

A large, dynamic water splash graphic in shades of blue and white, framing the central text. The splash is composed of many small droplets and larger, flowing sections of water, creating a sense of movement and freshness. The background is a light, gradient blue.

DEN

BROTTLIGHETEN

SVENSKA

ORSAKERNA

SITUATIONEN

OCH VÄGEN FRAMÅT

STIFTELSEN TRYGGARE SVERIGE

Den svenska situationen

Brottsligheten, orsakerna och vägen framåt

Stiftelsen Tryggare Sverige

Stiftelsen Tryggare Sverige
Carl-Gustaf Lindstedts gata 3
112 69 Stockholm
Telefon: 08-29 20 00
E-post: info@tryggaresverige.org
Hemsida: www.tryggaresverige.org

Att mångfaldiga innehållet i denna rapport, helt eller delvis, utan medgivande av Stiftelsen Tryggare Sverige, är förbjudet enligt lagen (1960:729) om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk. Förbudet gäller varje form av mångfaldigande såsom tryckning, kopiering, bandinspelning etc.

Den svenska situationen. Brottsligheten, orsakerna och vägen framåt

© Stiftelsen Tryggare Sverige
Upplaga 1
Stockholm 2024
Författare: Magnus Lindgren
Omslag: Ellen Aghed Luterkort

Innehållsförteckning

Förord	5
Sammanfattning	6
Inledning	12
Hur har vi hamnat i denna situation?	17
Modernismens intåg och utformningen av stadsdelar	20
Förstatligandet av polisen	21
Stora migrationsströmmar och bristande integration	23
Ett delat ansvar för brottsutredningsverksamheten	25
Mc-kriminalitetens framväxt och en tystnadskultur	26
Närpolisreformens haveri	28
En misslyckad narkotikapolitik	29
Polisreformen och polisens centralisering	31
En bristande förmåga i kommunerna att förebygga brott	32
Åtgärder för ett säkrare och tryggare Sverige	35
Förbättra regeringens ledning och styrning	38
Inrätta en kommunal polis och stärk den lokala närvaron	39
Inför krav på brottsförebyggande bebyggelseplanering	43
Förbättra integrationen och motverka parallellsamhället	45
Kraftsamla mot de kriminella nätverken	48
Utveckla kommunernas säkerhetsarbete och stöd till utsatta	51
Referenser	54

Förord

I efterdyningarna av den senaste tidens händelser med skjutningar med automatvapen på öppen gata, rekordmånga sprängdåd, dödligt våld långt ned i åldrarna och öppna drogsccener, haglar förslagen för att stärka den inre säkerheten och därmed bryta den negativa utvecklingen.

Många av förslagen har en tydlig ideologisk utgångspunkt, men själva analysen saknas ofta. Hur kommer det sig att det är så många sprängningar, skjutningar och kriminella gäng? Beror den svenska situationen på slump, otur eller tillfälligheter, eller finns det rent av händelser och beslut eller ”tipping points” som bidragit till den negativa utvecklingen?

I denna rapport beskrivs hur det gick till när de kriminella gängen, den organiserade brottsligheten och otryggheten etablerade sig i Sverige.

Rapporten innehåller även ett antal konkreta förslag till åtgärder för att vända den negativa utvecklingen. Förslagen tar främst sikte på polisen och rättsväsendet. I praktiken har andra aktörer, som exempelvis familj, skola, idrottsföreningar, fastighetsägare och socialtjänst en mycket viktigare roll i arbetet med att förebygga och förhindra brott.

En förutsättning för att andra aktörer ska kunna bidra är emellertid att polisen fullgör sin del. Utan en tydlig ledning och styrning och utan en fungerande polis med förmåga att förebygga och utreda brott blir det svårt, för att inte säga omöjligt, för andra aktörer att ta sitt ansvar.

Rapporten är skriven av Magnus Lindgren, kriminolog, fil.dr. i psykologi, f.d. polis och chef inom polisen, samt generalsekreterare för Stiftelsen Tryggare Sverige.

Annette Carnhede
Ordförande
Stiftelsen Tryggare Sverige

Sammanfattning

Skjutningar, bilbränder och öppen narkotikahandel har för många blivit en del av vardagen i Sverige. Brottligheten påverkar inte bara de direkt utsatta och deras närstående. Hela samhället berörs genom den rädsla och otrygghet som sprids. Den styr allt från var människor väljer att bösätta sig och var företag etablerar sin verksamhet till hur olika investeringsbeslut fattas. Brottligheten och otryggheten försämrar också livskvaliteten och inskränker individens handlingsfrihet och påverkar hur personer lever sina liv och rör sig i vardagen. Den begränsar offentliga verksamheter och privata företag som inte kan utföra sina uppdrag eller ge den service de annars hade kunnat.

För att stärka den inre säkerheten och bryta den negativa utvecklingen har det i den senaste tidens debatt förts fram en rad förslag. Många av förslagen har en tydlig ideologisk utgångspunkt. Ur ett vänsterperspektiv tenderar lösningarna handla om att stärka välfärdssamhället där arbete och integration är viktiga frågor. Ur ett högerperspektiv handlar det snarare om nya lagar, fler poliser och hårdare tag, medan det ur Sverigedemokraternas perspektiv främst handlar om minskad invandring. Men ofta saknas själva analysen; varför utmärker sig Sverige ur ett internationellt perspektiv när det gäller den grova brottsligheten?

En relevant fråga är därför hur vi har hamnat i denna allvarliga situation. Handlar det om slumpen, otur eller tillfälligheter? Svaret är att dagens brottslighet beror på en rad faktorer där allt från en misslyckad integration och en etnisk och socioekonomisk bostadssegregation, till en svag föräldranärvaro, bristande vuxenansvar och dåliga skolresultat har betydelse. Andra förklaringar är en omodern lagstiftning och avsaknaden av en lokal polis samt att vi har att göra med gamla kulturstyrda organisationer med svag ledning och styrning som inte förmår att omsätta den befintliga lagstiftningen och metoderna i praktisk handling. Ytterligare andra förklaringar till det gap som finns mellan den politiska viljan, den enskilde tjänstemannens många gånger goda intentioner och det verkliga utfallet är att ingen egentligen kan svara på frågan om vilken förmåga i

form av resurser, utbildning, organisation etc., som polis, åklagare, socialtjänst och andra myndigheter måste ha för att kunna utföra sina respektive uppdrag.

Ytterst är situationen självförvållad där det går att spåra ett antal orsaker eller ”tipping points” under de senaste 50 åren som bidragit till dagens allvarliga situation. Politik, politiker och politiska beslut gör nämligen skillnad.

Tyvärr finns det i den kriminalpolitik som förts, oavsett regering, en tendens att undvika komplexitet. I stället för en långsiktig och kunskapsbaserad politik blir det lätt fina ord och vackra visioner med ett stort mått av naivitet, konformitet och kortsiktiga lösningar. Till det kommer en uppsjö av symbolåtgärder i form av nya projekt, lite mer samverkan, påkostade affischkampanjer, tveksamma vuxenfritids, armband mot sexuella ofredanden samt oändliga sifferexerciser om antalet poliser, men i princip inga diskussioner om gapet mellan vad polisens verksamheten ska göra och vad den faktiskt åstadkommer. Orsaken är att denna typ av åtgärder vare sig hotar organisationer eller individer, och därför är lätta att ta till för att inte stöta sig med medarbetarna, facket eller, för den delen, väljarna. Att åtgärderna sedan påverkar få och förändrar lite, är av mindre betydelse.

Många av problemen går att spåra till när det svenska välfärdssamhället byggdes då det var helt andra frågor än brottsligheten som var viktiga. Trygghetssystem skulle utvecklas, bostäder produceras och den svenska modellen spridas i världen. Allt kokar ned till en politik som aldrig tagit brottsligheten på allvar och som aldrig styrt brottsbekämpningen i landet. En av politikens viktigaste uppgifter är att säkerställa att lagen speglar samhällsutvecklingen, och ändras i takt med den. Så har inte skett i Sverige. Rättegångsbalken är från 1948, sekretessreglerna från 1980-talet och kriminalpolitiken har länge präglats av ideal om humanism, som härrör från 1970-talet, med uppfattningen att det är samhällets fel om brott begås, inte individens. Som en konsekvens har behandling gått före straff och icke frihetsberövande påföljder före fängelse. Dessutom har påföljderna legat i nedre delen av straffskalan, med stora mängdrabatter. Det har med andra ord inte varit lätt att vara brottsbekämpare i Sverige.

Under de senaste åren har det skett ett tillfrisknande där regeringens arbete med att anpassa lagstiftningen till en ny tid och till nya typer av brott är välbehövligt. Regeringen har också producerat många utredningar som resulterat i en rad nya viktiga verktyg för främst polis och åklagare. Men det räcker inte eftersom "fabriken" där de nya verktygen ska användas är omodern och har en förlegad organisation där det saknas uppdaterade system och processer. Till det kommer en ekonomi som skenar trots enorma budgettillskott och en tystnadskultur som gör det svårt att få insyn i vad som egentligen produceras. Dessutom är styrningen från den högsta ledningen (regeringen) svag, med dålig uppföljning av fattade beslut. Bredvid står dessutom en helt ny fabrik i form av den privata säkerhetsindustrin som omsätter dubbelt så mycket och som har en enorm kapacitet, men som tyvärr är helt outnyttjad.

Sammantaget innebär det att de nya verktygen inte skapar den förmåga som polis och åklagare behöver för att kunna ta tillbaka de utsatta områdena från de kriminella. Det innebär också att det pågående arbetet med att utveckla det civila försvaret inte kan lyckas om inte problemen med den inre säkerheten får en lösning. Det inkluderar en fungerande brottsbekämpning, en fungerande brottsförebyggande verksamhet och en fungerande hantering av de som drabbas av brott.

