellanindex och dividera med 3. Livsvillkorsvärdena hamnar därmed i intervallet 1-4. Värdefördelningen är i stort normalfördelad över riket. Värdena karteras och klassificeras vidare på den digitala GIS- och kartplattformen efter standardavvikelser. Indelningen av klasser på kartan går mellan $< (\text{mindre än}) - 2,5$ till $+ 2,2$ standardavvikelser från noll, vilket motsvarar 6 olika klasser. Klassen $< (\text{mindre än}) - 2,5$ standardavvikelser motsvarar dåliga livsvillkor. Klassen $+ 1,5 - 2,2$ motsvarar goda livsvillkor (se figurer 14.2, 14.3 och 14.4).

Som exempel på klassindelning av inkomst används SCB:s indelning i inkomstintervall: B1: Befolkning 20+ år efter sammanräknad förvärvsinkomst (Kvartiler) (Brutto):*

- Kvartil 1 (0–163 617 kronor)
- Kvartil 2 (163 618–280 169 kronor)
- Kvartil 3 (280 170–400 577 kronor)
- Kvartil 4 (400 578– kronor)

För klassindelning av förvärvsfrekvens används klasserna:

- $\leq 50\%$
- $\leq 75\%$
- $\leq 90\%$
- $> 90\%$

* <https://www.scb.se/vara-tjanster/regionala-statistikprodukter/marknadsprofiler/amnesomraden/#inkomster>

15. SOCIALTJÄNSTENS ARBETE MED OCH I UTSATTA OMRÅDEN

Torbjörn Forkby

Inledning

Socialtjänsten²⁷³ har ett stort ansvar för arbete på samhälls- och bostadsområdesnivå. Deras uppgifter avgränsas alltså inte till frågor kopplade till enskilda individer eller grupper, utan socialtjänstlagen anger att socialtjänsten också ska vara väl förtrogen med levnadsförhållandena i kommunen, bedriva uppsökande arbete samt främja goda levnadsförhållanden bland olika befolkningsgrupper (3 kap. 1§). Lagstiftarens intentioner är också att socialtjänsten ska medverka vid planeringen av samhället, exempelvis vid nybyggnation, områdesförnyelse men också genom annan strukturpåverkan.

När det gäller barn och unga finns en rad preciserade uppdrag som ger socialtjänsten en aktiv roll i att generellt verka för goda uppväxtmiljöer, motverka missbruk, att specifikt agera för att barn och unga inte vistas i skadliga miljöer och följa dem som riskerar en ogynnsam utveckling (5 kap. 1§). Då socialtjänstens frågor ofta är komplicerade och kräver olika kompetenser att hantera, betonas också behovet av samverkan med andra samhällsorgan, där socialtjänsten har getts huvudansvaret för att sådan kommer till stånd (5 kap. 1a§).

²⁷³ Lagstiftningen ger visserligen uppdraget till socialnämnden, alltså till den politiska nivån och inte till tjänstemannaförvaltningen som oftast utgörs av socialtjänsten. Kommunernas organisation kan se olika ut, vilket innebär att de faktiska uppdragen kan hanteras av andra förvaltningar och under andra beteckningar än "socialtjänsten". I kapitlet används ändå beteckningen som samlingsbeteckning för utförarledet dels då denna är den vanliga och dels för att uppgifterna ändå kan förstås som "socialtjänst", även om de utförs inom andra förvaltningar.

Eftersom socialtjänsten har ett brett uppdrag, som sträcker sig från arbetet med enskilda till att agera på samhällsnivå, kommer första delen av kapitlet att precisera vad uppdraget att arbeta såväl *med* som *i* utsatta områden att diskuteras. Oklarheter och meningsskiljaktigheter om vad som är eller borde vara det sociala arbetets kärna, vad som är viktigast, tvingande och frivilligt, är nämligen inte alls ovanliga utan leder ofta till mer eller mindre uttalade konflikter och revirstrider.²⁷⁴ Därefter pekar vi ut några centrala utgångspunkter och dilemman för socialtjänstens samhällsarbete, för att sätta en ram kring det aktuella arbetet med utsatta områden. Kapitlet avslutas med en diskussion kring aktuella utvecklingstendenser med exemplifieringar av praktisk verksamhet.

Arbete med individer, grupper och strukturer

Lagstiftaren har alltså uppfattat socialtjänsten som en central part i arbetet för att motverka och lindra sociala problem, såväl på individnivå som på strukturell nivå. Det är inom socialtjänstens strukturinriktade arbete som man kan placera in arbetet *med* utsatta områden. Detta arbete syftar grovt till att kartlägga områdenas sociala, kulturella och ekonomiska förhållanden, identifiera grupper som riskerar eller far illa samt i detta att analysera vilka krafter som leder till att människor exkluderas och/eller hamnar i sociala svårigheter.

Socialtjänstens arbete *i* de utsatta områdena innefattar samtidigt mycket mer än de strukturinriktade insatserna. Här kan det handla om att möta enskilda personer i ekonomiskt trångmål, unga som begått brott, kvinnor som blivit misshandlade av sin man och så vidare. Huvudtanken med detta arbete är att ge ett tillfälligt stöd, så att de själva ska kunna hantera sin situation och för att exempelvis bli självförsörjande, utveckla en självtillit, få en plats i ordinarie sammanhang, lämna brottslighet eller få kraft att bryta upp från en destruktiv relation. Även om det strukturinriktade arbetet och det som sker med enskilda hänger samman, finns det en skillnad i deras respektive målsättning. Allt socialt arbete är tänkt att bygga på en analys av de förhållanden de riktar sig mot, dessutom gäller att de mekanismer som ligger bakom en problemutveckling identifieras och lämpliga insatser föreslås för att lindra problemen och motverka de problemgenererande mekanismerna. Men där det individinriktade arbetet

²⁷⁴ Forkby (2018).

vanligen har sökljuset riktat mot sådant som individuella resurser, svårigheter och relationer i de primära sammanhangen (inte minst relaterade till familjen), har det strukturinriktade arbetet siktat på bland annat hur bostadsområden fungerar, hur relationer mellan olika grupper ser ut samt även på hur större sammanhang, som hela städer, fungerar.

Även om socialtjänsten ofta utgör en gemensam organisation, rymmer den ett antal så kallade institutionella logiker.²⁷⁵ Detta innebär att det samexisterar flera olika ramar, teorier och idéer för hur det specifika arbetet bör bedrivas även inom organisationen. Dessa är samtidigt väsentliga att förstå och ta hänsyn till, eftersom de ofta kan leda till målkonflikter och svårigheter i samarbetet, såväl inom socialtjänsten som externt.²⁷⁶

Det individinriktade arbetet baseras traditionellt i stor utsträckning på utredningar, formella beslut och ett individuellt rättsäkerhetstänkande. Det strukturinriktade arbetet har däremot ofta en mer kartläggande utgångspunkt, där insatserna i högre grad är en fråga om dialoginriktade och mobiliserande processer tillsammans med samarbetspartner.²⁷⁷ I brottytan mellan dessa logiker uppstår ofta förhandlingar och konflikter, inte minst om vad som kan initiera handlingar från organisationen och vilken status som ska tilldelas viss information.

Professionella och organisatoriska strider kan uppstå i förhållande till vem som ska vara uttolkare av vad som ska göras, vilka ramar man har att förhålla sig till och inte minst om någon part ska ha makt att påverka hur andras arbete ska bedrivas.²⁷⁸ Kamper och positioneringar i svenskt socialt arbete har också diskuterats i termer av den tänkbara potentiella motsättningen mellan stöd och kontroll²⁷⁹ samt övergripande om det individinriktade eller strukturinriktade arbetet är viktigast i socialt arbete.²⁸⁰

Ett exempel: en vanlig samarbetsform i det brottsförebyggande arbetet (såväl i utsatta områden som i andra) är SSP-modellen, där skola, polis

²⁷⁵ Friedland och Alford, (1991).

²⁷⁶ Wooten och Hoffman (2008).

²⁷⁷ Johansson, Dellgran, och Höjer (2015).

²⁷⁸ Forkby (2018); Liljegren (2008).

²⁷⁹ Billquist (1999); Svensson (2001).

²⁸⁰ Turunen (2004).

och socialtjänst²⁸¹ ska agera tillsammans mot brott och då även identifiera och stödja enskilda och grupper. Socialarbetare som följer en strukturerad logik kan ha avsikten att deltagarna i SSP-gruppen ska samarbeta aktivt med varandra och komma fram till olika gemensamma åtaganden samt att de ska måste dela den information som krävs för arbetet. Ett sådant agerande kan en annan socialarbetare i gruppen (som annars arbetar med utredningar, bedömningar och beslut i individärenden) motsätta sig, eftersom denne följer en annan logik för sitt arbete. Hen kan mena att ett arbete inte kan initieras förrän en formell anmälan registrerats hos socialtjänsten och att den information som sedan registreras är starkt skyddad av sekretesslagstiftning och inte kan delas med andra.²⁸²

Något som kan skapa spänning och konflikter i samarbetet är skillnaden mellan en administrativ och en förändringens logik, eller med Hasenfelds terminologi ”people processing och people changing”.²⁸³ Man kan grovt säga att det material som processas i den administrativa logiken utgörs av information, vilket kan röra sig om enskildas uppväxt och personliga förhållanden. Om informationen processats på rätt sätt och lett fram till ett visst beslut, fungerar den administrativa logiken. I förändringslogiken är det väsentliga istället att skapa tillit och relation för informationen. Det räcker inte med att få information om ett förhållande, utan om förändring ska ske måste också någon form av gemensamma överenskommelser ”förändringsallianser” skapas. Det finns såklart överlappningar, där tillgången till information kan underlättas av att etablera förtroende och tillit. Det behövs också information om olika förhållanden för att kunna arbeta med förändring. Men karaktären på det material som krävs, den kritiska punkten för att verksamheten ska fungera i enlighet med de olika logikerna, har en grundläggande skillnad.

I Figur 15.1 anges hur den administrativa och förändringens logik relaterar till några områden som har betydelse för det konkreta arbetet. När det gäller samverkan innebär förändringslogiken vanligen att tänka i termer av ett konkret ”samarbete”, kanske där olika yrkesgrupper arbetar sida vid sida med en viss fråga. Den administrativa logiken däremot kan istället ta

²⁸¹ Även fritidsförvaltning och i vissa fall aktörer från civilsamhället kan ingå.

²⁸² Söderberg (2016); Turner, Nilsson och Jidetoft (2015).

²⁸³ Hasenfeld (1983).

	Administration (people processing)	Förändring (people changing)
Processvärde	Information	Relation
Kritiska punkter	Tillgång och tillförlitlighet.	Tillit och trovärdighet.
Samverkan	Samordning	Samarbete
Förutsägende förmåga	Högre	Lägre
Processhinder	Informationsbrist och motsägelser	Distans och främlingskap

Figur 15.1. Administrativa logiker och förändringens logik i socialt arbete.

fasta på att ”samordna” olika processer. Samverkan kan här handla om att skicka över handlingar till rätt person i rätt tid och att remittera personer till rätt instans. Den administrativa logiken har också ett annat slutmål än förändringens. Det kan exempelvis handla om att färdigställa en utredning, fatta beslut och kanske underställa detta en prövningsinstans. På det sättet är den förutsägende förmågan större, medan det i förändringsarbetet är osäkrare, eftersom detta trots allt måst relatera till i vilken mån det faktiskt sker en förändring i avsedd riktning. De hinder som följer av detta är i första hand i en administrativ logik, att man inte får tillgång till information eller att denna är motsägelsefull, medan förändringsarbetets hinder till stor del handlar om distans och upplevt främlingskap mellan klient och socialarbetare.

Samhällsarbete inom socialtjänsten

Det går att teckna en lång historisk linje om man ska ange en startpunkt för socialtjänstens samhällsarbete. Perioden kring 1900 brukar kunna anges och starten för den så kallade Settlement-rörelsen och dess konkreta uttryck i form av Hull House i Chicago och Toynbee hall i London.²⁸⁴ Här etablerades mötesplatser i lokala grannskap, som tjänade till att erbjuda lösningar på kollektiva behov. Det kunde handla om barnpassning, språkkurser och andra angelägenheter. Denvall startar sin genomgång något senare och beskriver hur samhällsarbetet utvecklats och påverkats av olika kulturella och sociala förändringar sedan 1940-talet.²⁸⁵ Initialt var

²⁸⁴ Sundh och Turunen (1992).

²⁸⁵ Denvall (2018).

fattigdomsbekämpning ledstjärnan för arbetet, men decennierna senare kom det att starkt påverkas av den samhälleliga radikaliserings under 1960- och 70-talen. Frigörelse från olika former av förtryck blev därmed centralt.

Grannskapsarbete, ofta förlagda till miljonprogramsområdena, var ett tidens uttryck och samhällsarbete kunde uppleva en form av höjdpunkt ifråga om satsningar och ambitioner. De högt ställda förväntningarna visade sig dock vara svåra att infria. Tillsammans med förändringar inom styrningen av välfärdsorganisationerna under 1980- och 90-talen, i riktning mot kostnadsjakt och effektivisering, kom samhällsarbete att tona ned sina samhällsförändrande ambitioner. Denvall summerar att den nyliberala vågen, som avgränsade samhällsarbetet under dessa decennier, sedan 2000-talet utmanat rörelser för en breddad jämlikhet, där globala frågor och kopplingen mellan det globala och lokala blivit centrala. Den starka ställningen som samhällsarbetet hade under de första perioderna har samtidigt minskat. Nu får det inte längre sin legitimitet som en del av den sociala ingenjörskonstens välfärdsuppbyggnad och inte heller från 1960- och 1970-talens allmänna politisering och resonemang om solidaritet. Istället får de söka sig fram i konkurrens bland andra möjliga idéer för det sociala arbetet och bygga sin legitimitet genom överenskommelser och partnerskap med andra aktörer.

Även om det finns en tradition av samhällsarbete inom socialtjänsten och att detta arbete påverkas av de interna institutionella logiker som råder i denna verksamhet, befinner det sig också på en arena som i många fall etablerats på politisk nivå. De aktörer som fått dominerande inflytande över politiken samt vilka övergripande resonemang som råder, påverkar också socialtjänstens arbete. Sådana initiativ som inneburit satsningar på det som idag ofta benämns som utsatta områden har exempelvis utgjorts av de så kallade Blomman-pengarna (1995 – 1999), Storstadssatsningen (1999 – 2005), och under 2000-talet genom satsningar mot kriminella gäng och nätverk²⁸⁶ samt Polisens rapporter om utsatta och särskilt utsatta områden.²⁸⁷

²⁸⁶ SOU 2010:15.

²⁸⁷ Polisen (2017).

Metoder och förhållningssätt

Samhällsarbete kan beskrivas som ett brett paraply som innefattar en rad olika metoder, modeller och förhållningssätt. Som visats ovan har tyngdpunkten också förskjutits över tid. När man ser till olika försök att definiera vad samhällsarbete bör innehålla, utgör den så kallade Gulbenkian-rapporten en central referens.²⁸⁸ I rapporten beskrivs vad samhällsarbete, som professionella socialarbetare, (främst i Storbritannien) hade börjat bedriva sedan mitten av 1900-talet. Samhällsarbete framstår i rapporten som en form av planering genom behovsinventering och organisering, där människor:

- Artikulerar sina sociala behov.
- Identifierar tillgängliga egna resurser i förhållande till behoven.
- Lyfter fram kvarstående resursbehov.
- Skapar (effektiva) vägar för hur behov kan tillgodoses genom egna resurser samt agerar för externt resurstillskott.
- Deltar vid igångsättningen av aktiviteter som riktar sig mot behoven, med hjälp av egna resurser.
- Verkar för att lokal service blir mer effektiv, användbar och tillgänglig.
- Förstår betydelsen av samarbete mellan olika aktörer och insatser.
- Förutser vilka anpassningar som kan behöva ske av servicen i en ständigt föränderlig omvärld.²⁸⁹

Det finns dock fler sätt att förstå och definiera vad samhällsarbete är. Med tanke på dess breda arbetsfält och olika ingångar, målsättningar och perspektiv, går det sannolikt heller inte att fastslå vilken som är den riktiga eller bästa. Olika definitioner tar helt enkelt fasta på olika förhållanden och måste ses i förhållande till vilka intentioner som finns.

Ett annat sätt att dela in olika traditioner utgår från deras grundläggande samhällssyn. Å ena sidan finns ett perspektiv som utgår från att samhället i grunden är harmoniskt, men samhällsservicen brister bör utvecklas för att nå ut bättre till dem som behöver. Utvecklingsarbetet riktas då primärt

²⁸⁸ Smith (1996/2006).

²⁸⁹ Gulbenkian Foundation (1968).

mot förändring av organisationer och planering av välfärdsarbetet. Å andra sidan finns ett synsätt som istället utgår från att samhället består av konflikter mellan intressen och grupper, varför samhällsarbetaren får i uppdrag att stärka underprivilegierade grupper, så att de själva ska kunna agera för sina intressen. David N. Thomas gör en uppdelning i fem angreppssätt, som alla kan säga vara samhällsarbete, men där man kan se att det finns grundläggande skillnader i synen på samhället:²⁹⁰

- **Community action** innebär mobilisering av underprivilegierade grupper. Här handlar det om att understödja aktioner för att utmana och förändra socialpolitiska och ekonomiska strukturer, att undersöka maktrelationer, utveckla medvetande kring befintliga förhållanden samt kapacitet att agera emot dem.
- **Community development** fokuserar på självhjälp och ömsesidighet, att utveckla gemenskap och lokal kraft och tilltro i grannskap till att kunna lösa olika problem samt att lyfta frågor som är väsentliga för lokalsamhället till en politisk nivå.
- **Social planning** handlar om att bedöma behov och problem i lokalsamhället samt att utveckla strategier för att möta dem. Analys av sociala förhållanden, policy och serviceutbud följs av målformuleringsfas och planering av hur resurser kan komma till stånd. Därefter kommer genomförande och utvärdering av dessa.
- **Community organisation** avser att utveckla samverkan mellan aktörer i lokalsamhället och understödja gemensamma utvecklingsinitiativ.
- **Service extension** innebär att utveckla olika aktörers service så att den blir mer relevant och tillgänglig för medborgarna. Det kan handla om att skapa lokal tillgång till service.

När man ser till socialtjänstens samhällsarbete i Sverige kan man återfinna drag från samtliga angreppssätt, med viss reservation för den första formen ”community action” som sannolikt är mer ovanlig, åtminstone i renodlad form. I praktiken integrerar många satsningar flera av ovanstående angreppssätt.²⁹¹

²⁹⁰ Thomas (1983).

²⁹¹ Forkby och Johansson (2016); Sjöberg och Turunen (2018).

Brottspreventiva partnerskap

Några faktorer som sätter ramen för dagens arbete i utsatta områden (särskilt de så kallade särskilt utsatta områdena) handlar om kriminalitet, risken för vad som benämns som parallella samhällsstrukturer och låg tillit till offentlig verksamhet bland medborgarna, där en central uppgift är att utveckla det förebyggande och intervenerande arbetet mot brott (se diskussion i kapitel 14).

Förebyggande arbete har inom Ungdomsområdet traditionellt haft en stark ställning inom kriminalpolitiken i Sverige,²⁹² och då framför allt förhoppningen att ett utvecklat samarbete mellan involverade parter ska ge förutsättningar för ett välinformerat och proaktivt arbete.²⁹³ Den aktuella policyn som antogs 2017 ”Tillsammans mot brott” utgör inget undantag. Här talas det om fördjupad samverkan, att man bör tillsätta oberoende koordinatörer för arbetet och att man i högre grad bör använda sig av systematiskt insamlade data som grund för insatser och ingripanden. Faktauppgifterna kan komma från lokal brottsstatistik och kartläggningar av den sociala situationen. Den svenska policyn inom området har stora likheter med andra nordiska länder²⁹⁴ och när det gäller samverkan och den samlande idén om trygghetsskapande insatser kan man notera en stark internationell påverkan.²⁹⁵

Med start i början av 1980-talet blev begrepp som partnerskapsstrategier och tryggare städer (”collaborative partnership” och ”safer cities”) som ett slags mantra internationellt för hur brottspreventivt arbete bör bedrivas.²⁹⁶ Sociala problem ses här som sammansatta fenomen som behöver undersökas innan man vet vilka insatser som kan vara aktuella. De uppfattas kräva expertkunskap att hantera och samarbete, såväl mellan offentliga aktörer som mellan dessa och civilsamhället, ses som nödvändigt. Intentionen om att få till en kunskapsbaserad brottsprevention är tydlig, liksom att förena insatser på individuell och samhällelig nivå. Mobilisering av närsamhället samt stöd och gränssättning gentemot enskilda, tänks

²⁹² Andersson (2005).

²⁹³ Edvall Malm (2012).

²⁹⁴ Takala (2005).

²⁹⁵ Crawford (1998); Gilling (2001).

²⁹⁶ Crawford och Cunningham (2015).

kunna gå hand i hand. För att arbetet ska kunna bedrivas effektivt rekommenderas också att det finns en fristående funktion som leder och koordinerar insatserna.

Samtidigt som ovan nämnda idéer blivit så vanliga att de i det närmaste tas för givna i det brottspreventiva arbetet, saknas det vetenskapligt stöd som visar vilka effekter strategin har. En mängd försök med att etablera en god samverkan har visat sig stöta på patrull och har istället för sjunkande brottskurvor kunnat ge upphov till en kader av besvikna samarbetsfunktionärer.²⁹⁷ Med andra ord återstår mycket att bevisa innan man kan hävda att strategiernas håller vad de utlovar. Om inte skulle detta kräva en revidering av teorierna bakom, alternativt en förändring av praktiken i vilken policyn realiserar, eller båda delarna.

Utmaningar i socialtjänstens praktik

Avsnittet som följer nedan exemplifierar hur socialtjänstens arbete kan vara upplagt och hur samarbete kan gestalta sig. Det grundar sig på mångåriga studier och kontakter med verksamheter och satsningar; alla med uppdrag att utveckla bostadsområden som återfinns bland dem som av polisen benämnts som ”särskilt utsatta”.²⁹⁸

Probleminventering och analys

I många av socialtjänstens verksamheter är det självklart att en del av arbetet baseras på någon form av probleminventering och analys av situationen, innan olika insatser vidtas. Det gäller inte minst vid utredningsarbetet av enskilda, som exempelvis kan röra unga personer misstänkta för brott som anmäls av polisen till socialtjänsten. Att göra en probleminventering och analysera den är dock något som även utförs av andra grupper, som fältsekreterare som arbetar uppsökande med ungdomar eller grupper med ett stöd- och behandlingsansvar.

Även om probleminventeringar och analyser görs, sker dessa ofta mer avgränsat i förhållande till den enskilda verksamhetens behov av information och riskerar därför att missa väsentlig kunskap. Ett exempel kan hämtas från en analys av 20 ungdomsären den som tillhörde de som mest

²⁹⁷ Walters (1996).

²⁹⁸ Se exempelvis: Forkby (2008, 2011); Forkby och Johansson (2016); Forkby och Larsen (2005).

diskuterades när det var fråga om brottslighet och gängbildningar i stadsdelen.²⁹⁹ I stadsdelen uppmärksammades vid tidpunkten för analysen bland annat en generell social oro med stenkastning mot offentliga funktionärer, våldsdåd och gängbildningar. Analysen av de sociala utredningarna lyfte fram att kamratumgänget och fritidssituationen var särskilt problematiska, trots detta saknades någon mer detaljerad information om dessa förhållanden och de var därför inte särskild integrerade i analysen av vad som kunde göras.

Generellt hade gruppen som analyserades fått en mängd olika insatser, såväl genom öppenvård som placeringar för vård utom hemmet. Trots dessa omfattande och i många fall ingripande insatserna var det alltså inte självklart att inkludera kunskap om sådant som rimligen borde påverka brottsligheten. Orsaken till detta kan ha varit att denna kunskap var mer svårtillgänglig än den som exempelvis kunde hämtas in från skolan, i kombination med bristande samverkan mellan dem som hade denna kunskap och utredande handläggare.

Att insatser kan genomföras utan tillräcklig probleminventering och analys är något som inte enbart kan ske i förhållande till enskilda, utan förekommer också när det handlar om övergripande strukturinriktade satsningar. Inom den stora satsningen Ung och Trygg i Göteborg, som avsåg att motverka nyrekrytering till kriminella nätverk, användes exempelvis metoden ”Framtidsverkstad” som ett sätt att mobilisera olika aktörer i ett gemensamt arbete. Till denna bjöds ett stort antal aktörer med ansvar för det lokala arbetet. Arbetet inom en framtidsverkstad bedrivs enligt olika faser, som startar med att de inbjudna personerna ger sin bild av situationen och sedan fortsätter med att inventera vilka olika idéer om lösningar som finns, för att slutligen prioritera vad som ska satsas på och att skapa arbetsgrupper. Även om metoden kunde fungera för att få samman grupper och starta arbetsprocesser, var de idéer som kom upp sällan genomtänkta i förväg. Det fanns inte heller någon grund för att uttala sig om hur omfattande problemet de valt ut var eller hur de i övrigt visade sig. Detta innebar att de i vissa fall arbetade i blindo för att ta reda på vilka de viktiga problemen var och hur de kunde bemötas.³⁰⁰

²⁹⁹ Andersson, Lindberg, Forkby och Höijer (2011).

³⁰⁰ Forkby och Larsen (2005).

Samverkan

Om samverkan och dess potentiella framgångskriterier och hinder har skrivits åtskilligt (se även kapitel 17).³⁰¹ Ett väsentligt drag i hur den utvecklas i praktiken är den svåra relationen mellan att samverkan kan låta så självklar och naturlig, och att den kan vara väldigt svår att förverkliga. Det är sällan någon som motsätter sig idén om att samverkan måste komma till stånd och utvecklas, för att tillsammans kunna nå de mål man föresatt sig. Samverkan har nått en självklarhetens status som alla kan ställa sig bakom. Problemet är att praktiken inte alltid är ordnad på ett sätt som underlättar samverkan. Framförallt tenderar man att undervärdera kraften från de mekanismer som motverkar att god samverkan ska uppstå. Samtidigt är vare sig professioner eller för den delen organisationer uppbyggda för att få samverkan att fungera. Istället upprätthålls ofta gränser för olika personers kunskap, intressen och äganderätt till vissa frågor, vilket skapar åtskillnad istället för möten.³⁰²

Ett problem som gör det svårt att fördjupa samverkan uppstår i spänningen mellan den allmänna idén om samverkans välsignelse och ofta osynliga eller omedvetna gränsbevakningsmekanismer som finns för att skydda den egna verksamheten. Ett exempel på en sådan svårhanterlig motståndsstrategi mot samverkan kan hämtas från en studie av satsningen Mobiliserande trygghetsarbete i Angered, som hade som mål att utveckla samhällsarbete och minska brottslighet i området.³⁰³ Det var inga problem för de oberoende koordinatörerna att samordna olika möten inom ramen för samarbetsforumet SSPF.³⁰⁴ Om koordinatören gick från att inte bara leda mötena till att också försöka påverka de involverade verksamheterna i hur de skulle agera, uppstod mer eller mindre tydliga motståndsstrategier som tog ifrån dem deras inflytande.

Sådana motståndsstrategier kunde exempelvis innebära att koordinatören aldrig blev inbjuden till möten med vissa ledningsfunktioner eller att samarbetsparterna utvecklade en officiell version där de sade sig vara positiva till satsningen, men samtidigt hade en version för internt bruk där de

³⁰¹ Danermark och Kullberg (1999); Huxham och Vangen (2005).

³⁰² Basic (2012); Gieryn (1983).

³⁰³ Forkby och Johansson (2016).

³⁰⁴ Skola, Socialtjänst, Polis, Fritid.

förhöll sig kritiska till satsningen som sådan. Det väsentliga här är att sådana former av gränsbevakning kan vara svåra att hantera när samarbetspartnern inte visar sin eventuella tveksamhet eller sitt motstånd öppet; detta kanske på grund av att man ”bör” förhålla sig positivt till samarbete och/eller att ett motstånd skulle vara svårt att försvara högre upp i organisationen. Koordinatören kan till slut befinna sig utanför väsentliga processer och sammanhang, vilket gör det omöjligt att verkligen kunna påverka väsentliga delar av den praktiken.

Mandat

Kopplad till frågan om samarbetshinder finns mandatfrågan. I många fall kan arbetet i utsatta områden bedrivas utan att olika parter domäner och beslutanderätt ifrågasätts. Men när utmaningarna är stora, och där det saknas en stabil kunskapsgrund som säger vilka insatser som är de rätta, uppstår kontinuerligt frågor där traditionella arbetssätt måste revideras.³⁰⁵ Här blir mandatfrågan central. I många fall har organisationerna tillsatt personer med särskilt ansvar att driva en viss fråga, må det vara att koordinera SSPF-arbete, att arbeta med stöd till personer som avser att lämna gäng eller mer generellt att arbeta med samhällsarbete. Tanken har här varit att koncentrerat kunna angripa en fråga genom att en person/funktion lyfts ut från ordinarie verksamhet till en friare roll, där denne ska kunna röra sig mellan organisationerna. Risken för att denna funktion ska uppfattas tillhöra någon särskild organisation tänks vara mindre, vilket i sin tur är tänkt att påverka samverkan positivt.

Men samtidigt som den fria rollen kan minska risken att andra aktörer uppfattar att denna person att gå en viss parts ärenden, mister den också den potentiella makt och det mandat det innebär att vara del av en organisation. Därför kan samordnaren hamna i ett läge att tvingas skapa sitt mandat från sin personliga legitimitet. En strategi som förekommit i flera av de satsningar jag har studerat har varit att bjuda in olika parter, för att ange vad de ska göra tillsammans. På så sätt har en gemensam agenda skapats. Ett övergripande syfte med detta är att koordinatörerna ska kunna skapa en legitimitet för sin funktion. Denna strategi har dock visat sig vara dubbel, eftersom det inneburit att koordinators självständiga roll i att driva och påverka arbetet har blivit svår. Koordinatören har också uppfattat

³⁰⁵ Power (2007).

förväntningar om att mer vara utförare av andras uppdrag, inte att driva och leda arbetet. Sättet att erövra ett mandat har därmed paradoxalt kommit till priset av att förlora den påverkansmöjlighet som mandatet skulle möjliggöra.³⁰⁶

Systematik och metodik

Slutligen i denna genomgång av socialtjänstens arbete och typer av samverkan: det brottspreventiva arbetet är högst osäkert och arbetet i utsatta områden likaså. Det går inte att med någon säkerhet säga vad som leder till avsett resultat och möjligheten till att kontrollera relationen mellan insats och effekt är liten. Detta förhållande kan i praktiken leda till slutsatsen att alla idéer är värda att prova och att "anything goes", eller omvänt att "nothing works". De verksamheter som diskuteras här har alla varit sökande när det gäller metoder och varit benägna att ta till sig och inspireras av olika arbetsmodeller. Men det har det visat sig vara svårt att utveckla en mer systematisk modell i arbetet, som är hållbar över tid.

I något fall provade man exempelvis att välja ut tre ungdomar som man skulle koncentrera sig på och samarbeta intensivt kring. Här skulle man ta fram modeller för annat arbete.³⁰⁷ Det visade sig dock att det var svårt att identifiera dessa ungdomar från första början. Att därefter fråga om tillåtelse om att samarbeta var ännu svårare och om möjligt svårast var att avsätta den tid som erfordrades för metodutvecklingen, eftersom andra ärenden var mer tvingande. Ytterligare problem uppstår ofta kring bruket av så kallad systematisk data, exempelvis i form av brottsstatistik. Även om man råkar ha tillgång till utvecklingen av brottsligheten och dess olika former i det lokala sammanhanget, är det ofta mycket svårt att veta hur dessa uppgifter ska översättas till konkreta insatser.

Den typ av situation där man ger vissa tydligt avgränsade insatser och kan följa dess effekter i relation till variationer i brottsstatiken föreligger sällan, och ofta får systematisk data och de faktiska insatserna löpa i parallella spår. Sammantaget uppstår det ofta svårigheter som delvis kan förklaras av ovana vid att sammanföra mer generell kunskap om brottsprevention, kunskap från systematiska kartläggningar med mera, med en-

³⁰⁶ Forkby (2018).

³⁰⁷ Forkby (2008).

skilda individer och grupper. En del av detta skulle möjligen kunna hanteras av en mer konkretiserad idé för hur det gemensamma arbetet skall bedrivas.

Några förslag

I ovanstående text har socialtjänstens uppdrag att arbeta med utsatta områden beskrivits. Här framgår att verksamheten har ålagts ett stort ansvar för detta arbete och att detta berör såväl insatser för individer, grupper som samhälleliga strukturer. I den korta historieteckningen framgår också att det finns en tradition av samhällsarbete, som kan tjäna som tolkningsraster till det dagsaktuella arbetet. Vad som ska göras inom det sociala arbetet påverkas samtidigt av vilket politiskt klimat som råder och hur den aktuella policyn inom området artikuleras. Socialtjänstens arbete går därmed inte att isoleras från andra aktörer och intentioner, utan måste ses i ett sammanhang. Idag relaterar arbetet i utsatta områden, och framförallt i de särskilt utsatta områdena, i hög grad till social oro, utanförskap, integrationsutmaningar, gängbildningar och brottslighet. Det är viktigt att se att dessa frågor hänger samman. En social oro växer inte fram ur intet, utan är ett uttryck för en samhällelig position och en reaktion på spänningar i samhället, som i stor utsträckning uppstår i relation till vilka möjligheter till deltagande och integrering samt självförverkligande som uppfattas.

När det sedan har handlat specifikt om socialtjänstens nuvarande arbete i utsatta områden har en diskussion förts om olika utmaningar och problem rörande probleminventering och analys, samverkan, mandat samt systematik och metodik i arbetet. Diskussionen utgick från ett antal studier av några större satsningar i (särskilt) utsatta områden i Göteborg. Det går att identifiera fler teman som kan diskuteras och göras till föremål för förslag, men urvalet grundar sig på mer generella iakttagelser för arbetsprocessen.

När det gäller förslag om hur arbetet kan utvecklas tar jag fasta på slutsatser som kom efter en analys av satsningen ”Mobiliserande trygghetsarbete i Angered”.³⁰⁸ Uppdraget var att under drygt två års tid, 2013 till

³⁰⁸ Forkby och Johansson (2016).

2016, följa arbetet och tillsammans med anställda, så kallade koordinatörer, formulera en form av arbetsmetodik. En handlade om att skissa på en fasindelning för arbetet, som började med att göra en situationsbeskrivning och slutade med att kunna dra lärdomar genom att generalisera utifrån arbetet. Denna och nästföljande modell kan ses som idealtyper i och med att de beskriver arbetet så som det skulle kunna bedrivas, givet att de ansvariga kan kontrollera de processer som förutsätts. I praktiken fungerar inte sådana modeller precis som skisserats, men kan ändå tjäna som stöd för tanken och vara användbara som utgångspunkt för en konkret planering.

I diskussion tillsammans med koordinatörerna kunde tre övergripande principer för detta slags (samhälls-)arbete urskiljas: att arbeta **öppnande**, **utforskande** och **sammankopplande**. Arbetet kunde bäst beskrivas som att facilitera förändringsprocesser över tid, där olika aspekter var viktiga under olika faser av arbetet.

För att arbetsprocessen skulle bli mer systematisk, utvecklades en form av checklista med frågor som kunde vara väsentliga. De olika arbetsprocesserna startade ofta i en utforskning av ett problem eller utmaningar. Denna fick sedan anpassas i förhållande till resurser som stod till förfogande och vad frågan gällde samt utgick från frågor om själva problemet: det som oroade, hur detta visade sig samt vilka resurser som fanns. Arbetet innefattade också en analysfas kring hur man kunde skapa en djupare förståelse av vad som skapade och upprätthöll problemet. Därefter innefattades en fas av fokusering av arbetet, om vad som skulle prioriteras i förhållande till vad som skulle kunna göras. Här följde sedan en samordningsfas, där ansvar fördelas för att följas av en generalisering från den uppföljning som skulle göras. Så här kunde en checklista se ut:

1. Situationsbeskrivning

- Vad är det som oroar?
- Hur visar sig problemet (förförståelse och behov av ytterligare utforskning)?
- Vilka behov och resurser finns?

2. Analys

- Vilka tänkbara förklaringar finns till problemet?
- Vad upprätthåller problemet?

3. Fokusering

- Vad skulle kunna göras?
- Vad bör prioriteras?

10. Samordning

- Vilka ansvarar för vad?
- När ska olika saker ske?

11. Uppföljning

- Hur vet vi om vi lyckas?
- Hur ska vi ta reda på om vi lyckas eller ej?

12. Generalisering

- Vad kan vi lära oss från aktuell situation och arbete?

Att utveckla samverkan är som ovan diskuterats inte något som kommer av sig självt, utan kräver en genomtänkt strategi. Istället för att ta samverkan som självklar, bör en sådan utgå från att konflikter mellan målsättningar, uppdrag och personer kan uppstå samt peka ut centrala delar som skulle kunna motverka sådana. Alltför ofta har även storslagna idéer, förhoppningar och projekt grusats på grund av bristande organisering och undervärdering av de svårigheter som är förknippade med att förändra befintliga arbetsformer. Den etiska utgångspunkten skulle därför kunna formuleras som att finna sätt att agera tidigt, redan när svårigheter och motsättningar börjar visa sig för att då kunna styra tillbaka mot målet innan dessa leder till att satsningen hamnat helt ur kurs.

Taget från slutsatser från studier om brottsförebyggande och trygghetsfrämjande samverkan som redovisats i detta kapitel, kan målsättningen för en fungerande samverkan formuleras som att upprätta ett **tillitssystem**. Om tillit saknas är det väldigt svårt att få till stånd en samverkan som bygger på de involverades engagemang och beredskap att prova nya lösningar. Tillit är dessutom inte något som uppnås och sedan för alltid är givet, utan detta kan ses som ett kapital som måste vårdas och upprätthållas för att inte förlora i värde. Väsentligt för detta vårdande är en öppenhet inför att lära nytt, reflexiv inställning till den egna rollen och uppdraget, samt inte minst en fungerande feedback. Ett exempel: om skolan gör en så kallad orosanmälan om en ung person med gänganknytning till socialtjänsten finns en förväntan på att något görs. Vad detta innebär i detalj kan man från skolans håll vilja överlåta till socialtjänsten att bedöma, men om man inte får någon återkoppling om att anmälan faktiskt lett till någon form av agerande kommer detta att påverka ambitioner om samverkan

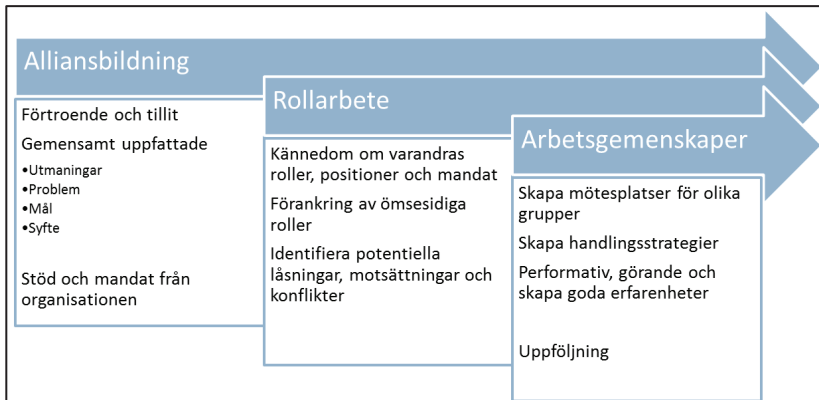
negativt. Med upprättade samarbetsavtal mellan den enskilda familjen/den unge, skolan och socialtjänsten har man också lättare att se till att den så viktiga feedbacken kommer, vilket i sin tur kan stärka tilltron till samverkansmöjligheterna.