Vilka är då orsakerna till den svenska situationen? Under 1960-talet försvagades den informella sociala kontrollen till följd av nya sätt att bygga bostadsområden. Områden med en mix av funktioner, småskalighet och naturliga mötesplatser ersattes av ABC-städernas uppdelade arbets-, bostads- och centrumområden. Samtidigt började gränserna mellan vad som var offentligt respektive privat luckras upp. I stället för öppna framsidor och stängda baksidor byggdes kvarteren tvärtom, vilket skapade nya förutsättningar för livet i staden. Dessutom skapade trafiksepareringen isolerade stadsenkaver, ödsliga gång- och cykelvägar samt många återvändsgator och små gränder. Detta har bidragit till att förutsättningarna för brott och otrygghet delvis har byggts in i många av storstädernas miljonprogramsområden.

I mitten av 1960-talet minskade också den formella sociala kontrollen till följd av att den tidigare kommunala polisen förstatligades, vilket ledde till att polisen började lämna lokalsamhället. Nedmonteringen var tyvärr inte slut. Under 1990-talet, 2000-talet och 2010-talet lades långt mer än

hälften av Sveriges polisstationer i kommunerna ned vilket ytterligare försämrade den lokala närvaron. För varje omorganisation, senast år 2015 då de 21 fristående länsmyndigheterna slogs ihop till en nationell polismyndighet, har polisen kommit allt längre från medborgarna. Som en konsekvens har polisens personkännedom och möjligheter att följa och förstå vad som händer i lokalsamhället försämrats samtidigt som det uppstått ett maktvakuum som fyllts av extremister, religiösa fanatiker, kriminella gäng och smågangsters.

Situationen blir inte lättare av den gränsdragningsproblematik som finns mellan polis och åklagare som öppnar upp för olika tolkningar och förhållningssätt vad gäller förundersökningsledningen. Åklagaren är normalt sett förundersökningsledare i ärenden som inte är av enklare beskaffenhet men saknar i praktiken helt möjligheter att leda och styra polisen. Polisen ska visserligen följa åklagarens direktiv men avgör ytterst själv hur de direktiv åklagaren ger ska tillgodoseas, vem som ska utföra arbetet och vilken prioritet det ska ges. Polisen kan alltså, utan att åklagaren som förundersökningsledare kan göra något åt saken, prioritera ner åklagarens direktiv, välja att utföra dem på annat sätt än vad åklagaren vill eller helt strunta i dem.

Problemen har tilltagit i takt med bristande underhåll av storstädernas bostadsområden och det faktum att polisen har fortsatt att fjärma sig från medborgarna. Samtidigt har det kommit nya grupper av utomeuropeiska invandrare från Väst- och Centralasien och Afrika, med historiskt nedärvda och religiösa värderingar och en stark lojalitet till familjen och klanen. Sverige är extremt åt andra hållet med sekulära, frihetliga och individualistiska värderingar. Många av de som kommit till Sverige under senare år har alltså värderingar som väsentligt skiljer sig från de traditionellt svenska, vilket har försvårat en integration där olika samhällssystem ställs mot varandra. Det har medfört att många, inte minst andra generationens invandrare, hamnat i ett vakuum med tve tydlig social kontroll. Den bristande integrationen har bidragit till framväxten av skuggsamhällen med en parallell arbets- och bostadsmarknad samt en egen rättsskipning där många människor lever utanför det svenska samhällets skyddsnät och utan kontakt med det offentliga. Konsekvensen har blivit att många av de nya invånarna i invandratäta förorter har fått anpassa sig till de som av religiösa, kulturella eller kriminella skäl är emot svensk lagstiftning. Utan den lokala polisen som kunde upprätthålla ord-

ningen blev det minoriteter med stort våldskapital som bestämde spelreglerna enligt religiösa lagar och patriarkala hedersregler.

Ytterligare omständigheter som drivit den negativa utvecklingen är gängkriminaliteten och den organiserade brottslighetens inträde i Sverige. Under 1980-talet fick de så kallade motorcykelgängen fäste i Skåne utan att myndigheterna kunde tränga tillbaka dem. I dess spår följde en ny sorts "tystnadskultur" där brottsdrabbade och vittnen inte alltid vågade berätta om sina upplevelser. Dessa problem har blivit än mer påtagliga i takt med att mc-gängen fått konkurrens av kriminella lokala nätverk som hålls samman av etnisk- eller klantillhörighet eller baseras på att gärningspersonerna har växt upp i samma socialt utsatta bostadsområden. Till sammans beräknas de kriminella nätverken omfatta cirka 14 000 individer. Till det kommer alla personer runt de kriminella som också många gånger har en antisocial livsstil. Antalet kan alltså tyckas hanterbart, men en enkel räkneövning visar på motsatsen. Om de kriminella har tio personer var i sin telefonbok uppgår den kriminella sfären till 100 000 personer. Har de hundra personer i telefonboken, vilket är mer sannolikt, talar vi om - självklart med många överlappningar - en miljon människor som i värsta fall delar de kriminellas värderingar och inställning till det svenska samhällets regler och lagar.

Till detta kommer en misslyckad narkotikapolitik där både antalet tunga narkomaner och andelen unga som uppgett sig prövat narkotika ökat kraftigt under de senaste decennierna. Resultatet är ett omfattande narkotikamissbruk, ett stort antal öppna drogscener, en organiserad brottslighet samt den näst högsta narkotikarelaterade dödligheten i Europa med ett enormt mänskligt lidande. Ändå har ingen debatt förts på allvar om hur vi ska komma till rätta med problematiken, utan mantrat är fortfarande "ett narkotikafritt Sverige". Samtidigt höjs krav på en legalisering av cannabis trots negativa erfarenheter från USA och Kanada där konsumtionen bland unga ökat, skadorna blivit fler och beroendet högre, parallellt med att den illegala marknaden kvarstår efter legaliseringen.

Som om inte detta vore nog saknar många kommuner den förmåga i form av bland annat resurser, kompetens och organisation som krävs för att förebygga och förhindra brott. Kommunernas prövningar har blivit ännu större i takt med en allvarigare brottslighet samtidigt som de fått en lagstadgad skyldighet att bedriva ett strukturerat brottsförebyggande

arbete samt nya krav till följd av medlemskapet i NATO och återuppbyggandet av det civila försvaret.

Ovanstående är några av de orsaker eller ”tipping points” som bidragit till dagens allvarliga situation. I det officiella samtalet framförs ibland att det är fel att på detta sätt söka förklaringar, ”gräva i det som varit” eller hitta ”syndaböcker” till varför den grova brottsligheten är exceptionell i vårt land. Tvärtom är det helt nödvändigt att försöka identifiera attityderna, processerna och besluten bakom den negativa utvecklingen. Hur ska vi annars kunna hitta rätt åtgärder för att vända utvecklingen?

När det gäller åtgärder står det helt klart att det inte finns någon ”quick fix” för att komma till rätta med brottsligheten. Däremot finns det en ”quick start” som kan leda till förbättringar och effektiviseringar. Åtgärderna handlar bland annat om en tydligare ledning och styrning från regeringen samt att säkerställa att det finns en operativ polis- och åklagarorganisation på plats i de särskilt utsatta områdena för att bygga tillit och legitimitet och ytterst kunna ta tillbaka dessa områden från de kriminella. Andra åtgärder handlar om den fysiska miljöns betydelse och arbetet med att bygga bort brottsligheten och bygga in tryggheten. Vidare handlar det om en utbyggd kommunal säkerhetsorganisation, inklusive en professionalisering av det brottsförebyggande arbetet och stödet till de som drabbas av brott. I sammanhanget är det viktigt att på ett bättre sätt ta tillvara och involvera näringslivet, inte minst säkerhetsbranschen, i kampen mot brottsligheten.

Många av de konkreta förslag som presenteras i denna rapport tar sikte på polisen och rättsväsendet. I praktiken har andra aktörer, som exempelvis familj, skola, idrottsföreningar, fastighetsägare, socialtjänst etc., många gånger en mycket viktigare roll än polisen i arbetet med att förebygga och förhindra brott.

En absolut förutsättning för att andra aktörer ska kunna bidra är emellertid att polisen fullgör sin del av det som sammantaget måste göras för ett säkrare och tryggare Sverige. Utan en fungerande polis med förmåga att förebygga och utreda brott blir det svårt, för att inte säga omöjligt, för andra aktörer att ta sitt ansvar. Det innebär också att de samlade politiska initiativen i form av ny lagstiftning, strängare straff och nya metoder står sig slätt.

Inledning

Under det senaste decenniet har möjligheterna att skapa och upprätthålla säkra och trygga miljöer för medborgare och näringsliv ställts på stora prov. Omvärldsförändringar med ökad globalisering och digitalisering samt ett nytt säkerhetspolitiskt läge i Europa påverkar den yttre säkerheten. Till detta kommer nya förutsättningar för den inre säkerheten i form av växande utanförskapsområden, ökad polarisering när det gäller tilliten till grundläggande samhällsfunktioner och, inte minst, en mycket allvarlig situation när det gäller brott och otrygghet.

När det gäller brottsligheten har en grövre och mer organiserad brottslighet fått allt starkare fäste både i våra storstäder och mindre städer samt i ren lands- och glesbygd. Som en konsekvens ökar brott som övergrepp i rättssak och otillåten påverkan, ofta i samband med myndighetsutövning eller riktat mot målsäganden och vittnen. Även bedrägerierna mot välfärdssystemen ökar där de som drabbas i hög grad är de mest utsatta människorna i vårt samhälle.

En central del för den organiserade brottsligheten är narkotikan. I många städer finns så kallade drogscener där narkotika säljs i princip helt öppet. Rekordmånga svenskar avlider av narkotikamissbruk, och antalet dödsfall är näst flest per capita i EU.¹

Mycket av narkotikabrottsligheten har sitt ursprung i de 60-tal områden som polisen kategoriserar som utsatta.² Områdena, som officiellt befolkas av över 500 000 invånare, kännetecknas av en låg socioekonomisk status och öppen narkotikahandel, där kriminella har stor inverkan på lokalsamhället genom påtryckningar som hot och utpressning och utågerande missnöje mot samhället. I vissa av områdena har polisen svårt

¹ EMCDDA (2022).