Att etablera samverkan kräver ofta uthållighet och medvetet arbete, för vilket man kan tänka i termer av olika faser. Första steget skulle då handla om att få till stånd en allians som förpliktar deltagarna till ett gemensamt arbete. Centralt under denna fas är att skapa ett tillräckligt mått av förtroende mellan parterna, för att kunna etablera en tillit dem emellan. Någon form av gemensam uppfattning om utmaningar, problem, målsättningar och syfte med arbetet framstår som angeläget.

I nästa fas handlar det sedan om ett aktivt arbete med de ingående aktörernas roller och yrkestraditioner. Om man inte har klart för sig och har accepterat att olika parter har olika kunskaper, roller, mandat och möjligheter, kan konflikter och gränsbevakning lätt uppstå. Målet för denna fas är att skapa medvetenhet om att konflikter kan och troligen kommer att uppstå och därtill en känsla för hur sådana kan skapas, samt en beredskap att hantera dem om de uppstår.

I sista steget skapas en arbetsgemenskap. Här gör allianser saker tillsammans, kanske genom att arrangera trygghetsvandringar, kartlägga bostadsområden, arbeta mobiliserande i relation till positiva resurser i civilsamhället med mera. Det gemensamma görandet skapar, i bästa fall, en särskild form av samhörighet och en grund för fortsatt arbete. Genom lärande och uppföljning kring processen kan likande föresatser starta igen, i förhållande till en ny utmaning och då förhoppningsvis med än bättre precision.

Viktigt att påpeka är faserna inte ska ses som avgränsade i förhållande till varandra, där exempelvis behovet av alliansbildning slutar där rollarbete tar vid. Med utgångspunkt i en mängd samverkansstudier kan man dra slutsatsen att faserna bör löpa på kontinuerligt, fast med olika styrka, över tid. Detta inte minst då samverkanskonstellationer är instabila i förhållande till vilka personer som deltar och vilket uppdrag som ges.



Figur 15.2. En fasindelad modell för samverkan i samhällsarbete.

Avslutningsvis finns det anledning att placera in socialtjänstens eget arbete och dess samverkan med andra i ett större sammanhang. Socialtjänstens arbete i utsatta områden är, på samma sätt som andra aktörers, en del av samhällets försök att påverka förhållanden som skapats genom politiska, ekonomiska och kulturella omställningsprocesser, såväl lokalt som i ökad utsträckning på global nivå. Konsekvenser av krig, förtryck, förföljelse och naturkatastrofer på olika håll i världen visar sig lokalt och blir stora utmaningar för verksamheter och funktionärer med ansvar för samhällsintegration, vilket även innefattar att verka för olika gruppers möjlighet att leva ett värdigt liv och få sina rättigheter tillgodosedda.

De som arbetar i dessa områden måste hålla sig informerade om denna utgångspunkt. De måste inse att en hel del av de grundläggande mekanismerna som ställer till dessa problem ligger bortom deras påverkansmöjlighet. Sådan är det sociala arbetets lott. Samtidigt har vissa bostadsområden fått en negativ stämpel och de som bor där har fått klä skott för samhällsintegration förändringsprocesser de själva inte kunnat rå över.

Samtidigt som det finns problematiska sidor i de områden som idag betecknats som särskilt utsatta, är det viktigt att också se den kreativitet i mångfald och identiteter som växer fram.³⁰⁹ Kraften som kan uppstå genom att möta och ta in något för en själv tidigare okänt, är något som kan ge näring för utveckling såväl personligt som på samhällsintegration nivå. När man talar om socialtjänstens insatser och arbete i utsatta områden, saknas

³⁰⁹ Sernhede (2006).

allt för ofta denna dimension. Risken är att problemen tar överhanden och att dessa samtidigt förstärker en stigmatisering, helt motsatt målen för arbetet.

Därför går det inte nog att betona socialtjänstens arbete för att öppna upp för och stärka resurser och kraften i dessa områden och bland dess invånare. Förändring och utveckling genomförs här, precis som i allt annat socialt arbete, tillsammans med dem som upplever svårigheter och utmaningar. Och självklart alltid med utgångspunkt från potentiella och verkliga resurser bland de grupper, sammanslutningar och enskilda som faktiskt är berörda.

16. OMRÅDESUTVECKLING OCH LOKALT POLISARBETE

Manne Gerell

Stärk den institutionella förmågan

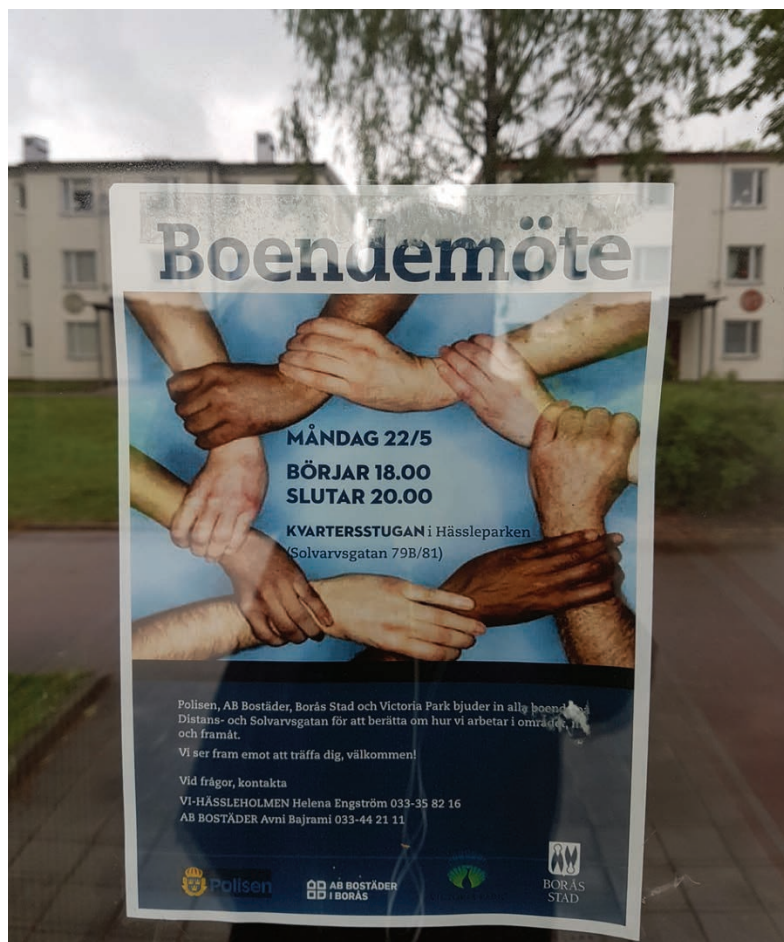
I kapitel tolv presenterades några utvecklingsområden för att vända utvecklingen i utsatta områden. Till en början handlar det bland annat om att stärka den institutionella förmågan för att stoppa våldet och skapa en grundläggande trygghet. Den omfattar trygghetens alla aspekter: trygghet i samhället, trygghet i hem och nära relationer samt trygghet i gemensam miljö. På så sätt skapas grundförutsättningar för att utveckla de boendes egen- och kollektiva förmåga. I detta kapitel ger vi exempel på hur den institutionella förmågan kan stärkas när det gäller lokalt polisarbete samt samverkan kring brottsförebyggande arbete och trygghet i boendemiljön.

En trygg boendemiljö

En viktig faktor bakom människors otrygghet i utsatta områden är den verksamhet som kriminella nätverk bedriver och det våld som sker i anknytning till dem. Boende kan även uppleva otrygghet på andra platser där det förekommer ”ungdomshäng” som upplevs som hotfulla. Otrygghet kan både knytas till sociala sammanhang och till fysiska tecken som skadegörelse, nedskräpning, utbrända bilar eller andra tecken på fysisk oordning.

Inom forskningslitteraturen finns det gott om exempel på specifika ingrepp för att motverka denna typ av problem. Något förenklat kan det sägas handla om social prevention (det vill säga förebyggande insats): att få människor att ändra kriminellt beteende, situationsanpassad (situationell) prevention: att ändra miljön så att det blir svårare eller mindre lönsamt att exempelvis begå brott samt strukturell prevention, det vill säga förändra människors grundläggande livsvillkor. Att exempelvis utbildning

kan minska brottslighet finns det flera studier som visar.³¹⁰ Vid områdesutveckling bör man ha alla dessa tre aspekter av prevention i åtanke. I detta kapitel ska vi dock fokusera på polisen som en av huvudaktörerna för att stärka den institutionella förmågan genom lokalt polisarbete. På engelska brukar denna typ av polisarbete ofta diskuteras utifrån begreppen ”community policing” eller ”neighborhood policing”.



Figur 16.1. Inbjudan till boendemöte i Hässleholmen, Borås. Foto: Per-Olof Hallin.

³¹⁰ Deming (2011); Hjalmarsson m.fl. (2014); Lochner och Moretti (2004).

Lokalt polisarbete

På 1970-talet noterades i USA att traditionellt polisarbete (utryckningar, patrullering och utredning) inte hade någon större inverkan på brottsligheten. Studier visade att fler poliser som patrullerar inte ledde till mindre brottslighet. Snabbare utryckningar påverkade inte heller brottsförekomsten. Samtidigt noterades att mycket av polisarbetet inte direkt har med brottslighet att göra. Det handlade mer om att upprätthålla ordning, minska otrygghet, lösa konflikter eller vara hjälpsamma. Kombinationen av dessa två observationer ledde till framväxten av en ny filosofi för polisarbete – ”community policing”. Fokus skulle ligga på att involvera lokalsamhället och att lösa problem, vilket sattes i kontrast till traditionell polisverksamhet, där utryckning och utredning stod i fokus.

Viktiga utgångspunkter i arbetet blev att samverka lokalt, för att identifiera de problem som uppfattades som viktiga för medborgarna och att sedan tillsammans med de boende försöka lösa dem. För att uppnå detta krävdes en organisatorisk förändring där poliser ute på gatan – de som faktiskt är nära medborgarna – fick ett större mandat att själva påverka sitt arbete. Hur det ser ut skiljer sig mycket mellan olika länder, städer och polismyndigheter. ”Community policing” som begrepp blir därmed väldigt brett. Rent konkret landar det ofta i att polisen inriktar sig mot mer fotpatrullering, att stödja grannsamverkan – och samverkan mer generellt – samt att ha ett större fokus på kommunikation med medborgarna. Detta gör också att effekterna av ”community policing” varierar. Hur framgångsrikt det blir beror så klart på vilket innehåll konceptet fylls med. En del av de åtgärder som görs kan minska brottsligheten, andra minskar otryggheten eller ökar förtroendet för polisen. När ”community policing” som helhet utvärderats visar den sammantagna bilden att det är oklart i vilken utsträckning brottsligheten påverkas. Däremot ökar tilliten till polisen och hur legitim den framstår som. Ofta minskar även upplevelserna av stök i bostadsområdet.

I en övergripande studie sammanfattas resultaten av 114 vetenskapliga artiklar:³¹¹

- 23 studerade hur nöjda medborgarna var med polisen och 78 procent (18 studier) fann att medborgarna blev mer nöjda med polisen när ”community policing” infördes.
- 10 studier undersökte polisens legitimitet och fann att 60 procent (6 studier) visade på en positiv effekt
- 16 studier undersökte effekterna på oordning och 50 procent (8 studier) visade på effekt
- 18 studier analyserade effekterna på rädslan för brott och 44 procent (8 studier) visade på positivt resultat
- 47 studier undersökte effekterna på utsattheten för brott där 36 procent (17 studier) visade på effekt. Lika många visade att ”community policing” inte hade någon effekt.

Viktiga aspekter i ”community policing”

Resultaten ovan är helt i linje med tanken med ”community policing”. Men i ett svenskt sammanhang brukar ibland närpolisarbetet betraktas som ett redskap för att minska brottsligheten, vilket forskningen alltså inte verkar understödja. Det är en ekvation som kan verka svårlöslig, men som rent teoretiskt kan vara rimlig. När färre är rädda och fler litar på polisen kan fler våga ingripa mot brott, anmäla och vittna. Det blir lättare att hantera brottsligheten i området. Detta är något som inte syns i utvärderingarna som gjorts, men det kan ha att göra med att dessa utvärderingar normalt bara följer upp ett år fram i tiden och den här typen av förändringar tar troligen längre tid.

Författarna av den stora översiktsstudien lyfter fram denna möjlighet och pekar mot att en följd av detta är att närpolisarbete troligen har bäst möjligheter att leda till positiva resultat i utsatta områden, där tilliten till polisen är lägre och rädslan större.³¹² Det finns helt enkelt en större förbättringspotential i dessa områden och ur det perspektivet kan det kanske sägas att det blir särskilt intressant att diskutera arbetssättet i relation till dem. Liksom vi resonerade i början av detta kapitel blir det dock viktigt

³¹¹ Gill m.fl. (2014).

³¹² Ibid.

att understryka att det är viktiga mål i sig att minska rädslan, öka förtroendet för polisen och stärka de boendes kollektiva förmåga. Det är möjligt att detta även leder till minskad brottslighet, men insatsernas positiva effekter gör att de bör sättas in oavsett det.

Det finns också en förklaring till framväxten av ”community policing” internationellt, som placerar polisarbetet i ett större samhälleligt och urbant sammanhang, istället för att se det enbart som ett sätt att skapa en effektivare polisverksamhet. Dessa förklaringar har sin grund i misstro mot polisens arbete, upplevelser att polisen inriktar sitt arbete enbart på vissa grupper och särskilda områden – en sorts profilering – och därmed ett ifrågasättande av polisarbetet i stort. Denna kritik har på senare år tagit sig uttryck som ”Black Lives Matter” i USA, som lyft fram polisbrutalitets mot svarta och latinos i USA, men har även funnits i många andra länder och under lång tid.³¹³

Kritiken har även ifrågasatt att områden där fattiga eller exempelvis svarta bor, har polisbevakats i särskild stor utsträckning (som till exempel bostadsområden med Social housing i Storbritannien eller Public housing i USA). Sådana insatser har gjort att fler från dessa områden har tagits om hand av polisen, vilket gett en skev statistisk bild av brottsutvecklingen och ökat kritiken mot polisens inriktning. Efter kravallerna i London 2011 ansågs det bristande förtroendet mellan befolkning och polis i flera fattiga områden vara en av anledningarna till upploppen, tillsammans med social utslagning, växande inkomstklyftor och arbetslöshet. Här finns alltså en alternativ historia som kan förklara det växande intresset för en polisverksamhet som bygger förtroende bland allmänheten i alla stadens delar. Ytterligare en förklaring till ett förändrat polisarbete är att städerna i sig förändras, i form av vilka grupper som bor där och vilka människor som inte anses önskvärda.

Andra forskare (boken ”Policing cities” är ett exempel)³¹⁴ menar att polisarbetet i stora städer måste ses som något större än enbart den verksamhet som utövas av staten. Här finns dels privata vaktbolag som ökar sin närvaro, dels en reglering som i sig skapar nya förutsättningar för vakt-

³¹³ Se till exempel Lippert och Walby (2013); Maynard (2017); Rios (2011).

³¹⁴ Ibid.

hållning. Om offentliga platser blir privata och en växande del av bostadsområden inhägnas, så innebär det också att grupper av befolkningen förbjuds att vistas där. Om hemlöshet eller tiggeri blir olagligt, så görs fattiga och socialt marginaliserade grupper till lagbrytare och kan omhändertas. En annan drivkraft till stadens omvandling kan vara att subventionerade bostäder blir färre, vilket ökar antalet hemlösa på gatorna. På detta sätt kan polisarbetet sättas i ett sammanhang där omvandlingen av staden förändrar polisarbetets karaktär. Dessa större samhälleliga skeenden och förändringarna i staden motiverar ett arbetssätt som ökar legitimiteten och acceptansen för polisarbete, något som närpolisarbete eller ”community policing” förväntas åstadkomma.

Närpolisarbete i praktiken

Grundprinciperna för närpolisarbete har numera närmare 50 år på nacken, men det sker samtidigt hela tiden en utveckling och olika typer av koncept och metoders popularitet går upp och ned. De senaste åren har det funnits en trend att gå mot mer närpolisarbete i USA och i England har det länge varit ett starkt tema. Exakt hur det organiseras ser lite olika ut, men i både New York och London finns vad vi i Sverige skulle kalla för områdespoliser, utpekade för varje område i städerna. I New York handlar det om två områdespoliser i områden med cirka 20 000 – 30 000 invånare, totalt cirka 800 poliser som arbetar enbart förebyggande i hela staden. De är understödda av en lokal polispatrull, som bara arbetar i ett område (cirka 12 poliser), och i viss mån också arbetar förebyggande.

Totalt handlar det alltså om cirka 14 – 15 poliser, som exklusivt arbetar i varje sådant område och understöds av den större polisorganisationen med utryckningspoliser och utredare. Det är en betydligt starkare lokal prägel än vi har i Sverige. Det är liknande i London, där områden med cirka 10 000 invånare har tre dedikerade poliser/civilanställda som arbetar förebyggande, alltså mer än dubbelt så hög nivå av områdespoliser som i New York. Istället har de inte den lokala patrullverksamheten, som huvudsakligen är centraliserad ungefär som i Sverige. I Sverige finns faktiskt en områdespolisverksamhet som är på ungefär lika stor nivå som i London eller New York – men bara i de utsatta områdena. I resten av landet saknas detta, eller finns endast i mycket begränsad utsträckning. Kommunpoliserna är det närmaste vi kommer, men de har en lite annan roll och är också något färre.

I England finns en lång tradition av systematiskt arbete med ”community policing”. En komponent i det är något som kallas ”reassurance policing”, med ett tydligt fokus på rädsla och förtroende. Det uppkom efter att det noterades att många trodde brottsligheten ökade och många kände sig otrygga – trots att brottsligheten i själva verket minskat dramatiskt. För att ge människor en stärkt tilltro till rättsväsendet och dess förmåga att hantera brott – ”reassurance” – lanserades programmet med målsättningar om ökad synlighet och närhet, medborgarinflytande över prioriteringar och åtgärder samt problemlösande arbete.

Programmet testades först i sex polisområden och var en stor framgång. Allmänhetens förtroende för polisen steg, liksom kännedomen om polisen, tryggheten och en rad andra aspekter. Dessutom minskade utsattheten för brott och upplevelserna av oordning. I en mer detaljerad analys studerades också specifika insatser, där ett exempel var insatser mot störande ungdomar, som hade identifierats som ett problem i alla polisområden. Utvärderingen fann att det hade lett till kraftiga förbättringar i de områden där ett tydligt problemorienterat arbetssätt hade införts, men inga förbättringar i de områden som hade varit sämre på att arbeta problemorienterat.

Programmet implementerades därefter i hela England, men till skillnad från under testperioden fanns inga stödresurser för att hjälpa till med införandet. Därmed blev det en ganska halvhjärtad reform, som inte ledde till lika goda resultat som testprojektet visade. Detta pekar mot svårigheterna att över tid och i stor skala upprätthålla ett arbete som till stor del utgår från lokalt engagerade poliser med goda förmågor att samarbeta och arbeta problemorienterat. Det är lättare sagt än gjort, men samtidigt bör det konstateras att problemorienterat polisarbete – alltså att analysera problemen och försöka lösa dem – tenderar att uppnå betydligt större brottsminskande effekter än att bara arrestera förövare och få dem fällda. För att uppnå detta krävs dock att det finns resurser att lägga på ett sådant arbete. Områdespoliser eller andra som ska arbeta med detta måste helt enkelt få det utrymme som krävs för att genomföra en analys, samverka kring insatser och följa upp effekterna av det. Erfarenheten visar att det inte alltid är helt lätt att uppnå. Dessutom måste de som ska arbeta med detta ges möjlighet att lära sig hur ett sådant arbete kan gå till, vilka typer

av insatser som kan tänkas ge effekt och ett stöd i arbetet för att kunna uppnå framgång.

Ett intressant exempel på hur en stödapparat kring denna typ av arbete har utformats finns i New York, där en ny funktion inrättats direkt under den högste polischefen med fokus på samverkan. Denna funktion arbetar bland annat med att stötta områdespoliserna och tar till exempel fram informationshäften riktade till varje bostadsområde, där områdespoliserna får kontaktuppgifter till viktiga aktörer och annat som kan vara bra att veta för att snabbt kunna komma in i sitt arbete. Områdespoliserna skickar också in resultat från medborgardialoger till denna centrala funktion, där de problem som identifierats i lokalsamhället lyfts fram. Om flera områden tar upp samma typ av problem, kan den centrala stödfunktionen sammanställa förslag på lösningar från tidigare erfarenhet och forskning och skicka ut till samtliga områdespoliser, så att de får uppslag på hur problemet kan lösas.

Det här är ett sätt att försöka underlätta det problemorienterade arbetet, och även om det givetvis kan göras på många olika sätt, är det nog av intresse att fundera över hur ett lokal problemorienterat polisarbete kan få det stöd som behövs för att kunna bli framgångsrikt.

Områdespoliser och lokalt polisarbete

I samband med den nya polisorganisationen år 2015 infördes även medborgarlöften, där polisen utifrån medborgarnas behov ska identifiera problem, som polisen sedan utlovar åtgärder mot. En ny roll inom polisen infördes, som bland annat ansvarar för dessa åtgärder – kommunpolisen. Dessa poliser, som har i uppdrag att samverka med andra aktörer, ofta kommunerna, arbetar också ofta med medborgarlöfterna. Kommunpolisernas arbete blir dock ganska strategiskt när det gäller samverkan och den lokala närvaron i lokalpolisområden. Det förebyggande arbetet var det tänkt att områdespoliser skulle stå för. Exakt vad en områdespolis ska göra är dock inte helt definierat och det finns i nuläget en ganska stor variation kring hur det ser ut i olika delar av landet. Åtminstone tre olika varianter på hur verksamheten organiseras kan identifieras i Sverige:

1. I några lokalpolisområden finns dels renodlade områdespoliser, som ska jobba i princip uteslutande förebyggande, dels mer repressiva

(hämmande) grupper, som arbetar i civila kläder och arbetar mot framför allt narkotika och vapen. De uniformerade områdespoliserna arbetar då ganska fokuserat, med problemorienterat polisarbete och samverkan.

2. I andra lokalpolisområden har områdespoliserna snarare en roll som är ett mellanting mellan repressiv och förebyggande verksamhet; de arbetar uniformerat utifrån en förebyggande tanke, men till ganska stor del inriktat på ordningshållning och synlighet. Även här finns ett problemorienterat perspektiv med, men det är kanske mindre uttalat. De problemlösningar som tillämpas tenderar att vara mer lika traditionellt polisarbete än problemorienterade lösningar.
3. En ytterligare variant på områdespolisarbetet är att inte ha några utpekade områdespoliser, utan istället försöka involvera alla ingripandepoliser i det förebyggande arbetet. Det innebär att ingripandepoliserna har mer tid till att planera och genomföra förebyggande arbete och kan integrera det i sitt övergripande uppdrag om att förbättra situationen i lokalpolisarbetet.

Fasteorin

Det finns för- och nackdelar med alla dessa arbetssätt, men ett viktigt fokus i samtliga berörda lokalpolisområden är den lokala närvaron. Arbetet utgår också mycket från fasteorin, som tagits fram av Brottsförebyggande rådet (Brå).³¹⁵ Inom denna teori delas arbetet i ett utsatt område in i tre faser (se figur 16.2).

Fas 1: Under den första fasen är det svårt för polisen att arbeta, dels för att kriminella motverkar polisens arbete och dels för att vanliga boende är rädda eller misstror polisens förmåga. Här finns många av de utsatta områdena och ett viktigt mål för polisens arbete blir då att etablera närvaro, vara synlig, skapa förtroende och störa den typ av brottslighet som påverkar invånarna – till exempel öppen drogförsäljning. Detta passar bra in på hur områdespolisverksamheten organiseras enligt punkt 2 och 3 ovan, men stämmer kanske lite sämre med hur den är organiserad enligt punkt 1.

³¹⁵ Vesterhav och Korsell (2016). Synsättet med tre faser ligger i linje med det arbetssätt som presenterades i tidigare kapitel kring områdesutveckling generellt.

Fas 2: I denna fas har polisen fått bättre kontroll på områden och kan mestadels arbeta ostört, samtidigt som invånarnas rädsla är lägre och förtroendet för polisens förmåga högre. Här prioriteras samverkan, dialog och kommunikation för att förebygga brott. Det gäller nu att faktiskt lösa problem som finns i lokalsamhället. Detta ligger i linje med hur område-spolisverksamheten är organiserad i punkt 1 ovan, men går givetvis också att applicera på de andra två organisationssätten. För problemlösning kan det dock konstateras att det krävs vissa kunskaper och förmågor hos de poliser som ska arbeta med det och ställer kanske högre krav på effektiv ledning och utbildning, om verksamheten ska involvera hela den ingripande polisverksamheten snarare än ett mindre antal specialister.

Fas 3: I denna fas ser situationen ganska bra ut. Området upplevs som förhållandevis lugnt och det finns en fungerande kommunikation mellan invånare, polis och kommun. Här gäller det att polisen styr om sin verksamhet till att också lösa dolda problem med brottslighet som kan finnas i området. Det kan handla om ekonomisk brottslighet, till exempel smug-gelcigaretter, svartarbete eller system med olovlig andra- och tredje-handsuthyrning. Detta arbete riskerar att vara mindre populärt bland de boende som kan tänkas gynnas av tillgången av billiga cigaretter och lik-nande. Det är en av anledningarna till att detta arbete fungerar bäst om det görs i fas 3, när polisen har byggt upp ett tydligt förtroende hos invånarna.

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att ett områdesbaserat utvecklings-arbete bör fokusera på många olika typer av problem och lösningar. När det gäller polisens arbete utgår svensk polis ganska mycket från tankar kring ”community policing”, men rent konkret yttrar det sig på lite olika sätt, beroende på den lokala problembilden och de prioriteringar som gjorts av det lokala ledarskapet, i kombination med polisområdets histo-ria, kultur och tidigare erfarenheter. I nästa kapitel ska betydelsen av le-gitimitet diskuteras i förhållande till lokalt polisarbete.

Fas 1	Fas 2	Fas 3
Karaktär: Polisen upplever generella svårigheter att arbeta i området. Brottsligheten är synlig och boende känner sig otrygga. Det finns en utbredd obenägenhet att anmäla brott eller vittna. Förtroendet för rättsväsendet är lågt.	Karaktär: De synliga ordningsproblemen minskar. Boendes trygghet och förtroende till rättsväsendet ökar. Polisen får in värdefulla tips och fler vittnen som träder fram. Polisen får utökat tillträde till området.	Karaktär: Området verkar lugnare, avspeglar sig på boendes trygghet och förtroende till rättsväsendet. Det finns en väl fungerande dialog mellan polis, boende och andra samverkande aktörer.
Åtgärder: Fokusera på att "återta" området genom ökad polisiär närvaro. En synlig polis är ett vanligt angreppssätt för att i förlängningen även öka tryggheten och förtroendet till rättsväsendet.	Åtgärder: Ökade förutsättningar för ett mer platsbaserat förebyggande arbete. Sparnings- och utredningsarbete kan effektiviseras. Dialog- och relationsskapande åtgärder bör prioriteras.	Åtgärder: Ökade förutsättningar att arbeta mot den mindre synliga brottsligheten. Viktigt att ha en uttänkt strategi för det fortlöpande arbetet.

Figur 16.2 Fasteorin. Källa: Thorén och Tolsheden (2019) refererat från Brå (2016b).

17. POLISARBETE, RELATIONER OCH LEGITIMITET

Kim Nilvall

”Det har blivit bättre i utsatta områden”

”En del saker har blivit bättre i de utsatta områdena, säger polisen.” Så inleds en nyhetsartikel som publicerats på Sveriges Radios webbsida. Det som avses är bland annat att poliser som arbetar i dessa områden mer sällan möter våld och attacker. Likaså att de som bor där oftare pratar med polisen. Andra poliser vittnar om att ”Vi har utvecklat bättre och godare relationer med de boende i områdena.”³¹⁶

Samma erfarenheter uttrycks från lokalpolisområden som tillämpar ett arbetskoncept som benämns ”Ett relationsskapande och gränssättande arbete”. Konceptet finns inte definierat som en specifik metodik eller strategi inom Polismyndigheten. Snarare är det en innovation som utvecklats av praktiker i den lokala polisverksamheten. Därefter har det spridits genom ett ömsesidigt lärande mellan poliser i lokalpolisområdena. När de beskriver innebörden av detta koncept, görs detta ofta i termer av hur mötet mellan polis och medborgare ska ske: ”Vi ska vara ’mer än korrekta’ i mötet med de boende i området. Vi tydliggör en gräns för vad som är acceptabelt och inte. Efter ett ingripande stannar vi kvar och förklarar för de boende vad som har hänt.” Tanken är att det ska leda till att medborgare upplever att de möts med värdighet och respekt samt att de blir rättvist behandlade (även om utfallet inte alltid är till deras fördel). Det relationsskapande och gränssättande arbetet antas leda till att medborgarna uppfattar polisens arbete som legitimt.

Dessa beskrivningar utmanar den mer förhärskande och mediala bilden av hur det är att arbeta i utsatta områden. Ofta kännetecknas denna bild

³¹⁶ Staaf (2019).

av social oro, snabbt uppkomna hotfulla folksamlingar, stenkastning och fritagningsförsök vid polisingripanden. Många gånger grundas den i inträffade händelser, men i vilken grad situationen har förändrats vet vi inte med säkerhet. Det saknas studier av de åtgärder som polisen genomfört och vilka effekter de har lett till. Viktiga frågor att besvara är exempelvis vilka åtgärder som bidrar till bättre relationer med de boende och vilka samband det finns med ”mindre våld och färre attacker” vid ingripanden? Vad är det i ”gränssättandet” och ”relationsbyggandet” som påverkar de boendes syn och handlande, i förhållande till enskilda poliser, men också till Polismyndigheten? I detta kapitel ska vi presentera några grundläggande tankegångar om hur relationer mellan polis och medborgare kan se ut, med särskilt fokus på utsatta områden. Som kommer att framgå är legitimitet ett nyckelord i detta sammanhang.

Straff och hot om straff

Historiskt har avskräckningsstrategier som bygger på straff och hot om straff varit den bärande strategin för att upprätthålla lag och ordning. Den vilar på principen att beskriva konsekvenser vid regelöverträdelser och att det i sin tur får människor att avhålla sig från att begå brott.³¹⁷ En sådan allmän avskräckande effekt (allmänprevention) är emellertid beroende av vilken typ av brott det gäller samt vem eller vilka gärningspersoner det handlar om. Studier visar också att det framförallt är upptäcktsrisken som påverkar människors situationsanpassade (situationella) riskmedvetenhet och inte så mycket straffets omfattning eller erfarenheter från tidigare straff.³¹⁸ Samtidigt har avskräckningsstrategier visat positiva effekter, exempelvis i form av kontrollerad ”hot spot-policing” på brottsbelastade platser.³¹⁹ Hårdare lagstiftningen mot vapenbrott verkar också ha gett en positiv effekt.

Avskräckningsstrategier kan vara kontraproduktiva

I vissa sammanhang kan avskräckningsstrategier leda till minskad regel efterlevnad och öka polisens utsatthet för ”hot och våld” eller till social oro, kravaller och upplopp. En förklaring till detta är så kallad ”over-policing”.³²⁰ När avskräckningsstrategier tillämpas, förs polisens resurser till

³¹⁷ Tyler (2006a).

³¹⁸ Braga och Weisburd (2012).

³¹⁹ Lum m.fl. (2011).

³²⁰ Tankebe (2019).

de platser där det förekommer hög brottslighet. Tanken är att sannolikheten för upptäckt ska öka och därmed minska eventuella gärningspersoners motivation till att begå brott.³²¹ Det gäller särskilt för platser och områden med en koncentration av kriminella eller förekomst av vissa typer av brott, som exempelvis gatuförsäljning av narkotika.³²²

Ur ett boendeperspektiv leder avskräckningsstrategier till en förhöjd polisiär närvaro och att fler ingripanden görs i deras bostadsområde jämfört med andra områden. Det kan upplevas som en ”snedvriden” fördelning av polisiär maktutövning (”over policing”), vilket i sin tur kan leda till friktioner mellan boende och polis.³²³ I avsaknad av kommunikation, som förklarar och motiverar ingripanden, kan denna typ av maktutövning framkalla kollektiv frustration och leda till gemensamt agerande mot myndigheter. Boendes känsla av särbehandling kan förstärkas, liksom upplevelsen av segregation.³²⁴ En viktig uppgift blir därför att förklara behovet av hög polisiär närvaro på brottsutsatta platser och otrygga boendemiljöer. Det kan öka de boendes känsla av inkludering samt bidra till ökad förståelse och acceptans för polisens arbete.³²⁵

Människors vilja att följa lagar

Myndighetsutövning genom avskräckningsstrategier kan lätt uppfattas av medborgare som att ”de starka gör vad de vill och de svaga förhåller sig till det de måste”. Juristen och psykologen Tom R. Tyler lyfter fram en alternativ syn på hur social ordning, lagar och regler kan upprätthållas.³²⁶ Det handlar om att vinna medborgarnas samtycke till regelefterlevnad och öka viljan att samarbeta med myndigheterna. Tyler har studerat förhållandet mellan det han kallar instrumentell och normativ underkastelse och människors regelefterlevnad.³²⁷

Den instrumentella underkastelsen baseras på lagar och regler. Den normativa bygger dels på personlig moral, det vill säga människors generella

³²¹ Tyler (2006a).

³²² Noa (2017).

³²³ Tankebe, (2019); Desmond m.fl. (2016).

³²⁴ Tankebe, (2019); Desmond m.fl. (2016).

³²⁵ CEBCP (2019).

³²⁶ Tyler (2006a).

³²⁷ Tyler (2006b).

Faktaruta: Legitimitet

Begreppet härstammar från franskans *légitimité* och latin *legi'timus* som betyder 'laglig', 'lagenlig', 'rättmätig', 'behörig'. Legitimitet kan förklaras som:

”ett juridiskt och sociologiskt begrepp som betyder att någonting är berättigat, särskilt om ett lands styre eller regentskap”.

Legitimitet knyter an till hur lagar tas fram, antas och tillämpas genom rättsprocessen. Viktiga frågor är: Hur fattas beslut om lagar – demokratiskt eller enväldigt? Vilket inflytande har medborgarna i denna process? Överensstämmer den med medborgarnas behov av rättvisa och syn på hur makt utövas genom lagar?

Källor: Svenska akademins ordbok, Bottoms och Tankebe (2017).

uppfattning om hur de ska agera, dels på legitimitet. Det senare handlar om människors uppfattning om huruvida rättsvårdande myndigheter har rättmätig makt över dem och tillåts påverka deras regelefterlevnad. Tyler menar att människors motivation att samarbeta, i det här fallet med myndigheter, baseras på sociala band (relationer) och etiska överväganden. Han drar slutsatsen att faktorer som motiverar människor till regelefterlevnad snarare handlar om att de upplever myndigheter som legitima och inte endast att de kan utöva makt. Deras maktutövning upplevs vara baserad på rättvisa, snarare än rädsla för straff eller hot om straff.³²⁸ Myndigheter och polisens legitimitet blir således enligt Tyler helt grundläggande för om människor följer lagar och regler.

Vad skapar legitimitet?

Sociologen David Beetham definierar legitimitet som:

”makt som erkänns som rättmätig av relevanta aktörer, som inkluderar dem som äger och utövar makten, de som är föremål för maktutövning och omgivningen, vars stöd och erkännande kan hjälpa till med att bekräfta maktförhållandet”.³²⁹

³²⁸ Bottoms och Tankebe (2012).

³²⁹ Beetham (2013).

Beetham menar att legitimitet i första hand ska ses som ett emotionellt förhållande. Det etableras mellan dem som utövar respektive underkastar sig makt. Och det sker genom en ömsesidig bekräftelse. Saknas en sådan, skapas inte heller ett emotionellt förhållande. Även om makten anses vara legitim av den ena parten kan den uppfattas som illegitim av den andre. Beetham menar vidare att legitimitet är beroende av ett sammanhang och måste förstås utifrån ett givet socialt sammanhang. Det är i detta som handlingar måste vinna acceptans och därmed ses som legitima. Ur ett medborgarperspektiv handlar legitimitet därmed om i vilken mån en viss maktutövning överensstämmer med deras egna uppfattningar och värderingar. I Sverige baseras legitimitet och tillit till rättsväsendet i mycket på hur polisen tillämpar lagar och regler. Uppfattas arbetet som legitimt påverkar det även medborgarnas moral och motivation till att samarbeta med polisen.³³⁰

Legitimitet och dess fyra egenskaper

Legitimitet innebär att människor frivilligt följer regler och beslut. Regel efterlevnaden baseras på plikt känsla snarare än rädslan för hot, straff eller förväntan på belöning. Därmed kan legitimitet leda till ett självreglerande beteende hos människor.³³¹ Om polisen uppfattas som legitim får den också en normbärande funktion i samhället.³³² Polisens handlingar ses som legitima, därför att de baseras på normer som är accepterade av medborgarna. En social ordning kan därför upprätthållas i enlighet med de lagar och regler som styr samhället.³³³ Därför är legitimitet en tillgång för polisen, eller ett socialt kapital som stärker relationerna till en befolkning.³³⁴ Den uppfattar polisens maktutövning som rättmätig, rimlig och rättvis.

Ur ett samhällsperspektiv blir därför legitimitet viktigt för myndigheter och institutioner. Särskilt i sammanhang där det visat sig vara svårt att påverka människor endast utifrån maktutövning genom tvång. I vissa fall har det också visat sig vara kontraproduktivt. Även ur ett krisberedskapsperspektiv kan legitimitet ses som en investering. Den skapar ett frivilligt

³³⁰ Van Damme m.fl. (2013).

³³¹ Beetham (2013).

³³² Ibid.

³³³ Bottom and Tankebe (2017).

³³⁴ Tyler (2006a).

samtycke och en medborgerlig känsla av pliktskyldighet. Det kan bidra till att lagar och en social ordning upprätthålls även när samhället är under press, exempelvis vid större kriser eller konflikter.³³⁵

Vad behöver polisen tänka på för att skapa legitimitet?

Maktutövning som uppfattas som legitim hos medborgarna påverkar således deras regelefterlevnad. Även polisens arbete kan utvecklas och förbättras när medborgarna känner tillit och vilja till samarbete.³³⁶ En nyckelfaktor i detta sammanhang är att de upplever sig vara rättvist behandlade när myndigheterna interagerar med dem.³³⁷ Denna känsla av rättvisa baseras dels på medborgarnas egna erfarenheter från möten med myndigheter, dels från diskussioner i lokalsamhället där boende bedömer hur lagar omsätts och praktiseras av myndigheterna.³³⁸

Polisen, som ofta är första linjen i rättskedjan, kan sägas förkroppsliga statens makt gentemot medborgarna. Det innebär också att polisens åtgärder, och hur de genomförs, har en stor påverkan på medborgarnas uppfattning om både polisens och rättssamhällets legitimitet.³³⁹ Att bara upprätthålla lag och ordning innebär inte att polisens åtgärder alltid uppfattas som legitima. Det krävs även att de genom handling övertygar medborgarna om att åtgärden är legitim.³⁴⁰ Varje möte mellan polis och medborgare kan därför ses som ett socialt experiment, som antingen bygger eller underminerar legitimiteten. Det utvecklas ett ömsesidigt lärande, dels kring medborgarnas behov, dels om de lagar, regler och myndigheter som styr samhället.³⁴¹

Polisens fyra byggstenar för legitimitet

Legitimitet och dess påverkan på människors vilja att samarbeta med polisen har studerats utifrån olika perspektiv. Kriminologen Justice Tankebe menar att polisens legitimitet vilar på fyra byggstenar som måste omsättas i praktiskt polisarbete (se figur 17.1).

³³⁵ Tankebe (2019); Bottom och Tankebe (2012).

³³⁶ Mazerolle m.fl.. (2013); Lum m.fl.. (2011).

³³⁷ Bottoms och Tankebe (2017).