² Sedan 2015 gör polisen regelbundet en klassificering av områden utifrån socioekonomisk status och kriminalitet. Klassificeringen omfattar tre kategorier; utsatta områden, riskområden och särskilt utsatta områden.

eller nästan omöjligt att fullfölja sina uppdrag på grund av en hög koncentration av kriminella och parallella samhällsstrukturer.³

Enligt de senaste bedömningarna från polisen finns det i Sverige ett 100-tal verksamma kriminella nätverk som tillsammans består av cirka 14 000 grovt kriminella individer, varav 2 000 i ledarskiktet.⁴ Till detta finns ett stort antal så kallade möjliggörare som genom sin anställning eller sitt uppdrag i det legala samhället hjälper kriminella nätverk.⁵ I dess spår följer en påtaglig brottslighet och otrygghet, något som framgår av både den officiella kriminalstatistiken och en rad nationella, regionala och lokala offer- och trygghetsundersökningar.

Situationen i flera förortsområden är mycket allvarlig med social oro, upplopp, parallella samhällsstrukturer, gäng och kriminella klaner som har fyllt det maktvakuum som uppstått då polisen inte varit tillräckligt lokalt närvarande och då många kommuner saknat förmågan att bedriva ett kunskapsbaserat brottsförebyggande arbete. I en del av storstädernas miljonprogramsområden har situationen gått så långt att polis, ambulans och räddningstjänst under vissa tider på dygnet inte kan åka in utan omfattande förberedelser och förstärkningar.

Även om många andra länder också har stora utmaningar med brott och otrygghet står Sverige inte för det normala inom detta område. Tvärtom skiljer sig den svenska situationen från förhållanden andra europeiska länder. Som exempel kan nämnas att det i Nederländerna inte finns några områden där polisen eller räddningstjänsten inte kan åka in utan förstärkning eller där posten inte kan delas ut på grund av brott och otrygghet. I Tyskland är det betydligt färre dödsskjutningar bland unga män jämfört med Sverige och Italien upplever inte lika stora problem med bilbränder i förortsområden på sätt som i Sverige.⁶

Läget kompliceras ytterligare av att både polisens brottsutredningsverksamhet⁷ och brottsförebyggande arbete⁸ uppvisar brister, vilket resul-

³ Polisen (2023).

⁴ Polisen (2024).

⁵ Brottsförebyggande rådet (2024:2).

⁶ Stiftelsen Tryggare Sverige (2020).

⁷ Statskontoret (2018:18).

⁸ Se exempelvis Polismyndigheten (2019:4).

terar i att det tar för lång tid att utreda brott samt att för få brott klaras upp. Inte heller brottsofferarbetet fungerar som det ska med konsekvensen att många drabbade blir utan hjälp, stöd och skydd.^{9 10} Den samlade kvinno- och brottsofferjourrörelsen menar till och med att situationen för brottsdrabbade i Sverige utvecklats i negativ riktning under det senaste decenniet.¹¹

Svårigheterna blir inte mindre av att kartläggningar från Brottsförebyggande rådet¹² visar att kommunerna i många fall fortfarande saknar ett strukturerat brottsförebyggande arbete, även om läget är något bättre än för några år sedan. Ett förhållande som bland annat beror på att kommunerna länge saknat ett lagstadgat ansvar att arbeta brottsförebyggande, och således under många år valt bort dessa frågor.

Det är emellertid inte enbart själva brottsligheten och den bristande förmågan att förebygga och utreda brott samt stödja de drabbade som är ett problem. Enligt Brottsförebyggande rådet¹³ har oron för brottslighet kontinuerligt ökat de senaste åren. Över hälften (53 procent) av befolkningen (16-84 år) uppger att de oroar sig i stor utsträckning över brottsligheten i samhället, vilket är en kraftig ökning jämfört med 2014 då andelen oroliga var 28 procent. Kvinnor känner sig genomgående mindre trygga än män. Exempelvis uppger hela 34 procent av kvinnorna att de känner sig mycket eller ganska otrygga att gå ut på kvällen i det egna bostadsområdet. Bland männen är motsvarande siffra 18 procent.

Brottsligheten och otryggheten försämrar också livskvaliteten och inskränker individens handlingsfrihet och påverkar hur personer lever sina liv och rör sig i vardagen. I Brottsförebyggande rådets¹⁴ stora trygghetsundersökning uppger så många som 24 procent av befolkningen att de ganska eller mycket ofta under det senaste året valt en annan väg eller ett annat färdssätt till följd av oro för brott. Andra beskriver hur de avstått aktiviteter eller undvikit att skriva eller lägga upp något på internet på grund av oro för att bli utsatt för trakasserier eller hot.

⁹ Brottsoffermyndigheten (2024).

¹⁰ Riksrevisionen (RiR 2024:1).

¹¹ Stiftelsen Tryggare Sverige (2024).

¹² Brottsförebyggande rådet (2024).

¹³ Brottsförebyggande rådet (2023:9).

¹⁴ Brottsförebyggande rådet (2023:9).

Även näringslivet ställs inför allt större prövningar på grund av brottsligheten, där bristande säkerhet kommit att bli ett av de största hoten mot näringsfriheten i Sverige. En kartläggning som Stiftelsen Tryggare Sverige¹⁵ genomfört på uppdrag av Svenskt Näringsliv visar att de totala kostnaderna för brott mot företag överstiger 100 miljarder kronor varje år. Sverige tappar också placeringar i ”the Economic Freedom of the World Index”, som mäter graden av marknadsekonomi i drygt 160 länder. Orsaken är försämrade villkor för företagande och ekonomisk verksamhet, vilket bland annat beror på att företagare i allt mindre utsträckning upplever att de kan lita på att polisen upprätthåller lag och ordning.¹⁶

Med de problem som beskrivs ovan är det inte förvånande att mycket av samhällsdebatten kretsar kring frågor som rör den grövsta brottsligheten och det viktiga arbetet mot kriminella gäng i utsatta områden, dödsavrättningar, attacker mot blåljuspersonal, grov organiserad brottslighet men även terrorbrott och våldsbejakande extremism.

Samtidigt är det påtagligt hur lite uppmärksamhet som riktas mot andra typer av brott som också påverkar människors trygghet i vardagen. Det gäller allt från bostadsinbrott och stöld till ungdomsgäng som stör ordningen i offentlig miljö, buskörning i bostadsområden, skadegörelse och klotter, nedskräpning etc.

Dessa brott och ordningsstörningar signalerar oordning och skapar otrygghet i vardagen för både allmänhet och företagare. De är också ett uttryck för att inte rätta sig efter de regler som gäller, att ”här bestämmer jag och jag gör som jag vill”. Om sådana ageranden inte får några konsekvenser får människor lätt uppfattningen att ingen bryr sig om att upprätthålla ordningen i samhället eller att samhället har dragit sig tillbaka.

Det är också problematiskt att det i den allmänna debatten frodas en rad myter, missuppfattningar, vanföreställningar och alternativa sanningar när det gäller brott och otrygghet. Många tror exempelvis att brottsligheten bara flyttar vid insatser på en brottsbelastad plats. Därför tycker man att det inte är någon idé att göra något eftersom de kriminella bara

¹⁵ Stiftelsen Tryggare Sverige (2023).

¹⁶ Berggren & Bergh (2021).

byter plats för sin verksamhet. Andra tror att den enda brottsförebyggande åtgärden är att med hjälp av social prevention och ”tidiga åtgärder” göra människor mindre motiverade att begå brott. Ytterligare andra fokuserar endast på den grävsta brottsligheten och glömmar bort andra typer av brott som också påverkar människors trygghet i vardagen (se ovan).

Sammantaget visar erfarenheterna från de gångna åren att det råder en mycket allvarlig situation i landet med en grov och organiserad brottslighet som skadar det förtroende och den tillit som vårt samhällsbygge vilar på och som ytterst hotar samhällskontraktet.

Hur har vi hamnat i denna situation?

I den senaste tidens debatt har en rad förslag förts fram för att stärka den inre säkerheten och bryta den negativa brottsutvecklingen. Det handlar om allt från vassar lagar (fast de gamla inte tillämpas) och nya verktyg (trots att de som redan finns i verktygslådan inte används) till längre straff (som har begränsad effekt då brotten inte klaras upp) och mer forskning (trots en kunskapsresistens inom många myndigheter). Till det kommer krav på fler poliser (trots att det finns fler poliser än någonsin) och användandet av militär i utsatta områden (men militären har fullt upp med den yttre säkerheten). Andra talar om åtgärder i form av välfärdsorienterade utjämningsystem (utan stöd för att fattigdom i sig är orsaken till brottsligheten) och minskad invandring (utan att beskriva hur detta skulle lösa dagens situation).

Många av förslagen har en tydlig ideologisk utgångspunkt med stort inslag av tyckande och troende. Ur ett vänsterperspektiv tenderar lösningarna handla om att stärka välfärdssamhället där arbete och integration är viktiga frågor. Ur ett högerperspektiv handlar det snarare om nya lagar, fler poliser och hårdare tag, medan det ur Sverigedemokraternas perspektiv främst handlar om minskad invandring. Men själva analysen saknas ofta; varför utmärker sig Sverige ur ett internationellt perspektiv när det gäller den grova brottsligheten?

En relevant fråga är därför hur vi har hamnat i denna allvarliga situation. Handlar det om slumpen, otur eller tillfälligheter? Svaret är att dagens brottslighet beror på en rad olika faktorer där allt från en misslyckad integration och en etnisk och socioekonomisk bostadssegregation till en svag föräldranärvaro, bristande vuxenansvar och dåliga skolresultat har betydelse. Andra förklaringar är en omodern lagstiftning och avsaknaden av en lokal polis samt att vi har att göra med gamla kulturstyrda organisationer med svag ledning och styrning och bristfällig uppföljning som därför inte förmår att omsätta den befintliga lagstiftningen och metod-

erna i praktisk handling. Det medför att rädslan att göra fel tar över med konsekvensen att det ofta är lättare att göra så lite som möjligt eller ingenting framför att driva utveckling, utmana och tänka nytt. Ytterligare andra förklaringar till det gap som finns mellan den politiska viljan, den enskilde tjänstemannens många gånger goda intentioner och det verkliga utfallet är att ingen egentligen kan svara på frågan om vilken förmåga som polis, åklagare, socialtjänst och andra myndigheter måste ha för att kunna utföra sina respektive uppdrag. Med förmåga i detta sammanhang avses exempelvis resurser, kunskap, kompetens, kultur, lagstiftning, ledarskap, organisation, system, processer etc.

Ytterst är situationen självförvållad där det går att spåra ett antal orsaker eller ”tipping points” under de senaste 50 åren som bidragit till dagens allvarliga situation. Politik, politiker och politiska beslut gör nämligen skillnad.

Tyvärr finns det i den kriminalpolitik som förts, oavsett regering, en tendens att undvika komplexitet. I stället för en långsiktig och kunskapsbaserad politik blir det lätt fina ord och vackra visioner med ett stort mått av naivitet, konformitet och kortsiktiga lösningar. Till det kommer en uppsjö av symbolåtgärder i form av nya projekt, lite mer samverkan, påkostade affischkampanjer, tveksamma vuxenfritids, armband mot sexuella ofredanden samt oändliga sifferexerciser om antalet poliser, men i princip inga diskussioner om gapet mellan vad polisens verksamheten ska göra och vad den faktiskt åstadkommer.

Orsaken är att denna typ av åtgärder vare sig hotar organisationer eller individer, och därför är lätta att ta till för att inte stöta sig med medarbetarna, facket eller, för den delen, väljarna. Att åtgärderna sedan påverkar få och förändrar lite, är av mindre betydelse. Det har haft effekter på inte bara den inre säkerheten utan också förutsättningarna för det civila försvaret och därmed även den yttre säkerheten.

Situationen i Sverige jämförs ofta med Danmark, där det grova skjutvapenvåldet och den organiserade brottsligheten har minskat under det senaste decenniet. Förklaringar som brukar lyftas fram är att danska politiker varit mindre naiva, mer pragmatiska och snabbare till beslut. Kanske går orsakerna att finna i att landet upplevt krig i modern tid och därmed vet vad ofrihet innebär. Sverige, som inte haft krig på över 200

år, är däremot i någon mån fredsskadad vilket kan ha bidragit till ett visst mått av naivitet och undfallenhet. Till detta kommer att danskarna, med sin tvåprocentspärr till Folketinget, har en tradition av minoritetsregeringar bestående av flera småpartier, som regerar med sak-till-sak överenskommelser, som normalt gäller även efter nyval. Sverige har under 50 år styrts av ett stort samhällsbärande parti, Socialdemokraterna, som under perioder haft stöd av över 50 procent av väljarna. I dansk politik har man således varit tvungen att söka pragmatiska och långsiktiga lösningar på brottsproblematiken för att besluten inte ska riskeras att rivas upp av nästa regering, medan den svenska politiken har varit mer ideologisk baserad och mindre resultatorienterad.

Ovanstående är några av de orsaker eller ”tipping points” som bidragit till dagens allvarliga situation. I det officiella samtalet framförs ibland att det är fel att på detta sätt söka förklaringar eller ”syndaböcker” till varför den grova brottsligheten är exceptionell i vårt land. Tvärtom är det helt nödvändigt att försöka identifiera attityderna, processerna och besluten bakom den negativa utvecklingen. Hur ska vi annars kunna hitta rätt åtgärder för att vända utvecklingen?

I det följande presenteras därför några av de orsaker eller ”tipping points”, i kronologisk ordning, som framför allt bidragit brottslighetens framväxt i Sverige.

Modernismens intåg och den fysiska utformningen av stadsdelar

En första "tipping point" som haft betydelse för situationen i många svenska städer är modernismens intåg i stadsplaneringen. Ytterst handlar det om 1960-talets utformning av städer och stadsdelar som bidragit till att förutsättningar för brott och otrygghet delvis har byggts in i den fysiska miljön.

Säkerhets- och trygghetsfrågorna var länge en naturlig del av stadsbygget runt om i världen. Förutom stadsportar som var stängda om natten och murar som försvar mot yttre fiender bestod städerna av en mix av bostäder, arbetsplatser och näringsverksamheter med småskalighet och naturliga mötesplatser, vilket medförde att människor genom sin närvaro skapade trygghet.¹⁷

Under århundrandena växte städerna och varje generation lärde av tidigare generationers misstag och framgångar med följderna att städerna hela tiden utvecklades, bland annat vad gäller säkerhet och trygghet. För cirka hundra år sedan, men framför allt från 1960-talet och framåt, förändrades sättet att planera och bygga städer, stadsdelar, bostadsområden och bostäder. Till följd av en påtaglig bostadsbrist byggdes på kort tid många nya bostäder efter tidens tankar och ideologier.

Det så kallade miljonprogrammet omfattar alla bostäder som kom till i Sverige åren 1965–1974, oavsett hustyp, upplåtelseform eller geografiskt läge. En stor del av de utsatta områdena i Sverige består av ett bostadsbestånd som tillkom under miljonprogrammets tid. Bostadsområdena från den här tiden karaktäriseras av en inre grön zon och bostadszon utan trafik, med kommersiell och samhälllig service placerad i någon form av centrumanläggning. Biltrafiken består till stor del av ringvägar som följer runt området och leder ut till en närliggande motorväg. Inom området, som hålls så bilfri som möjligt, leder återvändsgator till de parkeringsplatser som finns. För att hålla områdena bilfria placeras ofta skolor och andra funktioner centralt i området och gångtrafiken leds in och ut ur området via gångtunnlar under ringvägen.

¹⁷ Se Stiftelsen Tryggare Sverige (2018:1) för en forskningsgenomgång.

Områden med en mix av funktioner, småskalighet och naturliga mötesplatser ersattes alltså av ABC-städernas uppdelade arbets-, bostads- och centrumområden. Samtidigt började gränserna mellan vad som var offentligt respektive privat luckras upp. I stället för öppna framsidor och stängda baksidor byggdes kvarteren tvärtom, vilket skapade helt nya förutsättningar för livet i staden. Dessutom skapade trafiksepareringen isolerade stadsenklaver, ödsliga gång- och cykelvägar, samt en oklar rumslig orientering i ett fördubblat rörelsenät med många återvändsgator och små gränder. Detta har bidragit till att förutsättningarna för brott och otrygghet delvis har byggts in i många av storstädernas bostadsområden.

Det modernistiska och funktionalistiska sättet att planera och bygga har inneburit en rad problem i form av anonymitet och bristande social kontroll som kan bidra till brott och otrygghet. En konsekvens av detta är att många människor i dag är otrygga. Det gäller inte minst de som faktiskt har utsatts för brott samt de som bor, arbetar eller vistas i områden med mycket brott. En annan konsekvens är att kommuner, kommundelar och bostadsområden med en hög problemnivå riskerar att få dåligt rykte, vilket i sin tur kan leda till en stor omsättning av boende och affärsidkare med minskade fastighetsvärden till följd. Det kan med andra ord uppstå en negativ spiral som ytterligare riskerar att försämra situationen med brott och otrygghet.

Behovet av socialt hållbara bostadsområden är stort och trygghetsproblematiken är grundläggande för att de lokala behoven och förväntningar på säkerhet och trygghet kan uppfyllas.

Förstatligandet av polisen

En andra "tipping point" som bidragit till en utveckling med brott och otrygghet är förstatligandet av polisen år 1965 som medfört att polisen efterhand har fjärrmat sig från kommunerna.

Polisen förstatligades 1965 som ett led i att effektivisera och modernisera den tidigare kommunala eller semi-statliga polisen. Därvid påbörjades en process som sedan dess bara gått i en riktning; att polisen lämnat kommunerna och organiserats i större enheter på större orter.

Före förstatligandet fanns det poliser i drygt 500 polisdistrikt/landsfiskalsdistrikt med placeringar på drygt 1 000 platser. I samband med omorganisationen omvandlades dessa till 118 i princip självständiga polisdistrikt, något som efterhand reducerades till 21 fristående länsmyndigheter för att vid den senaste reformen 2015 reduceras till en enda polismyndighet för hela landet, med polisrepresentation på knappt 100 platser och under ledning av en person, rikspolischefen i Stockholm.

Nedmonteringen var tyvärr inte slut. Under 1990-talet, 2000-talet och 2010-talet lades långt mer än hälften av Sveriges polisstationer i kommunerna ned vilket ytterligare försämrade den lokala närvaron.¹⁸ Avsikten med nedmontering var att man trodde att det skulle öka polismyndighetens förmåga att mer effektivt bekämpa brottsligheten. Så blev det inte.

Eftersom kommunerna inte får bedriva egen polisverksamhet blev de succesivt alltmer sårbara när brottsligheten breddade ut sig. Polisernas personkännedom försvann efterhand och svårigheten ökade för polismyndigheten att förstå vad som händer i lokalsamhället och vilka som kan misstänkas begå brott och ordningsstörningar.

Att den statliga polisverksamheten också har ansvar för alla människors säkerhet gör det hela inte enklare att hantera när många kommuner saknar en lokalt förankrad och närvarande polis. Kommunledningarna har inget att säga till om i denna del; de har inget veto mot att polischefen drar bort alla poliser från kommunerna trots att det är kommunerna som har ansvaret för invånarnas med fleras väl och ve, inklusive de som utsätts för brott.

Problematiken försvåras när kommunerna ända sedan 2010 (när den senaste polisutredningen påbörjades, se dir. 2010:75) fram till idag invagats i tron att de närpolis/områdespoliser som de väntat på i 20–30 år äntligen skulle bli en realitet. Men så blev inte fallet trots att en tidigare rikspolischef lovat att han skulle ”trycka ut” poliser i kommunerna. Vad man fått i stället är en ensam kommunpolis, vilket är en rent administrativ funktion som saknar möjlighet att styra hur polisorganisationen i praktiken ska fungera i kommunen.

¹⁸ Se även Boström (2024).

De överenskommelser, dialoger med mera som upprättas mellan kommunpolisen och kommunledningen blir därför tyvärr till intet förpliktande. Andra poliser, med högre tjänsteställning, kan alltid bestämma att polisverksamheten ska ”prioriteras på annat sätt” varför det som utlovats inte kan uppfyllas.