³³⁸ Bottoms och Tankebe (2017); Tyler (2003).

³³⁹ Bottoms och Tankebe (2017).

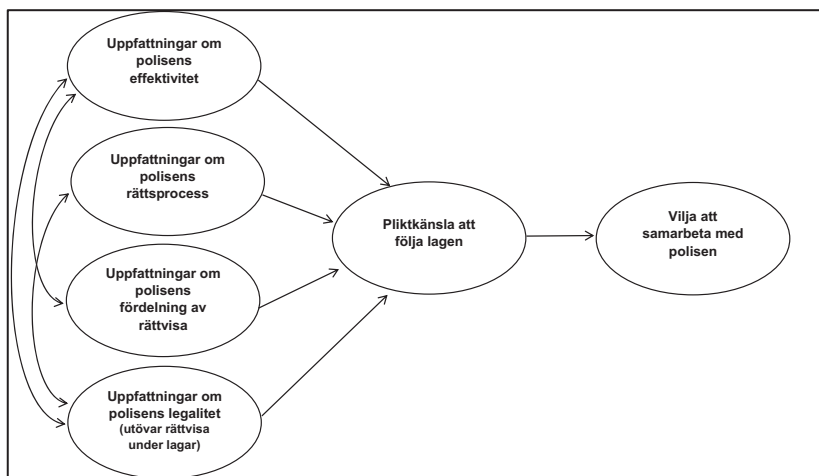
³⁴⁰ Ibid.

³⁴¹ Bottoms och Tankebe (2017); Tyler (2006a).

Respekt för lagar innebär att polisen i sin kontakt med medborgare, agerar i enlighet med lagar och inte ”fuskar” eller ”tänjer” på lagen när de genomför en tjänsteåtgärd. Exempelvis att de ingriper utan lagstöd och försöker rätta till det i efterhand. Respekt för lagar innebär också att polisen inte missbrukar sin maktutövning, till exempel genom att utsätta vissa individer för obefogat mycket kontroller, tillämpa obefogat våld eller för att skaffa sig egna fördelar som mutor. Även om polisen följer lagar kan det finnas begränsningar i lagstiftningen, som påverkar medborgarnas syn på polisens legitimitet, bland annat på grund av politisk ovilja eller oförmåga att stifta lagar. Det kan göra lagarna föråldrade, att de alltså inte följer samhällsutvecklingen.

Effektivitet handlar om hur väl polisen lyckas med sin uppgift att upprätthålla social ordning och ingripa mot brott. Det påverkar medborgarnas säkerhet, minskar deras utsatthet för brott och får dem att känna sig trygga i samhället. Exempel på yttre faktorer som påverkar polisens uppgift i detta sammanhang är korruption, organiserad brottslighet, mängdbrott eller brott i nära relation.

Distribution av rättvisa handlar om hur polisens resurser fördelas mellan olika grupper och medborgare i samhället med konkurrerande krav och behov (rika, fattiga, etniska -, kulturella - eller religiösa grupper). För



Figur 17.1. Sammanfattande modell av relationerna mellan legitimitet, regelbrottslevnad och vilja att samarbeta med polisen (Källa: Tankebe 2019).

att fördelningen ska uppfattas som rättvis, och därmed som legitim, måste den vara begriplig, förstås och accepteras av medborgarna. Det innebär exempelvis att över- eller underprioritering av polisära åtgärder i olika sammanhang kan underminera polisens legitimitet i samhället.

Processuell rättvisa handlar om hur rättsprocessen tillämpas inom polisen och av poliser i tjänsteutövningen. Medborgarnas röst och deltagande i processen, trovärdiga motiv för olika åtgärder och beslut, att medborgarna behandlas med respekt och värdighet samt att processen bedrivs opartisk är viktiga element som påverkar polisens legitimitet, även om inte utfallet är till medborgarens fördel.

Hur förändringar i polisens verksamhet påverkar polisens legitimitet

Utvecklingen av polisens uppdrag över tid har förändrat utformningen av polisverksamheten när det gäller problemfokus, verksamhetsmål, taktik och åtgärder.³⁴² Ett exempel på en sådan förändring var införandet av Närpolisreformen, med start 1993.³⁴³ Denna reform syftade till en strukturell förändring av polisverksamheten i grunden; från att vara en händelsestyrd och reaktivt styrd verksamhet, som svarade på brott och ordningsstörningar, till att inkludera ett förebyggande arbete med syfte att förhindra brott och ordningsstörningar.³⁴⁴ För Polismyndigheterna innebar Närpolisreformen i första hand strukturella förändringar i fråga om organisation, ledning, styrning, allokering av resurser och operativa procedurer. För många enskilda poliser innebar reformen ett nytt "mind set" och en ny "approach" för att lösa olika uppgifter. Något som kunde utmana den egna föreställningen om polisens roll och uppdrag i samhället och som därför behövde tränas in.³⁴⁵

Ett annat exempel på en reform som aktualiserade frågan om polisens förmåga att anta ett nytt tankesätt och "approach" var "Nolltoleransstrategin" i USA. Den skulle gälla för vissa bostadsområden där de boende var mer utsatta för brott, men där det även fanns en koncentration av fattiga.

³⁴² Cunneen (1999).

³⁴³ Brå (2000).

³⁴⁴ Ibid.

³⁴⁵ MacQueen och Bradford (2016).

Nolltolerans är en brottsförebyggande strategi som tar sin utgångspunkt i Broken Windowsteorin.³⁴⁶ Den går förenklat uttryckt ut på att rapportera alla överträdelser, stora som små, för att öka medborgarnas regelefterlevnad och därmed minska antalet brott. Vid tillämpandet av strategin upplevde medborgarna sig dock trakasserade av polisen. Missnöjet ledde till en debatt om hur polisen kan utforma en hållbar och legitim polisverksamhet i lokalsamhället. Men det ledde även till en debatt om hur traditionella, aggressiva och repressiva metoder kan påverka känslan av utsatthet bland etniska och segregerade minoritetsgrupper i samhället.³⁴⁷ Behovet av att möta medborgarna med respekt och värdighet, och därmed stärka polisens legitimitet, väckte även frågor kring poliskulturer och hur olika poliskaraktärer passar in i nya uppdrag när polisen reformerar sin verksamhet.³⁴⁸ Passar alla poliser för alla uppdrag, eller finns det individuella egenskaper som påverkar mötet med medborgarna och därmed polisens legitimitet?

”Självlegitimitet” och maktutövning

Moral, värderingar, den egna tron på rättssystemet och synen på polisarbetet utgör själva grunden för det som kan kallas för **polisidentitet**. När den uttrycks i praktiskt polisarbete sker det genom en inre dialog, där handlingar legitimeras utifrån en uppfattad given rätt att utöva makt i en viss situation.³⁴⁹ Denna inre dialog kan beskrivas som en självlegitimerande process, när makten utövas genom olika handlingar. Interaktionen med andra, både inom- och utanför polisorganisationen, kan ses som ett lärande och en inre dialog, som påverkar den enskilda polisens syn på självlegitimitet och anspråk på makt. Den inre dialogen och interaktionen med omgivningen kommer därmed att karakterisera olika polisidentiteter, deras maktutövning och uttrycks genom olika poliskaraktärer. Dessa tenderar att vara unika för varje polis.

³⁴⁶ Willson och Kelling (2003).

³⁴⁷ Cunneen (1999).

³⁴⁸ Ibid.

³⁴⁹ Tankebe (2019).

Faktaruta: Viktiga punkter för att utveckla legitimitet i praktiskt polisarbete

Röst och deltagande handlar om medborgarens behov av representation i rättsprocessen. Den kan manifesteras genom att aktivt lyssna (odelad uppmärksamhet och vid behov upprepa medborgarens synpunkter), erbjuda möjlighet till att ställa frågor och ge sin berättelse, synliggöra de berördas perspektiv innan beslut fattas, fråga dem om hur situationen kan lösas och be om feedback kring hur saker kan förbättras.

Förståelse för rättsprocessen handlar om att öka medborgarens behov av förståelse för rättsprocessen, både vad avser hur den går till och vad som kommer att ske. Detta kan underlättas genom att förklara syftet med processen, förklara skälen för vissa beslut, visa ärlighet och omhändertagande (ton och frågor till personen), vara tillgänglig och intresserad (inte förödmjukande), lyssna och diskutera utifrån medborgarens perspektiv samt att inte inkludera egna känslor och perspektiv.

Respekt och värdighet uttrycks genom ton, språk, tilltal som bekräftar medborgarens status i rättsprocessen, bland annat genom att ta deras frågor på allvar och förklara deras rättigheter. Likaså innebär det att fokusera på framsteg i processen, markera medborgarnas styrkor och behov samt att tillhandahålla information vid rätt tidpunkt och se till att den är tillgänglig genom lämpligt språk och i lämplig form (digital/analog).

Opartiskhet handlar om objektiv maktutövning, fri från subjektivitet, och att alla är lika inför lagen. Detta kan förtydligas genom att kontinuerligt tillämpa regler och lagar samt förklara när och varför dessa tillämpas. Likaså, kontinuerligt förklara syftet med processen och hur olika beslut fattas genom att hänvisa till bevis, inte personliga uppfattningar.

Källa: Tankebe (2019).



Figur 17.2. Det personliga mötet är centralt för att utveckla legitimitet.
Källa: Polismyndigheten. Foto: Lars Hedelin.

Fyra poliskaraktärer, dess betydelse och uttryck.

Den amerikanske statsvetaren William Muir menade att poliser utvecklar olika karaktärer som grundas på två specifika attityder.³⁵⁰ Den första, **passion**, avser tillämpningen av tvång och vilken inställning man har till att använda tvång för att genomföra en uppgift. Den andra, **perspektiv**, handlar om förmågan att känna empati för de omständigheter som medborgaren befinner sig i när de polisiära uppgifterna genomförs. Med utgångspunkt från dessa två attityder utvecklade Muir fyra poliskaraktärer:

- **Den professionella** (The Professional) – som besitter både passion och perspektiv.
- **Den kraftfulla** (The Enforcer) – som besitter passion, men inte perspektiv.
- **Den speglande** (The Recipricator) – som besitter perspektiv, men inte passion.

³⁵⁰ Muir (1979).

- **Den undvikande (The Avoider)** – som saknar både passion och perspektiv.

De olika poliskaraktärerna har olika syn på tvång. Vissa poliser kan legitimera tvångsansvändning utan att känna skuld och ånger. Andra kan tveka inför att använda tvång och är oförmögna till att motivera tvångsansvändning även när det är nödvändigt.

Den **professionella poliskaraktären** kommer noggrant att överväga tillämpningen av tvång och använder det endast när det ses som nödvändigt och är nog avvägt mot vad situationen kräver. De har förmågan att se den tragik som finns i de omständigheter de möter. Den professionella karaktären uppfattar sin roll som både svår och komplex. De förstår och accepterar polisens begränsningar. Samtidigt uppvisar de ofta en hög grad av arbetstillfredsställelse.

Den **kraftfulla poliskaraktären** har ett mer cyniskt synsätt som uttrycks i ett ”vi emot dem” och ”de goda mot de onda”. För den kraftfulla karaktären handlar polisarbetet om att strikt upprätthålla och säkerställa lag och ordning. De blir alltför uppdragsorienterade för att förstå och bry sig om lagöverträdarens motivation eller förmildrande omständigheter. Denna karaktär kan oftare känna frustration över begränsningar i polisuppdraget. Tiden räcker inte till för att bekämpa alla brott.

Den **speglande poliskaraktären** liknar den professionella, genom sin förmåga att även se det tragiska i omständigheter och den uppgift som skall lösas. De är orienterade mot att hjälpa människor att få det bättre. Till skillnad från den professionella karaktären, upplever den speglande en konflikt mellan moral och tvång. De känner sig obekväma när de använder tvång för att utföra sitt uppdrag. Den speglande karaktären tenderar att agera utifrån att det finns någon gott i varje medborgare och att de ska få en andra chans. Den speglande karaktären känner mindre arbetsglädje och är oftare utbränd, på grund av frustration och missnöje över polisuppdraget.

Den **undvikande poliskaraktären** är raka motsatsen till den professionella. Den undvikande har ett cyniskt perspektiv och känner konkurrerande moraliska värderingar inför användningen av tvång. De utgår från att de

flesta sociala och brottsrelaterade problem är utanför deras kontroll. Därför ser de polisuppdraget endast som en fråga om att ha ett jobb och en inkomst och utför sina uppgifter till ett minimum. Eftersom den undvikande poliskaraktären endast ser sitt uppdrag som ett arbete, känner de ofta ett större missnöje över polisarbetet.

Förhållandet mellan poliskaraktärer, ledning kontra styrning och "självlegitimitet"

Polisverksamheter formas utifrån en viss uppgift, målstyrning, samhällets behov och medborgarnas förväntningar på polisens roll i lokalsamhället. Hur den tar sig uttryck i praktiskt polisarbete beror på förekomsten av olika poliskaraktärer, men även hur verksamheten förvaltas, leds och styrs.³⁵¹ Det kan handla om:

- Vem som anställs. Hur polisers personliga uppfattningar återspeglas i den befintliga verksamheten.
- Val av utbildning. Hur utbildningar passar in på olika uppgifter och på verksamhetsfilosofin.
- Hur belöningar och disciplinära åtgärder vidtas.

Poliser som agerar i linje med verksamhetsfilosofin belönas och de som avviker från den bestraffas.

Det finns ett tydligt samband mellan polisers självlegitimitet, deras kollegor, ledare/chefer och medborgarnas syn på polisverksamheten och dess legitimitet.³⁵² Chefers syn på interna förhållanden i verksamheten påverkar det moraliska klimatet bland medarbetarna. Det uttrycks i termer av hur rättssystemet tillämpas, genom rättvis behandling av medarbetare, bekräftelse av deras status samt symboliska handlingar för att understryka tillhörighet. Det påverkar det moraliska klimatet och relationerna mellan medarbetarna. Därför finns det ett samband mellan ledning och styrning av en polisverksamhet och hur maktutövningen uppfattas som legitim eller inte av medborgarna. Det visar på betydelsen av hur ledare och chefer praktiserar sitt uppdrag och hur det påverkar det moraliska klimatet och

³⁵¹ Tankebe (2019).

³⁵² Tankebe (2019); Bottoms och Tankebe (2017); Bradford och Quinton (2014).

interaktionen mellan medarbetare. Det påverkar även den enskilde polisens inre dialog och självlegitimitet vid maktutövning. Hur polisverksamheten formas och praktiseras får därför stor betydelse för den enskilde polisens poliskaraktär och sätt att utföra sin tjänsteutövning.

Legitimitet, ledarskap och lokalt polisarbete

Detta kapitel inleddes med ett påstående från poliser som utifrån sina arbetsuppgifter upplever att det har blivit bättre i utsatta områden. De möts mer sällan av våld vid ingripanden och de som bor i områdena upplevs vara mer öppna och pratar oftare med dem. Poliser upplever att medborgarnas förtroende för och tillit till dem i lokalsamhället har stärkts. Även om det saknas mätbara resultat, kan forskningen kring legitimitet vara en viktig utgångspunkt till att diskutera och förklara en sådan utveckling. Det faktum att det utvecklats ett arbetskoncept i vissa lokalpolisområden, kan enligt detta kapitelns författare indikera att polisens legitimitet i boendemiljön har ökat. Det pekar också på att det skapats ett ledarskap, en arbetsmiljö och ett moraliskt klimat inom Polismyndigheten, som förstärker denna utveckling. Det vill säga en arbetsmiljö som baseras på förtroliga relationer mellan ledare/chefer och medarbetare som påverkar synen på ansvar, stödjer den inre dialogen hos medarbetarna och deras syn på självlegitimitet. På så vis kan den professionella poliskaraktären ha kommit att prägla polisarbetet framför den kraftfulle, undvikande eller speglande karaktären. Om inte detta ledarskap finns i lokalpolisområdet, kommer sannolikt inte det gränssättande och relationsskapande arbetssättet att kunna etableras, utan kommer att ifrågasättas av medarbetarna och konkurreras ut av andra arbetskoncept. Sannolikt skulle inte polisen då heller uppleva den förändring som de beskriver.

Grundläggande säkerhet och trygghet

I detta kapitel har frågan om legitimitet och tillit diskuterats i förhållande till polisens arbete, men i grunden handlar det om alla myndigheters arbetssätt. Hur de arbetar påverkas också av mer generella förändringar som har att göra med hur organisationer styrs och samverkar, men även hur det återverkar på det praktiska polis- eller myndighetsarbetet. I de två kommande kapitlen ska frågor om organisation och samverkan därför fördjupas och problematiseras.

18. ORGANISATIONER: RÄKNA PINNAR ELLER BYGGA TILLIT?

Stig Westerdahl

Organisationer överallt!

Det är svårt att hitta något så kännetecknande för vår tid som ”organisationen”. Vi är så beroende av dem att vi knappt noterar det som anställda, kunder, medborgare, elever eller medlemmar i en förening. Samtidigt som dessa organisationer är en förutsättning för våra liv blir de också kontroversiella när vi beklagar oss över byråkrati, odemokratiska beslut eller ledarnas inkompetens. Betydelsen av dessa frågor illustreras av den upptagenhet som finns kring polisens omorganisering och vem som är eller borde vara rikspolischef: organisationsfrågorna framställs både som problem och lösning.

En växande industri med konsulter och utbildningar förstärker detta intryck. Det finns massor av recept på hur organisationer ska bli bättre i olika avseenden och hur chefer ska verka i sin roll, som organisationsforskaren Mats Alvesson³⁵³ med flera har beskrivit. Det är knappast någon tillfällighet att både Arbetsförmedlingen och polisverksamheten genomgår stora organisationsförändringar: kritiken mot hur myndigheterna klarar sina uppgifter växte sig stark och en ny form av organisering antogs förändra situationen. Det var inte i första hand medborgarnas förväntningar som diskuterades, inte heller vilka resurser som krävdes eller myndigheternas samhällsuppdrag i stort. Antagandet var istället att med en annan fördelning av ansvar och beslutsrätt skulle problemen lösas. Samtidigt vet vi att det inte finns några entydiga svar på frågorna om hur organisering ska ske, eller hur en chef ska vara. Det är däremot allmänt känt

³⁵³ Alvesson (2006).

att stora omorganisationer är mycket krävande och sällan leder till önskade resultat.³⁵⁴

Organisering har funnits länge, hur skulle annars pyramider ha byggts eller kloster fungerat? Samtidigt har de knappast haft så stor betydelse tidigare i historien. Detta hänger samman med att vi idag lever i en tid med stora organisationer, där familj jordbruk har ersatts av storskaliga lantbruk, hantverk har fått ge vika för industrikoncerner och lokalt baserade ömsesidiga system för sjukförsäkring och arbetslöshetsersättning har försvunnit samt att uppgifterna tagits över av offentliga bjässar som Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen.

Med tanke på hur stora organisationer dominerar vår tid, är det naturligt att en stor del av diskussionerna kring dagens polis i så stor utsträckning handlar om effekterna av den polisreform som innebär att landets olika polismyndigheter samlades till en nationell Polismyndighet 2015. Det här kapitlet ska inte utvärdera denna förändring, det är sådant som Statskontoret ägnat sig åt.³⁵⁵ Tanken med kapitlet är istället att sätta polisens organisationsfrågor i ett större perspektiv. Polisarbete i utsatta områden präglas naturligtvis starkt av hur arbetsuppgifter, ansvar, resurser och beslutsbefogenheter fördelas. Tre teman kommer att mejslas fram i kapitlet, där det första pekar på hur styr- och organisationsformer påverkas av större skeenden i samhällen, somliga skulle kalla det för modeströmningar. Det andra temat behandlar betydelsen av att vända blickarna mot polisens vardagsarbete och vad ett sådant perspektiv kan lära oss. I det sammanhanget lyfts betydelsen av New Public Management in. I ett avslutande resonemang presenteras tankarna på alternativa styrformer, med exemplet en tillitsbaserad styrning och ledning av det offentliga.

Vad är en organisation?

Det finns ingen definition av en organisation som det går att enas kring. En del forskare skulle se det som något stabilt och beskriva det med ord som strukturer och fasta scheman. Andra föredrar istället att uppfatta organisationer som något som hela tiden skapas och förändras av aktörer i och kring dem. De här försöken till definitioner eller inringning säger ofta

³⁵⁴ Ericsson (2016).

³⁵⁵ Statskontoret (2018b).

mer om den kunskapsgrund som definitionen utgår från än fenomenet i sig.

Förståelsen av vad en organisation är skiljer sig också åt mellan en psykolog, en sociolog och en företagsekonom liksom mellan företrädare för olika ideologier. Det är däremot hyfsat uppenbart vilka fenomen vi avser och det görs också försök till indelningar av dessa. Organisering finns inte bara i tempelbyggen, kloster eller arméer numera och en traditionell uppdelning är den i privata företag, offentliga myndigheter och ideella organisationer. Det behöver inte vara en självklar uppdelning, eftersom vi har mellanformer där till exempel äldreboenden och skolor drivs av privata koncerner, men finansieras av skattemedel.

Den ideella sektorn skapar problem i sig; var går gränsen för den? Företagsekonom Filip Wijkström diskuterar i sin avhandling³⁵⁶ om Hells Angels var en del av en föreningsvärld, men ger inte något entydigt svar. Vi har även andra former av kriminell organisering som bland annat Rostami³⁵⁷ har beskrivit. Benämningen ”organiserad brottslighet” kan ju ses som ytterligare ett exempel på hur vi omges av organisationer. Denna framställda organisering av brottslig verksamhet är i sig en viktig fråga för att förstå situationen, både i utsatta områden och i samhället i stort, men är inget som vidare kommer att diskuteras i detta kapitel.

Vi rör oss i ett ständigt föränderligt territorium, eftersom en organisation ständigt byter skepnad när anställda, kunder, ledare, leverantörer, konkurrenter, medborgare och brukare byts ut eller verksamheten ändrar inriktning. Men föränderligheten tar sig också ett annat uttryck, eftersom de former som organisationer tar, de föreställningar som präglar organisationerna och de modeväxlingar organiserandet utsätts för, visar på en annan form av föränderlighet. Det organisationsmode som kanske allra starkast satt sin prägel på offentlig verksamhet de senaste decennierna är ett mycket välkänt begrepp: New Public Management (NPM). Det kan tjäna som utgångspunkt för att fortsätta resonemanget, särskilt som det också kommit att bli en viktig del av polisens verksamhet.

³⁵⁶ Wijkström (1998).

³⁵⁷ Rostami (2016).

Den mätbara organisationen

NPM är intressant att studera för att det så tydligt präglas av vår samtid. I grundfilosofin ligger att värna om hur skattepengar används och att det måste säkerställas att de nyttjas effektivt och detta sammantaget ska gå att följa upp – allt en konsekvens av välfärdssamhället. De flesta forskare är också överens om att tankegångarna aldrig hade fått genomslag utan den nyliberala våg som dominerat de senaste decennierna med ursprung i Reagans och Thatchers 1980-tal. Men tankegångarna är mycket bredare än så.

En grundläggande tanke för New Public Management är att privat företagande drivs bättre och effektivare än offentliga verksamheter och att det offentliga därför ska efterlikna vinstdrivna organisationer. Denna tänkande får många konsekvenser som vi känner igen. Tidigare sammanhållna verksamheter, som skolförvaltningar, blir till organisatoriska enheter med eget resultatansvar. Konkurrens införs som princip, kundorientering blir central och en viktig drivkraft är att offentlig verksamhet överlag ska bli mer kostnadseffektiv. En annan konsekvens är att effektivitet bedöms utifrån fastställda mål, som därmed också måste vara mätbara. Kort uttryckt så betonar NPM rollen som kund istället för medborgare och ämbetsutövning får stå tillbaka för mätbara prestationer. Det här är så välbekant att det knappast behöver preciseras närmare, det brukar ibland beskrivas som att ”pinräkning” styr verksamheter och olika uppföljningssystem förfinas. Samtidigt har denna förändring mötts av omfattande kritik från forskarhåll³⁵⁸

En del av denna kritik ifrågasätter om det verkligen blivit en effektivare verksamhet. Det finns få studier som entydigt kan svara på denna fråga – det hela kollapsar ofta i försöken att precisera vad som är effektivt och hur det i så fall ska mätas. Men det finns också två andra inriktningar av kritiken, där den ena menar att tankegångarna aldrig fått något faktiskt genomslag, utan mest är reformer på en ytlig ”prat-nivå”. Det är starka yrkeskårer som omöjliggör genomförandet. Den andra kritiken pekar på att genomförandet är verkligt och att detta starkt underminerat kollegialt inflytande, reducerat yrkeskunnandets betydelse och därigenom försämrat olika verksamheter. Professionellt yrkesutövande har tvingats tillbaka,

³⁵⁸ Lapsley (2009).

för att ersättas av mätbara mål och en mer instrumentellt styrd verksamhet i form av uppföljningar, kontroller och utvärderingar.

NPM och svensk polis

Exempel på problemen med att införa NPM återfinns i en studie av svenska polisers vardagsarbete, skriven av Thomas Andersson och Stefan Tengblad.³⁵⁹ Deras utgångspunkt är att polisarbetet till synes präglas av en mängd resultatindikatorer och en omfattande uppföljningsinsats. Men studien, som grundas på ett 30-tal intervjuer med poliser och deltagande observation, ger också en annan bild. Polisarbetet utmärks av stor komplexitet med samtida förväntningar på ett förebyggande polisarbete och samverkan på lokal nivå, för att rikta in sig på orsaker till brott snarare än brotten i sig. Samtidigt är forskarnas bild att denna form av polisarbete stannar på en ”avsikts-nivå” bland skrivna policydokument samt i ledningarnas intentioner och i polisutbildningen.

Ute på fältet bland aktiva poliser finns ett mer traditionellt polisarbete omsatt i olika arbetspraktiker, yrkesnormer och professionell identitet. Forskarnas bild av NPM inom Polisen visar alltså en tudelad bild. Reformen har genomförts framgångsrikt på ledningsnivå och har därigenom förändrat redovisningsformer och administration, medan NPM spelar en ifrågasatt och marginell roll bland verksamma poliser på fältet. Reformen har heller inte lyckats bryta barriärer mellan patrullerande poliser och dem som sitter på kontor, hävdar denna studie.

Den svenska studien betonar det komplexa eller motsägelsefulla i polisarbetet. Liknande tankar förs fram av Ekman³⁶⁰ som pekar på betydelsen av polisens småprat. Genom småpratet sköts relationer mellan poliserna likaväl som mellan poliser och allmänheten. En viktig funktion är också att detta småprat kan hantera hierarkin i polisorganisationen och de olika beslut som fattas, liksom spänningen mellan de olika formerna för polisarbete. Det är inte lätt att kombinera tankarna på ett förebyggande och lokalt polisarbete med beslutsam ingripandeverksamhet. Den brittiske forskare Innes³⁶¹ lyfter fram orsaker till att denna önskvärda kombination

³⁵⁹ Andersson och Tengblad (2009).

³⁶⁰ Ekman (1999).

³⁶¹ Innes (2014).

är ack så svår. Han menar att det handlar om att föreställningarna i poliskåren är att riktigt polisarbete utgörs av att ”jaga bovar” och genomföra uttryckningar snarare än ett förebyggande arbete. Polisen saknar också resurser och skolning för att hantera frågor om drogmissbruk, ungdomsbrottslighet och skadegörelse i bostadsområden.

Ett annat motiv är att det är svårt att skapa samarbete med civila myndigheter som socialvård, för att kunna arbeta effektivt med brottsförebyggande insatser lokalt. Forskaren pekar också på svårigheten att låta polisens arbete styras av lokala intressen (tänk ”Medborgarlöften”), eftersom det förändrar maktfördelning och minskar polisens eget handlingsutrymme. Det är vidare svårt att mäta förebyggande polisarbete. Det innebär att ansträngningar för att nå ett effektivare polisarbete leder till att enkla mätbara aktiviteter prioriteras: trafikövervakning och att korta ned uttryckningstiderna. Ett sista motiv är att det kanske i grunden är helt orealistiskt att tro att poliser ska skapa känsla av trygghet, eftersom känslan av otrygghet kan komma från en rad andra orsaker än polisens arbete: ekonomiska förändringar, neddragningar av välfärdsstaten eller en minskad sammanhållning mellan de boende.

Det finns två drag i detta som kan peka framåt. Det ena är att reformer och omorganisationer kan röra om på ytan i verksamheter, men att det inte med säkerhet ger några påtagliga intryck bland poliser som verkar ute på fältet. Polisarbetet fortsätter i sina inkörda hjulspår, samtidigt som ledningssystem och rapporteringsrutiner har förändrats. Det andra draget är att polisarbete är en mycket sammansatt verksamhet. Poliser förutsätts finnas på plats när det begås brott och klara upp dem snabbt. Samtidigt finns starka förväntningar om att poliser ska arbeta förebyggande, genom att framträda i olika sammanhang som skolor, delta i samverkansinsatser med andra myndigheter och skapa trygghet genom att synas i gaturummet. Det komplexa i polisverksamhet går att sammanfatta i dessa två roller: den hårda som tar sig uttryck i ingripanden och våldsutövande och den mjuka som omfattar förebyggande insatser.

Faktaruta: Medborgarlöften

Medborgarlöften är tänkta som en samarbetsform mellan lokalt verkssamma poliser och medborgarna i ett område. Polisen lyssnar på vad de boende upplever som viktigt för att de ska känna sig trygga och säkra och anpassar polisverksamheten utifrån dessa synpunkter. Tanken med denna form av medborgardialoger är, förutom att öka tryggheten, också att förebygga brott och att stärka lokalsamhällets delaktighet i både brottsförebyggande och trygghetsskapande arbetet. I förlängningen ska detta också stärka förtroendet för polisen. Medborgarlöften är en del av de medborgardialoger som förs också inom andra samhällssektorer, inte minst samhällsbyggnad.

Hans Abrahamsson, forskare i Göteborg har förklarat att det finns i sig viktiga skäl till denna form av dialoger: bättre kunskapsunderlag, effektivare beslutsfattande eller att utvidga demokratin. Dessa motiv är i sig tillräckliga, skriver Abrahamsson, men...

”Huvudskälet till varför det är så angeläget att utvidga demokratin och öka medborgarnas politiska delaktighet och inflytande har att göra med den förmåga och kapacitet som krävs för att låta alla komma till tals i ett samhälle alltmer präglad av etnisk och kulturell mångfald. Det handlar om medborgarnas självtillit och engagemang, samt tilltro till att bemäktiga andra, vilket är absolut nödvändiga ingredienser för att hantera vår tids komplexa samhällsproblem som redan står för dörren.”

Källa: Abrahamsson (2013).

Från pinnräkning till tillitsbaserad styrning och ledning

Polisers arbete har förändrats genom NPM, även om det kanske inte varit så genomgripande, eftersom det funnits ett lokalt motstånd i vardagsarbetet. Samtidigt skulle nog många poliser känna igen sig i Tillitsdelegationens³⁶² beskrivning av läget i svensk offentlig förvaltning efter att NPM satt sin prägel. Verksamheten kännetecknas av stora mängder mål och indikatorer, med ökade administrativa bördor som följd, tillsammans med

³⁶² Bringselius (2017).

detaljstyrning och ett tänkande i stuprör. Konsekvensen är ett krympande handlingsutrymme för de professionella yrkesutövare som arbetar i direkt kontakt med medborgare: det utredningen kallar för ”välfärdens frontlinje”.

Delegationen hittar stöd i forskning för sin framställning. En liknande bild målas fram av den kände organisationsforskaren Mintzberg³⁶³ som talar om en styrning med fjärrkontroll, där ledarskap höjs till skyarna, samtidigt som utrymmet för kärnverksamhet krymper. De brittiska forskarna Hood och Dixon³⁶⁴ visar att var tredje medarbetare i Storbritannien, verkssamma med brukarbemötande i välfärdssektorer, har försvunnit de senaste 30 åren, samtidigt som kostnaden varit konstant eller ökat. Centraliseringen och byråkratiseringen har inneburit att utrymmet för kärnverksamhet har minskat och att de verksamheter där brukare och medborgare möter anställda marginaliserats.

Styrning på distans, fokus på mätning och marknadsutsättning kräver dessutom en omfattande och kostnadskrävande kontrollapparat: det finns även svenska studier som visar hur detta direkt påverkar verksamheten närmast medborgaren. Det blir kort sagt fler som kontrollerar och styr de allt färre som uträttar själva jobbet. Statistik från polisens verksamhetsområde visar hur antalet chefer och administratörer under tjugohundratalet (fram till 2013) har ökat med nio procent medan antalet poliser i tjänst har minskat i antal.³⁶⁵

De tankar som nu växer fram om en tillitsbaserad styrning och ledning ses mot bakgrund av ifrågasättandet av NPM. I Tillitsdelegationens rapport³⁶⁶ omsätts det i konkreta verktyg som att städa i styrningen bland mål, indikatorer och regelverk och istället bygga upp en löpande kunskapsutveckling i frontlinjen. Bland förslagen finns också idén om administration som stödjande och nära frontlinjen, liksom att involvera medarbetare på alla nivåer i beslut. Betydelsen av de yrkesprofessionella be

³⁶³ Mintzberg (2018).

³⁶⁴ Hood och Dixon (2015).

³⁶⁵ Hall (2019).

³⁶⁶ Tillitsdelegationen (2018).

Principer bakom tillitsbaserad styrning.

- Städa i styrningen! Rensa bland mål, indikatorer och regelverk.
- Löpande kunskapsutveckling i frontlinjen.
- Involvera medarbetare i beslut på alla nivåer. Tala medledarskap, helhetsansvar.
- Flytta administrativt stöd och resurser närmare golvet, så att medarbetare kan ägna sig åt sina kärnuppgifter.
- Administrationen som stöd – inte styrande.
- En lärande, samordnad kontroll/tillsyn – att hjälpa att göra rätt.
- Kultur med högt i tak – uppmuntra återkoppling. Stärk ämbetsmannarollen.
- Förlåt mindre fel, agera på allvarliga.
- Lokalt närvarande och stödjande ledarskap.
- Bygg rännor över stuprören – belöna helhetstänkande (till exempel resultat i andras budget).
- Premiera karriär i frontlinjen, till exempel med lönepåslag för "yttre tjänst".
- Lyft fram goda insatser på golvet i intern/extern kommunikation.
- Bygg in slack (tidsluckor) i planeringen, för att ge andrum åt verksamma i frontlinjen och skapa utrymme för relationsbyggande och innovationer.
- Gör digitaliseringen till stöd, inte börda.

Figur 18.1 Principer bakom tillitsbaserad styrning. Källa: Bruzelius (2017).

tonas också i Tillitsdelegationens förslag. Motivet är att många professionella medarbetare i offentlig verksamhet upplever att de inte får syssla med uppgifter som de är utbildade och anställda för. I stället sköter de administrativa uppgifter, som hade kunnat hanteras effektivare. Professioner som samråder och samverkar över organisationsgränser uppfattas som en viktig del i den tillitsbaserade styrningen. Essensen i en styrning där de yrkesprofessionella stärks är att erfarenhet och omdöme står i förgrunden. Beslutsfattandet görs kollektivt, snarare än hos en enskild indi-

vid. Samtidigt ruvar här också faror; det kan främja inkräkthet och konservatism och därmed en oförmåga att ta till sig nya synsätt. Det kan också innebära att kårandans mörkare sidor växer fram, varför det finns anledning att parallellt med tillit till kollegialitet också ha kontrollsystem som inte fokuserar på detaljer.

Tillitsdelegationen ger exempel på vad som kan menas mer konkret med principerna bakom den tillitsbaserade styrningen (se figur 18.1). Detta skulle vara konkreta uttryck för en ledningsfilosofi som kontrasterar mot NPM i två tydliga avseenden: den signalerar för det första till medarbetarna att de är kompetenta och kan verksamheten och för det andra uppmuntrar den till en kultur eller *vi-anda* som genererar den tillit som fordras för ett samarbete mellan chefer och anställda eller det som andra forskare kallas medarbetarskap.

Det är oklart vilket genomslag delegationens förslag kommer att få. Det går ändå att uppfatta tankarna som en motvikt till de organisationsideal som påverkat offentliga organisationer de senaste årtiondena. Det viktiga är att se hur det finns många sätt att styra och leda och när det finns alternativ går det att diskutera dessa frågor vidare. Vi lever trots allt i ett organisationssamhälle, där det finns all anledning att diskutera formerna för organiseringen.

19. OM ATT RULLA APELSIN: SAMVERKAN SOM SAMHAND- LING ELLER TIDSFÖRDRIV

Stig Westerdahl

Inledning

”Och sen satt vi där och rullade apelsin igen.” Det sprider sig ett igenkännande leende runt mötesbordet på polisstationen i ett av Sveriges särskilt utsatta områden. Kommunpolisen redogjorde för sitt senaste möte med en kommunal förvaltning, men beskrev samtidigt något allmängiltigt. Samverkan som anses vara så viktigt kan också upplevas som ett påbud uppi-från, ett slöseri med tid och verkningslöst för att lösa stadsdelens problem. Detta kapitel tar avstamp i denna skärningspunkt, där samverkan kan te sig oändligt tålamodsprövande men samtidigt framställs som något absolut nödvändigt.

Det är inte svårt att hitta uppmaningar till samverkan i polisarbetet i allmänhet eller i verksamheter med fokus på särskilt utsatta områden i synnerhet. I skriften ”Samverkan i lokalt brottsförebyggande arbete”³⁶⁷ beskrivs ett strukturerat arbete som Brå, Polisen och Sveriges kommuner och landsting ställt sig bakom. Boken innehåller nästan 100 sidor med detaljerade beskrivningar av både rutiner och blanketter, med ambitionen att vara ett konkret stöd och inspiration till samverkan mellan polisen och kommunerna i det lokala brottsförebyggande arbetet. Samverkan är också helt grundläggande för ”Polismyndighetens metodstöd mot organiserad brottslighet i lokalsamhället och utsatta områden”, där särskilt betydelsen av en gemensam lägesbild poängteras. Även i denna skrift är framställningen detaljerad, med kompletterande rapportblanketter som lokalpolis-

³⁶⁷ Brå (2016a).

områdena föreslås använda. Ett annat exempel är EST, ”Effektiv Samordning för Trygghet”, som Brå står bakom, där också strukturerade arbetsmetoder i samverkan betonas.

Det är vidare uppenbart att det förebyggande polisarbetet inte är det enda fält där samverkan framställs som fundamentalt. Den breda trend som förespråkar samverkan mellan olika myndigheter, företag och föreningsliv återfinns också inom hälsovård, med FINSAM som exempel där Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen, kommuner och landsting samordnar rehabiliteringsinsatser i ett särskilt samordningsförbund. Motsvarande ambitioner går att hitta inom kollektivtrafik, avfallshantering, regional utveckling och stadsplanering plus en rad andra områden. Samverkan framstår som en patentmedicin som skrivs ut för många upplevda samhällsliga åkommor. Det finns forskare som pekat på att det är särskilt påtagligt när det gäller problem som är besvärliga att definiera och ännu knepigare att hitta lösningar på. Andra har uttryckt det som att dagens offentliga organisationer är ”dömda till samverkan”.

I kapitlet ska vi först behandla frågan om hur det kommer sig att samverkan kommit att framställas som så viktigt för att hantera en rad samhällsproblem. Efter det ska vi begrunda frågeställningen ”Hur kan det vara så svårt?”, alltså identifiera ett antal hinder för samverkan. Avslutningen uppmanar till reflektion och problematisering, eftersom de glada tillropen för ökad samverkan dominerar samtalet.

Varför samverkan som patentmedicin?

Det finns en rad orsaker till att samverkan nu framställs som oundviklig i en rad olika sammanhang. Här ska några av dessa behandlas; den svenska ämbetsstrukturen och dess historiska arv, övergången från ”government” till ”governance”, förekomsten av svårlösta samhällsliga problem (”wicked problems”) och slutligen projektifieringen av offentlig verksamhet. I någon mån hänger också dessa bakgrundsorsaker samman

Vi kan börja med den historiska tråden och idén att den svenska förvaltningsmodellen hänger samman med Gustav II Adolfs härjningar ute i Europa samt hur dessa kom att bidra till den statsmakt vi nu tar för given. Utgångspunkten var att det måste sättas en geografisk gräns för kungens beskattningsrätt och för de områden varifrån soldaterna kom. Territoriet

måste vara stort nog för att försörja de härjningståg som bedrevs. Det finns till och med historiker som föreslår att en anledning till intresset för krig bland 1600-talets maktbärare var just att det gav en ursäkt för att bygga upp en nationell förvaltningsapparat och ett effektivt indrivningssystem. Nationalstaten och krigföring skulle förutsätta varandra, enligt detta tankesätt.

Hur som helst: det var i Oxenstiernas Sverige som kollegierna (föregångarna till dagens ämbetsverk eller myndigheter) formerades och en grund för deras verksamhet var just förbudet

”att blanda sig in i dens andres tjänst och ärenden, viljandes amplificera [utvidga, bredda] och vidga sin jurisdiction vidare än honom tillstår och är betrott”

1634 års Regeringsform enligt Wetterberg.³⁶⁸

I denna omständliga skrivning vilar konturerna till det vi idag kallar ”Stuprören” i förvaltningen och varför samverkan anses påkallat. Vi har i hundratals år byggt upp en ordning med självständiga förvaltningar som inte ska lägga sig i varandras arbete utan var och en sköter sitt. Att göra upp med denna tradition är ingen enkel uppgift. Problemet är kanske snarare att det finns en föreställning att det skulle vara lätt.

Statsvetare har länge, tillsammans med andra samhällsforskare, identifierat en glidning i hur samhället styrs: från det som kallas ”government” till ”governance”. Government står för den Oxenstiernska modellen, när nationalstater genom valda företrädare kunde bestämma politiken. Med globalisering, framväxt av EU och starkare regioner anses inte nationalstater längre ha kvar sin starka makt. Governance innebär att politik tas fram på annat sätt, ofta i nätverk där även frivilliga organisationer och företag deltar i arbetet med att arbeta fram politiska förslag. Det försvårar naturligtvis ansvarsutkrävandet när makten blir mer otydlig. Det innebär också att ett sorts nätverksarbete blir nödvändigt, när samspel utvecklas för att möta samhällsutmaningar. Denna övergång från central styrning till en

³⁶⁸ Wetterberg (2002).

interaktiv styrning av samhället, diskuteras inom statskunskap och förvaltningsforskning framför allt och bildar en annan del av bakgrunden till frågan om samverkan.

Som en del av förklaringen till att nätverksstyrning växer fram, brukar också problemens komplexitet föras fram. Här går det att göra exemplen hur många som helst: fattigdomen och de växande klyftorna, kriminalitet och de former de tar sig i olika delar av staden, stora infrastruktursatsningar eller arbetsmarknaden och sjukskrivningsfrågor. Dessa problem är komplexa i meningen att de inte meningsfullt kan studeras enskilt, utan kräver en helhetssyn och förmåga att se samband mellan olika frågeställningar. Problemen berör också många olika aktörer, där olika former av samverkan uppstår och försvinner, de politiska förslagen kommer i strid ström och intressen står emot varandra. Det är detta som återspeglas i uttrycket ”wicked problems”.³⁶⁹

En annan del av samverkansfrågan hör samman med den växande förekomsten av projekt i offentlig verksamhet.³⁷⁰ Detta har uppmärksammats av olika forskare och kopplats samman med neddragningar av offentlig sektor, EU-medlemskapet och åtföljande EU-projekt, men också de fördelar tidsavgränsade satsningar ger för att testa olika lösningar. Samtidigt finns här något motsägelsefullt, eftersom projekt med samverkan blir ett sätt att samverka, där den ordinarie verksamheten inte berörs utan kan fortgå i vanlig ordning och samverkan med andra bedrivs avskilt. Det finns också iakttagelser som pekar på hur projekt alls inte är tidsmässigt avgränsade på det sätt som avses, utan att projekt ofta förlängs och kan bedrivas under en längre tid. I förhållande till att samverkan ofta bedrivs i projektform har det också väckts frågor om det inte riskerar att låsa in samverkansarbetet; det blir till en huvudvärk för projektdeltagare som får skapa former så att den ordinarie verksamheten kan fortsätta ostört och i sin vanliga form utan att störas av irriterande samverkanspropåer.

Varför är det så svårt?

Många av svårigheterna med samverkan framgår redan av den tidigare beskrivningen av hur behovet upplevs ha växt fram. Det finns en historisk

³⁶⁹ Rittel och Webber (1974).

³⁷⁰ Fred (2018).

styrningstradition i Sverige som betonar nationalstatens betydelse och gränser mellan olika ämbetsverk. Denna bakgrund krockar med det som förvaltningsforskare beskriver som en nutida övergång från ”government” till ”governance”, alltså skiftet från centralstyrning till en mer interaktiv styrning i nätverksliknande former. Som en förklaring till denna förändring av samhällets styrformer finns också uppfattningen att dagens samhällsfrågor är mer komplexa än tidigare och att det därför också fordras andra sätt att möta dessa utmaningar. Här framstår därför, trots de uppenbara problemen, samverkan som ett svar och då ofta förlagda till projekt. Till denna beskrivning kan också läggas förklaringar som tar sitt ursprung i organisationsteorins tankar om hur organisationsbegreppet har förändrats.

En utgångspunkt för resonemang om organisationer i samverkan är att studera varför just **organisationsformen** föredras framför andra sociala former. Offentliga verksamheter som tidigare betraktades som arenor eller agenter blir till fullständiga organisationer med en lokal identitet, en hierarkisk form och rationalitet som drivkraft. Brunsson och Sahlin hävdar att denna förändring till organisationsform är viktig för att första förändringarna i europeisk offentlig sektor.³⁷¹ I nästa tankeled kan detta också väcka tankar om motstånd till samverkan.

Det är grundläggande frågor om organisationer som författarna ställer och när de visar hur organisationer skapas har de några konkreta exempel. Det finns sällan ”skolverksamhet”, ”sjukhusvård” eller annan funktion, som tilldelas ett uppdrag ovanifrån. Skolor och sjukhus utgör istället organisationer med avsatt budget och klara avgränsningar mot andra enheter. Här utses chefer med mandat att handla och dessa organisationer agerar i egen kapacitet, istället för att ta direktiv uppifrån. De äger en organisatorisk identitet, i motsats till att utgöra en sammansatt kedja av verksamheter som till exempel utbildning.

En ofrånkomlig konsekvens av att en sådan organisation formeras är att dess avgränsning blir central, liksom det sätt på vilket denna avgränsning upprätthålls. Organisationens gräns och dess finansiella resurser blir en förutsättning för företeelser inom organisationsvärlden som ansvarighet

³⁷¹ Brunsson och Sahlin-Andersson (2000).

liksom diskussionerna kring "New Public Management" och "Granskningssamhället". Härigenom uppstår en motsättning mellan att uppfatta en organisation som en avgränsad enhet, ansvarig för sin verksamhet och sitt ekonomiska resultat å ena sidan och att verka för samverkan mellan dessa självständiga organisationer å den andra. Denna spänning är också utgångspunkt för en del forskning om samverkan och samverkansprocesser.

Med organisationsformens insteg i offentliga verksamheter uppstår alltså problemet att balansera organisationens självständighet, och därmed sammanhängande krav på prestation, mot den samverkan som ska åstadkommas. Czarniawska och Lindberg har trängt in i denna motsättning utifrån en vårdkedja med den slutna landstingsvården, primärvården i landstingsregi och kommunen.³⁷² Resultatet pekar på att en förutsättning för effektiv samverkan var den formella självständigheten hos organisationerna som ingick i vårdkedjan. Den till synes lösliga sammanhållning som handlingarna utgjorde, betraktas i studien som en styrka. Lösa kopplingar innebär att varje organisations självständighet bevarades och heller aldrig hotades. Det fordras även "imitation": att aktörer från olika organisationer faktiskt arbetar samman så att deras olika handlingsmönster blir utgångspunkt för andra i samverkansprocessen. Att härma och att samhandla kan alltså stärka samverkan, kanske till skillnad från att rulla apelsin?

Samhandling som begrepp kan också visa på ett annat problem med samverkan. Det kan upplevas som att samverkan inte leder till någonting, de inblandade upplever inget konkret resultat utan känner det som prat (i motsats till "verkstad", för att ta till detta slitna motsatspar). En sådan upplevelse kan ha många bottnar. Det några känner som ett långsiktigt tillitsbygge som kan komma till nytta när situationen spetsas till, kan av andra upplevas som ett slöseri med tid. Förväntningarna på vad som ska åstadkommas ligger förstås med här. När några ser att problemen är alldeles övermäktiga och det bästa som kan åstadkommas är att berörda myndigheter i varje fall har kännedom om varandras verksamhet och att tjänstemän är någorlunda bekanta med varandra, där ser andra istället behov av detaljerade planer, konkreta åtgärder, och direkt verkställande.

³⁷² Lindberg och Czarniawska (2006).

Det finns ytterligare några aspekter av myndigheters gemensamma insatser kring stora komplexa samhällsproblem och hur myndigheter påbjuds samverka till den grad att de kan uppleva sig ”dömda till samverkan”. Den första slutsatsen kan te sig självklar: när det är ett så starkt krav på samverkan att det känns ofrånkomligt, kan det också bli en trött plikt. Organisationsforskare diskuterar detta också som en av organisationens myter: det är så givet och bortom ifrågasättande att samverkan är bra, varför det genomförs utan reflektion eller kritik. Frågan **”Varför samverkan”** ställs aldrig, utan det gäller per automatik att fråga **”Hur ska vi samverka?”**.³⁷³

En följd av att samverkan upplevs som mytbildning är att mycket kraft ägnas åt att besvara frågan ”hur samverka externt?”. Men detta leder till att andra frågor aldrig ställs och att alternativa handlingsvägar stängs. Konkret kan det för polisens del handla om att samverkan med externa myndigheter blir en huvudfråga, medan den egna organisationens arbete inte lyfts fram. I en stor myndighet som polisen med cirka 30 000 anställda finns interna relationer av olika slag mellan centrala enheter, regionala enheter och olika polisområden. Det är en lång väg från Rikspolischefen till den enskilda polis som ska ingripa vid brott och verka brottsförebyggande i ett särskilt utsatt område. Här går att ana olika synsätt och därmed motsättningar mellan poliser på fältet och utredare, liksom mellan centrala chefer och de som verkar mer verksamhetsnära. Men det interna gnisslet tonas ner när det är den externa samverkan som ska utvecklas.

Ingen ljus bild

Det här kapitlet tecknar ingen ljus bild av samverkan precis, kan en nu irriterad läsare tänka. Och det finns säkert massor av goda exempel på när det fungerar väl runtom i Sverige och många entusiaster driver framgångsrika samverkansprojekt. Samtidigt är det ofta dessa goda exempel som lyfts fram och den mer kritiska grundton som präglar detta kapitel är ovanlig. Vi kan säkert lära en hel del av ”Best practices”, som det heter, men här är budskapet istället att reflektera kring samverkan som ett påbud som per automatik förväntas appliceras med stor framgång, förutsatt att

³⁷³ Andersson (2016).

vissa recept följs. Här påminns vi om Brås metodbok och Polisens metodhandbok från inledningen av kapitlet. Mot detta kan vi ställa den upplevelse av att ”rulla apelsin” som kapitlets inledning återgav.

Samverkan är en stark norm, blir en av kapitlets viktigaste slutsatser. Denna norm är så stark att den beskrivits som en organisatorisk myt, i betydelsen att den upphöjs till självklar sanning bortom krav på bevisföring. När samverkan blir ett måste med tomma ritualer och låg motivation, blir det i sig ett hinder för samverkan. Ett annat problem med samverkan som kapitlet pekat på är att arbetet ofta förläggs i projekt och utvecklas bortom den ordinarie verksamheten. De avskilda och tidsbestämda samverkansprojekten riskerar då att bli ett alibi för att den viktigare vardagliga verksamheten kan fortgå utan störande inslag av samverkan med andra myndigheter: samverkansprojektifiering gör därmed att samverkan minskar.

Det finns också starka tendenser som försvårar samverkan, där särskilt krav på resultatuppföljning i avgränsade organisatoriska enheter har diskuterats. I praktiken innebär det att samverkansinsatser inte så lätt mäts eller kan följas upp och därmed inte ger några poäng när enhetens resultat ska sammanställas. I New Public Managements anda är det bättre att sköta sina egna åligganden som någorlunda enkelt kan mätas och följas upp, än diffusa och möjligen tidskrävande samverkansinsatser. Men här ligger paradoxalt nog också en del av lösningen på samverkansproblematiken. Samverkan fordrar självständiga parter.

Det tycks vara så att självständiga enheter och lösa kopplingar underlättar samverkan. Samhandling har identifierats som en alternativ väg, där det identifieras handlingar som är gemensamma utifrån en samlad bild av vad som är viktigt. En lägesbild i ett utsatt område kan förstås vara en sådan utgångspunkt, men den svåra balansgången är att erkänna varje samverkansparts egna gränser och kompetensområde och att utveckla denna respekt. Samverkan blir därmed inte en fråga om att utplåna gränser, utan att respektera dessa.

Det kan verka enkelt att hitta det lilla att samlas runt för att stegvis närma sig de stora frågorna. Men att ringa in meningsfulla handlingar som drar

åt samma håll där varje enskild myndighets eller organisations särart erkänns kräver förstås tid. Det är heller inte enkelt när stora organisatoriska bjässar som en Polismyndighet med sin maktutövning ska samsas med små, ideella organisationer eller snåriga kommunala förvaltningar med sina uppgifter. Och betänk att varje part har sina egna interna problem med sig in i arbetet. Det kanske krävs en del apelsinrullande för att få till det ändå?

EXEMPELSAMLING

Introduktion

I föregående kapitel behandlade vi mer principiella och strategiska överväganden för att vända utvecklingen i utsatta områden. I denna avslutande del skall vi fokusera på det mer praktiska arbetet. Det pågår idag en mängd olika projekt, ofta i samverkan, där kommuner, fastighetsföretag, civilsamhälle och enskilda arbetar tillsammans. Inom ramen för denna bok finns inte möjligheter att presentera dem alla, inte ens som ett lämpligt urval. Däremot kommer vi att ge några konkreta exempel där det brottsförebyggande arbetet står i centrum.

20. EFFEKTIV SAMORDNING FÖR TRYGGHET

Manne Gerell & Per-Olof Hallin

Samverkan för trygghet

För att återskapa trygghet i boendemiljöer, både utomhus och inomhus, är det viktigt att de aktörer som har de institutionella resurserna, det vill säga kommuner, polisen och fastighetsföretag, går samman och gemensamt utvecklar ett arbetssätt, för att tillsammans med de boende skapa en grundläggande boendetrygghet. Exempel på ett sådant arbetssätt är Effektiv samordning för trygghet (EST).³⁷⁴

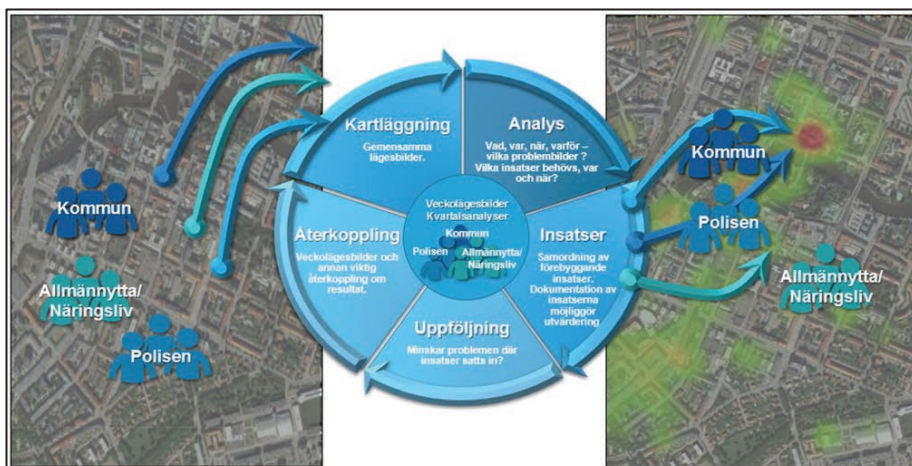
EST är ett arbetssätt som bygger på kunskapsbaserad brottsprevention och följer en struktur som ofta kallas för SARA-modellen.³⁷⁵ Målet för EST är att flera aktörer tillsammans ska vidta åtgärder för att minska och förebygga brott och otrygghet. Detta genom att genomföra tidiga insatser när problem uppstår eller när händelser är på väg att inträffa. Arbetet är systematiskt och innebär att man har fasta rutiner för arbetsmoment, deltagare genom olika funktioner, dagordningar, formulär, checklistor, mötestider och dokumentation.

Följande moment är centrala i EST (se figur 20.1):

- **Kartläggning** – Informationsinsamling, informationssammanställning och lägesbild.
- **Analys** – Identifiera bakomliggande orsaker.
- **Insatser** – Bestämma insatser och identifiera samverkansparter.
- **Uppföljning** – Bedömning av gjorda insatser.
- **Återkoppling** – Spridning av lägesbilder och analyser.

³⁷⁴ För en mer utförlig presentation se Hallin (2019).

³⁷⁵ SARA står för Scanning (Vad är problemet?) – Analysis (Vad beror det på?) – Response (Åtgärder) – Assessment (Utvärdering), och är en enkel tankemodell för att strukturera arbetet så det blir mer problemorienterat (Brå 2014).



Figur 20.1. Centrala moment i EST-arbetet. Källa: EMBRACE³⁷⁶

Arbetssätt

EST-processen går ut på att ett antal rapportörer varje vecka eller var fjortonde dag skickar in bedömningar av hur läget är i ett bostadsområde eller i en stadsdel. Oftast sker det genom att fylla i en checklista, som antingen skickas in som e-post eller som ett digitalt formulär, till någon av huvudaktörerna (kommunen, fastighetsägaren eller polisen). Dessa ställer i sin tur samman sin insamlingsdel och på så sätt skapas tre kompletterande bilder av tillståndet i ett bostadsområde, en stadsdel eller i en kommun.

Därefter diskuterar huvudaktörerna hur de uppfattar att situationen ser ut och gör en gemensam bedömning. Den sammanfattas i en lägesbild som skickas ut till en mängd aktörer, som dels består av dem som rapporterat in, dels av dem som på annat sätt bedöms ha nytta av informationen. Det kan exempelvis vara fältassistenter, fritidsledare eller hemtjänstpersonal.

Innan lägesbilden skickas ut genomförs en första analys av vad de olika händelserna kan bero på och om man behöver vidta några åtgärder för att hantera dem. I många fall har de deltagande parterna mandat att fatta sådana beslut, men i vissa fall skickas förslag på åtgärder vidare till dem som kan fatta dessa beslut.

³⁷⁶ EMBRACE (2019).

I många fall kvarstår en problembild under en längre tid. Då kan det krävas mer djupgående analyser av orsakerna. Ofta finns det sedan tidigare kunskaper om sådana problembilder, men ibland kan de identifieras först när flera veckolägesbilder ställs samman i en kvartals- eller tertialanalys. När beslutade åtgärder har genomförts ska de följas upp och en bedömning göras när det gäller om de har gett någon effekt. Om inte så måste kanske orsaksanalysen omprövas och förändras samt leda till nya åtgärder. EST-processens femte steg består av återkoppling där analys, åtgärder och uppföljning redovisas till de deltagande rapportörerna, men även till andra som arbetar i det aktuella bostadsområdet eller stadsdelen.

Gemensam lägesbild

EST-arbetet passar väl in i tankarna kring ”community policing”. Det skapas en fast struktur kring samverkan, som ger de deltagande parterna en gemensam förståelse och lägesbild av hur situationen eller utvecklingen ser ut i ett bostadsområde eller stadsdel. Genom att det hela dokumenteras finns det möjligheter att följa utvecklingen över tid och göra utvärderingar av olika åtgärder och om de gett någon effekt. Vidare identifieras problem som sedan kan ligga till grund för samverkansöverenskommelser mellan polis och kommun samt polisens medborgarlöften.

Fördjupad EST

Ett viktigt utvecklingsspår inom EST är det som kallas för fördjupad EST. Som vi tidigare nämnt identifieras olika problem som finns över tid och som starkt påverkar lokalsamhället. I många kommuner som arbetar med EST har satsningen lett till en fördjupad analys av just det problemet. Då har Polisen, kommunen och fastighetsföretagen genomfört en fördjupad orsaksanalys och kommit fram till olika åtgärder för att hantera problemet. I kommande två avsnitt ges exempel på hur en sådan fördjupad analys kan gå till.

Lokalt arbete med fokus på narkotika.

En stadsdel i en storstadskommun har under flera år haft problem med narkotikaförsäljning vid det lokala torget.³⁷⁷ Försäljningen har lett till otrygghet för dem som arbetar på och besöker platsen. Torget ägs av det kommunala bostadsbolaget och vid torget ligger förutom flera butiker en

³⁷⁷ Exemplet bygger på ett verkligt fall.

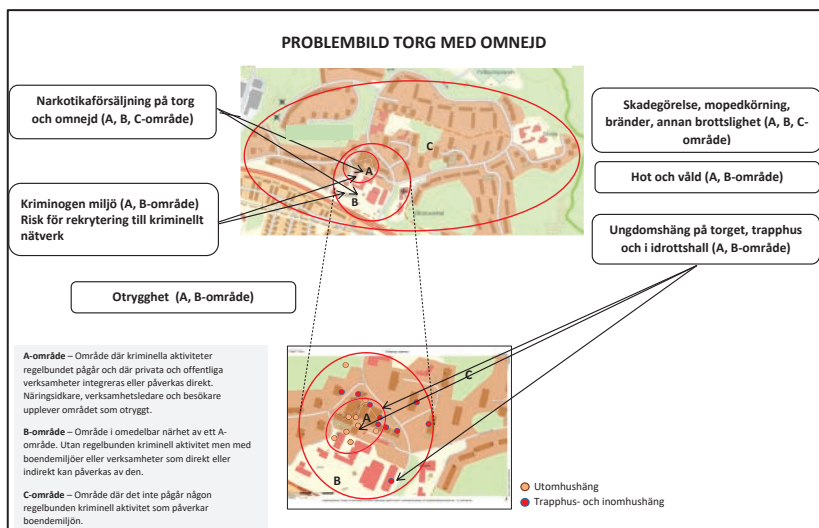
skola och en fritidsgård. Baserat på EST-metodens arbetssätt med fem steg: kartläggning, orsaksanalys, mål och insatser, uppföljning samt återkoppling, har fem workshops genomförts med representanter från olika förvaltningar inom kommunen, lokalpolisområdet samt det lokala bostadsbolaget.

Kartläggning

I ett första steg genomfördes en kartläggning av problembilden vid torget. Den visade att det finns en öppen och dold narkotikahandel, där köpare är både lokala och ditresta brukare. Användning av narkotika sker även på torget. Narkotikahandeln styrs av ett nätverk som har förankring i området och som utgör en dold maktstruktur, med påverkan på de verksamheter som finns i området. På torget och i vissa trapphus har det också förekommit ”ungdomshäng” som påverkat de boende negativt. Genom inrapportering till EST har platser för ”ungdomshäng”, både utom- och inomhus, registrerats och en trygghetsundersökning har visat att vissa av dem upplevs som otrygga.

Orsaksanalys

I ett andra steg genomfördes en mer omfattande analys av platsens fysiska utformning, socio-ekonomi, förekomst av brottslighet samt sociala konsekvenser. Torget byggdes på 1960-talet och har renoverats och förtätats på senare år. Den fysiska utformningen, i kombination med ett underjordiskt garage, har lett till att det finns många prång, gångar och platser som gör det svårt att överblicka. Det finns ett utvecklat kriminellt nätverk, men dess påverkan på lokalsamhället är svår att bedöma och varierar över tid. Boende påverkas olika starkt beroende på var de bor och det gäller särskilt adresser med trapphushäng, i anslutning till torget. Utehänget påverkar skol- och fritidsverksamheten, eftersom försäljning av droger finns i dess närhet eller där ungdomar passerar. Samtidigt finns det starka motkrafter. Det finns en stark sammanhållning och platskänsla hos vissa ungdomsgrupper. I figur 20.2 presenteras områdets problembild indelad i olika zoner, utifrån problemens omfattning.



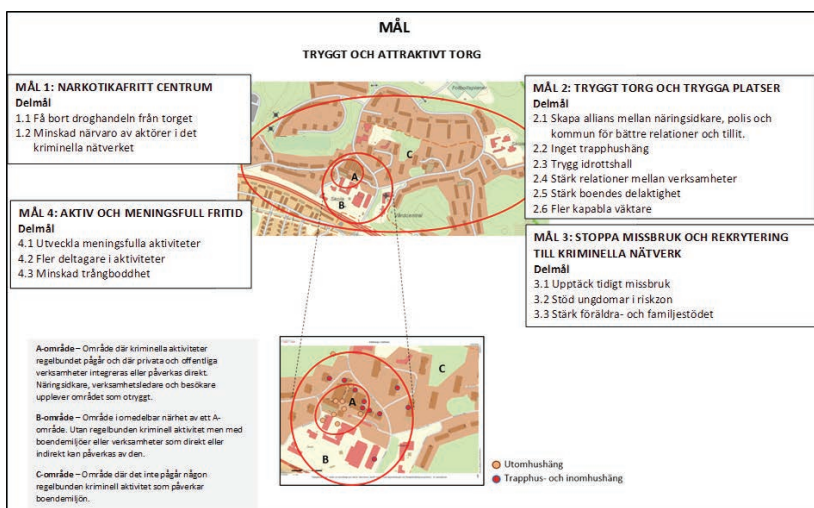
Figur 20.2. Sammanfattande problembild områdets torg.

Mål och åtgärder

Baserat på orsaksanalysen formulerades ett övergripande mål samt fyra undermål. För varje undermål formulerades dessutom ett antal delmål. Det övergripande målet är att göra torget tryggt och attraktivt. För att detta ska bli möjligt måste de medverkande aktörerna arbeta för:

1. Ett narkotikafritt centrum.
2. Ett tryggt torg och trygga platser.
3. Att stoppa missbruk och rekrytering till kriminella nätverk.
4. En aktiv och meningsfull fritid.

För varje mål formulerades ett antal delmål (se figur 20.3) och ett antal åtgärder (aktiviteter). Sammanlagt identifierades närmare 60 aktiviteter. Flera av dem pågår redan i olika förvaltningars linjeverksamhet, men kan genom en satsning på området samordnas med andra aktiviteter och därmed få större effekt. Ur ett teoretiskt perspektiv ska de genomförda aktiviteterna stärka den institutionella och kollektiva förmågan samt öka den formella och informella sociala kontrollen.



Figur 20.3. Mål och delmål för arbetet med områdets torg.

Aktiviteter - Börja i det lilla

För att inte kartläggning, analys, målformulering och insatser ska bli en storstilad pappersprodukt, som inte går att genomföra på grund av bristande resurser eller ovana att samverka i den operativa verksamheten, kommer starten att ske genom små steg, som successivt utvärderas. Ett första sådant är att stärka relationerna mellan de kommunala och polisiära verksamheterna å ena sidan och de olika näringsverksamheterna å den andra. Via det forum som det kommunala bostadsbolaget har med näringsidkare i området finns en naturlig kontaktyta. Syftet är att utveckla en dialog för att öka den gemensamma förmågan och stärka tilliten mellan de olika aktörerna, som på sikt ska öka tryggheten.

Uppföljning och återkoppling

När detta första steg är taget ska en utvärdering och uppföljning av aktiviteterna genomföras. Hur har arbetet fungerat? Vilka effekter har de gett? Vad skall nästa steg bli? Detta är frågor som ska besvaras och som sedan kan ligga till grund för att besluta om nästa steg. Successivt kan arbetet på så sätt både fördjupas och breddas, genom att fler aktiviteter förs in.

Arbetet med området och dess torg kan på sikt bli mångsidigt och omfatta aktiviteter som berör samtliga de mål som satts upp. Det är viktigt att det

ses som långsiktigt och att de medverkande aktörerna har en uthållighet i sitt engagemang. I nästa avsnitt presenteras ett annat mer avgränsat exempel på hur ett problem i ett bostadsområde kan hanteras.

Trappuppgångarna i Bellevuegården

Bostadsområdet Bellevuegården i Malmö, som numera räknas som utsatt område av polisen (riskområde, alltså näst allvarligaste kategorin), ansågs för inte länge sedan vara ett ganska normalt område. Under 2011 genomfördes en omfattande studie av Bellevuegården och tre närliggande bostadsområden, varav två redan då betraktades som utsatta med allvarliga problem kopplade till kriminella nätverk.³⁷⁸ I studien noterades det att Bellevuegården förvisso inte ansågs vara ett utsatt område, men att det samtidigt inte var långt ifrån de nivåer av fattigdom, otrygghet och bristande tillit som två närliggande områden (som redan då ansågs vara utsatta) noterades för. En stor skillnad var att de problem som upplevdes av de boende i Bellevuegården sågs som specifika ungdomsproblem – ungdomar stökar, bråkar och skräpar ner vilket ger otrygghet – snarare än som att området hade problem av alla möjliga slag.

Det kan ställas i kontrast mot att de boende i de två grannområdena (som redan då betraktades som utsatta) upplevde att det mesta var oordnat och stökigt. Felparkerade bilar, smutsiga trappuppgångar, överfulla soprum och ett lokalsamhälle där ingenting egentligen fungerade. I de utsatta områdena upplevde de boende att samhällsordningen inte riktigt fungerade, medan de boende i Bellevuegården upplevde det mer som att samhällsordningen stördes av stökiga ungdomar.

Några år senare hade detta förändrats. Detta genom att några mer strategiskt placerade kriminella bosatte sig i området, vilket resulterade i öppen drogförsäljning, skjutningar och en placering på Polisens lista över utsatta områden. Detta i sin tur medförde att somliga valde att flytta ifrån området, vilket kan bidra till att områdets förmåga att nå en positiv utveckling ytterligare försvagas. I detta kapitel ska vi kort gå igenom det arbete som områdespoliserna utfört tillsammans med andra aktörer i området, mot en del av problemen i området. Man kan se detta som ett exempel på hur

³⁷⁸ Gerell (2013).

samverkan och strukturerat samarbete faktiskt kan få effekt, trots de svårigheter som finns i den typen av arbete. Arbetet baserade på EST-samarbetet och SARA-modellen för problemorienterat polisarbete.³⁷⁹

Kartläggning – Problemet

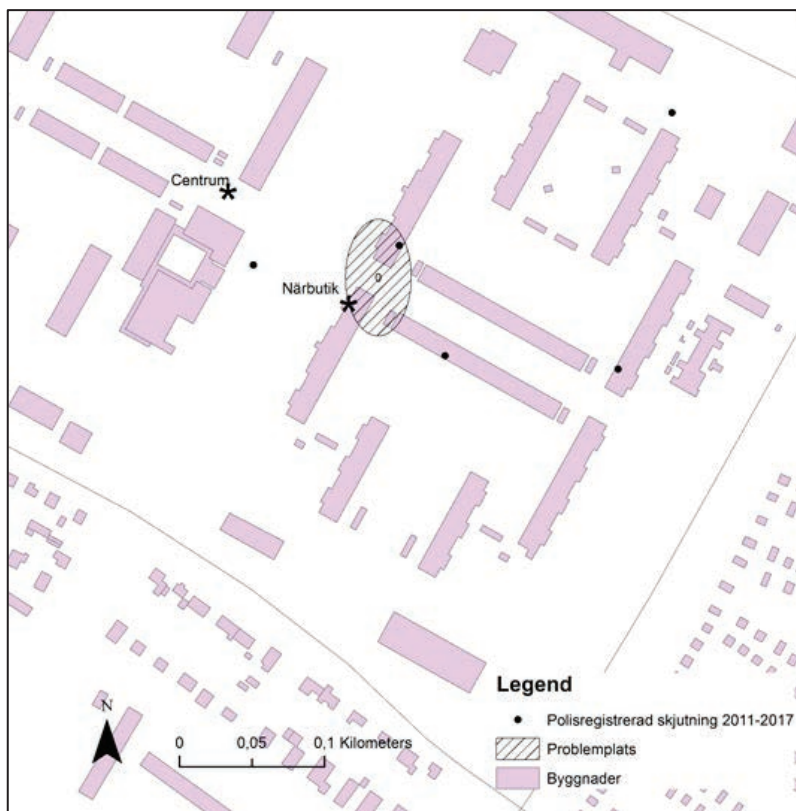
Öppen narkotikaförsäljning hade under några år förekommit vid två gator och i närheten av en liten butik. Från 2013 och framåt förekom det också flera skjutningar. Ungdomsgängen hängde mycket i några närliggande trappuppgångar, vilket identifierades som ett stort problem för de boende som upplevde det som starkt otrygghetsskapande. Vid ett tillfälle var det så många som 70 ungdomar vid platsen och när de boende försökte säga ifrån blev somliga hotade och misshandlade.³⁸⁰ Majoriteten av ungdomarna var dock inte etablerade kriminella och ägnade sig inte åt narkotikaförsäljning, men bidrog ändå till att det blev mer stök och att det hela upplevdes som otrygghetsskapande.

Platsen visas i Figur 20.4, där ungdomsgängets plats markeras med streckad yta. De trappuppgångar som finns på platsen drabbades av mycket stök relaterat till dessa unga män. På andra sidan gatan, vid det lilla centrumet där det finns mataffär, bibliotek och restaurang, förekommer också problem med ungdomsgängen. Prickarna på gatan markerar platser där skjutningar tagit plats. Det är av vikt att här poängtera hur liten denna plats är. Det är en väldigt specifik plats, som är mindre än 100 meter. Egentligen handlar det om några trappuppgångar och ytan utanför och mellan dem.

Att ungdomarna vistades i trappuppgångarna identifierades som ett viktigt problem. Samverkansparterna från kommunen, fastighetsbolaget och Polisen enades om att försöka arbeta för en lösning. Det fanns redan en inarbetad samverkan mellan aktörerna inom ramen för en samverkansöverenskommelse – Trygg i Väster – där Väster var dåvarande stadsområde Väster i Malmö. Detta underlättade, eftersom aktörerna redan kände varandra och var vana vid att samarbeta. Inom ramen för Trygg i väster hade ett strukturerat EST-arbete pågått under en längre tid där Polisen,

³⁷⁹ Brå (2014).

³⁸⁰ Intervju med Ryan Bozorigan, Brå (2018).



Figur 20.4. Karta över Bellevuegården, plats för problem och skjutningar.

fastighetsbolagen och kommunen delade information om aktuella problem, eller potentiella framtida problem, för att aktivt kunna arbeta för att åstadkomma en förbättring.

Orsaksanalys

En orsaksanalys genomfördes tillsammans med MKB Fastigheter och Malmö stad, där flera insatser togs fram för att få bukt med problemet. Områdespoliserna knackade dörr i tre trappuppgångar, för att få ett bättre underlag och upprätta direkt kommunikation med de boende. Av 80 hushåll i de tre trapporna nåddes 43. Av dessa uppgav 84 procent att de sett eller varit med om något i närområdet som genererat otrygghet. Ungdomsgång som hänger i eller utanför portarna lyftes av flertalet fram som den viktigaste faktorn, vilket också kopplades till skadegörelse och nedsmutsning. Vissa av de som svarat upplevde dock ungdomsgänget som

trevligt och kände sig trygga. Men de efterfrågade mer polisiära insatser mot stöket, fler fritidsgårdar, kameraövervakning samt ville stänga ner den lilla butiken där ungdomarna ofta hängde. Några nämnde också att MKB borde ha bättre koll på vilka som bor i trappuppgångarna, kopplat till andrahandsuthyrning.

Många respondenter lyfte fram att området överlag kändes bra, bortsett från det som kopplades till ungdomsgänget. Det var nära till allt, bra grannar och service, bra gemenskap och bra med aktiviteter.

Analysen landade i att det stök som kunde kopplas till ungdomsgänget var det stora problemet ur de boendes perspektiv och en rad olika förslag på åtgärder identifierades för att komma åt det. Problemet bröts sedan ner i flera delproblem, orsaker till dessa delproblem, möjliga åtgärder samt hur det skulle följas upp. Utifrån ett perspektiv om platsen utmynnade analysen i att tillgång till gömställen och svag insyn, kombinerat med öppna ingångar och goda kommunikationer, gjorde platsen attraktiv för ungdomsgängen. Det noterades dessutom att problemen växte i och med att dels ungdomar från andra områden drogs till platsen och att dels yngre ungdomar från närområdet började vistas i denna miljö. I Figur 20.5 visas ett utdrag ur den matris där analysen sammanfattades och åtgärder bestämdes.

Åtgärder

Inom ramen för den samverkan som fanns etablerad mellan fastighetsbolaget MKB, Malmö stad och Polisen gjordes en rad åtgärder. Polisen ryckte ut och körde ut ungdomarna från trappuppgångarna. Detta upplevdes av somliga av ungdomarna som provocerande. Trappuppgångarna blev utsatta för skadegörelse och nedskräpning och MKB svarade med att ersätta trasiga fönster, måla och städa. Trappuppgångarna städades varje morgon, för att de boende inte skulle uppleva obehag. MKB försökte också prata med ungdomarna, men utan resultat.

[illegible]

Figur 20.5. Utdrag ur matris med analys av problem på Bellevuegården.

I nästa steg testades olika situationella insatser, alltså att försöka ändra miljön för att minska problemen. En metod som testats i ett annat bostadsområde var att spela klassisk musik; opera från finska P2 spelades under en period i trappuppgångarna. Det gav dock ingen effekt. Därefter testades att installera ett störande ljud som normalt sett bara ungdomar och djur hör. Ljudet fick dock ingen effekt, ungdomarna verkade strunta i det, medan somliga av de boende klagade.³⁸¹

Kommunen riktade också områdesguider, som försöker slussa sysselsättningslösa ungdomar mot jobb, utbildning eller praktik, till dem som vistades på platsen. Det är en mer långsiktig åtgärd, och det är svårt att säga om den gav någon effekt i detta perspektiv. Flera andra insatser gjordes också. Belysning och buskage sågs över. Elektroniskt lås-system introducerades i trappuppgångarna. Mer patrullerande väktare (trygghetsjour) togs in vid behov. Fritidsaktiviteter anordnades på gården av kommunen och föreningar. Socialtjänsten gjorde riktade insatser mot ungdomar och skolor i området.

Efter att ingen större framgång nåtts, trots flera olika försök till insats från såväl polis som fastighetsbolag och kommunen, valde områdespoliserna i området att testa ett nytt angreppssätt. Istället för att bara köra bort ungdomarna från trappuppgångarna fick de en formell varning om att det skulle komma att räknas som olaga intrång om de vistades i en trappuppgång utan giltigt skäl. De som efter varning återigen påträffades på platsen anmäldes för olaga intrång. Detta resulterade i fem domar för olaga intrång, och verkar ha haft en avskräckande effekt på ungdomarna, som till stor del slutade vistas i trappuppgångarna.

Under denna period förekom dock också bilbränder och en del annan brottslighet och det är möjligt att det var en bi-effekt av insatserna, där ungdomsgäng tog ut sin frustration genom att bränna bilar. Om så verkligen var fallet är inte helt klargjort men det kan vara bra att notera i sammanhanget eftersom detta är något som kan väntas inträffa och det därför är bra att ha en beredskap för när insatser planeras mot ungdomsgäng eller liknande.

³⁸¹ Brå (2018b).

Uppföljning och utvärdering

Polisen fick tidigt indikationer från både boende och fastighetsbolag om att insatsen hade gett positiva resultat, men valde att också göra en uppföljande dörrknackning för att kunna göra en utvärdering. Samma trappuppgångar som hade besökts året innan besöktes igen och 48 hushåll nåddes. Andelen respondenter som uppgav att de sett eller varit med om något som gjort dem otrygga hade sjunkit från 84 procent 2017 till 48 procent 2018. 90 procent av respondenterna uppgav också på direkt fråga att det hade blivit en positiv förändring när det gällde ungdomarna som hängde i trappan.