För varje omorganisation har polisen fjärrat sig ytterligare och kommit allt längre från medborgarna. I dess spår har det uppstått ett maktvakuum som fyllts av extremister, religiösa fanatiker, kriminella gäng och smågangsters.

Stora migrationsströmmar och bristande integration

En tredje ”tipping point” är de senaste decenniernas stora migrationsströmmar och en bristande integration som, tillsammans med miljonprogramområdenas utformning och frånvaron av en relationsbyggande och gränssättande polis, har bidragit till en eskalerande brottslighet.

När den stora flyktingvågen kom från Iran i slutet av 1980-talet och från Jugoslavien i början av 1990-talet hade storstädernas miljonprogramsområden dryga 15 år på nacken och det fanns där inte längre någon lokal polis med personkännedom. Då började utvecklingen med social oro, förstadiet till det som 25 år senare kom att bli en omfattande kriminalitet i utsatta områden. Tilliten och förtroendet för Polisen och samhället eroderades.

Problemen har tilltagit i takt med bristande underhåll av många av dessa områden och det faktum att polisen har fortsatt att fjärra sig från medborgarna. Samtidigt har det kommit nya grupper av utomeuropeiska invandrare från Väst- och Centralasien och Afrika, i första hand från Syrien, Irak, Somalia och Afghanistan.

Enligt World Values Survey (WVS)¹⁹, som är ett världsomspännande nätverk av forskare som studerar värderingar och deras inverkan på det

¹⁹ worldvaluessurvey.org

sociala och politiska livet, har människors värderingar stor betydelse för ekonomisk utveckling, utvecklandet av demokratiska institutioner, jämställdhet och i vilken utsträckning ett samhälle styrs effektivt.

Utgångspunkten för WVS är att kulturella skillnader i världen kan förklaras genom att använda sig av två skalor som bygger på ett urval av de frågor som ställs i enkäten. Den ena skalan mäter synen på livet i en rangordning från ren överlevnad till livskvalitet, tillit och självförverkligande. Ju högre värde på skalan, desto viktigare är individens frihet. Den andra skalan mäter traditionella värderingar där religiösa föreställningar och respekt för auktoriteter har låga värden på WVS skalan medan sekulära och rationella värderingar hamnar högre upp på skalan.

Av resultaten framgår att Sverige utgör en extrem där sekulära, frihetliga och individualistiska värderingar rankas högt, medan den motsatta extremeren gäller för länder som till exempel Irak, Afghanistan och Somalia. Där framhålls i stället historiskt nedärvda och religiösa värderingar med en stark lojalitet till familjen och till klanen. Många av de som kommit till Sverige under senare år har alltså värderingar som väsentligt skiljer sig från de traditionellt svenska, vilket har försvårat en integration där olika samhällssystem ställs mot varandra. Det har medfört att många, inte minst andra generationens invandrare, hamnat i ett vakuum med tvetydig social kontroll.

Den bristande integrationen har bidragit till framväxten av skuggsamhällen där det idag finns områden med en parallell arbets- och bostadsmarknad samt en egen rättsskipning där många människor lever utanför det svenska samhällets skyddsnät och utan kontakt med det offentliga. Konsekvensen har blivit att många av de nya invånarna i invandrartäta förorter har fått anpassa sig till de som av religiösa, kulturella eller kriminella skäl är emot svensk lagstiftning. Utan den lokala polisen som kunde upprätthålla ordningen blev det minoriteter med stort våldskapital som bestämde spelreglerna enligt religiösa lagar och patriarkala hedersregler.

Ett delat ansvar för brottsutredningsverksamheten

En fjärde "tipping point" handlar om ett delat ansvar i brottsutredningsverksamheten som leder till effektivitetsförluster och problem att utreda och klara upp brott.

Ända sedan förstatligandet 1965, då landsfiskalens arbetsuppgifter som polischef, åklagare och kronofogde delades upp i tre olika myndigheter, har det funnits problem med frågor som rör ansvarsfördelning, samverkan, system och organisation. Redan 1975 års polisutredning uppmärksammade problematiken men föreslog trots detta inga förändringar. Även 1990 års åklagarutredning hamnade i en viktig diskussion om hur denna verksamhet borde organiseras där den så kallade danska modellen (där polis och åklagare på lokal nivå tillhör samma organisation) förordades av Rikspolisstyrelsens ledamöter, dock utan att genomföras.

I början på 2000-talet var det återigen dags att försöka utreda varför brottsuppleringen i landet hade sjunkit efterhand sedan förstatligandet. Regeringen tillkallade därför en beredning med uppdrag att verka för rättsväsendets utveckling, BRU. Beredningen utredde bland annat om det var dags att ta fram en ny uppgifts- och ansvarsfördelning mellan polis och åklagare för att göra brottsbekämpningen mer effektiv.

I ett delbetänkande från 2005²⁰ redovisar utredningen sina tankar om hur brottsbekämpningen skulle kunna ledas och styras på ett mer ändamålsenligt sätt. Beredningen är därvid inte nådig i sin kritik av ett system som inte fungerar bra. Bland annat menar man att åklagarens helhetsansvar för förundersökningen inte motsvaras av några befogenheter att disponera över utredningsresurserna som ligger hos en helt annan myndighet, polisen. Åklagaren har inte heller något personalsansvar för de poliser som genomför förundersökningsåtgärderna; trots detta har åklagaren ett ansvar för att de resurser som polisen ställer till förfogande används på ett riktigt sätt.

²⁰ SOU 2005:84.

Det finns alltså en gränsdragningsproblematik mellan polis och åklagare som öppnar upp för olika tolkningar och förhållningssätt vad gäller förundersökningsledningen. Åklagaren är normalt sett förundersökningsledare i ärenden som inte är av enklare beskaffenhet men saknar i praktiken helt möjligheter att leda och styra polisen. Förre JO Hans-Gunnar Axberger²¹ konstaterar att polisen visserligen ska följa åklagarens direktiv men avgör ytterst själv hur de direktiv åklagaren ger ska tillgodoses, vem som ska utföra arbetet och vilken prioritet det ska ges. Polisen kan alltså, utan att åklagaren som förundersökningsledare kan göra något åt saken, prioritera ner åklagarens direktiv, välja att utföra dem på annat sätt än vad åklagaren vill eller helt strunta i dem.

I mer än 50 år har det pågått en diskussion om att den uppdelning mellan polisen och åklagarna som gjordes i samband med förstatligandet, inte är tillräckligt bra. Trots vissa mindre justeringar av organisation och processer har ingen avgörande förbättring skett. Det som hänt är däremot att polisen fått ett större mandat att vara förundersökningsledare och alltså själva skriva av brott, ett förhållande som inte är oproblemiskt.

Mc-kriminalitetens framväxt och en tystnadskultur

En femte "tipping point" skedde i slutet av 1980-talet då den moderna gängbrottligheten i form av de så kallade motorcykelgängen fick fäste i Skåne, för att sedan spridas i landet. I gängkriminalitetens spår följde en ny sorts "tystnadskultur" där brottsdrabbade och vittnen inte alltid vågade berätta om sina upplevelser.

I slutet av 1980-talet gjorde den organiserade brottslighetens sitt inträde i Sverige i form av de så kallade motorcykelgängen. Den nya gängbrottligheten fick fäste i Skåne från 1987 och kunde inte trängas tillbaka av myndigheterna. Dagens möjligheter för Rikspolischefen att kraftsamla och förstärka saknades i lagstiftningen för dåvarande Rikspolisstyrelsen varför länspolischeferna själva lokalt var ansvariga.

²¹ Axberger (2020).

På senare år har mc-gängen fått konkurrens av kriminella lokala nätverk som hålls samman av bland annat etnisk- eller klientillhörighet eller baseras på att gärningspersonerna har växt upp i samma socialt utsatta bostadsområden. En stor del av denna brottslighet kan kopplas till situationen i de cirka 60 områden som polisen kategoriserar som utsatta.

Tillsammans beräknas mc-gängen och de kriminella nätverken omfatta cirka 10 000-14 000 individer²². Till det kommer alla personer runt de kriminella som också många gånger har en antisocial livsstil. Antalet kan alltså tyckas hanterbart, men en enkel räkneövning visar på motsatsen. Om de kriminella har tio personer var i sin telefonbok uppgår den kriminella sfären till 100 000 personer. Har de hundra personer i telefonboken, vilket är mer sannolikt, talar vi om - självklart med vissa överlappningar - en miljon människor som i värsta fall delar de kriminellas värderingar och inställning till samhällets regler och lagar.

En speciell problematik handlar om de som inte direkt är med i gängen men fungerar som möjliggörare och medhjälpare i kulisserna. Utan dem kunde inte gängkriminaliteten bli så stor. Det handlar om många personer både i offentliga och privata funktioner.²³

I gängkriminalitetens spår följde en ny sorts ”tystnadskultur” där brottsdrabbade och vittnen inte alltid vågade berätta om sina upplevelser, vilket gjorde det svårt för polisen och åklagarna att komma vidare. Dessutom uppfattades den svenska tvångsmedelslagstiftningen som för svag. Dessa problem har blivit ännu mer påtagliga med dagens gängbrottslighet. Jämför den aktuella diskussionen om behov av till exempel kronvittnen, anonyma vittnen med mera och diskussionen om brist på adekvat lagstiftning för att hantera så kallade återvändare.²⁴

I jämförelse med de kriminella gängen i storstädernas förortsområden har mc-kriminaliteten en fastare struktur och medlemmarna är äldre. mc-gängen dominerar heller inte stadsdelar, men när gängkriminalitet kombineras med klankultur och stadsdelsdominans blir tystnadsproblemet än större.

²² Se Polisen (2024) och Rostami m.fl. (2018).

²³ Brå 2024:2.

²⁴ Se bl.a. Justitieutskottets betänkande 2018-19 JuU10.

Närpolisreformens haveri

En sjätte "tipping point" kan spåras tillbaka till början av 1990-talet och närpolisreformen där ambitionerna om en mer lokalt närvarande polis gick om intet, med konsekvensen att polisen ytterligare fjärrmat sig från kommunerna.