I öppna svar nämndes också specifikt att såväl trapphänget som tillhörande skadegörelse, nedskräpning och liknande hade minskat. Däremot hade andelen som uppgav sig ha varit utsatta för brott ökat, och de boende efterfrågade huvudsakligen samma saker som året innan – det vill säga fler poliser och fritidsgårdar, kameraövervakning och att det gjordes något åt butiken som upplevdes generera problem.

Enkätsvaren, liksom upplevelsen av situationen hos de tre samverkande parterna – polisen, fastighetsbolaget och kommunen – pekar sammantaget mot att insatsen faktiskt varit framgångsrik. Trappuppgångarna är inte längre lika belastade. Möjligen har också området mer generellt blivit något lugnare, men samtidigt kvarstår givetvis många av problemen i området: bilbränder, offentliga våldsyttningar samt ungdomsgång som stör ordningen.

Slutsatser trappuppgångar

I detta avsnitt har vi kort beskrivit en samverkansinsats för att utifrån ett problemorienterat förhållningssätt försöka lösa ett problem. Detta är ett intressant exempel, eftersom det visar på både svårigheter och möjligheter med denna typ av arbete. Flera av åtgärderna som testades verkade inte få effekt, inklusive den resurskrävande återkommande utryckningen från polisens sida för att köra bort ungdomarna ur trappuppgångarna. Till slut lyckades man dock med gemensamma krafter få problemet att upphöra – eller åtminstone minska rejält. Samtidigt är det viktigt att notera att ungdomarna finns kvar och kan ställa till med stök på andra platser.

Här är det dock möjligt att kommunens insats för att få ungdomarna i jobb eller utbildning kan bidra till att minska problemen på sikt, men det får framtida utvärderingar visa. En poäng med detta är dock just inriktningen mot det specifika. Att "lösa" alla problem i ett utsatt område kan kännas som en omöjlig uppgift. Att åtgärda problem med att ungdomar hänger i trappuppgångar och genererar otrygghet är däremot en hanterbar uppgift. Genom att bryta ner den stora lägesbilden, det utsatta området med kriminella nätverk och ungdomsgäng, i mindre bitar går det också att identifiera sätt att bit för bit hantera problemen; hela tiden utifrån en långsiktig målsättning om att även den stora och till synes omöjliga uppgiften till slut ska kunna hanteras.

21. PLATSER OCH BROTT – EXEMPEL FRÅN NORDÖSTRA GÖTEBORG

Tova Thorén, Isabel Tolsheden & Manne Gerell

Situationell prevention

För att minska brottsligheten är det givetvis önskvärt att få människor att bli mindre kriminella. Ibland är det dock lättare sagt än gjort och ett kompletterande alternativ kan då vara att istället minska brottsligheten genom att göra det svårare eller mindre attraktivt att begå brott. Det handlar då om att förändra den situation där brott begås och kallas följaktligen ofta för situationell prevention.

Situationell prevention kan fungera på en rad olika sätt. En ofta använd sammanställning för metoden är en matris, som delar in arbetet i fem huvudkategorier, med vardera fem olika typer av insatser.³⁸² Det handlar om att:

- Öka ansträngningen för att begå brott.
- Öka riskerna med att begå brott.
- Minska belöningen.
- Minska provokationer.
- Ta bort ursäkten.

Vilka kategorier som är viktigast varierar lite mellan olika brottstyper. Det kan till exempel handla om att minska belöning mer vid egendomsbrott, medan minskade provokationer har större påverkan på våldsbrott. Men överlag ger det här en bra utgångspunkt för att resonera hur vi kan förändra en situation för att minska brottsligheten.

³⁸² Clarke (2017).

I detta kapitel kommer vi framför allt att fokusera på den andra kategorin, att öka riskerna. Den typen av insatser brukar ibland betecknas som avskräckande och det finns en ganska omfattande forskning som visar att kriminella tenderar att överväga riskerna för straff när de bestämmer sig för att begå ett brott. En ökad risk kan alltså förebygga brott, men det är långt ifrån självklart och hur det fungerar varierar mellan olika omständigheter, brott och personer.

”Hot spot-policing”

Ett sätt att utifrån ett platsperspektiv förebygga brott är så kallad ”hot spot”-patrullering. En ”hot spot” är en liten, avgränsad plats – ofta ett avsnitt på en gata, ett torg eller en gård – som har höga nivåer av brott över tid. Det är väl etablerat i internationell forskning att riktade polispatruller mot sådana platser minskar brottsligheten och att det inte heller flyttar brottsligheten till nya platser, utan faktiskt minskar brottsligheten totalt sett.³⁸³ Det hänger troligen samman, åtminstone delvis, med den ovan diskuterade ökningen av risk för kriminella.

Här bör det noteras att detta bara gäller för ”hot spots”; att bara slumpmässigt patrullera på vilka platser som helst ger ingen sådan effekt. Effekten har också visat sig vara större om polisen inte bara passerar platsen, utan stannar, rör sig i området och till exempel pratar med folk på platsen. Då håller den avskräckande effekten i sig längre, men efter ungefär 15 minuter så ger det inte någon vidare ökning av effekten att stanna ännu längre.³⁸⁴ Det har medfört att poliser världen över arbetar efter den så kallade femton minuters-metoden. Åk till en ”hot spot”, etablera närvaro i femton minuter och åk sedan vidare. Det finns inte mycket forskning kring ”hot spot” patrullering i Sverige,³⁸⁵ men det finns ett experiment från Danmark som visar att det kan fungera.³⁸⁶ Den danska studien visar dock också att det finns hinder för att få det att fungera, till exempel att få polisen att faktiskt tillsätta resurser och att upprätthålla motivationen hos poliserna.

³⁸³ Braga m.fl. (2019).

³⁸⁴ Koper m.fl. (1995).

³⁸⁵ Frogner m.fl. (2013); Gerell (2016); Brå (2011).

³⁸⁶ Atterman (2017).

Kameraövervakning

Liksom för ”hot spot-patrullering” finns det omfattande internationell forskning om kameraövervakning. Det är väl belagt att kameraövervakning kan minska brott, men det gäller inte alla brott överallt, utan vissa brott på vissa typer av platser.³⁸⁷ En metastudie visar även på skillnad i brottsförebyggande effekt när det kommer till brottstyp; när det gäller våldsbrott och ordningsstörningar har kameraövervakning begränsad effekt, och det är mest effektivt på så kallade frestelsebrott, som rån och stöldbrott samt mot narkotikabrott.³⁸⁸ Kameraövervakning som enskild åtgärd har alltså enligt forskning på sin höjd marginella effekter på våldsbrott, men i kombination med annat proaktivt polisarbete kan det ge goda resultat.³⁸⁹ Forskningsresultat har bland annat visat att när kameror användes på ett sådant sätt att operatörer i realtid beordrar patruller till platser så visade det på minskningar av våldsbrott.

Det finns risk att kameraövervakningens brottsförebyggande effekt överdrivs. Ett argument mot kameraövervakning som har lyfts är att det skulle kunna medföra att brottsligheten enbart flyttas till andra platser, så kallade överflyttningseffekter. Annan forskning visar däremot att de brottsförebyggande effekterna i samband med kameraövervakning, och andra platsbaserade åtgärder, istället sprider sig till närliggande områden. Generellt sett visar få studier på att överflyttningseffekterna skulle överträffa de brottsförebyggande effekterna.³⁹⁰ Sammantaget kan det nog sägas att kameraövervakning har positiva, men relativt små effekter, även om det också varierar mellan olika platser och brottstyper.

Hittills har vi dock diskuterat den internationella forskningen, men när det gäller kameraövervakning finns också en hel del svenska studier. De uppvisar lite spretiga resultat, där några finner relativt stora effekter på brott eller ordningsstörningar,³⁹¹ medan andra finner små eller obefintliga effekter.³⁹² De flesta av dessa studier är dock inriktade på platser med annan karaktär än utsatta områden, och det kan ifrågasättas hur relevanta de är för denna typ av områden. Ett undantag är en studie av Kronkvist och

³⁸⁷ Piza m.fl. (2019).

³⁸⁸ Brå 2009; Piza m.fl. (2019).

³⁸⁹ La Vigne, Lowry, Markman, och Dwyer (2011); Piza m.fl. (2015); Piza m.fl. (2019).

³⁹⁰ Weisburd, Telep och Braga (2010).

³⁹¹ Kronkvist m.fl. (2019); Priks (2014); Priks (2015).

³⁹² Gerell (2016); Brå (2015).

kollegor som studerade kameraövervakningen i det särskilt utsatta området Sofielund i Malmö och fann positiva effekter, bland annat att kamerorna verkade ha gett ett mer effektivt polisarbete mot öppen narkotikaförsäljning, liksom minskad otrygghet.³⁹³

Det indikerar att kameror kan vara ett bra komplement till andra insatser i utsatta områden. Däremot fann Priks att införandet av kameror i tunnelbanan i Stockholm förvisso minskade brottsligheten, men det gällde bara på de centrala stationerna (som också är de tydligaste ”hot spotsen”), och inte i de utsatta områdena.³⁹⁴

Platsbaserade åtgärder i Göteborg Nordost

Implementering av övervakningskameror runt om i Sverige blir en allt vanligare metod i brottsförebyggande och trygghetsskapande syfte. Inte minst i lokalpolisområde Storgöteborg Nordost, som bland annat innefattar fyra särskilt utsatta områden, ett riskområde och ett utsatt område.³⁹⁵ Här satte polisen i november 2017 upp övervakningskameror som bland annat täcker stora delar av Rymdtorget i Bergsjön, Hammarkullens torg och Hjällbo centrum.³⁹⁶

I en kandidatuppsats analyserades anmälda våldsbrott i offentlig miljö 2014 – 2018 i lokalpolisområde Storgöteborg Nordost.³⁹⁷ Där gick det att se att på Rymdtorget har våld i offentlig miljö minskat från 32 brott 2014 till 11 brott 2018. Medan på Kortedala torg, som saknar kameror, har våld i offentlig miljö ökat från 10 brott 2014 till 23 brott 2018. I en intervju med kommunpoliserna i området beskriver de dock att kameraövervakning generellt inte har inverkan på impulsiva brott.

Kommunpoliserna spekulerar även i att ökningen av våldsbrott på Kortedala torg skulle kunna bero på att polisstationen flyttade från Kortedala torg till Hjällbo 2015. Kommunpoliserna poängterar också att utöver kameraövervakning har minskningen av våldsbrott på Rymdtorget även berott på att ordningsvakter har patrullerat på torget samt att nyckelpersoner

³⁹³ Kronkvist m.fl. (2019).

³⁹⁴ Priks (2015).

³⁹⁵ Noa (2019).

³⁹⁶ Polisen (2018).

³⁹⁷ Thorén och Tolsheden (2019).

har häktats eller sitter i fängelse. Kameraövervakningen har nu utvärderats, och utvärderingen visar att de platser som fick kameror har haft en positiv utveckling vad gäller utvecklingen av våldsbrott jämfört med liknande torg i andra utsatta områden i Göteborg. Däremot visar den inte på någon positiv effekt för stöld- och skadegörelsebrott. Uppklaringen för brott har också ökat på de kameraövervakade platserna, men det handlar om få brott och det är svårt att dra några säkra slutsatser kring vilka effekter som kan knytas till just kameraövervakningen.³⁹⁸ Även om effekterna är osäkra påminner resultaten om de som visades för Sofielund. Det skulle kunna tolkas som att kameraövervakningen kan bidra till att de grupperingar som säljer narkotika och begår våldsbrott påverkas av övervakningen, så att vissa typer av brottslighet minskar.

Kommunpoliserna hävdar dock att de lyckades få bort den öppna narkotikahandeln från Rymdtorget innan kamerorna sattes upp, i och med intensifiering av ”hot spot-patrullering” på torget. Denna minskning av narkotikahandeln skulle indirekt kunna ha lett till minskning av våldsbrott, eftersom narkotikaförsäljare vanligtvis är samma personer som de personer som begår våldsbrott i området.³⁹⁹ Hotspot-insatser har även testats i andra utsatta områden i Göteborg och de positiva effekterna på brottsutvecklingen ser ut att vara något större i de områden som fått kameraövervakning.

Forskning om ”hot spots” är välkänd av polisen, såväl internationellt som i Sverige, och det har under de sista årtiondena blivit en välspridd arbetsmetod. I lokalpolisområde Göteborg Nordost har detta varit en utgångspunkt för arbetet under de senaste åren. Det handlar dock primärt om de utsatta områdena och platser i dessa där det upplevs finnas stora problem med kriminalitet som påverkar de som bor och verkar i området. Det skiljer sig något från traditionella ”hot spots”, eftersom dessa platser har betydligt lägre nivåer av de flesta typer av brott än centrala delar av Göteborg har.

De ”hot spots” det handlar om här är i praktiken ofta lokala centrum i utsatta områden, där lokala kriminella nätverk säljer narkotika och påverkar andra invånares trygghet. Det förekommer också mycket annan

³⁹⁸ Gerell (2019).

³⁹⁹ Thorén och Tolsheden (2019).

brottslighet, men det är inte självklart att det ska betraktas som en ”hot spot” jämfört med stadens centrala delar. Jämfört med nivåerna utanför Göteborgs centrum uppvisar dock flera av dessa ”hot spots” i utsatta områden förhöjda nivåer för brott, som personrån eller våld mot tjänsteman.⁴⁰⁰ Det här pekar dock på att det ibland kan vara lite klurigt att definiera vad som är en ”hot spot”. Het i relation till vad?

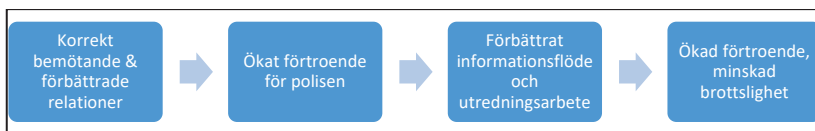
Utifrån data över vilka åtgärder som tillämpats i lokalpolisområdet sedan 2018 framgår att ”hot spot-patrullering” tillämpats drygt 3 619 gånger, vilket utgör mer än en tredjedel av det totala antalet implementerade åtgärder.⁴⁰¹ Generellt sett har Polisen i Nordost de senaste åren arbetat aktivt med att utöka den polisiära närvaron i området – i såväl brottsförebyggande som trygghetsskapande syfte. Trots att det finns indikationer på överflyttningseffekter till gårdarna runt om i bostadsområdena, i samband med platsbaserade åtgärder, menar kommunpoliserna att den upplevda tryggheten bland boende verkar ha ökat i takt med en utökad polisiär närvaro. De menar även att det är viktigt för boende i området att allmänna platser upplevs trygga för att folk exempelvis ska kunna gå och handla i matbutiken på torget utan att känna sig otrygga.

I samband med kandidatuppsatsen genomfördes även ”near repeat- analyser” på personrån. De går ut på att mäta överrisken för upprepade personrån, i tid och rum efter ett begånget personrån. Resultaten visade att överrisken för ett nytt personrån är som högst på samma plats och inom 0–7 dagar efter ett personrån. Detta är en bra förutsättning för polisens ”hot spots-patrullering”, eftersom de utifrån denna vetenskap kan fokusera på platser där personrån tidigare har begåtts, för att förebygga nya sådana. En plats blir helt enkelt temporärt hetare under dagarna eller veckorna efter att ett brott inträffat och det är då särskilt motiverat med patrullinsatser.

Kommunpoliserna beskriver även att de jobbar utifrån korrekt bemötande, vilket handlar om att de strävar mot att vara så korrekta som möjligt vid ingripanden. Detta utlöser färre våldsamma situationer, samtidigt som det leder till bättre relationer till boende i området. Kommunpoliserna

⁴⁰⁰ Ibid.

⁴⁰¹ Ibid.



Figur 21.1. Flödeshypotesen.

menar att detta kan vara en av framgångsfaktorerna till att våld mot polismän tycks minska i lokalpolisområdet.⁴⁰² Arbetssättet kan skapa ringar på vattnet och beskrivs enligt flödeshypotesen (se figur 21.1). Hypotesen kan sättas i relation till den diskussion om negativa spiraler som fördes tidigare (se Kapitel 7), där detta istället kan ses som ett exempel på hur det går att tänka kring att få till positiva spiraler. Flödeshypotesen ovan föreslår att ett korrekt bemötande från polisen kan ge fördelar i utredningsarbetet, genom att fler och bättre tips eller information kommer in, kanske även att fler brott anmäls och/eller att fler vill och vågar vittna. Det kan i sin tur generera positiva effekter i form av ytterligare höjt förtroende för polisen i takt med att effektiviteten ökar⁴⁰³ och brottslighet minskar. Det effektiva polisarbetet kan också generera en större avskräckande effekt och att fler blir fängslade.

Lokalpolisområdet Storgöteborg Nordost använder FAS-teorin som metodologiskt stöd för sitt brottsförebyggande arbete (se kapitel 14). Som tidigare nämnts är utgångspunkten i teorin att ett område kan befinna sig i tre faser och att dessa avgör förutsättningarna för det brottsförebyggande och brottsbekämpande arbetet. Det ska betonas att fasteorin menar att arbete kan och bör ske i alla faser samtidigt, men att den anger ett riktmärke för vilken typ av insatser som bör vara huvudfokus.

Det arbete som ovan beskrivits med kameraövervakning och ”hot spot-patrullering” handlar till stor del om fas 1 och 2. De förbättringar som polisen upplevt inom vissa områden pekar kanske mot att målen med fas 1 delvis är uppnådda. I nästa steg gäller det sedan att upprätthålla detta samt att utveckla arbetet på andra områden och med andra förebyggande metoder.

⁴⁰² Thorén och Tolsheden (2019).

⁴⁰³ Brå (2018a).

I detta kapitel har vi kort diskuterat några platsbaserade arbetsmetoder utifrån hur ett lokalpolisområde i Göteborg arbetar. Liknande exempel finns från många delar av Sverige och denna typ av arbetssätt är i linje med vad forskningen säger om effektivt situationellt arbete. Liksom för många andra brottsförebyggande åtgärder finns det dock inte så många utvärderingar av sådant arbete i Sverige. Att utgå från nationell och internationell forskning om hur brottsligheten kan förstås och förebyggas skapar dock en bra grund för att också kunna åstadkomma resultat – och idealt kan detta i framtiden mer ofta komma att kombineras med grundliga utvärderingsinsatser, för att utröna vilka effekter som kan uppnås.

22. POLISEN OCH SOCIAL PREVENTION – LÄTTARE SAGT ÄN GJORT

Manne Gerell

Social prevention

Vi har i tidigare diskuterat vad som till stor del kan hänföras till situationell prevention; alltså att försöka påverka miljön så att det blir mindre attraktivt att begå brott och därmed minska brottsligheten. Ännu bättre för att vända utvecklingen i utsatta områden skulle vara att få färre personer att vilja begå brott, eller åtminstone att få dessa att begå färre brott. Att förändra människors brottsbenägenhet kan kallas social prevention och innefattar ofta att förändra hur människor ser på sina handlingsalternativ eller på vad som är rätt och fel. Det finns en rad olika exempel på hur polisen arbetar med social prevention i Sverige och i det här kapitlet ska vi diskutera två av de vanligare metoderna. Båda metoderna används i utsatta områden i Sverige idag, men som vi ska visa vet vi inte riktigt vilka effekter de har eller kan tänkas komma att ha.

Orossamtal

Den första metoden är orossamtal, eller bekymringssamtal som det ibland kallas utifrån sin norska förlaga. Orossamtal var en metod som utvecklades av Björn Övrum vid den norska polisen på 1990-talet, ursprungligen i samband med försök att hantera en högerextrem miljö i Oslo.⁴⁰⁴ Vad samtalet handlar om hörs egentligen på namnet; det är ett samtal för att uttrycka en bekymring eller oro över utvecklingen hos ett barn eller en ungdom. I Norge finns det visst lagstöd och nationella riktlinjer för hur det ska användas, men i Sverige finns inget sådant och det varierar hur

⁴⁰⁴ Politidirektoratet (2011).

det används, av vilka anledningar det används, samt hur målgruppen bestäms. Samtalet föranleds av att barnet/ungdomen antingen misstänks ha begått ett brott eller på ett annat sätt har hamnat i en negativ utveckling, till exempel genom att umgås med kriminella gäng. Exakt vilka orsaker som är utgångspunkten, vilka åldrar det riktas mot samt hur samtalet genomförs, varierar troligen rätt mycket i Sverige. Men vi vet att olika varianter av orosamtal genomförs i flera delar av landet. Kärnan i det hela – att det är ett samtal med ett barn eller en ungdom och dennes föräldrar, för att uttrycka samhällets oro – torde dock vara relativt konstant, liksom målet – att få ungdomen och/eller dennes föräldrar att ändra sitt beteende, så att den negativa utvecklingen kan brytas.

Hur det fungerar i Norge

Eftersom det inte finns några tydliga riktlinjer i Sverige kan det vara av intresse att skriva något kort om hur det fungerar i Norge. Bekymrings-samtalet är upplagt så att polisen utifrån en kartläggning av behov ställer öppna frågor och vid behov använder tystnad för att ge barnet möjlighet att utveckla sina svar. Det betonas att samtalet med barnet bör fokusera på positiva sidor hos barnet och dess utveckling, medan konsekvenser och mer negativt laddade diskussioner primärt ska hållas med föräldrar. Målsättningen är att stoppa en negativ beteendeutveckling hos barnet, vilket kan göras genom att ge motivation och en känsla av att vara delaktig i sin egen utveckling.

Ett upplägg som föreslås av politidirektoratet är att ha ett inledande samtal med både föräldrar och barn, där information ges om bekymringssamtal och hur det skiljer sig från ett förhör, liksom information om polisens befogenheter och plikt i relation till barnet. I ett eventuellt individuellt samtal med barnet ska fokus läggas på positiv utveckling. Om något framkommer i samtalet med barnet som föräldrarna måste informeras om, ska barnet upplysas om detta och ges möjligheten att själv berätta för föräldrarna, om så önskas.

Ett samtal med föräldrarna utan barnet anges vara av stor vikt, eftersom föräldrarna är polisens närmaste samarbetspartner i relation till barnet. Rekommendationen är att utgå från det som föranlett samtalet och be föräldrarna reflektera kring det samt kring potentiella orsaker och lösningar som kan identifieras, i relation till bekymringssamtalets upprinnelse. En

trappbild kan visas för föräldrarna, för att åskådliggöra hur barnet kan gå i riktning mot mer kriminellt beteende eller mindre, och för att betona att det är ett val som görs. Information ges också om konsekvenser av eventuella straffbara handlingar. Om föräldrarna så önskar kan polisen också ge konkreta råd, avseende till exempel vilka tider barnet får vara ute.⁴⁰⁵

I en avslutande del av samtalet samlas slutligen föräldrar och barn igen. Då får barnet information om vad föräldrarna blivit eniga om, samtidigt som barnet ges möjlighet att berätta sådant som eventuellt framkommit vid samtalet med polisen. Här informeras det också om, om polisen anser det nödvändigt, att kontakta andra aktörer, exempelvis skolan eller socialtjänsten.⁴⁰⁶ Om socialtjänsten har deltagit i samtalet kan det också vara bra att ha ett avslutande samtal mellan polis och socialtjänsten ensamma. Det betonas att det är viktigt att inte ge orealistiska förväntningar på hjälp eller stöd i samband med samtalet, liksom att polisen inte intar en terapeutisk eller behandlande roll.⁴⁰⁷

Som vi nämnt ovan kan orossamtal delas in i två olika typer. För det första finns de orossamtal som grundas på en oro, men där det inte finns något faktiskt brott som ungdomen begått (som polisen känner till i alla fall). Dessa samtal är frivilliga, även om det kan diskuteras hur pass frivilligt det faktiskt upplevs av föräldrar och barn.⁴⁰⁸ Ursprunget till oron kommer antingen från polisen själv, eller från skola eller föräldrar som kontakter polisen, på grund av en oroväckande utveckling hos den unge. För det andra finns en typ av orossamtal som handlar om ungdomar som misstänks för ett brott och är i straffbar ålder, alltså över 15. Här kallas ungdom och föräldrar till polisstationen för ett samtal och dessa orossamtal är obligatoriska. Även om detta samtal i teorin ska hållas på polisstationen så förekommer det också att det hålls i någons hem eller på en skola.⁴⁰⁹

Orossamtal i Sverige

Där det i Norge alltså finns en nationell vägledning för hur samtalet ska byggas upp är det mer ordnat i Sverige, där det verkar ta olika former

⁴⁰⁵ Politidirektoratet (2011).

⁴⁰⁶ Barnevernet på norska.

⁴⁰⁷ Politidirektoratet (2011).

⁴⁰⁸ Gran (2017).

⁴⁰⁹ Ibid.

och kan utföras av olika aktörer.⁴¹⁰ Det finns ingen nationell dokumentation att utgå från, men några utvärderingar av metoden som kan ligga till grund för en beskrivning. Att metodens syfte är att förebygga brott eller annat oönskat beteende bland unga är en minsta gemensam nämnare. Flera olika namn på metoden finns också, till exempel orossamtal, bekymringssamtal, allvarssamtal, förstagångssamtal och framtidssamtal. I Linköping var det tänkt att fungera genom att samhället markerar att något är fel och upplyser om framtida konsekvenser, samt eventuellt erbjuder ungdomen och/eller familjen stöd för att kunna komma tillrätta med problem.⁴¹¹ I Stockholm inriktade det sig mot barn under 15 år som för första gången blivit anmälda för brott och inte sedan tidigare var aktuella hos socialtjänsten.⁴¹²

Den metod som testades i Linköping innefattade ett samtal på totalt cirka 1 timme, varav 10–15 minuter i inledningen med polis, för att prata om möjliga framtida konsekvenser. Resten av samtalet sköttes av socialsekreterare. Socialsekreteraren skriver efter samtalet en förhandsbedömning med ett förslag på om en utredning (11 paragraf, 1 SoL) ska genomföras eller inte. Stöd kan också erbjudas oberoende av eventuell utredning, men om varken behov av stöd eller utredning konstateras avslutas ärendet.⁴¹³

På ett liknande sätt genomfördes orossamtal med förstagångsförbrytare i Skärholmen i Stockholm, där ungdomar kallades till ett samtal av socialtjänsten inom 24 timmar efter att ett brott begåtts,⁴¹⁴ eller så genomförs samtalet inom 48 timmar från det att brottet begåtts.⁴¹⁵ Samtalet ska hållas i en positiv anda och utgå från den unges egna reflektioner, polis närvarar vid samtalet, men det hålls i socialtjänstens lokaler. Om barnet är över 15 år får dock samtalet en något annorlunda karaktär, eftersom barnet då är straffmyndigt och en förundersökning är inledd. Det innebär att samtalet mer får en karaktär av att redogöra för processen och vad som kommer att hända.⁴¹⁶

⁴¹⁰ Andersson (2010); Trelleborgs kommun (2011); Stockholms stad. Personlig kommunikation polisen Göteborg, polisen Malmö, polisen Botkyrka, kommunen Huddinge.

⁴¹¹ Andersson (2010).

⁴¹² Stockholms stad (2011).

⁴¹³ Andersson (2010); Stockholms stad (2011).

⁴¹⁴ Stockholms stad (2011).

⁴¹⁵ Ibid.

⁴¹⁶ Ibid.

Effekter av orossamtal

Att ett samtal med en ung person på glid och dennes föräldrar skulle kunna bidra till positiva effekter på den unge personens beteende låter fullt rimligt. Samtidigt är det bara ett samtal och att förändra människors beteende är inte helt lätt. Vilka effekter har då noterats av orossamtal i de utvärderingar som gjorts?

Den variant av orossamtal som användes i Linköping för förstagångsförbrytare under 15 år utvärderades och där noterades att 16 av 108 barn som haft orossamtal återföll i brott. Detta jämfördes med året före orossamtalen, då 46 av 227 återföll i brott. Även om det alltså var en lägre andel av de som fick orossamtal som återföll i brott, är skillnaden inte statistiskt signifikant. Dessutom var det bara 108 av 200 barn som fick orossamtal och de som inte fick det kännetecknades av egenskaper som kan peka mot en högre benägenhet att återfalla i brott.⁴¹⁷ Utvärderingen visar därmed inte på några effekter av orossamtalen. Den utvärdering som genomfördes i Stockholms stad uppvisar mer positiva resultat, som pekar mot att orossamtalen kan ha haft en effekt på att minska brottsligheten. Dels genom att de som fick orossamtal hade lägre grad av återfall än samtliga unga förstagångsförbrytare och dels genom att andelen återfall sjönk när orossamtalen infördes. Även här finns dock skillnader mellan kontrollgruppen och de som fick orossamtal, vilket gör att det finns en viss osäkerhet kring den positiva effekten.⁴¹⁸

Det danska justitieministeriet har i en rapport redovisat resultat från en rad utvärderingar av bekymringssamtal.⁴¹⁹ Huvudanalysen kring effekter utgår från en jämförelse av 1 214 barn i åldern 10–17 år som haft bekymringssamtal, jämfört med en kontrollgrupp med 12 462 barn som har registrerats för brottslighet 2011–2012, men som inte haft bekymringssamtal. Det finns ingen signifikant skillnad mellan grupperna i analysen. I en sekundär analys studeras också hur ungdomsbrottsligheten har utvecklats i kommuner/polisområden där bekymringssamtal använts jämfört med platser där det inte har använts. Totalt redovisas fyra olika jämförelser.

⁴¹⁷ Andersson (2010).

⁴¹⁸ Stockholms stad (2011). Kontrollgruppen var äldre (under 16 år) än gruppen som fick orossamtal (under 15 år), och i tonåren tenderar brottsligheten att öka under den tidsperioden. Dessutom återföll samtliga 8 av de som fick orossamtal vilka sedan tidigare var aktuella hos socialtjänsten, medan det ej preciseras hur stor andel av kontrollgruppen som tidigare var aktuella hos socialtjänsten.

⁴¹⁹ Pedersen (2013).

När det gäller Köpenhamn, Kolding och Fredriksberg kan ingen effekt av bekymringssamtal noteras, medan det eventuellt finns en positiv effekt av bekymringssamtal i Silkeborg. Rapporten drar slutsatsen att det inte går att säga om bekymringssamtalen haft en kriminalpreventiv effekt.⁴²⁰

I Norge finns inga effektstudier av orossamtal, men en intervjustudie med avhoppare från en nazistisk miljö visar att de upplevde orossamtalen som viktiga för deras beslut att hoppa av.⁴²¹ Det är ett intressant fynd, men säger egentligen ingenting om effekten då det inte finns någon kontrollgrupp. Senare erfarenheter pekar också mot att metoden inte verkat fungera lika bra för islamister som för nazister.⁴²² Att orossamtal upplevs som positivt är dock ett ganska återkommande tema. Såväl deltagare, barn och föräldrar, som utförare – oftast polis och/eller socialtjänst upplever metoden positivt.⁴²³

Sammanfattningsvis kan vi alltså konstatera att det inte egentligen finns någon evidens för att orossamtal fungerar. Den mest positiva effekten noterades i Skärholmen i Stockholms stad, men även där är det svårt att dra några säkra slutsatser, eftersom kontrollgruppen skiljer sig från den grupp som fick orossamtal. Det framstår inte som orimligt att orossamtal kan fungera, men att det i så fall fungerar olika bra för olika grupper. Vi vet helt enkelt inte utifrån den begränsade forskning som än så länge finns. Samtidigt verkar de flesta involverade uppskatta orossamtalen och ett fortsatt utvecklings- och utvärderingsarbete skulle kunna ge bättre svar. Om det går att få ungdomar på glid att ändra riktning genom ett samtal skulle det kunna vara ett väldigt viktigt redskap för att vända utvecklingen i utsatta områden.

Sociala insatsgrupper

Orossamtal är bara ett samtal och även om det ibland hålls uppföljande samtal är det kanske inte realistiskt att förvänta sig särskilt stora effekter av det. En mer långtgående insats, som bygger på liknande principer, är sociala insatsgrupper (SIG). Insatsen är sprungen ur ett förslag i en utred-

⁴²⁰ Pedersen (2013).

⁴²¹ Olsen (2011).

⁴²² Björge (2015).

⁴²³ Stockholms stad (2011); Andersson (2010); Pedersen (2013).

ning från 2010, som hade till uppdrag att lämna förslag som skulle motverka rekrytering till kriminella grupperingar. I förslaget konstaterades att det krävs ”tidiga, tydliga och samordnade insatser mot ungas brottslighet och beteenden som innebär en risk för brottslighet”.⁴²⁴ För att uppnå detta föreslogs inrättande av SIG, där socialtjänst, polis och skola på lokal nivå skulle samverka för att motverka rekrytering till kriminella nätverk. Under 2011 startades detta upp, på initiativ av polisen i 12 kommuner och verksamheten växte sedan snabbt för att under 2015 omfatta mer än 50 kommuner.⁴²⁵

Liksom för orosamtal varierade det vilka målgrupper det riktades mot, där somliga valde mycket unga personer som ännu inte begått brott, medan andra riktade sig mot personer som redan var kriminella. Båda typerna av insatser skulle kunna ha stor betydelse för utsatta områden. Det finns en stor potential för förbättring av situationen i de områden där kriminaliteten har stor påverkan på lokalsamhället. Dels genom att få folk att inte begå brott och/eller involvera sig i kriminella nätverk och dels genom att få dem som redan börjat begå brott och/eller är involverade i kriminella nätverk att sluta. Nedan ska vi gå igenom hur SIG är tänkt att fungera liksom vad vi vet om dess effekter.

SIG i praktiken

Sociala insatsgrupper är en samverkansform för att hantera ungdomar, i vid bemärkelse, som är aktiva i – eller på väg in i allvarlig kriminalitet och/eller kriminella nätverk. De viktigaste aktörerna i SIG är normalt socialtjänsten och Polisen samt skolan i de fall det rör sig om en ungdom i skollåldern.⁴²⁶ Andra aktörer, som i varierande grad involveras, är bland annat Arbetsförmedlingen, kriminalvården, vårdinstanser samt i vissa fall ideella organisationer och näringsliv.⁴²⁷ Vad som definieras som ungdom varierar, som vi nämnt ovan, mellan olika platser.

⁴²⁴ SOU 2010:15.

⁴²⁵ Socialstyrelsen (2016).

⁴²⁶ Ibid.

⁴²⁷ Sarnecki (2017); Socialstyrelsen (2017).

I Linköping var intervallet för att inkluderas 13–25 år,⁴²⁸ medan det i Rinkeby-Tensta (Stockholms stad) var 20–29 år.⁴²⁹ Det vanligaste åldersspannet verkar vara 12–20 år.⁴³⁰ Detta speglar delvis något olika inriktningar på arbetet, där somliga har en verksamhet som påminner om avhopparverksamhet, inriktat mot personer som redan är tydligt involverade i kriminalitet, medan andra har en verksamhet som är mer förebyggande, inriktat mot yngre individer som inte är lika tungt kriminella.

SIG utgår från att den som är föremål för insatsen lämnar sitt samtycke till deltagande och till att de involverade myndigheterna kan dela information mellan varandra, vilket då bryter den sekretess som annars gäller. När samtycke är lämnat kan myndigheterna öppet diskutera den deltagande personens situation och samverka för att genomföra åtgärder som ska förbättra situationen. Socialtjänsten ansvarar normalt för att genomföra en utredning där behov av stödinsatser klarläggs. Ofta finns också en samordnare på socialtjänsten som driver samverkansarbetet med andra aktörer, men det varierar mellan olika platser hur det ser ut.⁴³¹

Ibland är samordnaren den person som ungdomen har mest kontakt med och någon denne känner förtroende för, men ibland finns det också en särskild funktion för detta, en lots.⁴³² Inom ramen för samverkansmöten träffar ungdomen de samverkande myndigheterna för att diskutera vilka behov som finns och vilka åtgärder som kan komma på tal. En individuell åtgärdsplan upprättas, för att möta de behov som finns hos ungdomen för att inte delta i/sluta delta i brottslig verksamhet. Exakt hur detta ser ut varierar också mellan olika platser och i vissa fall verkar ungdomarna inte själva känna till åtgärdsplanen.⁴³³

De involverade myndigheterna samordnar sin verksamhet, men är själva ansvariga för respektive åtgärder. I praktiken handlar det om att de involverade aktörerna utför sin vanliga verksamhet, fast kanske i högre doser och mer riktat. För Polisen är den vanligaste åtgärden att hålla ungdomen under uppsikt på olika sätt samt att värdera eventuell hotbild: skolan kan

⁴²⁸ Johansson och Kangasvieri (2013).

⁴²⁹ Sarnecki (2017).

⁴³⁰ Socialstyrelsen (2017).

⁴³¹ Socialstyrelsen (2016); Socialstyrelsen (2017).

⁴³² Socialstyrelsen (2017).

⁴³³ Socialstyrelsen (2016).

anpassa skolgången eller ge extra stöd, kultur och fritid bistår med fritidssysselsättningar, vården med vård och förklaringar av vård, Arbetsförmedlingen med arbete eller praktik och så vidare.⁴³⁴ Socialtjänsten samordnar verksamheten och samordnarna beskriver att samverkan är viktigt och hur denna skapar en större tydlighet och trygghet, såväl för myndigheterna som för ungdomen är centralt.

Effekter av SIG

Flera studier har berört deltagares upplevelse av SIG, och den brukar likasom för orossamtalen generellt vara positiv. Både deltagande myndigheter och ungdomar upplever att SIG ger ett mervärde och det upplevs också kunna minska brottsligheten.⁴³⁵ Två effektutvärderingar har också genomförts: en av socialstyrelsen på 64 ungdomar i 24 kommuner/stadsdelar och en i Stockholms stad, Rinkeby-Tensta.

Socialstyrelsens utvärdering visar att ungdomarna i SIG fick något annorlunda insatser än en jämförelsegrupp, framför allt skiljde det sig genom att ungdomarna i jämförelsegruppen ofta hade fått påföljden ungdomstjänst, medan det inte gällde ungdomarna i SIG. Efter sex månader följdes resultaten upp och det fanns då inga skillnader när det gäller brottslighet. Däremot hade ungdomarna i SIG fått mer psykostimulantia, som bland annat används mot ADHD, än jämförelsegruppen och fler i SIG-gruppen ansågs behöva fortsatta insatser.⁴³⁶

Det sistnämnda, att fler insatser upplevs behövas för ungdomarna i SIG-gruppen, kan tolkas som att det inte fungerat. Men en annan tolkning är att SIG lett till en bättre och mer långsiktig förståelse för problemen. Här ska det också betonas att det var ett litet urval av personer och en kort uppföljningsperiod, så alla skillnader mellan grupperna bör tolkas med försiktighet. Brottsligheten minskade inte i SIG-gruppen jämfört med jämförelsegruppen, men större och mer långsiktiga studier behövs för att ge oss bättre kunskap.

⁴³⁴ Socialstyrelsen (2017).

⁴³⁵ Johansson och Kangasvieri (2013); Zamparutti (2016a; 2016b).

⁴³⁶ Socialstyrelsen (2017).

I den utvärdering som genomfördes i Stockholm, var också såväl antalet deltagande som uppföljningstiden väl kort för att dra några säkra slutsatser.⁴³⁷ De resultat som framkom var dock något nedslående för projektet. Deltagarna, som här var mellan 20 och 29 år gamla, jämfördes med de 100 mest kriminella i områdena som inte deltog i programmet, men som var i samma ålder som deltagarna vid det senaste registrerade brottet. Deltagarna i SIG ökade sin brottslighet när de deltog i insatsgruppens arbete, varefter det sjönk. Ungefär samma mönster finns för de andra kriminella i området.

Det ser alltså inte ut som att deltagarna i SIG haft en mer positiv utveckling än andra kriminella.⁴³⁸ Att personer som säger sig vilja sluta med brott, ger myndigheterna samtycke till att dela information, och får stödsatser för att sluta begå brott inte får en mer positiv utveckling än de 100 mest kriminella personerna i området, kan betraktas som ett synnerligen negativt resultat av projektet. Det finns dock en positiv utvecklingstendens i utvärderingen och det är att deltagarna i SIG i mindre utsträckning verkar begå brott med andra. Det kan ses som en indikator på att dessa delvis lämnat de kriminella nätverken även om de fortsatt begår brott, vilket i sig kan ses som positivt och möjligen på sikt kan yttra sig i fler positiva utfall.

Sammantaget visar dock de få utvärderingar som hittills gjorts på sociala insatsgrupper inte på att det verkar minska brottsligheten hos deltagarna jämfört med gängse arbetsmetoder.

Slutsatser orossamtal och SIG

I detta kapitel har vi kort gått igenom två av de viktigare metoder som Polisen har för att minska individens brottsbenägenhet, social prevention. Dessa metoder syftar till att få unga att inte dras in i kriminella miljöer och/eller att sluta begå brott samt lämna kriminella miljöer. Den typen av åtgärder har stor potential för att bidra till att vända utvecklingen i utsatta områden, men social prevention är svårt och de utvärderingar som hittills genomförts visar inte på något stöd för att varken orossamtal eller sociala insatsgrupper fungerar.

⁴³⁷ Roxell (2017).

⁴³⁸ Ibid.

Det betyder inte att vi kan fastslå att det inte fungerar, men däremot att det inte finns någon tydlig evidens för det. För att dessa metoder ska uppnå större framgång krävs det att vi tar reda på om – och i så fall för vem, under vilka omständigheter och hur – det fungerar i ett fortsatt utvecklings- och utvärderingsarbete.

Erfarenheter från internationell forskning har visat att det finns fungerande socialpreventiva metoder.⁴³⁹ Även om dessa ofta har en lite mer medicinsk inriktning med till exempel kognitiv beteendeterapi (KBT), så är det inte omöjligt att även andra metoder kan ge stora effekter. Det bör utforskas noggrannare, så att vi kan få redskap att förverkliga den potential som finns i att få unga individer att inte välja brottsligheten som alternativ.

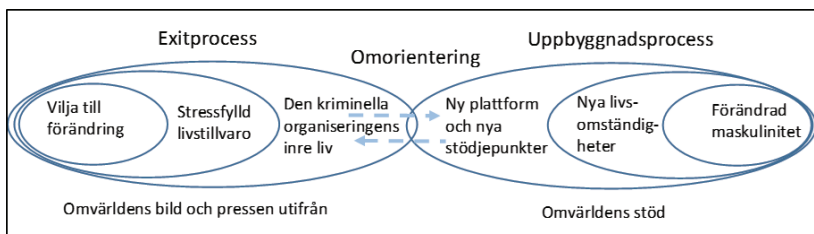
Fördjupning: Att lämna⁴⁴⁰

Hur går det till att lämna de typer av kriminell organisering som finns i utsatta områden? Det handlar dels om mer lösa nätverk som kontinuerligt ändrar form, dels om en släktsbaserad organisering som har en fastare struktur. Utifrån amerikansk forskning är man medlem i ett gäng under ganska kort tid, det vill säga ett till två år. Hur förhållandena ser ut i Sverige, med både en mer lös och fast organisering, finns det ingen forskning om. Kriminalvården menar att det finns skillnader mellan mer traditionella gäng som mc-gäng och de som kallas för 90-talisterna. De senare är multikriminella, räds inte fängelsevistelse, har svag motivation till förändring och ser perioden i fängelset mer som ett led i en kriminell karriär. Vad vi vet, är att precis som att det sker ett kontinuerligt tillflöde, lämnar eller önskar många att lämna den kriminella banan efter ett antal år. Vad är det då som är betydelsefullt för att ändra livsbana?

I den tidigare nämnda studien ”Vägen ut ur gänget” intervjuar Forkby, Kuosmanen och Örnlinde ett antal män om varför de lämnar den kriminella banan bakom sig. Det handlar inte i första hand om gäng i utsatta områden, men resultat och slutsatser är sannolikt likartade. Författarna menar att exitprocessen pågår under lång tid och är mycket komplex.

⁴³⁹ Abt och Winship (2017).

⁴⁴⁰ Denna del är skrivet av Per-Olof Hallin. Innehållet bygger på Forkby m.fl. (2019) men är omarbetad och anpassad till denna bok. Figur är utvecklad av denna boks författare.



Figur 22.1. Lämnprocessens olika beståndsdelar.

Lämnprocessen, från att börja fundera på att lämna gruppen till att ha fått en ny plattform, kräver flera samverkande faktorer på individ-, familje-, grupp-, lokal- och samhällsnivå. De behöver ett omfattande och varierande stöd för att bygga upp ett nytt liv. Ett stöd som kan försvåras genom att samhällets olika system är specialiserade och inte alltid samordnade.

Exit, omorientering och uppbyggnad

Att lämna en kriminell organisering är en process som består av att lämna sitt tidigare liv, men också att bygga upp ett nytt med nya stödjepunkter. I huvudsak består den av två huvudprocesser (se figur 22.1). En Exitprocess där det kriminella livet omprövas och en Uppbyggnadsprocess som inleds med en omorientering och där nya stödjepunkter söks för att ändra livsinriktning. Dessa processer är inte enkelriktade, utan kan innehålla både "push- och pullfaktorer" som vid olika tillfällen kan fungera motiverande till att lämna, återgå eller stanna kvar i ett kriminellt sammanhang.

Utgångspunkten i en exitprocess är att individen verkligen vill förändra sitt liv. De anledningar som en gång fanns för att börja med kriminalitet och att samarbeta med andra i en kriminell organisering börjar allt mer att ifrågasättas. Förhoppningar som var en drivkraft har inte blivit uppfyllda. Hos individen växer det fram ett ifrågasättande och en kognitiv öppning där han (i de flesta fall) omprövar sitt tidigare liv. Denna process sker i samspel med att nya möjligheter öppnas till ett nytt liv, ett liv som upplevs som attraktivt med nya livsomständigheter. Det kan även finnas andra aspekter som påverkar viljan till förändring. Ålder och personlig mognad är två sådana faktorer. En stressfylld tillvaro, där allt från att ständigt för-

hålla sig till hot och våld och ytterst en rädsla för att bli dödad, till ekonomiska problem i form av skulder eller vara jagad av kronofogden, är en annan. Ytterligare en faktor utgörs av en desillusion över hur relationer utvecklats i den kriminella världens inre liv. Det blev inget broderskap utan tillvaron kännetecknades mer av ständig kamp mellan individer och olika former av svek. Även rollfördelningen inom den kriminella organisationen kan komma i konflikt med andra roller som man vill utveckla som exempelvis att vara en god förälder. Det maskulinitetsideal som formar gängidentiteten blir successivt ifrågasatt och omkonstrueras mot ett som mer betonar ansvarstagande och omsorg. Slutligen påverkas exitprocessen av det tryck som samhället riktar mot de kriminellt aktiva, allt från att ständigt vara påpassade av polis och andra myndigheter och riskera fängelsestraff, till att känna sig stämplad och uppleva missaktning av utomstående på grund av sin kriminalitet.

Samtidigt som det pågår en exit- och omorienteringsprocess sker det successivt en uppbyggnad av ett annat liv. Istället för de kriminella sammanhang som man ingått i handlar det nu om att bygga en ny plattform och finna nya stödjepunkter. Det handlar om att få arbete, boende och fungerande sociala relationer med släkt och nya bekantskaper. Det är viktigt att få en ordnad ekonomi och acceptera att inkomsterna drastiskt skiljer sig från dem man kanske periodvis kunde tjäna på kriminaliteten. I grunden handlar det om att få ett arbete eller praktik som ger en inkomst som är möjlig att leva på, vilket också inkluderar att ha råd med en egen bostad. Särskilt viktigt är det att utveckla bekantskaper och relationer som skiljer sig från dem man hade i den kriminella världen. För många har den avgörande vändpunkten varit att träffa en partner och få barn eller återknyta kontakten med tidigare barn. Det är också i förhållande till dem som en ny maskulinitet kan utformas. Den bygger på ansvar och omsorg om sin partner och sina barn, men även om den egna personen. Självkontroll, måttfullhet, lugn och självacceptans är andra viktiga aspekter i en sådan maskulinitet. Den inom kriminaliteten dominerande makt- och dominanslogiken ersätts av en omsorgsetik. En sådan nyorientering kan för vissa leda till att man vill bli en förebild för andra som vill lämna kriminaliteten bakom sig. För andra kan det innebära att man helt förskjuter det gamla livet och lämnar det bakom sig.

Precis som i exitprocessen kan aktörer och myndigheter ha betydelse för hur utgången blir. Den omorientering som krävs fordrar ofta stöd som omfattar hjälp med att komma bort från den miljö och bostadsort där man har sina tidigare vänner. Det handlar också om att få hjälp med utbildning och praktik samt att få ordning på ekonomin. Att under denna process få tillitsfulla och uthålliga relationer med myndighetspersoner är något som ofta betonas. Att lämna ett kriminellt sammanhang är ingen enkel process. Det handlar om att bygga upp ett helt nytt livssammanhang och ändra synen på sig själv. Många gånger kan individen uppleva bakslag och gå tillbaka till sina gamla vänner. Att inte ge upp och kunna visa på möjliga exitvägar är därför viktigt för de myndigheter och organisationer som tar sig an denna viktiga stödjande uppgift.

23. SAMVERKAN I BROTTSFÖREBYGGANDE ARBETE: EXEMPLET SLUTA SKJUT – TILLSAMMANS FÖR ETT TRYGGT MALMÖ

Anna-Karin Ivert, Caroline Mellgren & Josefin Nilsson

Inledning

När Polisen genomgick den största omorganisationen i modern tid, den 1 januari 2015, var det med syftet att förstärka det lokala perspektivet och den lokala samverkan i det brottsförebyggande arbetet. Målet är att när aktörer samverkar och utgår från en samsyn på lokala problembilder, skapas ett mervärde som leder till mer framgångsrika insatser. Men detta förutsätter att samverkan är *möjlig*, att aktörer som Polisen och kommuner har förmågan och förutsättningarna att samverka. Polisen och kommuner har haft i uppdrag att samverka under många år, ändå är det inte självklart att det fungerar eller att det finns en förståelse för varandras respektive uppdrag, möjligheter och begränsningar.

Ett problem som kräver insatser genom samverkan mellan flera aktörer är skjutvapenvåldet, som har ökat kraftigt i Sverige de senaste 20 åren och utvecklats till ett problem med stora konsekvenser. Ökningen har varit konstant sedan 1990-talet men intensifierats de senaste åren. Våldet påverkar inte bara de som är direkt berörda utan skulle även kunna ha effekter i form av ökad otrygghet i andra delar av befolkningen. I en undersökning från 2013, där otryggheten bland befolkningen i ett område i Malmö studerades (Oxie), framkom att skjutningarna de senaste åren påverkat tryggheten negativt för en dryg tredjedel av dem som deltog i undersök-

ningen. De som besvarade enkäten uttryckte bland annat att det inte spelade så stor roll *var* skjutningarna skedde, utan att det fanns en oro för att vem som helst skulle kunna drabbas, var som helst.

Fler uttryckte även en oro för att deras närstående skulle drabbas och en mer allmän oro för hur Malmö som stad skulle utvecklas.⁴⁴¹ Det dödliga våldet bland kriminella grupper i Malmö har ökat under de senaste åren, även skjutningar som inte leder till dödlig utgång men till personskador eller fara för allmänheten, har blivit vanligare.⁴⁴² Skjutningarna i Malmö har varit spridda över stora delar av staden, men några områden har drabbats betydligt mer än andra och ungefär hälften av alla skjutningar har skett i något av Malmös mest utsatta områden.⁴⁴³

I ett försök att stävja den här utvecklingen påbörjades i februari 2018 arbetet med projektet ”Sluta skjut – tillsammans för ett tryggt Malmö” (härefter benämnt Sluta skjut). Sluta skjut är ett pilotprojekt inom vilket den amerikanska strategin ”Group violence intervention” (GVI) för första gången prövas i en svensk kontext, för att undersöka om detta är en metod som kan bidra till att minska det grova våldet och framförallt användandet av skjutvapen i kriminella miljöer. En förutsättning för att GVI ska fungera är samverkan mellan olika aktörer, som alla tillför de resurser och kompetenser som krävs för att genomföra projektet. I Sluta skjut samarbetar: Polisen, Malmö stad, Kriminalvården och civilsamhället.⁴⁴⁴

Sluta skjut kommer att utvärderas både när det gäller processen, det vill säga hur arbetet planerats och genomförts, och effekten, det vill säga besvara frågan ”minskar våldet?” I det här kapitlet kommer vi att beskriva arbetet med Sluta skjut i Malmö samt göra en kort reflektion kring betydelsen av samverkan i arbetet med att förebygga grov kriminalitet. Vi som skriver det här kapitlet genomför processutvärderingen på uppdrag av Brottsförebyggande rådet. Innan vi går över till beskrivningen av Sluta skjut gör vi en kortfattad sammanfattning av (de teoretiska) utgångspunkterna för GVI och av resultat från andra städer där strategin implementerats.

⁴⁴¹ Mellgren och Kronkvist (2013).

⁴⁴² Se bland annat Khoshnood och Gerell (2019).

⁴⁴³ Ibid.

⁴⁴⁴ Projektet ”GVI i Sverige”, där Sluta Skjut i Malmö är pilotverksamhet, är ett projekt som drivs av Brottsförebyggande rådet med ekonomiskt stöd från EU, Fonden för inre säkerhet (ISF).

Beskrivning av strategin Group Violence Intervention

En central utgångspunkt för GVI är det väl underbyggda påståendet att det grova våldet i ett samhälle ofta kan kopplas till ett fåtal individer. Genom att Polisen och andra aktörer i samhället fokuserar sina resurser på dessa individer och de grupper de tillhör, kan de tillsammans minska våldet. En relaterad utgångspunkt är antagandet att våldet är kopplat till just grupper och inte kommer att upphöra om en enskild individ försvinner, exempelvis den som senast sköt, utan insatser måste påverka hela gruppen för att få effekter på längre sikt. Det är viktigt att poängtera att strategin fokuserar på **grupper, inte på gäng**, med utgångspunkten att alla gäng är grupper, men alla grupper inte nödvändigtvis är gäng med en tydlig organisation och ledarskap. En strategi som endast riktas mot gäng riskerar således att missa många tungt kriminella individer med högt våldskapital, som tillhör lösare sammansatta grupper med varierande beständighet och som därmed inte nödvändigtvis kan definieras som ett gäng. En tredje central utgångspunkt är att strategin fokuserar på att reducera det allra grävsta våldet, inte all kriminalitet, och att det är detta budskap som förmedlas genomgående.⁴⁴⁵

Innan arbetet med GVI påbörjas ska involverade aktörer vara överens om att:

- Traditionella metoder inte har lyckats minska våldsanvändningen eller öka tryggheten i befolkningen.
- Ett fåtal individer står för en stor del av våldet.
- De som bor i socialt utsatta områden, inklusive de som är kriminella vill känna sig trygga och säkra.
- Kriminella är inte irrationella och ondskefulla.
- Kriminella ska erbjudas hjälp att lämna kriminaliteten och kommer ofta att motta denna hjälp.
- Polisen ser inte ner på särskilt utsatta områden och de som bor där.
- Polisarbete ska bygga på fokuserade och respektfulla arbetsmetoder.

⁴⁴⁵ Kennedy (2009; 2011).

Kortfattat bygger den problemorienterade strategin GVI på att olika aktörer i samhället, så som Polis och socialtjänst men även civilsamhället,⁴⁴⁶ tillsammans skickar ett tydligt budskap direkt till de mest våldsamma grupperna i lokalsamhället om att våld inte tolereras, att ingen vill att de ska dö, men inte heller att de ska döda någon annan och att kommande våldshandlingar kommer att få rättsliga konsekvenser för alla medlemmar i gruppen och inte bara den/de individer som varit direkt inblandade i våldshändelsen.⁴⁴⁷ Samtidigt innehåller budskapet också information om att det finns hjälp att få för dem som vill förändra sin livssituation och sluta med sitt våldsamma beteende.

En central del inom GVI är därför kommunikation. De kriminella (grupperna) måste bli medvetna om att allt fokus kommer att riktas mot den grupp som av polisen anses vara den mest våldsamma gruppen. Detta ska då fungera som incitament att avstå från fortsatt våldsanvändning. Tanken bakom metoden är att få gruppmentaliteten att verka *för* samhället och *mot* våld, genom att förändra gruppsycket så att det bidrar till att individer väljer att avstå från fortsatta våldshandlingar.

Detta ska uppnås genom att Polisen och andra myndigheter fokuserar sina resurser mot den mest våldsamma gruppen, vad som på engelska kallas ”focused deterrence”, och att våldshandlingar från gruppen får snabba och tydliga konsekvenser. Det ska vara tydligt för dem som tillhör den mest våldsamma gruppen att om det sker en våldshändelse så innebär det ökat fokus på samtliga medlemmar – det ska vara jobbigt att tillhöra den gruppen. Även civilsamhället antas spela en viktig roll, genom att som samhälle tydligt kommunicera att de inte accepterar det våld som de mest våldsamma individerna/grupperna utövar och som påverkar vardagen för många fler än de direkt inblandade i konflikterna.

Sammanfattningsvis är det enligt ”National Network for Safer Communities” (NNSC), som arbetar med att sprida GVI, tre centrala delar av

⁴⁴⁶ Civilsamhället har definierats ”som en arena, skild från staten, marknaden och det enskilda hushållet, där människor, grupper och organisationer agerar tillsammans för gemensamma intressen.” (En politik för det civila samhället (prop. 2009:10/55)). Exempel på civilsamhällesinsatser är idrottsföreningar, trossamfund och stiftelser, trygghetsvandringar på kvällar och nätter och hjälpinsatser till hemlösa. Alla dessa aktiviteter bygger på frivilligt engagemang.

⁴⁴⁷ Kennedy (2009; 2011).

strategin som påverkar de faktorer som driver det grova våldet ”på gatan”. Alla delar är lika viktiga och det är när de implementeras tillsammans som strategin blir framgångsrik. Det handlar om att:

- **Kommunicera ett budskap:** Strategin skickar en tydlig signal till de våldsamma grupperna att samhället menar att våldet måste få ett slut, men också att samhället bryr sig om gruppmedlemmarna och vill att det ska gå bra för dem.
- **Sanktioner:** Strategin innebär att mord och skjutningar får konsekvenser för hela gruppen. Eftersom det är grupper som driver våldet, kommer ett fokus på grupper få större effekt än insatser med ett individfokus.
- **Det finns hjälp att få:** Som en del av strategin erbjuds hjälp till de gruppmedlemmar som vill förändra sitt liv och lämna kriminaliteten.

GVI implementerades för första gången i Boston (“Operation Ceasefire”) i mitten av 1990-talet.⁴⁴⁸ Staden såg en tydlig minskning av skjutvapenvåldet; till exempel minskade antalet mord bland unga (män) med drygt 60 procent och antalet fall där ett skjutvapen användes i samband med ett överfall minskade med 25 procent. Sedan dess har strategin använts i ett trettiotal amerikanska städer och utvärderingar visar i många fall på positiva resultat, i form av nedåtgående trender av skjutningar och mord.⁴⁴⁹ Enligt NNSC minskar andelen dödliga skjutningar med 35– 60 procent i de städer och områden där GVI implementerats och det går även att se tydliga, men inte lika stora, minskningar av skjutningar utan dödlig utgång.⁴⁵⁰ Störst effekter verkar strategin ha när den tillämpas i specifika, avgränsade områden med höga nivåer av problem, särskilt i form av mord och skjutningar.

Strategier inspirerade av GVI har även implementerats i ett par europeiska städer. Ett sådant exempel är Glasgow’s “Community Initiative to Reduce Violence”. Utvärderingar av insatsen visar på positiva resultat, särskilt i relation till att minska andelen personer som bär vapen.⁴⁵¹ Ytterligare ett

⁴⁴⁸ Braga, Kennedy, Piehl, m.fl. (2001).

⁴⁴⁹ Se till exempel Braga m.fl. (2014); Braga och Weisburd,(2012); Kennedy och Braga (1998); McGarrell m.fl. (2006); Papachristos m.fl. (2007).

⁴⁵⁰ NNSC (2016).

⁴⁵¹ Williams m.fl. (2014).

exempel på ett europeiskt projekt med utgångspunkt i GVI-strategin kommer från London. Till skillnad från Glasgow och flera amerikanska städer fick interventionen i London inte samma tydligt positiva resultat.⁴⁵² Att intervention inte varit lika framgångsrik i London har bland annat förklarats med att genomförandet avvikit för mycket från den ursprungliga modellen och att viktiga komponenter då gått förlorade.

Utöver positiva effekter i form av minskad våldsanvändning, har flera av de utvärderingar som genomförts visat på att samverkan mellan aktörer från olika myndigheter och organisationer förbättrats.⁴⁵³ Även i London, där mycket annat misslyckades i implementeringen av GVI, så lyfts förbättrad samverkan mellan olika aktörer fram som ett positivt resultat av försöket.⁴⁵⁴

Trots det empiriska stödet för att GVI är en effektiv metod för att minska det grova våldet bland kriminella grupper, så har strategin även kritiserats. Bland annat har kritik riktats mot att de utvärderingar som gjorts skulle överdriva resultaten när det gäller minskningen av våldsbrottsligheten och i vilken utsträckning denna minskning verkligen kan tillskrivas just GVI-strategin och inte mer generella förändringar i samhället. Strategin har också fått kritik för att effekterna inte är långsiktiga och att metoden fokuserar på symptomen och inte kommer åt de bakomliggande orsakerna till våldet.⁴⁵⁵

Sluta skjut

Kan en amerikansk strategi som GVI implementeras i en svensk stad som skiljer sig markant från den amerikanska kontext där metoden utvecklats, både när det gäller problemnivån och hur samhället är uppbyggt och organiserat? Sluta skjut är det första försöket att implementera GVI-strategin i ett svenskt sammanhang. Satsningen genomförs som ett pilotprojekt och följer den amerikanska modellen, men med anpassningar efter förutsättningarna i det svenska samhället och i enlighet med svensk lagstiftning.⁴⁵⁶

⁴⁵² Davies, Grossmith och Dawson (2016); Densley och Jones (2016).

⁴⁵³ Se till exempel Braga m.fl. (2008, 2012, 2015); Corsaro och Engel (2015).

⁴⁵⁴ Davies, Grossmith och Dawson (2016).

⁴⁵⁵ Fagan (2002); Rosenfeld m. fl. (2005).

⁴⁵⁶ Malmö stad (2019).

Projektet är i första hand en samverkan mellan Polismyndigheten/Polisområde Malmö, Malmö stad och Kriminalvården, men det finns en rad andra aktörer som är viktiga i arbetet, inte minst civilsamhället. Syftet med Sluta skjut är att pröva om GVI-strategin kan hindra utvecklingen av det ökande grova våldet med skjutvapen i kriminella miljöer i Sverige och förhoppningen är att strategin även i Malmö ska leda till en minskning av det dödliga och grova våldet som utförs av kriminella grupper i Malmö.

På längre sikt förväntas insatsen bidra till att öka tryggheten bland Malmös invånare, minska behovet av polisiära resurser för att hantera dödligt och grovt våld utfört av kriminella grupper samt minska behovet av sjukvårds- och andra samhälleliga resurser för hantering av dödligt/grovt våld. Arbetet med Sluta skjuta drivs av en projektledare från Polisen och en biträdande projektledare från kommunen (Malmö stad). Koordinatorer från involverade myndigheter (Polisen, kommunen och Kriminalvården) ansvarar för att samordna och driva det operativa arbetet och förankra det i respektive myndighet. Koordinatorerna har alltså en nyckelroll i genomförandet av arbetet. Projektledare och koordinatorer utgör, tillsammans med stödfunktioner för administration, kommunikation och juridik, en arbetsgrupp som ansvarar för att planera, anpassa och tillämpa GVI-strategin i Malmö.

Det finns också en övergripande styrgrupp som ansvarar för arbetets inriktning. Ledamöterna i styrgruppen representerar de myndigheter som är direkt involverade i Sluta skjut och garanterar att det finns resurser för projektets genomförande och ser till att det finns förutsättningar att skapa kontakter och arenor för samverkan mellan organisationerna i de fall det behövs. Samverkan är en nyckelfunktion i strategin och utan rätt förutsättningar och förståelse för de olika aktörernas möjligheter och begränsningar kan strategin inte genomföras.

Strategins genomförande

Arbetet inom Sluta skjut är indelat i fem faser och hela processen, från planering till utförande, genomförs i nära samarbete med NNSC.

Fas 1: Planering

Den första fasen består i huvudsak av att ta fram en detaljerad tidsplan för interventionens genomförande, identifiera viktiga kompetenser och

skapa arbetsgrupper samt att förankra projektet i de organisationer som är involverade i arbetet. Att projektet är väl förankrat i de olika organisationerna är centralt för att interventionen ska fungera, eftersom förtrogenhet med strategin bland de enskilda medarbetarna i de olika organisationerna är avgörande för att de ska kunna utföra de delar som faller på dem, till exempel ökat fokus från polisen riktat mot en specifik grupp.

Fas 2: Kartläggning

Den andra fasen domineras av kartläggningen av vilka grupper och individer som driver våldet i Malmö och att analysera våldshändelser för att förstå vad de beror på och vilka grupper som varit drivande. I kartläggningen är det viktigt att samla kunskap, inte bara från olika delar av Polisen utan även från andra involverade myndigheter. Det är centralt att kartläggningen bygger på erfarenheter hos dem som arbetar operativt och som har erfarenhet av individerna. En kartläggning kan alltså inte enbart bygga på känd brottsaktivitet. Detta arbete uppdateras kontinuerligt under hela projektperioden.

Fas 3: Kommunera ett budskap

Den tredje fasen omfattar den mer aktiva och utåtriktade delen av interventionen. Det är i den här fasen som de grupper och individer som identifierats i kartläggningen får budskapet om att:

1. samhället inte tolererar våld
2. framtida våldshandlingar kommer att få konsekvenser
3. det finns hjälp att få för dem som vill lämna kriminaliteten

Inom ramen för GVI, och således i Sluta skjut, finns i huvudsak två sätt att förmedla detta budskap till de individer och grupper som anses vara de mest våldsamma i Malmö. Det första sättet att nå ut med budskapet är genom vad som kallas en "call-in". Det är ett välregisserat event, som innebär att individer från olika kriminella grupper kallas till ett möte och vid detta möte framför representanter från rättsväsendet, socialtjänst och civilsamhälle det gemensamma budskapet att våldet måste få ett slut. Avsikten är att de individer som deltar vid mötet ska sprida budskapet vidare i sina grupper och nätverk. Därför är det viktigt att de individer som deltar vid call-in har möjlighet att sprida budskapet till så många som möjligt som berörs av budskapet.

Det andra sättet att nå de individer som ingår i de våldsamma grupperna är genom vad som kallas "custom notification". Dessa har formen av individuella samtal, där representanter från Polisen och socialtjänsten vänder sig direkt till individen för att förmedla det budskap som presenteras vid call-in. Dessa sker ofta i nära anslutning till en händelse och det vanligaste är att individerna söks upp i hemmet. De gruppmedlemmar som deltar vid call-in eller som får ta del av "custom notification" får kontaktuppgifter till socialtjänsten och information om att det finns stöd att få.

Fas 4: Ökat fokus och hjälp att lämna

I den fjärde fasen riktas sanktioner, eller ökat fokus, mot dem som inte efterlever det budskap som framförts vid call-in eller "custom notification", med andra ord den grupp som fortsatt utövar grovt våld. Det innebär att Polisen, men även andra myndigheter, riktar sina resurser mot hela den kriminella grupp som använt sig av grovt våld, inte bara den eller de individer som varit direkt inblandade i till exempel en skjutning. Myndigheterna fokuserar alltså samtidigt, och mer än vanligt, på de individer som kan knytas till gruppen.

Den fjärde fasen innefattar även de sociala insatser som erbjuds de individer/gruppmedlemmar som vill lämna det kriminella livet. De personer som tagit del av budskapet vid en "call-in" eller "custom notification" kontaktas kort efter detta, för att erbjudas stöd av socialtjänsten och om intresse finns så bokas ett möte för fortsatta diskussioner om hur stödet kan utformas.

Fas 5: uppföljning

Den femte fasen fokuserar på uppföljning av effekten av genomförda aktiviteter och denna uppföljning ligger sedan till grund för beslut om nya aktiviteter inom ramen för fas två till fyra.

Avslutning

Sluta skjut är ett försök att implementera en amerikansk strategi i ett svenskt sammanhang, för att reducera det allra grövsta våldet. Efter flera år av ökat grovt våld i Malmö fanns ett behov av att prova någonting nytt. Det finns vetenskapligt stöd för att GVI-strategin fungerar i ett amerikanskt sammanhang; men även om strategin eller delar av strategin implementerats på ett par platser i Europa finns ett fortsatt behov av kunskap

om i vilken utsträckning strategin kan bidra till att reducera våldet även i andra sammanhang än amerikanska.

En viktig uppgift för vår utvärdering av projektet Sluta skjut i Malmö är därför att studera förutsättningarna för strategin att fungera i andra städer som har problem med grovt våld. I detta sammanhang är det viktigt att komma ihåg att målet för strategin inte är att grupperna ska upphöra med all sin kriminella verksamhet utan att stoppa just det allra grövsta våldet. När detta är uppnått kan fokus riktas mot annan brottslighet.

Även om det skett ett antal mycket uppmärksammade mord genom skjutningar sensommaren och hösten 2019, visar Polisens siffror över skjutvapenvåldet i Malmö på en minskning av antalet skjutningar och dödsfall genom skjutningar det senaste året. Det är dock ännu för tidigt att säga om detta beror på att Sluta skjut har implementerats eller på andra faktorer. Skjutningar tenderar att gå i vågor och följa pågående konflikter mellan olika grupperingar och därför kan det vissa år, eller perioder på året, förekomma särskilt många skjutningar, medan det är lugnare andra år.⁴⁵⁷

De flesta utvärderingar som har gjorts av GVI har fokuserat på effekter i form av minskning av det grova våldet i samhället; färre har haft själva processen och genomförandet som huvudfokus. Dock är processen viktig att studera, för att förstå varför eller varför inte strategin får förväntad effekt. Har alla insatser genomförts, har budskapet kommunicerats tydligt, har våldshandlingar följts av ökat fokus, vad innebär detta ökade fokus och har stöd kunnat erbjudas de som velat lämna och i vilken form?

Det är just brister i implementeringen som ofta lyfts fram som en förklaring till att interventionen inte fått önskad effekt. Utöver att kartlägga hur strategin tillämpats kan en processutvärdering bidra med viktig kunskap om sidoeffekter, i form av ett förbättrat arbetssätt inom myndigheter och samverkan mellan de olika myndigheter och organisationer som ingår i samarbetet. GVI skulle med andra ord kunna få positiva effekter för samverkan, även om det inte går att visa att strategin leder till minskat skjutvapenvåld. Detta var, som vi nämnt ovan, fallet i London där mycket

⁴⁵⁷ Khoshnood och Gerell (2019).

misslyckades i implementeringen av GVI, men där förbättrad samverkan mellan olika aktörer ändå ses som ett positivt resultat av försöket.⁴⁵⁸

⁴⁵⁸ Davies, Grossmith och Dawson (2016).

24. SYNTES OCH AVSLUTNING

Manne Gerell, Per-Olof Hallin, Kim Nilvall &
Stig Westerdahl

Syntes

I denna bok har vi behandlat orsaker till framväxten av marginaliserade och utsatta bostadsområden i Sverige. Vi har även redovisat utvecklingen av brottslighet och trygghet. Slutligen har vi diskuterat hur boendes behov av trygghet och säkerhet kan förbättras genom att ge exempel på olika arbetssätt. I detta avslutande kapitel skall vi kort summera de viktigaste slutsatserna för att därefter diskutera några möjliga utvecklingsvägar. Fokus kommer att ligga på det brottsförebyggande och trygghetsskapande arbetet.

Marginalisering under lång tid

Framväxten av ekonomiskt och etniskt segregerade bostadsområden, där många lever under utsatta livsvillkor, är något som pågått under lång tid. Flera samverkande faktorer påverkade utvecklingen:

- Under 1990-talet inträffade en djup ekonomisk kris i Sverige. Sysselsättningen föll kraftigt och i den offentliga sektorn genomfördes omfattande nedskärningar. Många kommuner tvingades till kraftiga besparingar inom sina verksamheter. År 2008 inträffade en ny ekonomisk kris som negativt påverkade återhämtningen.
- Under 1990-talet genomfördes även omfattande systemförändringar inom bostads- och arbetsmarknad, socialförsäkringar och skola. Särskilt på bostads- och skolmarknaderna har förändringarna lett till ökad segregation och minskad likvärdighet.
- Under 1990-talet fanns även ett stort överskott av tomma lägen-

heter i bostadsområden som byggdes under det så kallade miljonprogrammet under 1960- och 1970-talen. Dessa kom att fyllas med nya invånare, bland annat på grund av en ökad flyktinginvandring i slutet av 1980- och i början av 1990-talet.

- Efter en kort nedgång i mitten av 1990-talet steg flykting- och anhöriginvandringen kontinuerligt under hela början av 2000-talet. Många tvingades söka sig till miljonprogrammets bostadsområden där situationen gick från överskott på bostäder till trångboddhet. Områdena kom att kännetecknas av en etniskt heterogen befolkning och hög omflyttning.
- De ekonomiska kriserna i kombination med systemförändringar inom offentlig sektor och på bostads- och skolmarknaderna ledde till att den institutionella förmågan försvagades i dessa områden. Många fastigheter var också i stort behov av renovering.
- Effekterna av de ekonomiska kriserna blev långvariga. Det var först år 2012 som antalet sysselsatta var lika hög som 1990. Arbetslösheten bet sig fast på relativt höga nivåer. Särskilt lågutbildade och utlandsfödda har svårigheter att komma in på arbetsmarknaden. Många av dem bor i utsatta områden.
- Under 1990-talet påbörjades en omorganisation (närpolisreformen) av Polisen som tillsammans med ett minskat antal antagna till polisutbildningen påverkade myndighetens effektivitet.

Sammantaget ledde ekonomiska kriser, nedskärningar i den offentliga sektorn och systemförändringar till att myndigheters institutionella förmåga minskade. Det drabbade utsatta områden och särskilt barn och ungdomar med stort behov av stöd och omsorg. Hög rörlighet och en etniskt heterogen befolkning minskade förutsättningarna för en stark kollektiv förmåga. Tillsammans med svag social infrastruktur⁴⁵⁹ och områdenas karaktär av ständiga nybyggarområden, skapades förutsättningar för att kriminella nätverk och maktordningar successivt kunde växa sig starka. Samtidigt ska det betonas att det handlar om få personer som utgör cirka en procent av befolkningen i utsatta områden. En överväldigande majoritet av de boende lever sina vardagsliv efter bästa förmåga.

⁴⁵⁹ Klinenberg (2018).

Situationen idag

Hur är situationen idag? Vilka utvecklingsriktningar kan vi se för utsatta områden? Om vi jämför med några av de faktorer som tidigare haft betydelse kan följande punkter lyftas fram:

- Efter en längre tids positiv ekonomisk utveckling har risken för en ekonomisk nedgång eller kris ökat. Särskilt bostadssektorn kan drabbas. En ny ekonomisk kris kommer särskilt att drabba dem som har låg utbildning eller står långt från arbetsmarknaden. Många av dem bor i utsatta områden.
- Bostadsmarknaden är ansträngd och kan inte täcka behovet av billiga hyreslägenheter. Under överskådlig tid kommer det att råda bostadsbrist på lägenheter för hushåll med låga inkomster. Det skapar inlåsnings effekter som gör att man inte kan flytta när behoven förändras, exempelvis när man får fler barn. Bostadsbristen kan också leda till att flera familjer tvingas dela bostad. Resultatet blir minskad social rörlighet och ökad trångboddhet.
- Inträdet av riskkapitalbolag inom miljonprogramsområdena, och renoveringsstrategier som innebär hyreshöjningar, kommer tillsammans med krav om anställning att leda till att ekonomiskt sårbara hushåll tvingas flytta. Successivt kommer vissa av dessa bostadsområden att byta ut sin befolkning mot en mer resursstark. Ekonomiskt sårbara hushåll tvingas flytta till områden där fastighetsägare accepterar osäkra inkomster eller försörjningsstöd. Följden blir en ökad koncentration av hushåll med utsatta livsvillkor. De utsatta områdena kan bli färre men situationen sämre för både hushållen och områdena.
- På grund av demografiska förändringar, med allt större grupper äldre och yngre, tillsammans med andra orsaker som till exempel förändringar i statsbidrag, kommer kommunernas ekonomi att vara ansträngd de kommande åren. Om inte staten skjuter till medel kommer det att innebära nedskärningar eller stopp för satsningar inom välfärdssektorn. Det kan särskilt påverka verksamheter i utsatta områden negativt, om inte kompenserande åtgärder genomförs i tillräcklig utsträckning.
- Psykosocial omsorg om sårbara familjer, barn och unga är en nyckelfaktor för att minska riskgruppen som kan utgöra rekryteringsbas för kriminalitet och kriminella nätverk. Redan idag har

socialtjänst och skola ofta brist på resurser, kompetens och arbetsmetoder för att arbeta framgångsrikt med sårbara barn och ungdomar. Denna situation kan förstärkas på grund av en försämrad kommunal ekonomi och att satsningar inte görs på att utveckla fungerande arbetsmetoder.

- Även goda utbildningsmöjligheter är en viktig faktor för att barn och ungdomar inte skall se kriminalitet som en möjlig utvecklingsväg. Likvärdigheten mellan grund- och gymnasieskolor är idag låg. Trots goda exempel och statliga satsningar är risken stor att denna skillnad kommer att bestå. Elever som inte klarar gymnasiebehörighet från grundskolan är en viktig grupp att stödja.
- Det är viktigt att Polismyndigheten lyckas med sin omorganisation. Bland annat med en fortsatt satsning på kommun- och områdespoliser för att stärka den brottsförebyggande och relationsbyggande förmågan i utsatta områden. Om ökade resurser istället leder till ett ökat antal ”managementbyråkrater” i form av chefer, administratörer och kommunikatörer kommer inte den polisiära förmågan att öka i utsatta områden.
- Oklarheter och motsättningar inom migrations- och integrationspolitiken kan leda till att nödvändiga satsningar inte görs.
- Sammantaget är risken stor att problem med marginaliserade och utsatta områden under lång tid kommer att bestå. Eventuellt kommer antalet områden att minska men situationen i dem som finns kvar att försämrast. Att samhällets institutionella förmåga ökar i form av väl fungerande social omsorg, bra utbildningsmöjligheter och en polis med god brottsförebyggande och brottsingripande kompetens blir helt centralt för att inte situationen skall försämrast.

Tre renodlade strategier

I detta avslutande avsnitt diskuterar vi mer övergripande det strategiska val som det brottsförebyggande, brottsingripande och trygghetsskapande arbetet står inför när det gäller utsatta områden. Vi tydliggör det genom att beskriva tre alternativa utvecklingsvägar. De är idag inte klart och tydligt formulerade. Snarare pågår det som den amerikanske ekonomen Alfred E Kahn kallade för ”de små beslutens tyranni”.⁴⁶⁰ Det fattas en

⁴⁶⁰ Kahn (1966).

mängd små beslut som var för sig kan anses rimliga, men som sammantaget leder till en utveckling som kanske inte avsågs. Successivt har olika aktörer fattat enskilda beslut som sammantaget ledde till ett strategiskt val, men där alternativen aldrig sattes in i ett större sammanhang och blev tydliggjorda. I det följande presenterar vi tre renodlade strategier som i olika grad uppträder i debatten om trygghet och säkerhet i utsatta områden. I praktiskt polisarbete återfinns de troligtvis i olika sammanhang och omfattning.