I slutet av 1980-talet presenterades den så kallade förnyelsepropositionen "Förnyelse inom polisen" (Prop. 1989:90:155). Utifrån propositionen startade Rikspolisstyrelsen ett omfattande förnyelse- och utvecklingsarbete av polisverksamheten.

De viktigaste förslagen till förnyelse handlade om att polisens arbete skulle inriktas mera på att förebygga och förhindra brott. En fortsatt prioritering var kampen mot våldsbrottslighet och narkotikabrottslighet samt ekonomisk brottslighet, särskilt sådan som hotar stora samhällsliga värden, såsom miljöbrottslighet. Det slogs också fast att det är ofrånkomligt att det framdeles måste finnas en ordning enligt vilken inriktningen av polisens verksamhet "prioriteras" i olika hänseenden; i propositionen beskrivs också noga hur sådan prioritering ska ske där de folkvalda polisstyrelserna²⁵ som tidigare fanns ytterst var de som skulle besluta eftersom man då får en medborgerlig förankring.

Rikspolisstyrelsens förnyelsearbete omfattade ett så kallat kriminalpolitiskt program för polisväsendet. Det mesta arbetet handlade om att utveckla den polisverksamhet som bedrivs längst ut bland befolkningen av de så kallade kvarterspoliserna. Denna verksamhet var redan väl utvecklad utomlands och beskriven av den internationella polisforskningen som "community policing". Den svenska varianten kom att kallas för 1990-talets kvarterspolisverksamhet, eller rätt och slätt för närpolisverksamhet.

Hela tanken med den formen av lokalt polisarbete var att så långt möjligt försöka kompensera för den lokala förankring i kommunerna som försvann i och med förstatligandet. Men också att samtidigt försöka

²⁵ Genom bildandet av den nya Polismyndigheten 2015 avskaffas alla beslutsföra organ där cirka 500 lokala politiker fanns representerade; numera finns enbart rådgivande organ hos Polismyndigheten och hos regionpolismästarna där folkvalda politiker sitter med, så kallat insynsråd helt utan några beslutsbefogenheter.

utveckla just en modern polisverksamhet som så långt som möjligt svarade upp mot tankarna i förnyelsepropositionen om lokal förankring; alltså med mer fokus på att förebygga och förhindra brott och att försöka närma kommunernas verksamhet till polisverksamheten. Mycket omfattande försöks- och projektverksamhet drogs i gång tillsammans med lokala polismyndigheter i bland annat Eskilstuna och Uppsala under medverkan av landets då främsta polisforskare i form av Per-Olof Wikström och Marie Torstensson.

Trots satsningarna kom försöket med att utveckla den nya närpolisverksamheten att misslyckas. Det främsta skälet uppgavs vara brist på pengar från regeringens sida, men sannolikt går en större anledning att finna i de kulturkollisioner som satsningen gav upphov till. Kanske var det så att de enskilda poliserna och deras fackförening mentalt inte ville tillbaka till tiden före förstatligandet då de arbetade i den kommunala organisationen.

En misslyckad narkotikapolitik

En sjunde "tipping point" handlar om en misslyckad narkotikapolitik med konsekvenser i form av ett omfattande narkotikamissbruk med ett stort antal öppna drogscener, kriminella gäng, organiserad brottslighet och en av Europas högsta narkotika-relaterade dödlighet.

Trots att vårt land sedan gammalt ”förklarat krig mot knarket” fördubblades antalet tunga narkomaner under 1990-talet och andelen unga som uppgav sig prövat narkotika tredubblades mellan 1988–2011 samtidigt som gatupriserna för de flesta drogerna nästan halverades²⁶. Dessutom avlider rekordmånga svenskar av narkotika, och antal dödsfall är näst flest per capita i EU²⁷. I många städer säljs narkotikan i princip helt öppet på så kallade öppna drogscener. Bara i Stockholm finns ett drygt 60-tal sådana försäljningsplatser²⁸, med Sergels Torg som den mest ökända sedan 50 år tillbaka.

²⁶ Linton, 2015.

²⁷ EMCDDA, 2023.

²⁸ Samverkan Stockholmsregionen, 2023.

Under de senaste 30 åren, då det varit förbjudet att ha narkotika i kroppen, har missbruket alltså ökat kraftigt med höga dödstal både akut och i narkotikarelaterade sjukdomar. Ändå har ingen debatt förts på allvar om hur vi ska komma till rätta med problematiken utan mantrat är fortfarande ”ett narkotikafritt Sverige”.

Problemet är också att det är den organiserade brottsligheten som förser landet med narkotikan och den vägen tjänar stora pengar. Under de senaste 60 åren har polis och åklagare haft stora problem med denna brottslighet. Trots detta har ingen regering pekat ut vilken förmåga som svensk polis måste ha för att kunna bekämpa narkotikabrottsligheten.

I stället har statsmakterna konstaterat att denna typ av brottslighet ska ”prioriteras”, ofta till och med ”prioriteras högt”. Eftersom ingen vet vad detta betyder i verkligheten har denna brottslighet kunnat förvärras år efter år med enormt mänskligt lidande som följd.

En bidragande orsak till utvecklingen av narkotikabrottsligheten är den reducerade påföljd för grova narkotikabrott som trädde i kraft 2013 genom ett beslut i Högsta domstolen. Detta kan antas ha bidragit till en minskad rädsla att åka fast och därmed ett ökat inflöde av narkotika.

I dagsläget är många av de dödsskjutningar som fördärvar hela stadsdelar, narkotikarelaterade. Samtidigt höjs krav på en legalisering av cannabis trots negativa erfarenheter från USA och Kanada där konsumtionen bland unga ökat, skadorna blivit fler och beroendet högre, parallellt med att den illegala marknaden kvarstår, efter legaliseringen²⁹.

Kort sagt, den svenska svansföringen har varit hög i denna fråga trots att vi idag fortfarande står inför stora svårigheter inom detta brottsområde med ständigt ökande dödstal.

²⁹ NBV, 2024.

Polisreformen och polisens centralisering

En åttonde ”tipping point” är polisreformerings misslyckande och polisens centralisering som ytterligare fjärrmat polisen från medborgarna.

År 2010 initierade regeringen Reinfeldt en parlamentarisk utredning för att analysera i vilken utsträckning polisens organisation utgör ett hinder för de krav som regeringen ställer på högre kvalitet, ökad kostnadseffektivitet, ökad flexibilitet och väsentligt förbättrade resultat i polisens verksamhet³⁰.

Utredningens betänkande ”En sammanhållen svensk polis” presenterades 2012³¹ och kom att uppfattas som att polisen borde centraliseras för att nå de mål som satts upp i direktiven. En särskild genomförandeorganisation fick uppdraget att förbereda för den nya sammanhållna och centraliserade Polismyndigheten som inrättades per den 1 januari 2015.

I samband med reformen försvann det demokratiska inflytandet i form av lokala polisstyrelser. Samma öde mötte de självständiga polischeferna samtidigt som kommissariegraden försvann eller nedgraderades. Vidare gavs enskilda poliser utökade möjligheter att själva skriva av brott, något som tidigare varit förbehållet åklagare. Dessutom togs i princip alla kvantitativa mål bort. Till detta kom en ”hemsnickrad modell” med så kallade medborgardialoger där allmänheten gavs möjligheter att komma med sina egna förslag på hur polisen ska arbeta.

Det blev inget av med en ökad lokal polisen närvaro. I stället har Sverige gått från en närpolis till en fjärrpolis där det nu nio år efter omorganisationen endast finns minimalt med poliser på plats ute i kommunerna. Detta trots att Polisen sedan 2015 fått hela 60 % mer i anslag och fler poliser och civilanställda än någonsin har anställts. Av Sveriges drygt 21 000 poliser arbetar cirka 800 renodlat lokalt som områdespoliser med brottsförebyggande och trygghetskapande uppgifter i utpekade geografiska ansvarsområden. Till detta antal ska läggas ytterligare en hemsnickrad modell med cirka 250 så kallade kommunpoliser med en rent administrativ roll att bedriva ”samverkan” med kommuner och övriga sam-

³⁰ Dir. 2010:75

³¹ SOU 2012:13

hället. Även om syftet med den nya centraliserade polismyndigheten sades vara att komma närmare medborgarna har det i praktiken blivit tvärtom³², med konsekvensen är att det saknas en lokalt närvarande och förankrad polis som arbetar problemorienterat, långsiktigt och fredat med brottsförebyggande och trygghetsskapande verksamhet. Detta gäller även de 60-tal områden (med något undantag) som sedan 2014 av polisen är klassade som utsatta.

Detta är allvarligt då polisverksamheten kan liknas vid en ”tryckkokare” i förhållande till brottsligheten; när ”trycket från polisen” minskar så ökar brottsligheten och vice versa. Centraliseringen har på många platser bidragit till en situation där kriminella gäng fyllt det maktvakuum som uppstått då polisen inte varit tillräckligt lokalt närvarande. Situationen förvärras ytterligare av att kommunerna själva ofta saknat förmågan att bedriva ett kunskapsbaserat brottsförebyggande arbete.

Sammantaget är detta en av de ”tipping points” som bidragit till den allvarliga situation som idag råder med brott och otrygghet.

En bristande förmåga i kommunerna att förebygga brott

En nionde ”tipping point” utgörs av kommunernas bristande förmåga att förebygga brott vilket ställes på sin spets i samband med centraliseringen av polisen 2015 samtidigt som kommunerna på kort tid skulle ordna boende och skolgång med mera för drygt 160 000 flyktingar.

En analys av brottslighetens utveckling visar att vissa så kallade mängdbrott minskar i kommunerna. Det gäller i första hand brott som drabbar människor i vardagen i form av bostadsinbrott, bilbrott men också den typ av våld i offentlig miljö mellan obekanta där både offret och gärningspersonen ofta är alkoholpåverkade, som tidigare varit ett vanligt förekommande brott.

³² Se t.ex. Statskontoret (2018:18)

Däremot har många kommuner fått allt större problem med den grövre brottsligheten. Till det kommer skadegörelse, stölder och andra livskvalitetsbrott som är den typ av brott som framför allt påverkar tryggheten i vardagen för de som bor, vistas och arbetar i kommunen. Andra problem rör den organiserade brottsligheten med välfärdsbrott, bedrägerier och korruptionen som äter sig in i kommunerna och urholkar ekonomi.

Möjligheterna för kommunerna att hantera dessa problem har försvårats av att de, sedan 1965, saknat en närvarande och lokalt förankrad polis. Fram till den 1 juli 2023 har kommunerna inte heller haft något lagstadgat ansvar att förebygga brott med konsekvensen att många kommuner saknar den förmåga i form av bland annat resurser, kompetens och organisation som krävs för att förebygga och förhindra brott.

Kommunernas problem tilltog 2015 då två händelser inträffade samtidigt. Den ena utgjordes av polisreformen, som var polisens största omorganisation sedan förstatligandet 1965, då de tidigare 21 länsmyndigheterna slogs ihop till en nationell centraliserad myndighet (se ovan) med konsekvensen att polisen ytterligare fjärmade sig från lokalsamhället. Den andra hänger samman med den stora flyktingkatastrofen då Sveriges 290 kommuner, på kort tid, emot närmare 163 000 asylsökande, varav 134 000 det andra halvåret 2015.³³

Det innebar stora praktiska och ekonomiska utmaningar för de flesta kommuner när frågor som rörde boende, skolgång och arbete skulle hanteras vid sidan av alla andra kommunala arbetsuppgifter.

Situationen blir inte mindre allvarlig av att gränserna under denna period i princip var helt öppna med konsekvensen att vi saknar kontroll över hur många och vilka som kom in i landet. Efterhand när möjligheterna att stanna i Sverige begränsades ökade dessutom riskerna för att många gick under jorden vilket i sig bidrog till ett utanförskap och påtagliga risker att hamna i brottslighet och att utnyttjas som offer för människohandel.

Enligt Migrationsverket var cirka 33 000 av de som anlände till Sverige under 2015 pojkar under 18 år. Inom den kriminologiska forskningen är

³³ Migrationsverket (2016)

det väl dokumenterat att unga män (oavsett härkomst) är överrepresenterade när det gäller vissa brottstyper, vilket är ytterligare en utmaning för många kommuner. Det gäller framför allt den typ av brott och ordningsstörningar som påverkar människors livskvalitet i vardagen.

När den tvååriga statliga etableringsersättningen försvann blev det i stället kommunerna som tog det ekonomiska ansvaret. Tillsammans med en allt större avflyttning i många kommuner, där unga och välutbildade söker sig till storstäderna, och kommunernas allt större budgetunderskott, innebär detta att flera kommuner har hamnat i ett besparingskrav som bland annat får effekter på det brottsförebyggande och brottsofferstödande arbetet. Detta samtidigt som arbetslöshet, utanförskap etc. medför en förhöjd risk att hamna i kriminalitet.

Den ovan beskrivna utvecklingen har tvingat kommunerna att både på kort och lång sikt prioritera bland sina arbetsuppgifter. Utmaningar med utanförskap, parallellsamhällen samt brott och ordningsstörningar i det offentliga rummet och nya krav på ett samordnat, långsiktigt och professionellt arbete, ska alltså genomföras under stor ekonomisk press.

Kommunernas prövningar har blivit ännu större i takt med en allvarigare brottslighet samtidigt som de fått en lagstadgad skyldighet att bedriva ett strukturerat brottsförebyggande arbete. Till detta kommer nya krav till följd av medlemskapet i NATO och återuppbyggandet av ett civilt försvar, där det som inte fungerar i fredstid inte heller har förutsättningar att fungera i orostider.

Åtgärder för ett säkrare och tryggare Sverige

Erfarenheter visar att det råder en mycket allvarlig situation i landet med en grov och organiserad brottslighet där vi står inför den största kriminalpolitiska utmaningen någonsin.

Brottsligheten påverkar inte bara de direkt utsatta och deras nära och kära. Hela samhället berörs genom den rädsla och otrygghet som brottsligheten sprider. Den styr allt från var människor väljer att bosätta sig, var företag etablerar sin verksamhet och hur olika investeringsbeslut fattas till hur personer lever sina liv och rör sig i vardagen.

I många avseenden handlar det om ett samhälle som inte fungerar, med myndigheter som inte gör vad de ska utan som har tappat kontrollen över den inre säkerheten.

Utvecklingen är farlig för demokratin. När myndigheter inte kan uppvisa handlingskraft och omsätta politiska beslut i praktiska resultat riskerar det demokratiska styrsystemet att ifrågasätts, och när tilliten minskar så försvinner legitimiteten. Icke fungerande myndigheter ökar dessutom riskerna för korruption.

Under de senaste åren har det skett ett tillfrisknande där regeringens arbete med att anpassa lagstiftningen till en ny tid och till nya typer av brott är välbehövligt. Regeringen har också producerat många utredningar som resulterat i en rad nya viktiga verktyg för främst polis och åklagare. Men det räcker inte eftersom "fabriken" där de nya verktygen ska användas är omodern och har en förlegad organisation där det saknas uppdaterade system och processer. Till det kommer en ekonomi som skenar trots enorma budgettillskott och en tystnadskultur som gör det svårt att få insyn i vad som egentligen produceras. Dessutom är styrningen från den högsta ledningen (regeringen) svag, med dålig uppföljning av fattade beslut. Bredvid står dessutom en helt ny fabrik i form av

den privata säkerhetsindustrin som omsätter dubbelt så mycket och som har en enorm kapacitet, men som tyvärr är helt outnyttjad.

Sammantaget innebär det att de nya verktygen inte skapar den förmåga som polis och åklagare behöver för att kunna ta tillbaka de utsatta områdena från de kriminella. Det innebär också att det pågående arbetet med att utveckla det civila försvaret inte kan lyckas om inte problemen med den inre säkerheten får en lösning. Det inkluderar en fungerande brottsbekämpning, en fungerande brottsförebyggande verksamhet och en fungerande hantering av de som drabbas av brott. Det civila försvaret handlar alltså inte bara om att det finns livsmedel och drivmedel lagrat. Den verkliga grunden är att själva fundamentet, den inre säkerheten, fungerar redan i fredstid.

När det gäller åtgärder står det helt klart att det inte finns någon ”quick fix” för att komma till rätta med brottsligheten. Däremot finns det en ”quick start” som kan leda till förbättringar och effektiviseringar. En genomgång av säkerhets- och trygghetsfrågorna i Sverige visar att det finns åtminstone sex strategiska områden som måste utvecklas. Det handlar om betydelsen av att:

- Förbättra regeringens ledning och styrning av brottsbekämpningen där viktiga delar handlar om att klara ut vilken förmåga som krävs för att myndigheterna ska kunna utföra sina uppdrag samt att formulera tydligare skrivningar i budgetproposition och regleringsbrev.
- Inrätta en kommunal polis som kan bygga tillit och legitimitet för att stärka den formella sociala kontrollen. Viktigt är också att alla brott som kommer till polisens kännedom, så långt som möjligt, faktiskt utreds. Som en del av denna problematik finns systemet med det dubbla chefskapet av förundersökningarna där gränsdragningarna mellan polis och åklagare måste klaras ut. Dessutom måste ingripandeverksamheten stärkas, bland annat genom bildandet av ett gendarmeri som kan sättas in vid större händelser.
- Införa krav på brottsförebyggande bebyggelseplanering med ett ökat fokus på situationell brottsprevention. Det handlar om att lyfta arbetet med att bygga bort brottsligheten och bygga in tryggheten genom den fysiska utformningen respektive förvalt-

ningen av nya och befintliga bostadsområden, bostäder, centrumområden etc., för att därigenom stärka den informella sociala kontrollen.

- Förbättra integrationen och intensifiera arbetet med att motverka ett parallellsamhälle för att på så sätt stärka tilliten till samhället i utsatta områden. Även om fattigdom i sig inte orsakar brott går det inte att bortse från att det i de utsatta områdena föreligger högre risk för att personer att både drabbas av och dras in i kriminella nätverk - dels på grund av den socioekonomiska sårbarheten, dels på grund av den närvarande kriminaliteten.
- Kraftsamla mot de kriminella nätverken för att minska brottsligheten och öka tryggheten i både utsatta områden och andra typer av områden, inklusive ett lands- och glesbygdsperspektiv.
- Utveckla kommunernas säkerhetsorganisation med fokus på det brottsförebyggande arbetet, inte minst med fokus på skolan som måste vara en brottsfri zon. Säkerställ också att alla som utsätts för brott i kommunen får hjälp, stöd och skydd.

I denna avslutande del fördjupas ovanstående förslag i syfte att utveckla säkerhets- och trygghetsfrågorna i landet. Förslagen bygger på erfarenheter från de senaste decenniernas arbete och tar främst sikte på polisen och rättsväsendet. I praktiken har andra aktörer, som exempelvis familj, skola, idrottsföreningar, fastighetsägare, näringsliv, socialtjänst, etc., många gånger en mycket viktigare roll än polisen i arbetet med att förebygga och förhindra brott.

En förutsättning för att andra aktörer ska kunna bidra är emellertid att ytterst polisen fullgör sin del av det som sammantaget måste göras för ett säkrare och tryggare Sverige. Utan en tydlig ledning och styrning och utan en fungerande polis med förmåga att förebygga och utreda brott blir det svårt, för att inte säga omöjligt, för andra aktörer att ta sitt ansvar. Det innebär också att de samlade politiska initiativen i form av ny lagstiftning, strängare straff och nya metoder står sig slätt.

Förbättra regeringens ledning och styrning av brottsbekämpningen

En grundförutsättning för att komma till rätta med brottsligheten handlar om en tydligare ledning och styrning och bättre uppföljning av fattade beslut. I detta ligger också att klara ut vilken förmåga som krävs för att myndigheterna ska kunna utföra sina uppdrag. Med förmåga i detta sammanhang avses exempelvis resurser, kunskap, kompetens, kultur, lagstiftning, ledarskap, organisation, system, processer etc.