Närvaro, relationsbyggande och samordning

En första strategi betonar närvaro, relationsbyggande och samordning mellan Polis, andra statliga myndigheter, kommuner, fastighetsföretag och näringsidkare. Syftet är att stärka den institutionella förmågan i ett område och bygga tillit och legitimitet. Samordning kan ske kring specifika frågor men det är viktigt att de yrkesverksamma agerar inom sina ansvars- och kompetensområden. Det är också grundläggande att det finns en gemensam lägesbild av hur situationen ser ut i ett område och att denna ligger till grund för ett problembaserat arbetssätt. Det räcker inte med att ”göra något”, utan det som görs måste vara inriktat mot rätt problem och med metoder som har goda utsikter att fungera.

Ökad närvaro och relationsbyggande från polisens sida kan ta sig olika uttryck, beroende på lokala förhållanden. Det är viktigt att det även sker en samverkan inom polisens olika delar och att utrednings-, spanings- och ingripandeverksamhet samordnas och tar hänsyn till den kunskap och kompetens som kommun- och områdespoliser har. Dessutom är det av vikt att den lokala problembilden får större vikt även högre upp i polisorganisationen. Inom Sveriges 27 polisområden och sju polisregioner finns stora resurser för spaning och utredning, men dessa arbetar inte alltid efter samma mål som de 95 lokalpolisområdena.

I relation till de boende är det viktigt att det brottsförebyggande, brottsingripande och trygghetsskapande arbetet uppfattas som legitimt. Det finns ett utvecklat samarbete mellan Polisen och andra aktörer som arbetar trygghetsskapande som fastighetsföretag och föreningsliv. Målet är att rättsprocessen ska uppfattas som rättvis, transparent, opartisk och sträva efter öppenhet. När tekniska hjälpmedel som kameror och drönare an-

vänds, är det viktigt att de boende informeras om hur och till vad de brukas. Det finns annars en risk att polis och de boende har orealistiska förväntningar på vad de tekniska hjälpmedlen kan innebära. Information kan exempelvis ges vid medborgardialoger eller samtal med dem som bor i berörda bostadsområden. Centralt för denna inriktning är att dialogen med de boende sker kontinuerligt och bygger på ömsesidigt förtroende.

Renodlad ingripandeverksamhet

En andra strategi är Renodlad ingripandeverksamhet (R-IGV). Egentligen är det en strategi som normalt gäller för de flesta bostadsområden idag. Den polisiära verksamheten är främst händelsestyrd och inriktas mot att ingripa mot brott eller andra händelser som kräver en polisiär insats. Detta skulle i praktiken innebära att den polisverksamhet som i nuläget pågår i utsatta områden skulle minska. Istället skulle de betraktas som vilka områden som helst.

Ingripandeverksamheten kan se väldigt olika ut beroende på vad som inträffar. Det kan handla om allt från mindre ingripanden till mer omfattande insatser. Om det finns utvecklade kriminella nätverk i ett område och "hot spots" med narkotikaförsäljning kan det, beroende på tid och resurser, bli mer omfattande insatser i form av "hot spot-policing". Oftast är det olika poliser vid olika tillfällen. Det sker ingen utvecklad samverkan med socialtjänst eller skola. Kontakter med socialtjänst kan främst handla om anmälningar när polis får kännedom eller misstanke om att barn far illa.

Om de boende inte känner till varför ett ingripande sker, kan det lätt uppstå missuppfattningar eller felaktiga tolkningar om vad som inträffar. Om det dessutom finns språksvårigheter mellan boende och polispersonal kan det vara svårt att berätta varför insatser görs. Det kan leda till svårigheter att få legitimitet för det polisiära arbetet. Denna strategi prioriterar inte det brottsförebyggande arbetet eller inriktas mot grundläggande sociala problem.

Inkapsling och kontroll

Den tredje inriktningen kan kallas för Inkapsling och kontroll. I första hand går den ut på att avgränsa och kontrollera situationen i ett område. De inriktas inte mot att angripa grundorsakerna till problemen. I USA kal-



Figur 24.1. Kontinuerlig polisbevakning i ett bostadsområde i New York. Foto: Stig Westerdahl.

las det för ”warehousing the poor” – att ”sätta de fattiga i förvar”. De åtgärder som i första hand vidtas handlar om övervakning och kontroll. Vid en sådan strategi blir tekniska hjälpmedel som kameror, kraftig belysning, mikrofoner, drönare eller mobila utsiktstorn i första hand medel för övervakning. När händelser inträffar ska situationen avgränsas och kapslas in inom ett avgränsat område. Andra polisiära åtgärder som patrullering och visitation syftar i första hand till att övervaka ett område. Ett led i denna strategi blir även att avlägsna och sätta dem som begår brott i förvar (inkapacitering). Genom att avlägsna dem från boendemiljön ska brottsligheten minska och tryggheten öka.

Utifrån denna strategi finns inga större behov från Polisens sida att utveckla ett närmare samarbete med socialtjänst eller skola. Viss samverkan kan ändå finnas och det brottsförebyggande arbetet behöver inte vara helt frånvarande. Strategin kan få stora konsekvenser för de boende. Om man satsar på att ha en ständig polisiär närvaro, exempelvis i bilar eller utsiktstorn, kan brottsligheten visserligen minska och på så vis leda till ökad trygghet. Samtidigt kan den fungera integritetskränkande och signalera att området inte är ”normalt”. Strategin inriktas främst mot att bekämpa symptom.

Avslutning: Det finns ett vägval

Vilken av dessa tre huvudinriktningar som kommer att växa fram och bli dominerande beror på en mängd beslut som fattas inom flera politiska områden som kriminal-, social-, utbildnings-, bostads- och arbetsmarknadspolitik. Det gäller på nationell, regional och kommunal nivå. De beslut som fattas idag avgör om det blir fortsatt marginalisering och segregation av stora befolkningsgrupper.

Utsatta områden är resultatet av både strukturella ekonomiska och globala politiska förändringar samt en mängd större och mindre politiska beslut. När de en gång fattades förbisågs eller negligerades de konsekvenser som de kunde leda till. Om utvecklingen ska vända gäller det att sätta in politiska förslag i ett större sammanhang och synliggöra möjliga konsekvenser av de beslut som fattas idag. Annars är risken stor att problematiken fördjupas. Det är nog en utveckling som ingen önskar sig. Det är nu vi har möjlighet att välja. Finns viljan och förmågan?

REFERENSER

- Abrahamsson, H. (2013) *Makt och Dialog i rättvisa och socialt hållbara svenska städer*. KAIROS, Mistra Urban Futures Gothenburg.
- Abrahamsson, H. (2019a) *Den politiska ekonomins glokala uttryck. Sverige i en värld av förändring*. Bokförlaget Korpen.
- Abrahamsson, H. (2019b) *Vår tids stora omdaning. Om konsten att värna demokrati och social hållbarhet*. Bokförlaget Korpen.
- Abt, T. och Winship, C. (2016) *What works in reducing community violence: A meta-review and field study for the northern triangle*. USAID.
- Ahrne, G. (1994) *Social organizations: Interaction Inside, Outside and Between Organizations*. London: Sage
- Ahrne, G. och Brunsson, N. (2011) Organization outside organizations: the significance of partial organization. *Organization*, 18, sid. 83–104.
- Ahrne, G. och Hedström, P. (red.). (1999) *Organisationer och samhälle: analytiska perspektiv*. Lund: Studentlitteratur.
- Akers, R. L. (1973) *Deviant Behavior: A Social Learning Approach*. 1st ed. Belmont, CA: Wadsworth.
- Alm, S., Nelson, K. och Nieuwenhuis, R. (2019) The Diminishing Power of One? Welfare State Retrenchment and Rising Poverty of Single-Adult Households in Sweden 1988–2011. *European Sociological Review*, sid. 1–20.
- Alvesson, M. (2006) *Tomhetens triumf: [om grandiositet, illusionsnummer och nollsummespel]*. Atlas i samarbete med Liber.
- Andershed, A-K. och Andershed, H. (2009) Bedömning av risk- och skyddsfaktorer för normbrytande beteende hos unga: hur kan vi använda teori och forskning i praktiken? *Barn och unga som begår brott: handbok för socialtjänsten*. Stockholm: Socialstyrelsen.
- Andershed, A-K. och Andershed, H. (2019) Risk- och skyddsfaktorer för normbrytande beteende bland unga: Att använda teori och forskning i praktiken i *Barn och unga som begår brott eller riskerar att begå brott. Kunskapsstöd för socialtjänsten om att identifiera, utreda och bedöma behov*. Stockholm: Socialstyrelsen.
- Andersson, R. (2017) *Samverkan I demokratins försvar. En studie om den offentliga sektorn, civilsamhället och arbetet mot våldsbejakande extremism*. Förvaltningshögskolans rapporter nummer 142. Göteborgs Universitet.
- Andersson, D.M. (2014) In School and Out of Trouble? The Minimum Drop Out Age and Juvenile Crime. *Review of Economics and Statistics*, 96(2), sid. 318-331

- Anderson, E. (1999) *Code of the Street: Decency, Violence, and the Moral Life of the Inner City*. W. W. Norton & Company.
- Andersson, J. (2005) The Swedish National Council for Crime Prevention: a Short Presentation. *Journal of Scandinavian Studies in Criminology and Crime Prevention*. 6(1), sid. 74-88.
- Andersson, J. (2016) *Locked-in collaboration*. Diss. (sammanfattning) Göteborg: Göteborgs universitet.
- Andersson, K. (2010) *Slutrapport om brottsförebyggandeprojektet Aslan 48 – mot ung brottslighet*. Brottsförebyggande rådet.
- Andersson, L., Lindberg, I., Forkby, T. och Höijer, L. (2011) *Rapport om samverkan socialtjänst - skola. En inventering av socialtjänstens och skolan kunskaper om, insatser för och samverkan kring gemensamma ungdomar*. Göteborg: Stadsdelen Norra Hisingen.
- Andersson, T. och Tengblad, S. (2009) When complexity meets culture: new public management and the Swedish police. *Qualitative Research in Accounting och Management*, 6(1/2), sid. 41-56.
- Antonovsky, A. (2005) *Hälsans mysterium*. Natur och Kultur Akademisk.
- Atterman, C.V. (2017) *Forsög med hot spot-politiarbejde*. Justitsministeriets forskningskontor. http://www.justitsministeriet.dk/sites/default/files/media/Arbejdssomraader/Forskning/Forskningsrapporter/2017/rapport_om_hot_spot-politiarbejde.pdf
- Baianstovu, R., Strid, S., Cinthio, H., Särnstedt, E. och Enelo, J-M. (2019) *Det hedersrelaterade våldets och förtryckets uttryck och samhällets utmaningar*. Örebro Universitet.
- Baird, A. (2017) Becoming the 'Baddest': Masculine Trajectories of Gang Violence in Medellín. *J. Lat. Amer. Stud.*, sid. 183-210.
- Bandura, A. (1977) *Social Learning Theory*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- Bandura, A. (1982) Self-Efficacy Mechanism in Human Agency. *AMERICAN PSYCHOLOGIST*. Vol. 37, Nr. 2, s. 122-147.
- Bandura, A. och Walters, R. H. (1963) *Social Learning and Personality Development*. New York: Holt Rinehart and Winston.
- Bania, M. och Heath, S. (2016) *Don't Snitch: Responses to Neighbourhood Intimidation*. Crime Prevention Ottawa.
- Barr, A., och Gibbs, CR. (2017) *Breaking the Cycle? Intergenerational Effects of an Anti-Poverty Program in Early Childhood*. <https://static1.squarespace.com/static/563b95a2e4b0c51a8b87767c/t/59b2e1d259cc681cdd587b22/1504895485410/Barr+%26+Gibbs+Intergenerational+2017.pdf>
- Barr, A., och Smith, A. A. (2017) *Fighting Crime in the Cradle: The Effects of Early Childhood Food Stamp Access*. Work. Pap., Texas A&M Univ./US Milit. Acad

- Basic, G. (2012) *Samverkan blir kamp: en sociologisk analys av ett projekt i ungdomsvården*. Lund: Lunds universitet.
- Beetham (2013) *The legitimization of Power*. Basingstoke: Palgrave Macmillan
- Billquist, L. (1999) *Rummet, mötena och ritualerna - en studie av socialbyrån, klientarbetet och klientskapandet*. (Akad. avh.), Göteborgs universitet, Göteborg.
- Bishop, A. S., Hill, K. G., Gilman, A. B., Howell, J.C., Catalano, R.F. och Hawkins, J. D. (2017) Developmental pathways of youth gang membership: a structural test of the social development model. *Journal of Crime and Justice*, 40:3, sid. 275-296.
- Björge, T. (2015) *Forebygging av kriminalitet*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Björkemarken, M. (2009) *Medborgarskap, otrygghet, brottslighet: vad kan vi mäta? vad vill vi åtgärda?* Göteborgs stad, Tryggare och mänskligare Göteborg.
- Bottoms, A. E. and Tankebe, J. (2012) Beyond Procedural Justice: A Dialogic Approach to Legitimacy i *Criminal Justice*. *Journal of Criminal Law & Criminology* 102, sid. 119-170.
- Bottoms, A. och Tankebe, J. (2017) Police legitimacy and the authority of the state i Bois-Pedain, A., Ulväng, M. och Asp, P. (eds), *Criminal law and the authority of the state*, Oxford: Hart Publishing, sid. 47-88.
- Boverket (2016) *Boende till rimlig kostnad. Hushållens boendeutgiftsprocent och konsumtionsutrymme*. Boverket Rapport 2016:11.
- Bradford, B., och Quinton, P. (2014) Self-legitimacy, police culture and support for democratic policing in an English constabulary. *British journal of criminology*, 54(6), sid. 1023-1046.
- Braga, A. A., Turchan, B. S., Papachristos, A. V. och Hureau, D. M. (2019) Hot spots policing and crime reduction: an update of an ongoing systematic review and meta-analysis. *Journal of Experimental Criminology*, 15(3), sid. 289-311.
- Braga, A. A. och Weisburd, D. L. (2015) Focused Deterrence and the Prevention of Violent Gun Injuries: Practice, Theoretical Principles, and Scientific Evidence. *Annual Review of Public Health* 36(1), sid. 55-68.
- Braga, A. A., Hureau, D. M. och Papachristos, A. V. (2014) Deterring gang-involved gun violence: measuring the impact of Boston's Operation Ceasefire on street gang behavior. *Journal of Quantitative Criminology*, 30(1), 113-139.
- Braga, A. A., Kennedy, D. M. Kennedy, Piehl, A. M., och Waring, E. J. (2001) *Reducing Gun Violence: The Boston Gun Project's Operation Ceasefire*. Washington D.C.: National Institute of Justice.
- Braga, A. A., Pierce, G. L., McDevitt, J., Bond, B. J., och Cronin, S. (2008). The strategic prevention of gun violence among gang-involved offenders. *Justice Quarterly*, 25(1), 132-162.
- Braga, A. A., och Weisburd, D. L. (2012). *The Effects of "Pulling Levers" Focused Deterrence Strategies on Crime*. Campbell Systematic Reviews.

- Braga, A. A., och Weisburd, D. L. (2012) The effects of focused deterrence strategies on crime: A systematic review and meta-analysis of the empirical evidence. *Journal of Research in Crime and Delinquency*, 49(3), sid. 323-358.
- Braithwaite, J. (1989) *Crime, Shame and Reintegration*. Cambridge University Press.
- Bratthall, O. (2018) *Öppna Drogscener: METODER för lokal samverkan kring arbetet med öppna drogscener*. Polisregion Stockholm. DNR: A102.918/2017
- Bringselius, L. (2017) *Tillitsbaserad styrning och ledning: Ett ramverk. Samtal om tillit i styrning*. En rapportserie med bidrag till Tillitsdelegationen.
- Brinkemo, P. (2015) *Mellan klan och stat. Somalier i Sverige*. Timbro.
- Broadly, D. (1991) *Sociologi och epistemologi: Om Pierre Bourdieus författarskap och den historiska epistemologin*. Stockholm: HSL Förlag s. 169.
- Brunsson, N. och Sahlin-Andersson, K. (2000) Constructing organizations: The example of public sector reform. *Organization studies*, 21(4), sid. 721-746.
- Brunton-Smith, I., och Sturgis, P. (2011) Do neighborhoods generate fear of crime? An empirical test using the British Crime Survey. *Criminology*, 49(2), sid. 331-369.
- Brå (2000) *Polisens organisation och verksamhet - En fortsatt granskning av närpolisreformen*. Brottsförebyggande rådet.
- Brå (2001) *Hur – Var – Närpolis. En granskning av närpolisreformen*. BRÅ-rapport 2001:5.
- Brå (2009) *Förebyggande av våld i offentlig miljö: En slutrapport*. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.
- BRÅ (2009) *Kameraövervakning i Landskrona. En utvärdering*. Brottsförebyggande rådet, Rapport 2009: 14.
- Brå (2011) *Hot spots för brott i sex svenska städer. En studie av förutsättningarna för platsbaserat polisiärt arbete i Sverige*, Brottsförebyggande rådet, Rapport 2011:17.
- Brå (2014) *Brottsförebyggande arbete i "hot spots". Resultat och erfarenheter från två projekt mot personrån och misshandel*. Brottsförebyggande rådet, Stockholm.
- BRÅ. (2015) *Kameraövervakning på Stureplan och Medborgarplatsen*. Slutrapport. Brottsförebyggande rådet, Rapport 2015:21
- Brå (2016a) *Samverkan i lokalt brottsförebyggande arbete*. https://www.bra.se/download/18.47fa372d1520dfb2fc559f39/1453792712863/2016_Samverkan_i_lokalt_brottsf%C3%B6rebyggande_arbete.pdf
- Brå (2016b) *Kriminella nätverk och grupperingar: Polisens bild av maktstrukturer och marknader*. Rapport 2016:12. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.
- Brå (2018a) *Utvecklingen i socialt utsatta områden i urban miljö 2006-2017. En rapport om utsatthet, otrygghet och förtroende utifrån Nationella trygghetsundersökningen*. Rapport 2018:9. Stockholm, Brottsförebyggande rådet.

- Brå (2018b) Anmälan om olaga intrång minskade trapphushäng i Malmö. <https://www.bra.se/nytt-fran-bra/arkiv/nyheter/2018-02-07-anmalan-om-olaga-intrang-minskade-trapphang-i-malmo.html>
- Brå (2019) *Skjutningar i kriminella miljöer. En intervjustudie*. Rapport 2019:3.
- Bäckman, O., Hjalmarsson, R., Lindquist, M.J. och Pettersson, T. (2018) Könsskillnader i brottslighet – hur kan de förklaras? *Ekonomisk Debatt*, nr 4 2018 årgång 46.
- Böhlmark, A. och Holmlund, H. (2011) *20 år med förändringar i skolan: Vad har hänt med likvärdigheten? SNS*.
- CAN (Centralförbundet för alkohol och narkotikaupplysning) (2019) *Drogutvecklingen i Sverige 2019*. CAN rapport 180.
- Carlbom, A. (2018) *Islamisk aktivism i en mångkulturell kontext – ideologisk kontinuitet eller förändring?* Myndigheten för Samhällsskydd och Beredskap.
- Catalano, R. F. och Hawkins, J. D. (1996) The social development model: A theory of antisocial behavior i J. D. Hawkins (Ed.), *Cambridge criminology series. Delinquency and crime: Current theories* (sid. 149-197). New York, NY, US: Cambridge University Press.
- Caudillo, M.L. och Torche F. (2014) Exposure to local homicides and early educational achievement in Mexico. *Sociol. Educ.* 87(2), sid. 89–105
- CEBCP (2019) *Community Policing and Procedural Justice*. Center for Evidence-Based Crime Policy, <https://cebcp.org/evidence-based-policing/what-works-in-policing/research-evidence-review/community-policing/>
- Chalfin, A., Hansen, B., Parker, L. och Lerner, J. (2017) *The Impact of Street Lighting on Crime in New York City Public Housing*. CRIME LAB New York.
- Chetty, R., och Hendren, N. (2015) The impacts of neighborhoods on intergenerational mobility: Childhood exposure effects and county-level estimates. *Harvard University and NBER*, sid. 1-144.
- Chirot, D. och McCauley, C. (2008) *Varför inte döda dem allihop? Politiska massmords logik och prevention*, Daidalos.
- Clampet-Lundquist, S, Carr, P.J. och Kefalas, M.J. (2015) The Sliding Scale of Snitching: A Qualitative Examination of Snitching in Three Philadelphia Communities. *Sociological Forum*, Vol. 30, No. 2, sid. 265 – 285.
- Clarke RV (2017) Situational crime prevention i Wortley R, Townsley M (eds) *Environmental criminology and crime analysis*, 2nd edn. Willan Publishing, Cullompton, UK, sid. 286–303.
- Clayman, S. och Skinns, L. (2012) To snitch or not to snitch? An exploratory study of the factors influencing whether young people actively cooperate with the police. *Policing and Society*, 22:4, sid. 460-480.
- Cook, P. J., Goss, K. A. (2014) *The Gun Debate: What Everyone Needs to Know*. Oxford University Press. 2014.

- Corsaro, N. och Engel, R. S. (2015) Most challenging of contexts: Assessing the impact of focused deterrence on serious violence in New Orleans. *Criminology & Public Policy*, 14(3), sid. 471-505.
- Cunneen, C. (1999) Zero Tolerance Policing and the Experience of New York City. *Current Issues in Criminal Justice*, 10:3, sid. 299-313.
- Dahl, G. (2018) *Folk och identitet: identitarismen och dess källor*. Bokförlaget Korpen.
- Dahlstedt, M. och Åhlund, A. (2018) Den nya svenska förortsrörelsen – viljan att höra hemma i Förortsdrömmar i *Förortsdrömmar: Ungdomar, utanförskap och viljan till inkludering*. Magnus Dahlstedt [red], Linköping: Linköping University Electronic Press, 2018, s. 181-199
- Danermark, B., och Kullberg, C. (1999) *Samverkan. Välfärdsstatens nya arbetsform*. Lund: Studentlitteratur.
- Davies, T. Grossmith, L. och Dawson, P. (2016) *Group Violence Intervention London: An Evaluation of the Shield Pilot*. MOPAC. Mayor of London. Office for Policing and Crime. Hämtad 2019-10-21 https://www.london.gov.uk/sites/default/files/gvi_london_evaluation270117.pdf
- de los Reyes, P., Hörnqvist, M., Lundström, M., Lauri, M., Boréus, K. Gonzalez, A., Flyghed, J. (2017) *Bortom kravallerna: Konflikt, tillhörighet och representation i Husby*. Stockholmia förlag.
- Deming, D.J. (2011) Better Schools, Less Crime? *The Quarterly Journal of Economics*, 126(4), sid. 2063-2115.
- Denvall, V. (2018) Samhällsarbete och den (o)beständiga ojämlikheten i S. Sjöberg och P. Turunen (Red.), *Samhällsarbete. Aktörer, arenor och perspektiv* (pp. 365-384). Lund: Studentlitteratur.
- Densley, J. A., och Jones, D. S. (2016) Pulling levers on gang violence in London and St. Paul i C. L. Maxon och F-A. Esbensen (Red.) *Gang transitions and transformations in an international context* (pp. 291-305). Switzerland: Springer.
- Desmond, M., Papachristos, A. och Kirsck, D. (2016) Police violence and citizen crime reporting in the black community. *American Sociological Review*, 81(15): sid. 857-876
- Dovidio, John F., Iewstone, M., Glick, P. och Esses, V. M. (2010) *The Sage handbook of prejudice, stereotyping and discrimination*. Thousand Oaks, CA: SAGE Publications.
- Edling, C. och Rostami, A. (red.) (2016) *Våldets sociala dimensioner*. Studentlitteratur.
- Edling, J. (2015) *Förorterna som moder Svea glömde. En dokumentation av en obefintlig integrationspolitik*. Flexicurity, Verdandi, ABF.
- Edvall Malm, D. (2012) *Det socio-polisiära handlingsnätet : om kopplingar mellan polis och socialtjänst kring ungdomars kriminalitet och missbruk*. Umeå: Institutionen för socialt arbete, Umeå universitet.

- Egge, M. och Solhjell, R. (2018) *Parallellsamfun – en del av den norske virkeligheten?* PHS Forskning 2018:2.
- Egidius, H. (2019) *Psykologilexikon*. Natur och Kultur. <https://www.psykologiguiden.se/psykologilexikon>.
- Ek, R., Gerell, M., Guldåker, N., Hallin, P-O., Herbert, M., Nieminen Kristofersson, T., Nilsson, A. och Tykesson, M. (2014) *Att laga revor i samhällsväven: om social utsatthet och sociala risker i den postindustriella staden*. MAPIUS, 18, Malmö universitet.
- EMBRACE (2019) <https://www.embrace-safety.se/om-embrace/>
- Ek, R., Gerell, M., Guldåker, N., Hallin, P-O., Herbert, M., Nieminen Kristofersson, T., Nilsson, A. och Tykesson, M. (2014) *Att laga revor i samhällsväven: om social utsatthet och sociala risker i den postindustriella staden*. MAPIUS 18.
- Ekman, G. (1999) *Från text till batong om poliser, busar och svennar*. Ekonomiska forskningsinstitutet vid Handelshögskolan (EFI).
- Britannica Academic, Encyclopædia Britannica (2015) "Multiculturalism."
- Engdahl, O och Lindgren, S-Å. (2017) *Varför begår människor brott? : samhälls- och beteendevetenskapliga svar på kriminologins grundfråga*. Studentlitteratur AB.
- Englefield, A. och Ariel, B. (2017) Searching for Influencing Actors in Co-Offending Networks: The Recruiter. *Int'l J. Soc. Sci. Stud.*, 5, 24.
- Ericsson, D. (2016). *Förändringsprocesser i stora organisationer*. <http://www.statskontoret.se/publicerat/publikationer/2016/-forandningsprocesser-i-stora-organisationer/> (2018-10-16)
- Esaiasson, P. (2019) *Förorten. Ett samhällsvetenskapligt reportage*. Timbro förlag.
- Essed, P. (1991) *Understanding Everyday Racism. An Interdisciplinary Theory*. SAGE Series on Race and Ethnic Relations.
- Fagan, J. (2002) Policing Guns and Youth Violence. *The Future of Children* 12, sid. 133-51.
- Fagan, J. och Richmond, D. C. (2017) Understanding Recent Spikes and Longer Trends in American Murders. *Columbia Law Review*, Vol. 117, No. 5; *Columbia Public Law Research Paper*, Nr. 14-546.
- Fagan, J. Wilkinson, D. L. och Davies, G. (2018) Social Contagion of Violence. *The Cambridge Handbook of Violent Behavior and Aggression*. Cambridge University Press.
- Farrington, D. (1986) Age and Crime. *Crime and Justice* Vol. 7, sid. 189-250.
- Farrington, D. P. och Murray, J. (red.) (2014) Labeling Theory, Empirical Tests. *Advances in Criminological Theory*, Vol. 18. New Brunswick: Transaction Publishers.
- Folkhälsomyndigheten (2019) *Hälsa hos personer som är utrikes födda – skillnader i hälsa utifrån födelseland*. Folkhälsomyndigheten.
- Forkby, T. (2008) *Gängrelaterat ungdomsarbete. En utvärdering av Ung och Trygg i Göteborg*. Göteborg: FoU i Väst/GR.

- Forkby, T. (2011) *Sökande ungdomsarbete. En värderande betraktelse över ungdomssatsningen Tryggare Tynnered i Göteborg*. Göteborg: FoU i Väst/GR.
- Forkby, T. (2018) Organisational Exceptions as Vehicles for Change Collaborative strategies, trust, and counter strategies in local crime prevention partnerships in Sweden. *European Journal of Social Work*.
- Forkby, T., och Johansson, A. (2016) *Konsten att hänga i luften så länge som möjligt. Om mobiliserande trygghetsarbete kring ungdom och social oro i Angered*. Göteborg: FoU i Väst/GR.
- Forkby, T., och Larsen, T. (2005) *Katalysatormodellen i brottspreventiv samverkan. Utvärdering av Ung och Trygg i Göteborgs första fas*. Göteborg: FoU i Väst/GR.
- Forkby, T., Kuosmanen, J. och Örnlin, H. (2019) *Vägen ut ur gänget – om manligheter, broderskap och svikna förhoppningar*. Forskning och utvärdering inom Kriminalvården. Kriminalvården.
- Foundation, C. G. (1968) *Community Work and Social Change. A report on training*. London: Longman.
- Fraser, N. (2011) *Rättvisans mått: texter om omfördelning, erkännande och representation i en globaliserad värld*. Bokförlaget Atlas.
- Fred, M. (2018) *Projectification: The Trojan horse of local government*. Faculty of Social Science, Lund University.
- Friedland, R., och Alford, R. R. (1991) Bringing society back in: Symbols, practices and institutional contradictions i W. W. Powell and P. J. DiMaggio, Red., *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, University of Chicago Press, Chicago, sid. 232-267
- Gardell, M. (2016) *Raskrigaren: seriemördaren Peter Mangs*. Pocketförlaget.
- Gerell, M. (2010) *Bränder och stenkastning i Herrgården*. Masteruppsats, Statsvetenskapliga institutionen, Lunds Universitet.
- Gerell, M. (2013). *Bränder, Skadegörelse, Grannskap och Socialt kapital*. MAPIUS, 11, Malmö universitet.
- Gerell, M. (2014) Grannskap och socialt kapital i *Att laga revor i samhällsväven: om social utsatthet och sociala risker i den postindustriella staden*, Ek m.fl., MAPIUS, 18
- Gerell, M. (2016) Hot spot policing with actively monitored CCTV cameras: Does it reduce assaults in public places? *International Criminal Justice Review*, 26(2), sid. 187-201.
- Gerell, M. (2017). Collective efficacy and arson: The case of Malmö. *Journal of Scandinavian Studies in Criminology and Crime Prevention*, 18 (1), sid. 35-51.
- Gerell, M. (2019) *Kameraövervakningen i Nordost*, sammanfattande PM. Malmö Universitet.
- Gerell, M. och Hallin, PO. (2014, opublicerad). *Kroksbäck – ett bostadsområde med många ansikten och stora möjligheter*. Malmö universitet.

- Gerell, M., Ivert, A.K., och Mellgren, C. (2017) *Kollektivförmåga, brott och otrygghet i Stockholms stad*. Rapport till kommissionen för social hållbarhet.
- Gerell, M. och Kronkvist, K. (2017) Violent crime, collective efficacy and city-centre effects in Malmö. *British Journal of Criminology*, 57(5), sid. 1185-1207.
- Gerell, M., Sturup, J. Rostami, A., Magnusson, M-P. och Nilvall, K. (opublicerat manuskript). *Open Drug Markets, Vulnerable Neighborhoods and Gun Violence in Two Swedish Cities*.
- Gershenson S. och Tekin E. (2015) *The effect of community traumatic events on student achievement: evidence from the beltway sniper attacks*. NBER Work. Pap. 21055, Natl. Bur. Econ. Res., Cambridge, MA
- Gieryn, T. F. (1983) Boundary-work and the demarcation of science from non-science: Strains and interests in professional ideologies of scientists. *American Sociological Review*, sid. 781-795.
- Gill, C., Weisburd, D., Telep, C., Vitter, Z. och Bennett, T. (2014) Community-oriented policing to reduce crime, disorder and fear and increase satisfaction and legitimacy among citizens: a systematic review. *Journal of Experimental Criminology*, sid. 399-428.
- Goffman, E. (1974) *Frame Analysis: An Essay on the Organization of Experience*. Harvard University Press.
- Goffman, E. (2014a) *Stigma: den avvikandes roll och identitet*. Studentlitteratur.
- Goffman, E. (2014b) *Jaget och maskerna: en studie i vardagslivets dramatik*. Studentlitteratur.
- Gottfredson, M. och Hirschi, T. (2019) *Modern Control Theory and the Limits of Criminal Justice*. OUP USA.
- Goudriaan, H., Wittebrood, K. och Nieuwbeerta, P. (2006) Neighbourhood Characteristics and Reporting Crime Effects of Social Cohesion, Confidence in Police Effectiveness and Socio-Economic Disadvantage. *British journal of criminology*, 46(4), sid. 719-742.
- Gran, M. (2017). *Politiets bekymringssamtale. En kvantitativ studie av bekymringssamtalen som forebyggende tiltak, og ungdommene som gjennomfører tiltaket*. Master i Politivetenskap 2017. Politihøgskolen.
- Grander, Martin (2018) *For the benefit of everyone?: explaining the significance of Swedish public housing for urban housing inequality*. Diss. (sammanfattning) Malmö: Malmö universitet, 2018
- Green, B., Horel, T. och Papachristos, A. V. (2017) Modeling contagion through social networks to explain and predict gunshot violence in Chicago, 2006 to 2014. *JAMA internal medicine*, 177(3), sid. 326-333.
- Gustafsson, L. och Ranstorp, M. (2017) *Swedish foreign fighters in Syria and Iraq. An analysis of open source intelligence and statistical data*. Fhs.se

- Haas, N., Van Craen, M., Skogan, W. and Fleitas, D. (2015) Explaining officer compliance: The importance of procedural justice and trust inside a police organisation. *Criminology och Criminal Justice*, 15(4), sid. 442-463.
- Hagberg, T. och Jonung, L. (2005) 1990-talskrisen – hur svår var den? *Ekonomisk debatt*, 2005/8.
- Hall, P. (2019) Allt fler styr och kontrollerar – allt färre gör själva jobbet, *DN Debatt*, 2017-11-22.
- Hallin, P-O. (2019) *Att arbeta brottsförebyggande med Effektiv Samordning för Trygghet (EST) - En exempelsamling*, Malmö universitet.
- Hasenfeld, Y. (1983) *Human Service Organizations*. Englewoods Cliffs: Prentice Hall.
- Heidegren, C-G. (2009) *BeGrepptbart – Erkännande*. Liber.
- Hemer, O., Povrzanović Frykman, M. och Ristilampi, P-M. (red.) (2020) *Conviviality at the Crossroads. The Poetics and Politics of Everyday Encounters*. palgrave macmillan.
- Herz, M. (2016) *Rapport 1: Socialt arbete, pedagogik och arbetet mot så kallad våldsbekämpande extremism*. Segerstedtinstitutet, Göteborgs Universitet.
- Hirschi, T. (1969) *Causes of Delinquency*. Berkeley, CA: University of California Press
- Hjalmarsson, R., Holmlund, H. och Lindquist, MJ.. (2014) The Effect of Education on Criminal Convictions and Incarceration: Causal Evidence from Micro-data. *The Economic Journal*, 125(587), sid. 1290-1326.
- HM Government (2018) *Serious Violence Strategy*. April 2018.
- Hood, C. och Dixon, R. (2015) *A government that worked better and cost less?: Evaluating three decades of reform and change in UK central Government*. OUP Oxford.
- Honneth A. (2003) *Erkännande*. Daidalos.
- Huxham, C., och Vangen, S. (2005) *Managing to collaborate : the theory and practice of collaborative advantage*. London ; New York, NY: Routledge.
- IDA (2019) *MSB:s statistik- och analysverktyg IDA*. <https://ida.msb.se>
- IFAU (2014) *Decentralisering, skolval och fristående skolor: resultat och likvärdighet i svensk skola*. Rapport 2014:25.
- IFAU (2015) *Skolsegregation och skolval*. Rapport 2015:5.
- Ilan, J. (2015) *Understanding street Culture: Poverty, crime, youth and cool*. Palgrave.
- Innes, M. (2014) *Signal crimes: Social reactions to crime, disorder and control*. Oxford University Press.
- Isa, L. (2014) *Trygg eller otrygg? Vad spelar platsen för roll? En analys av en boendeundersökning i södra Malmö*. Masteruppsats i Kriminologi, Malmö högskola.

- Ivert A.-K., Chrysoulakis A., Kronkvist K. och Torstensson-Levander M. (2013) *Malmö områdesundersökning 2012: Lokala problem, brott och trygghet*. Rapport från institutionen för kriminologi, Malmö högskola. Malmö University.
- Ivert, A.-K., Torstensson Levander, M och Mellgren, C. (2015) Den ojämlika otryggheten. Stabilitet och förändring i bostadsområden över tid. *Socialvetenskaplig tidskrift*, 22(3-4), sid. 211-229.
- Jansson, P.M. (2016) *Våldets onda cirklar. En explorativ undersökning av mäns barnomsupplevelser, maskuliniteter, känslor, våld samt terapeutiska interventioner mot våld*. School of Health and Welfare, Dissertation No. 073.
- Jensen, G.F. (2018) Social learning and violent behavior. *The Cambridge Handbook of Violent Behavior and Aggression*. Cambridge University Press.
- Johansson, S., Dellgran, P., och Höjer, S. (Red.). (2015) *Människobehandlande organisationer. Villkor för ledning, styrning och professionellt välfärdsarbete*. Stockholm: Natur och Kultur.
- Johansson, K. och Kangasvieri, N. (2013) *Att motverka kriminalitet genom samverkan. Studie av social insatsgrupp i Linköping*. Slutrapport – Återrapportering av ekonomiskt stöd till lokal brottsförebyggande projekt. Brå.
- Jonzon, R., Lindkvist, P. och Johansson, E. (2015) A state of limbo – in transition between two contexts: Health assessments upon arrival in Sweden as perceived by former Eritrean asylum seekers. *Scandinavian Journal of Public Health*, 2015; 43: sid. 548–558.
- Kahn, A. E. (1966) The tyranny of small decisions: market failures, imperfections, and the limits of economics. *Kyklos*, 19, sid.23–47.
- Karlbom, A. (2018) *Islamistisk aktivism i en mångkulturell kontext – ideologisk kontinuitet eller förändring*. MSB1188, msb.se
- Katz, J. (1988) *Seductions of crime. Moral And Sensual Attractions In Doing Evil*. Basic Books.
- Kennedy, D. M. (2009) *Deterrence and Crime Prevention: Reconsidering the Prospect of Sanction*. New York: Routledge.
- Kennedy, D. M. (2011) *Don't shoot: One man, a street fellowship, and the end of violence in inner-city America*. New York: Bloomsbury
- Kennedy, D. M., och Braga, A. A. (1998). Homicide in Minneapolis: Research for problem solving. *Homicide Studies*, 2(3), 263-290.
- Khoshnood, A. (2019) Holding Sweden hostage: firearm-related violence. *Forensic Sciences Research*, 4:1, sid. 88-93.
- Khoshnood, A och Gerell, M. (2019) Skjutvapens- och explosionsvåld i Väförs Fritz, M. och A. Khoshnood, A. (Red.) *Brottslighet och utsatthet i Malmö*. Lund: Studentlitteratur.

- Kirk, D. S. och Papachristos, A. V. (2011) Cultural Mechanisms and the Persistence of Neighborhood Violence. *American Journal of Sociology*, Vol. 116 Number 4, sid. 1190–1233.
- Kings, L. (2011) *Till det lokalas försvar: civilsamhället i den urbana periferin*. Arkiv förlag/A-Z förlag.
- Kings, L. (2018) ”Betydelsen av brobyggare. Det etablerade civilsamhället och förortsrörelsen” i Platskamp, specialnummer av *Arkiv*. Tidskrift för samhällsanalys, nr 9, s. 77–102.
- Klein, M. W. och Maxson, C. L. (2006) *Street Gang Patterns and Policies*. New York: Oxford University Press.
- Klinenberg, E. (2018) *Palaces For The People*. Crown/Archetype.
- Koper, C. (1995) Just Enough Police Presence: Reducing Crime and Disorderly Behavior by Optimizing Patrol Time in Crime Hot Spots. *Justice Quarterly* 12, sid. 649-672
- Kronkvist, Karl och Ivert, Anna-Karin (2017) *Utvecklingen av brott och otrygghet i Norra och Södra Sofielund: en effektutvärdering av Fastighetsägare Sofielunds arbete*. Malmö: Hälsa och samhälle, Malmö högskola. Tillgänglig på Internet: <https://dspace.mah.se/handle/2043/23192>
- Kronkvist, K., Nordqvist, S. och Ivert, A. K. (2019) *Kamerabevakning i ett särskilt utsatt bostadsområde: Uppfattningar, erfarenheter och effekter av polisiär kamerabevakning med syfte att minska brottsligheten och öka tryggheten*. Institutionen för kriminologi, Malmö Universitet.
- Kubrin, C. E. (2006) “I SEE DEATH AROUND THE CORNER”: NIHILISM IN RAP MUSIC. *Sociological Perspectives*, Vol. 48, Issue 4, sid. 433–459.
- Lagervall, R. & Stenberg, L. (2016) *Muslimska församlingar och föreningar i Malmö och Lund – en ögonblicksbild*. Centrum för mellanösternstudier, Lunds Universitet.
- Lapsley, I. (2009) New public management: The cruelest invention of the human spirit? *Abacus*, 45(1), sid. 1-21.
- Larsson, M. (2016) *Everything Changes, But Most Things Stay the Same – Disadvantaged Neighborhoods and Violence in Public Places in Malmö Between 2009 and 2014*. Master thesis in Criminology, Malmö University.
- Lash, S. (1994) The Making of an Underclass: Neoliberalism versus Corporatism I Brown, P. och Crompton, R. (red): *Economic Restructuring and Social Exclusion*. London: UCL Press
- Laurel, T. R. (2014) Violent Stories: Personal Narratives, Street Socialization, and the Negotiation of Street Culture Among Street-Oriented Youth, *Criminal Justice Review*, 39(2), sid. 182-200.
- La Vigne N.G, Lowry S.S, Markman J.A, och Dwyer A.M, (2011) *Evaluating the use of public surveillance cameras for crime control and prevention*. Washington, DC: Urban Institute Justice Policy Center.

- Liljegren, A. (2008) *Professionellt gränsarbete: socionomexemplet*. Göteborg: Göteborgs universitet, socialt arbete.
- Lindberg, K. och Czarniawska, B. (2006) Knotting the action net, or organizing between organizations. *Scandinavian journal of Management*, 22(4), sid. 292-306.
- Link, B. G., och Phelan, J. C. (2001) Conceptualizing Stigma. *Annual Review of Sociology*, 27, 363-385.
- Lippert, R. K., & Walby, K. (Red.). (2013) *Policing cities: Urban securitization and regulation in a 21st century world*. Routledge.
- Lochner, L. och Moretti, E. (2004) The Effect of Education on Crime: Evidence from Prison Inmates, Arrests and Self-Reports. *American Economic Review*, 94(1), sid. 155-189.
- Loomba, A. (2008) *Kolonialism/postkolonialism: en introduktion till ett forskningsfält*. Andra upplagan, Tankekraft Förlag.
- Loomba, A., Matti Bunzl, S. K. Burton, A. och Esty, J. (2005) *Postcolonial Studies and Beyond*. Duke University Press.
- Loughran, T. A., Nguyen, H., Piquero, A. R. och Fagan, J. (2013). The returns to criminal capital. *American Sociological Review*, 78, sid. 925-948.
- Lum, C., Koper, C. S., och Telep, C. W. (2011) The evidence-based policing matrix. *Journal of Experimental Criminology*, 7(1). Sid. 3-26.
- Lundberg, J. och Brinkemo, P. (2019) *Klanen: Individ, klan och samhälle från antikens Grekland till dagens Sverige*. Timbro förlag.
- MacDonald, J. (2002) The effectiveness of Community Policing in Reducing Urban Violence. *Crime and Delinquency*, 48(4), sid. 592-618
- MacQueen, S. och Bradford, B. (2016) Where did it all go wrong? Implementation failure – and more – in a field experiment of procedural justice policing. *Journal of Experimental Criminology*, 13, sid. 321-345
- Machin, S., Marie, O. och Vujic, S. (2011) The Crime Reducing Effect of Education. *The Economic Journal*, 121(552), sid. 463-484
- Magnusson, L., och Turner, B. (2008) Municipal housing companies in Sweden–Social by default. *Housing, Theory and Society*, 25(4), sid. 275-296.
- Malmberg, B., Andersson, E. och Östh, J. (2013) Segregation and Urban Unrest in Sweden. *Urban Geography*, 34, sid. 1031-1046.
- Malmö stad (2019) *Sluta skjut*. Hämtad 2019-10-21, <https://malmo.se/slutaskjut>.
- Maynard, R. (2017) *Policing Black lives: State violence in Canada from slavery to the present*. Fernwood Publishing.
- Mazerolle, L., Bennett, S., Davis, Jacqueline, D., Sargeant, E., och Manning, M. (2013) Legitimacy in policing. *Campbell Systematic Review*
- McDonald, K. (2003), Marginal youth, personal identity, and the contemporary gang: reconstructing the social world? i Kontos, L. , Brotherton, D. och Barrios, L. (Eds), *Gangs and Society*, Columbia University Press, New York, NY, sid. 62-74.

- McGarrell, E. F., Chermak, S., Wilson, J. M., och Corsaro, N. (2006) Reducing homicide through a "lever-pulling" strategy. *Justice Quarterly*, 23(02), 214-231.
- Melin, C. (2018) Populismens verkliga orsaker – om automatisering och andra förändringar i arbetslivet. *Futurion*, 2018:1.
- Mellgren, C och Kronkvist, K. (2013) *Trygghet i lokalområdet. Resultat från Oxie områdesundersökning 2012. Om upplevelser av trygghet, brott och lokala problem*. Fou-rapport 2013:1. Malmö: Malmö högskola.
- Migrationsinfo (2018) *Hälsa*. <https://www.migrationsinfo.se/valfard/halsa/#fnref-254-1>
- Migrationsinfo.se (2019) *Sysselsättningsgrad för inrikes- och utrikes födda 20-64 år efter kön*, hämtad 190215.
- Miller, J. (2019) Passing on gang culture in the theatre of the streets: They'll grow out of it, then our age will grow into it and then we'll grow out of it. *Journal of Youth Studies*, DOI: 10.1080/13676261.2019.1655534
- Ministry of Justice (2016) *Statistics on Race and the Criminal Justice System*. <https://www.gov.uk/government/statistics/race-and-the-criminal-justice-system-2016>
- Mintzberg, H. (2018) Managing the Myths of Health care i *The Myths of Health Care*, sid. 3-11. Springer, Cham.
- Moffitt, T. E. (1993) Adolescence-Limited and Life-Course-Persistent Antisocial Behavior: A Developmental Taxonomy. *Psychological Review*, Vol. 100, No. 4, sid. 674-701.
- Moffitt, T. E. (2018) Male antisocial behaviour in adolescence and beyond. *Nat Hum Behav*. 2018 ; 2: sid. 177–186.
- Molina, I. (1997) *Stadens rasifiering: Etnisk boendesegregation i folkhemmet*. Avhandling Acta Universitatis Upsaliensis.
- Monteiro J, Rocha R. (2017) Drug battles and school achievement: evidence from Rio de Janeiro's Favelas. *Rev. Econ. Stat.* 99(2), sid. 213–28
- Mood, C. och Jonsson, J.O. (2019) *Välfärden - den nya fattigdomen*. Riksbankens Jubileumsfonds årsbok Det nya Sverige.
- Muir, W. K. (1979) *Police: streetcorner politicians*. University of Chicago Press.
- Månsson, S-A. (1996) *Den internationella underklassen – Vad kan vi lära?* Socialvetenskaplig tidskrift nr 1-2.
- Mulinari, L. S. (2017) *Slumpvis utvald. Ras-/Etnisk profilering i Sverige*. Civil Rights Defenders i samarbete med Kriminologiska institutionen, Stockholms universitet.
- Nawaz, A. och Tankebe, J. (2018) Tracking procedural justice in stop and search encounters: coding evidence from body-worn video cameras. *Cambridge Journal of Evidence-based policing*, 2, sid. 139-163
- NE (2018) *Nationalencyklopedin, stigma*. <http://www.ne.se.proxy.mau.se/uppslagsverk/encyklopedi/lång/stigma> (hämtad 2018-03-23)

- NE (2018) *Nationalencyklopedin*, diskriminering. <http://www.ne.se.proxy.mau.se/uppslagsverk/encyklopedi/lång/diskriminering> (hämtad 2018-04-30)
- NE (2018) *Nationalencyklopedin*, rasism. <http://www.ne.se.proxy.mau.se/uppslagsverk/encyklopedi/lång/rasism> (hämtad 2018-03-25)
- NE (2018) *Nationalencyklopedin*, Statens institut för rasbiologi. <http://www.ne.se.proxy.mau.se/uppslagsverk/encyklopedi/lång/statens-institut-för-rasbiologi> (hämtad 2018-06-28)
- NE (2018) *Nationalencyklopedin*, kulturrasism. <http://www.ne.se.proxy.mau.se/uppslagsverk/encyklopedi/lång/kulturrasism> (hämtad 2018-06-28).
- NFC (Nationellt Forensiskt Centrum) (2019) Antalet illegala vapen och skjutningar ökar i landet. *SVT Nyheter/Öst*, <https://www.svt.se/nyheter/lokalt/ost/antalet-vapen-och-skjutningar-okar-i-sverige>
- Nilsson-Lundmark, E. och Nilsson, I. (2017) *Orten bortom våldet*. SEE.
- NNSC (2016) National Network for Safe Communities. (2016) *Group Violence Intervention: An Implementation Guide*. Washington, DC: Office of Community Oriented Policing Services.
- Nilsson, A. (2014) Civilsamhälle, socialt kapital och sociala risker i *Att laga revor i samhällsväven: om social utsatthet och sociala risker i den postindustriella staden*, Ek m.fl., MAPIUS, 18.
- Noa (2017) *Utsatta områden - Social ordning, kriminell struktur och utmaningar för polisen*. Polismyndigheten, Nationella operativa avdelningen, Underrättelseenheten.
- Noa (2019) *Kriminell påverkan i lokalsamhället - En lägesbild för utvecklingen i utsatta områden*. Polismyndigheten, Nationella operativa avdelningen, Underrättelseenheten.
- Nussbaum, M. C. (2013) *Creating Capabilities. The Human Development Approach*. The Belknap Press.
- Olsen, T. (2011) *Nynasitiske miljøer. En studie om tillslutnings- och exitprosessen*. Mastergradsoppgave i sosialt arbeid. Universitet Stavanger.
- Ouellet, F. och Bouchard, M. (2017) Only a Matter of Time? The Role of Criminal Competence in Avoiding Arrest. *Justice Quarterly*, 34:4, sid. 699-726.
- Papachristos, A. V. (2009) Murder by structure: Dominance relations and the social structure of gang homicide. *American journal of sociology*, 115(1), sid 74-128.
- Papachristos, A. V., Meares, T. L., och Fagan, J. (2007). Attention felons: evaluating project safe neighborhoods in Chicago. *Journal of Empirical Legal Studies*, 4(2), 223-272.
- Park, R. E. och Burgess, E. W, red. (1925) *The City* (1st ed.). Chicago, IL: University of Chicago Press.

- Pedersen, ML. (2013) *Kortlægning og evaluering af politiets brug af bekymringssamtaler – og breve*. http://justitsministeriet.dk/sites/default/files/media/Arbejdsomraader/Forskning/Forskningsrapporter/2013/Rapport_bekymringssamtaler.pdf
- Piza E.L., Caplan J.M., Kenndy L.W. och Gilchrist A.M. (2015) The Effects of Merging Proactive CCTV Monitoring with Directed Police Patrol: A randomized controlled trial. *Journal of Experimental Criminology*, 11, sid. 43-69.
- Piza, E. L., Welsh, B. C., Farrington, D. P. och Thomas, A. L. (2019) CCTV surveillance for crime prevention: A 40-year systematic review with meta-analysis. *Criminology & Public Policy*, 18(1), sid. 135-159.
- Polisen (2016) *Sprängrelaterade händelser i Malmö 2010-2014*. Noa 2016-04-06
- Polisen (2018) *Ansökan om tillstånd för kameraövervakning i Bergsjön, Östra Göteborg*. [internt material]. Göteborg: Polismyndigheten.
- Polisen (2019) *Storstäderna olika bra på att lösa gängmord*. Sveriges Radio, <https://sverigesradio.se/sida/artikel.aspx?programid=83&artikel=7327513>
- Polismyndigheten (2019a) *Kriminella nätverk inom den organiserade brottsligheten i polisregion Stockholm*.
- Polismyndigheten (2019b) *Kriminell påverkan i lokalsamhället. En lägesbild för utvecklingen i utsatta områden*. Polisen.se
- Politidirektoratet (2011) *Veiledere for politiets bekymringssamtale. Dialog for ansvar og positiv endring*. https://www.politi.no/vedlegg/rapport/Vedlegg_2333.pdf
- Power, M. (2007) *Organized uncertainty: designing a world of risk management*. Oxford: Oxford University Press.
- Priks, M. (2014) Do surveillance cameras affect unruly behavior? A close look at grandstands. *The Scandinavian Journal of Economics*, 116(4), sid. 1160-1179.
- Priks, M. (2015) The effects of surveillance cameras on crime: Evidence from the Stockholm subway. *The Economic Journal*, 125(588).
- Prop. 1989/90:28 *Vård i vissa fall av barn och ungdomar*.
- Pull, E. och Richard, Å. (2019) Domicide: displacement and dispossessions in Uppsala, Sweden. *Social & Cultural Geography*, 1-20.
- Putnam, R. D. (2000) *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*. New York: Simon & Schuster.
- Putnam, R. D. och Feldstein, L. M. (2003) *Better Together: Restoring the American Community*. New York: Simon and Schuster.
- Pyrooz, D. C. och Sweeten, G. (2015) Gang membership between ages 5 and 17 years in the United States. *Journal of Adolescent Health*, 56, 414-419.
- Ramic, H. (2019) Svensk gangsterrap – en kriminell framgångssaga, *Arbetet*, 190312.
- Ramírez, J.L. (2000) *Socialplaneringens verktyg. En handlingsteoretisk undersökning i ett humanvetenskapligt perspektiv*, NORDREGIO.

- Ranstorp, M. och Hyllengren, P. (2013) *Förebyggande av våldsbejakande extremism i tredjeland. Åtgärder för att förhindra att personer ansluter sig till väpnade extremistgrupper i konfliktzoner*. Centrum för Assymetriska Hot- och Terrorismstudier. Försvarshögskolan.
- Ranstorp, M. och Gustafsson, L. (2017) *Swedish Foreign Fighters in Syria and Iraq. An analysis of open source intelligence and statistical data*. Center for Assymmetric Threat Studies, Swedish Defense University, Stockholm.
- Ranstorp, M., Ahlin, F., Hyllengren, P. och Normark, M. (2018) *Mellan salafism och salafistisk jihadism. Påverkan mot och utmaningar för det svenska samhället*. Centrum för assymetriska hot- och terrorismstudier. Fhs.se
- Regeringen (2015) Regleringsbrev för budgetåret 2016 avseende brottsförebyggande rådet.
- Rios, V. M. (2011) *Punished: Policing the lives of Black and Latino boys*. NYU Press.
- Ristilammi, P.M. (1994) *Rosengård och den svarta poesin: en studie av modern an-norlundahet*. B. Östlings bokförl. Symposion.
- Rittel, H. W. och Webber, M. M. (1974) Wicked problems. *Man-made Futures*, 26(1), sid. 272-280.
- Rojas, M. (2004) *Utanförskapets karta. En kartläggning över utanförskapet i Sverige*. Folkpartiet
- Rosenfeld, R., Fornango, R. och Baumer, B. (2005) Did Ceasefire, Compstat, and Exile Reduce Homicide? *Criminology & Public Policy* 4, sid. 419-50.
- Ross, J., I. (2018) Reframing urban street culture: Towards a dynamic and heuristic process model. *City, Culture and Society* (15), sid. 7-13
- Ross, J.I., James Daichendt, G., Kurtenbach, S., Gilchrist, P., Charles, M. och Wicks, J. (2019) Clarifying street culture: integrating a diversity of opinions and voices, *Urban Research & Practice*, DOI: 10.1080/17535069.2019.1630673
- Rostami, A. (2016) *Criminal Organizing. Studies in the sociology of organized crime*. STOCKHOLM STUDIES IN SOCIOLOGY, NEW SERIES, 62.
- Rostami, A., Mondani, H., Carlsson, C., Sturup, J., Sarnecki, J. och Edling, C. (2018) *Våldsbejakande extremism och organiserad brottslighet i Sverige*. Institutet för framtidsstudier. Forskningsrapport 2018/4.
- Roxell, L. (2017) *Den kvantitativa delen av utvärderingen av sociala insatsgrupper 20-29 i Tensta Rinkeby*. Stockholms stad.
- Ruist, J. (2019) *Global migration: orsaker och konsekvenser*. SNS Förlag.
- Salonen, Tapio (red.) (2015) *Nytan med allmännyttan*. 1. uppl. Stockholm: Liber.
- Sampson, R. J., Raudenbush, S.W. och Earls, F. (1997) Neighborhoods and Violent Crime: A Multilevel Study of Collective Efficacy. *Science*, Vol. 277, Issue 5328, sid. 918-924.

- Sampson, R. J. och Laub, J.H. (2005) A Life-Course View of the Development of Crime. *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 602, sid. 12-45.
- Sampson, R. J. och Wikström, P.-O. H. (2008) *The Social Order of Violence in Chicago and Stockholm Neighbourhoods: A Comparative Inquiry*. Cambridge: CUP.
- Sanandaji, T. (2014) *Utanförskapets karta – en uppföljning av Folkpartiets rapportserie*. Stiftelsen Den Nya Välfärden.
- Sandberg, S., och Pedersen, W. (2009) *Street capital: Black cannabis dealers in a white welfare state*. Bristol: Policy Press.
- Sariaslan, A., Lichtenstein, P., Larsson, H. och Fazel, S. (2016) Triggers for violent criminality in patients with psychotic disorders. *JAMA psychiatry*, 73(8), sid. 796-803.
- Sariaslan, A., Långström, N., D’Onofrio, B., Hallqvist, J., Franck, J., och Lichtenstein, P. (2013) The impact of neighbourhood deprivation on adolescent violent criminality and substance misuse: a longitudinal, quasi-experimental study of the total Swedish population. *International journal of epidemiology*, 42(4), sid. 1057-1066.
- Sarnecki, J. (1986) *Delinquent Networks*. The National Council for Crime Prevention. Report No 1986:1
- Sarnecki, J. (2001) *Delinquent Networks. Youth Co-offending in Stockholm*. Cambridge Studies in Criminology, Cambridge: Cambridge University Press.
- Sarnecki, J. (2007) Nätverk eller gäng? Medbrottslingenskap hos ungdomar i *Den svenska ungdomsbrottsligheten*. Estrada F., Flyghed J. Estrada F., Flyghed J. (Red) 2007.
- Sarnecki, J. (2014) *Introduktion till kriminologi. 1, Brottslighetens omfattning, karaktär och orsaker*, Studentlitteratur.
- Sarnecki, J. (2015) *Introduktion till kriminologi. 2, Straff och prevention*, Studentlitteratur.
- Sarnecki, J. (2017) *Brottsligheten och samhället*, Studentlitteratur .
- Sarnecki, J. (2017) *Utvärdering av sociala insatsgrupper 20-29, Rinkeby-Tensta, Slutrapport*. Stockholms stad.
- SCB (2018a) *Befolkningsstatistik, in- och utflyttning till Sverige, 1975-2017*.
- SCB (2018b) *Hushållens ekonomi (HEK) respektive inkomster och skatter (IoS)*.
- SCB (2018c) Färdigställda lägenheter i nybyggda hus efter hustyp och år. *Bostads- och byggnadsstatistisk årsbok 2012; Outhyrda lägenheter i flerbostadshus efter ägarkategori, lediga för uthyrning och färdigställandeår*.
- SCB (2019a) Flyktingar flyttar ofta till Stockholmsområdet, <https://www.scb.se/hitta-statistik/artiklar/2017/Flyktingar-flyttar-ofta-till-Stockholmsområdet/>, Publicerad: 2017-03-06
- SCB (2019b) *Arbetskraftsundersökningarna, AKU*.

- Shamas, V. och Sandberg, S. (2016) Habitus, capital, and conflict: Bringing Bourdieusian field theory to criminology. *Criminology & Criminal Justice*, Vol. 16(2), sid. 195–213.
- Sharkey, P. (2017) The Long Reach of Violence: A Broader Perspective on Data, Theory, and Evidence on the Prevalence and Consequences of Exposure to Violence. *Annual Review of Criminology*, (0).
- Sharkey, P. T., Tirado-Strayer, N., Papachristos, A. V., och Raver, C. C. (2012) The effect of local violence on children's attention and impulse control. *American journal of public health*, 102(12), sid. 2287-2293.
- Sharkey, P., Schwartz, A. E., Ellen, I. G., och Lacoe, J. (2014) High stakes in the classroom, high stakes on the street: The effects of community violence on student's standardized test performance. *Sociological Science*, 1, 199-220.
- Scheff, T. J. och Retzinger, S. M. (2001) *Emotions and Violence: Shame and Rage in Destructive Conflicts*. Lexington, MA: Lexington Books
- Sernhede, O. (2002) Territoriell stigmatisering, ungas informella lärande och skolan i det postindustriella samhället. *Utbildning & Demokrati* 2009, vol. 18, nr 1.
- Sernhede, O. (2006) Förortens hotfulla män. Andrafieringens geografi och behovet av alternativ till stigmatisering och kriminalisering i M. Kamali (Ed.), *SOU 2006: 073 Den segregering integrationen. Om social sammanhållning och dess hinder*. Stockholm: Norstedts Juridik AB.
- Sernhede, O., León Rosales, R., Söderman, J. (2019) *När betongen rätar sin rygg. Ortenrörelsen och folkbildningens renässans*. Daidalos.
- Shap, K. (2014) Island in the street: analyzing the function of gang violence from a culture and conflict perspective. *JOURNAL OF AGGRESSION, CONFLICT AND PEACE RESEARCH*, VOL. 6 NO. 2, sid. 78-98.
- Shaw, C. R. och McKay, H. D. (1942) *Juvenile Delinquency in Urban Areas*. Chicago: University of Chicago Press.
- Shaw, C. R., Zorbaugh, H., McKay, H. D. och Cottrell, L. S. (1929) *Delinquency Areas*. Chicago: University of Chicago Press.
- Sixtensson, J. (2018) *Härifrån till framtiden. Om gränslinjer, aktörskap och motstånd i tjejeers vardagsliv*. Malmö University Health and Society Doctoral Dissertations.
- Sjöberg, S., och Turunen, P. (red.). (2018) *Samhällsarbete: aktörer, arenor och perspektiv*. Lund: Studentlitteratur.
- Sjögren Lindquist, G. (2018) Inkomstolikhet och grupper som halkar efter i det svenska välfärdssamhället i Swärd, H (red.) *Den kantstötta välfärden*. Studentlitteratur AB.
- Sinnari, J., Marklund, F., Nilsson, E., Stjärnqvist, C. och Vesterhav, D. (2018) *Relationen till rättsväsendet i socialt utsatta områden*. BRÅ Rapport 2018: 6. Brottsförebyggande rådet, Stockholm.

- Skinnari, J., Jonsson, A. och Vesterhav, D. (2019) *Tystnads kulturer. En studie om tystnad mot rättsväsendet*. BRÅ-rapport 2019: 10. Brottsförebyggande rådet, Stockholm.
- Skogan W. G. (1989) Communities, Crime, and Neighborhood Organization. *Crime & Delinquency*, Vol. 35 issue: 3, sid. 437-457.
- Skogan, W.G. (1992) *Disorder and Decline: Crime and the Spiral of Decay in American Neighborhoods*. University of California Press.
- Skogan, W., Van Craen, M. och Hennessy, C. (2014) Training police for procedural justice. *Journal of Experimental Criminology*, 11, sid. 319-344.
- Skolverket (2009) *Vad påverkar resultaten i svensk grundskola? Kunskapsöversikt om betydelsen av olika faktorer*. Skolverket.
- Skolverket (2016) *PISA 2015. 15-åringars kunskaper i naturvetenskap, läsförståelse och matematik*. Rapport 450.
- Smith, M. K. (1996/2006) Community work. *The encyclopaedia of informal education*.
- Snidare, K., Herlitz, S. och Eriksson, A. (2017) *Strategi och handlingsplan för ANDT-samarbetet i Stockholms län 2017-2020*. Länsstyrelsen Stockholms län.
- Socialstyrelsen (2016) *Sociala insatsgrupper. Lokal samverkan för att förhindra ungdomar från att begå brott*.
- Socialstyrelsen (2017) *Utvärdering av sociala insatsgrupper – effekter för individen*.
- Socialstyrelsen (2019) *Individ- och familjeomsorg*. Lägesrapport 2019.
- SOU 2010:15 (2010) *Kriminella grupperingar - motverka rerytering och underlätta avhopp*. Stockholm: Regeringen
- SOU 2016:55 (2016) *Det handlar om jämlik hälsa. Utgångspunkter för Kommissionens vidare arbete: Delbetänkande från Kommissionen för jämlik hälsa*. Socialdepartementet.
- SOU 2017:47 (2017) *Nästa steg på vägen mot en mer jämlik hälsa – Förslag för ett långsiktigt arbete för en god och jämlik hälsa*. Socialdepartementet.
- Staaf, L. (2019) En del saker har blivit bättre i de utsatta områdena, säger polisen. *Sveriges Radio*, <https://sverigesradio.se/sida/artikel.aspx?programid=4916&artikel=7235223>
- Statskontoret (2018a). *Den statliga värdegrunden – professionella värderingar för en god förvaltningskultur*. http://www.statskontoret.se/globalassets/forvaltningskultur/skrifter/vardegrund_tillg.pdf
- Statskontoret (2018b) *Ombildningen till en sammanhållen polismyndighet Slutrapport*. <http://www.statskontoret.se/publicerat/publikationer/2018/ombildningen-till-en-sammanhallen-polismyndighet.-slutrapport/> (2018-10-16)
- Steenbeek, W. och Hipp, J.R. (2011) A longitudinal test of social disorganization theory: Feedback effects among cohesion, social control, and disorder. *Criminology* 49(3), sid. 833 – 871.

- Stevenson Murer, J. (2014) Understanding collective violence: The communicative and performative qualities of violence in acts of belonging i *Criminological Approaches to International Criminal Law*, Cambridge University Press.
- Stockholms stad (2011) *Förstagångssamtal – Samverkan mellan polisen och socialtjänsten i Skärholmens stadsdelsområde*. Utvärderingsrapport.
- Stockholms stad (2017) *Trygghet i Stockholm 2017. Resultat från Stockholms stads trygghetsmätning*. Stockholms stad.
- Stockholms stad (2019) *Stockholms stads strategi 2019-2022 för att minska risken för att barn, unga och unga vuxna ska dras in i kriminalitet*. Socialförvaltningen, Stockholms stad.
- Strategisk stab (2016) *Parallelsamfunn? – Et politiblikk*. Oslo politidistrikt 2016.
- Sturup, J. Rostami, A. Gerell, M. och Sandholm, A. (2017) Near repeat shootings in contemporary Sweden 2011-2015. *Security Journal*.
- Sturup, J. Rostami, A. och Gerell, M. (2019) Explosive violence. A near-repeat study of hand grenades and shootings in Sweden. *European Journal of Criminology*.
- Sturup, J. Rostami, A. Mondani, H. Gerell, M. och Edling, C. (2018) Increased gun violence among young males in Sweden: A national survey and international comparison. *European Journal on Criminal Policy and Research*; 1-14. DOI:10.1007/s10610-018-9387-0
- Sturup, J., Gerell, M., och Rostami, A. (2019) Explosive violence: A near-repeat study of hand grenade detonations and shootings in urban Sweden. *European Journal of Criminology*.
- Sund B., Bonander C., Jakobsson N. och Jaldell, H. (2017) Do home fire and safety checks by on-duty firefighters decrease the number of fires? Quasi-experimental evidence from Southern Sweden (inskickad till *Journal of Safety Research*)
- Sundh, K., och Turunen, P. (1992) *Social mobilisering: om samhällsarbete i Sverige*. Stockholm: Publica : Allmänna förlaget.
- Svensson, K. (2001) *I stället för fängelse? : en studie av vårdande makt, straff och socialt arbete i frivård*. Lund: Socialhögsk. Univ.
- Söderberg, C. (2016) *Individinriktad brottsprevention - om SSPF och viljan att samverka*. Norrköping: Linköpings universitet.
- Tahvilzadeh, N. och Kings, L. (2018) Att göra kaos: Om förortspolitik som urban styrregim och demokratiskt spel. *ARKIV. Tidskrift för samhällsanalys*, nr 9, s. 103-128.
- Tait, Malcolm och Jensen Ole B. (2007) Travelling Ideas, Power and Place: The Cases of Urban Villages and Business Improvement Districts, *International Planning Studies*, 12:2, 107-128
- Tankebe, J. (2019) Police legitimacy (Cambridge University, Mst Programme: Applied criminology and police management lecture), 11 juli 2019, Hand out: Police Legitimacy, 2019

- Thomas, D. N. (1983) *The Making of Community Work*. London: George Allen and Unwin.
- Thornberry, T. P., Krohn, M. D. Lizotte, A. J., Smith, C. och Tobin, K. (2003) *Gangs and Delinquency in Developmental Perspective*. New York: Cambridge University Press.
- Thorén, T. och Tolsheden, I. (2019) *Gatuvåldet i Nordöstra Göteborg. En skildring av våldsbrottsutvecklingen i LPO Storgöteborg Nordost 2014-2018*. Examensarbete i kriminologi, Malmö Universitet.
- Tillitsdelegationen (2018) <http://tillitsdelegationen.se/delbetankande/> (2018-10-16)
- Tolleson, J. (1997) Death and transformation: The reparative power of violence in the lives of young black inner-city gang members. *Smith College Studies in Social Work*, 67:3, sid. 415-431.
- Trelleborgs kommun (2011) *Helårsrapport 2011, Projekt bekymringssamtal*, Trelleborgs kommun, DNR: B3.3-0314/2010. https://www.bra.se/download/18.1ff479c3135e8540b29800019940/1371914748010/2010_0314_Bekymringssamtal_skolkf%C3%B6rebyggande_Trelleborgs_kommun.pdf
- Trondman, M. (2008) *Att förstå utsatthet*. Ungdomsstyrelsens skrifter. 2008:6.
- Turner, J. H. (2007) Self, Emotions, and Extreme Violence: Extending Symbolic Interactionist Theorizing. *Symbolic Interaction*, Vol. 30, No. 4, sid. 501-530
- Turner, R. T., Nilsson, A. s., och Jidetoft, N. (2015) *SSPF – Ett fokus på ungdomar i riskzon. En implementeringsutvärdering av samverkan mellan skola, socialtjänst, polis och fritid för att motverka kriminalitet och missbruk*. Göteborg: FoU i Väst/GR.
- Turunen, P. (2004) *Samhällsarbete i Norden: diskurser och praktiker i omvandling*. (Akad avh), Växjö University Press, Växjö.
- Tyler, T.R (2003) Procedural Justice, Legitimacy, and the Effective Rule of Law. *Crime and justice*, Vol 30, PP. 283-357
- Tyler, T (2006a) *Why people obey the law*, Princeton and Oxford: Princeton University press
- Tyler, T.R (2006b) Psychological Perspectives on Legitimacy and legitimation. *Annual Review of psychology*, Vol 57, sid. 375-400
- Vad blir det för rap?* <https://play.acast.com/s/vadblirdetforrap/avsnitt-170-adel-och-framtiden-for-svensk-pop-feat>, 2019-05-02.
- Valluvan, S. (2016) Conviviality and Multiculture: A Post-integration Sociology of Multi-ethnic Interaction. *Young* 24(3), s. 204–221.
- Van Damme, A., Pauwels, L. och Svensson, R. (2013) Why do Swedes cooperate with the police? A SEM Analysis of Tayler's Procedural Justice model. *European Journal Criminology Policy*, 21, sid. 15-33.
- Veblen, T. (1899/2005) *The Theory of the Leisure Class*. Penguin Great Ideas.

- Vertovec, S. (2007) Super-diversity and its implications. *Ethnic and Racial Studies*, 30 (6), sid. 1024–1054.
- Vesterhav, D. och Korsell, L. (2016) *Kriminella nätverk och grupperingar. Polisens bild av maktstrukturer och marknader*. Brå-Rapport 2016: 12.
- Walters, R. (1996) The'dream'of multi-agency crime prevention: Pitfalls in policy and practice i *The politics and practice of situational crime prevention* (sid. 75-96). Monsey, N.Y.: Criminal Justice Press.
- Waquant, L. och Howe, J. (2007) *Urban Outcasts A Comparative Sociology of Advanced Marginality*. Polity Press
- Weisburd, D., Telep, C. W., Braga, A. A., och Groff, E. R. (2010) *The importance of place in policing: Empirical evidence and policy recommendations*. Stockholm: Brottsförebyggande rådet (Brå).
- Welsh B.C, Farrington D.P. (2009) Public area CCTV and crime prevention: An updated systematic review and meta- analysis. *Justice Quarterly*, 26, sid. 716–745.
- Weisburd D, Telep C.W, Braga A.A., och Groff E.R. (2010) *The importance of place in policing: Empirical evidence and policy recommendations*. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.
- Wessendorf, S. (2014) Researching social relations in super-diverse neighbourhoods. *IRIS WORKING PAPER SERIES*, NO. 2/2014.
- Wessendorf, S. och Phillimore, J. (2019) New Migrants' Social Integration, Embedding and Emplacement in Superdiverse Contexts. *Sociology*, Vol. 53(1), sid. 123–138
- Wetterberg, G. (2002) *Kanslern: Axel Oxenstierna i sin tid*. Atlantis
- Wickham, C. (2002) *Mobilizing Islam: Religion, Activism, and Political Change in Egypt*. New York: Columbia University Press.
- Wijkström, F.(1998) *Different faces of civil society*. Stockholm: Stockholm School of Economics.
- Wikström, P-O. (2004) "Crime as Alternative. Towards a Cross-Level Situational Action Theory of Crime Causation." Sid. 1–37 i *Beyond Empiricism: Institutions and Intentions in the Study of Crime*, (red.) J. McCord. New Brunswick, NJ: Transaction.
- Wikström, P-O. (2005) The social origins of pathways in crime. towards a developmental ecological action theory of crime involvement and its changes i D. P. Farrington (red.), *Integrated developmental and life-course theories of offending. Advances in criminological theory*. New Brunswick: Transaction.
- Wikström, P-O. (2006) Linking Individual, Setting, and Acts of Crime. Situational Mechanisms and the Explanation of Crime. Sid. 61–107 i *The Explanation of Crime: Contexts, Mechanisms, and Development*, (red.) P.H. Wikström och R.J. Sampson. Cambridge, UK: Cambridge University Press.

- Wikström, P-O. (2019) Explaining Crime and Criminal Careers: the DEA Model of Situational Action Theory. *Journal of Developmental and Life-Course Criminology*, Springer. <https://doi.org/10.1007/s40865-019-00116-5>
- Wikström, P-O. och Treiber, K. (2007) The Role of Self-Control in Crime Causation. *European Journal of Criminology* 4, sid.237–64. doi:10.1177/1477370807074858.
- Wikström, P-O. och Treiber, K. (2016) Social Disadvantage and Crime: A Criminological Puzzle. *American Behavioral Scientist*, 2016, Vol. 60(10), sid. 1232–1259.
- Wikström, P-O., Oberwittler, D., Treiber, K. och Hardie, B. (2012) *Breaking Rules: The Social and Situational Dynamics of Young People's Urban Crime*. Oxford: Oxford University Press.
- Williams, D. J., Currie, D., Linden, W., och Donnelly, P. D. (2014) Addressing gang-related violence in Glasgow: A preliminary pragmatic quasi-experimental evaluation of the Community Initiative to Reduce Violence (CIRV). *Aggression and violent behavior*, 19(6), 686-691.
- Wilson, J.Q. och Kelling, G. L. (1982) *Broken Windows. The police and neighborhood safety*. The Atlantic Monthly, 3.
- Wintemute, G.J. (2015) The Epidemiology of Firearm Violence in the Twenty-First Century United States. *ANNUAL REVIEW OF PUBLIC HEALTH*, Vol. 36; sid. 5-19.
- Wirtén, P. (2010) *Där jag kommer från – kriget mot förorten*. Albert Bonniers
- Woldoff, R. A. och Weiss, K.G. (2010) Stop Snitchin': Exploring Definitions of The Snitch and Implications for Urban Black Communities. *Journal of Criminal Justice and Popular Culture*, 17(1), sid. 184-223.
- Wooten, M., och Hoffman, A. J. (2008) Organizational fields: Past, present and future. *The Sage handbook of organizational institutionalism*, 1, 131-147.
- Yang Hansen, K. och Gustafsson, J-E. (2016) Causes of educational segregation in Sweden – school choice or residential segregation. *Educational Research and Evaluation* 22 (1-2): sid. 23-44.
- Zamparutti, A. (2016a) *Utvärdering av social insatsgrupp 20-29 – Delrapport 1. Processutvärdering*. Stockholms stad.
- Zamparutti, A. (2016b) *Utvärdering av social insatsgrupp 20-29 – Delrapport 2. Deltagarna i SIG*. Stockholms stad.
- Zeoli, A. M., Pizarro, J. M., Grady, S. C och Melde, C. (2014) Homicide as Infectious Disease: Using Public Health Methods to Investigate the Diffusion of Homicide. *Justice Quarterly*, 31:3, sid. 609-632
- Zimring, F. E. och Hawkins, G. (1997) *Crime Is Not the Problem: Lethal Violence in America*. Oxford University Press.
- Zukin, Sharon (2010) *Naked city: the death and life of authentic urban places*. Oxford: Oxford University Press.

- Öberg, J. (2015) *Skjutningar 2006 och 2014 – omfattning, spridning och skador*. Kortanalys 7/2015. Brottsförebyggande rådet, Stockholm
- Östbring, B. (2019) *Migrationspolitiska dilemman: Om idealism och realism i liberal politisk teori*. Lund Political Studies 195.
- Östh, J. Andersson, E., Malmberg, B. (2013) School Choice and Increasing Performance Difference: A Counterfactual Approach. *Urban Studies* 50 (2), sid. 407–425.

Sedan början av 1990-talet har det i Sverige växt fram ett antal bostadsområden där stora delar av befolkningen lever under ekonomiskt utsatta livsvillkor. Många har sin bakgrund i andra länder. Under de senaste femton åren har befolkningens utsatthet i dessa områden inte bara varit av ekonomisk natur. Successivt har olika typer av kriminalitet, ibland mycket våldsam, blivit mer förekommande. Ensidiga, ofta alarmistiska beskrivningar av enskilda händelser, men också av människors liv och livsvillkor, pekar på betydande kunskapsluckor såväl som på bristen av nyanserade och fördjupade samhällsanalyser. Syftet med denna bok är att bidra till förståelsen av vad utsatta områden är, hur de växt fram, vad som präglar dem idag samt hur den kriminalitet som drabbar de boende gemensamt kan motverkas. Målgruppen är bred och boken vänder sig till alla som vill förstå hur förhållandena har växt fram. Boken kan både ses som ett inlägg för att förklara samhällsutvecklingen och som en studiebok för dem som vill förstå, fördjupa och diskutera ämnet.

Boken har sitt ursprung i en nationell forskningscirkel som startade efter initiativ från Polismyndighetens Nationella operativa avdelning (Noa) 2015. Syftet var att sammanföra kunskap och erfarenheter från olika kunskapsperspektiv för att bättre förstå problem med brottslighet och otrygghet i socio-ekonomiskt utsatta områden.

Malmö University Publications in Urban Studies/
Malmö universitets publikationer i Urbana Studier

MAPIUS 26