Det är sällan brist på resurser, utbildning eller verktyg som är gränsättande för framgång. Inom den offentliga sektorn handlar det snarare om att påverka värderingar och attityder så att myndigheterna verkligen förmår att effektivisera sitt arbete och göra det som de är satta att göra i allmänhetens tjänst. Men det är då problemen infinner sig eftersom detta kräver omprioriteringar av befintlig verksamhet, inklusive krav på att medarbetare börjar arbeta med nya arbetsuppgifter eller förändrade inriktningar, vilket är svårt att genomföra i praktiken. Kulturfrågorna på arbetsplatsen tar lätt över när ledarskapet är svagt vilket leder till att beslutade effektiviseringar motarbetas eller förhindras.

När regeringen styr riket blir det viktigt, med vår svenska modell, att regleringsbrevens är tillräckligt detaljerade att myndigheterna tvingas fullgöra det som de är satta att göra. Regeringen får därvid inte falla undan för myndigheter eller fackföreningar som till exempel ”inte vill ha kvantitativa mål” (jämför den s.k. pinnjaktdebatten) eftersom detta skulle visa att ”regeringen inte litar på personalen”. Motsatsvis måste också myndigheternas resultatuppföljning vara helt rättvisande, och inte förskönande (se polisprofessor Stefan Holgerssons arbeten på detta tema).

När det gäller ledning och styrning har målen för kriminalpolitiken varit oförändrade i snart 25 år i form av krav på att ”minska brottsligheten och öka människors trygghet”, medan målet för rättsväsendet är ”den enskildes rättssäkerhet och rättstrygghet”. Dessa mål är mycket otydliga och närmast omöjliga att använda sig av för att styra myndigheter. Konsekvensen av sådana otydliga mål blir att myndigheterna snarare redovisar sina ”ansträngningar”, som varken kan mätas, följas upp eller utvärderas, än tydliga resultat. Dagens mål, så som de är formulerade, saknar

därför i princip helt praktisk betydelse för hur brottsbekämpningen bedrivs och har alltså spelat ut sin roll och borde förnyas.

När myndigheter också tillåts att själva ”prioritera” vad de vill arbeta med så blir det dessutom i praktiken omöjligt för utomstående att kräva att de fullgör sina arbetsuppgifter.

För att komma till rätta med dessa brister måste regeringen förbättra sin ledning och styrning genom bland annat nya och tydligare skrivningar i budgetpropositionen och regleringsbrev. Skrivningar som självklart kontinuerligt måste följas upp. Detta kräver ett inrikesdepartement med nya personalkategorier som kan komplettera det traditionella juridiska perspektivet och utmana uppfattningen om att vi kan lagstifta oss ur problemen.

Inrätta en kommunal polis och stärk den lokala närvaron

För att upprätthålla ordningen och hantera det maktvakuum som uppstått efter de senaste decenniernas polisreformer har många kommuner börjat upphandla ordningsvakter som ”patrullerar” i det offentliga rummet. I praktiken har ordningsvakterna på många platser fått rollen som ”den kommunala polisen”, dock utan vare sig tillräcklig utbildning, lokal förankring eller ledning från polisens sida.

Även om ordningsvakterna, utifrån sina förutsättningar, många gånger gör ett bra jobb måste kommunerna själva få möjlighet att, liksom i många andra länder, ha en specifik kommunal polisverksamhet som ett komplement till den statliga polisen som kan bygga tillit och legitimitet och på det sättet stärka den formella sociala kontrollen.

En sådan kommunal polis ska i första hand jobba med brottsförebyggande verksamhet för att den vägen säkra upp de verksamheter som kommunen själv bedriver eller har ansvar för. Det handlar om den urgamla uppgiften att upprätthålla lag och ordning på gator och torg. Den kommunala polisen ska också hjälpa till att säkerställa att det råder nolltolerans mot brott i skolor. Likaså i badhus, på bibliotek och på idrotts-

arenor och andra offentliga platser. Inte minst kollektivtrafiken är sårbar när resenärerna upplever att det inte känns säkert på busshållplatsen, stationen eller under resans gång.

Uppgiften för en kommunal polisen blir alltså att arbeta långsiktigt och fredat med kontaktskapande, brottsförebyggande och trygghetsskapande verksamhet och hantera problem som är specifika på kommunnivån men som den statliga polisen aldrig varit särskilt intresserad av att jobba med.

Det är hög tid att våga tänka i nya banor vad gäller polisens lokala förankring, vilket inte blir lätt eftersom det i princip rått tankeförbud inom detta område sedan förstatligandet 1965. Vanliga invändningar från polishåll har varit ”aldrig mer tillbaka till kommunerna”. Likaså mantrat om att ”vi ska inte ha A- och B-poliser” eller ”med flera kårer så kommer viktiga uppgifter hamna mellan stolarna för man kommer inte att vilja informera eller tala med varandra om man inte är riktiga kolleger”.

Den tiden måste få vara över; kommunerna måste kunna lösa sina säkerhetsproblem med hjälp av en egen polis som i huvudsak jobbar med ”brottsförebyggande yttre verksamhet” på sätt som den tidigare ordningspolisen gjorde. De ska i princip inte vara brottsutredare utan den delen ska ligga kvar på staten med det undantaget att det måste finnas lokala ungdomsbrottsutredare; alla brott som barn och ungdomar begår måste utredas lokalt i samarbete med främst skolpersonal och första linjens socialarbetare. Vidare kan en del av trafikpolisverksamheten med fördel överföras till den kommunala polisen, till exempel vad gäller hastighetsövervakning, kontroll av A-traktorer, el-scootrar och mopeder som kör på trottoarer och gångvägar. Den specifika ingripande verksamheten som blir både farligare, mer teknikberoende och som innehåller allt större krav på att jobba över stora ytor, bör däremot ligga kvar på staten.

Beskrivningen av hur dessa kommunala poliser ska organiseras och arbeta stämmer väl med vad både politiker och allmänheten velat ha under lång tid, men som aldrig ”levererats” av den statliga polisen.

Det räcker emellertid inte med en kommunal polis. Ingripande verksamheten måste stärkas, bland annat genom att 6 000 poliser tillförs som ett

komplement till de cirka 800 områdespoliser som finns i dagsläget; allt för att kunna återta de 60-tal områden där gängen dominerar och där svensk lag inte alltid tillämpas. Arbetsuppgifterna handlar bland annat om kvalificerade spaningsinsatser och trafikövervakning dygnet runt samt om att kartlägga och ingripa mot de gängkriminella som finns i dessa områden. Till detta kommer personkontroller och utvisning av personer som inte äger rätt att vara i landet. Det handlar om att bryta romantiseringen av gangsterkulturen, öka risken att åka fast, klara upp fler brott, se till att den som vill hoppa av får ett snabbt stöd och, inte minst, säkerställa att alla som utsätts för brott får hjälp och skydd. Det bör också övervägas att inrätta ett gendarmeri som kan sättas in vid upplopp och större händelser.

En viktig del när det gäller polisen och rättsväsendet är också att alla brott som kommer till polisens och/eller åklagarnas kännedom utreds. På papperet ser detta bra ut och verkar vara den självklara grunden i en rättsstat. I verkligheten är situationen emellertid annorlunda. Långt ifrån alla brott, ibland endast ett fåtal brott eller brottstyper, blir föremål för en fullständig förundersökning. Det beror på att åtalsplikten efterhand har urholkats genom att både polisen och åklagarna fått rätt att låta bli att utreda. Skälet för att inte utreda kan vara att det redan inledningsvis saknas förstahandsuppgifter att arbeta vidare med. Men det kan också handla om processekonomiska skäl. Det skulle bli för dyrbart att försöka utreda alla brottsmisstankar i grunden eftersom ett sådant förfarande inte skulle komma att påverka påföljden.

Det är därför dags att våga ta diskussionen om rättsstaten verkligen upprätthålls när stora delar av de anmälda brotten aldrig blir föremål för förundersökning, trots att det många gånger finns sakuppgifter som gör att det går att binda en gärningsperson till brottet om polisen bara drar i gång några grundläggande utredningsåtgärder. När detta uteblir, och när brottsanmälningar ”skrivs av” med vändande post, sätts allmänhetens förtroende för rättsstaten på hårda prov.

Som en del av denna problematik finns också systemet med det dubbla chefskapet av förundersökningarna mellan polis och åklagare. Denna uppdelning motverkar ett samlat ansvarstagande från samhällets sida. Det medför att enskilda poliser och åklagare alltför lättvindigt kan ”skriva av” brottsmisstankar för att slippa ytterligare arbetsbelastning i

en redan ansträngd verksamhet. Detta förhållande är väl känt av alla som arbetar med dessa frågeställningar. I praktiken har det dock inte hänt mycket från statsmakternas sida för att försöka lösa dessa grundläggande problem i brottsutredningsprocessen, som slår direkt mot effektiviteten i hela systemet.

Både beträffande den absoluta åtalsplikten och beträffande ansvaret för förundersökningsledningen måste samhället bestämma sig. Antingen ska polisen ha det fulla ansvaret för samtliga förundersökningar eller så ska dessa alltid vara åklagarledda. Att det inte går att fortsätta som nu borde vara tydligt för alla som arbetar inom rättsväsendet. Lägg därtill problemen med långa handläggningstider så är det uppenbart att det måste till radikala beslut för att förbättra situationen; alla brott som kommer till de rättsvärdande myndigheternas kännedom måste utredas på ett eller annat sätt så långt det bara går, inklusive att alla utredningsfrister måste hållas. En sådan utredningsverksamhet, i vilken organisationsform den än bedrivs, måste också tilldelas de ekonomiska medel som behövs. Tidigare system med så kallade förslagsanslag för den brottsutredande verksamheten måste därför komma tillbaka. Detta är rättsstatens absoluta kärnuppgift och den måste ha den förmåga som behövs för att utreda alla brottsanmälningar till lägsta godtagbara standard.

Ett sätt att utveckla brottsutredningsverksamheten skulle kunna vara att bryta ut i princip all utredningsverksamhet från den nuvarande polismyndigheten med målet att bilda en helt ny och från polisen fristående myndighet bestående av poliser, men framför allt av civilanställd personal med olika specialkompetenser. Denna typ av uppdelning med flera olika slag av polismyndigheter är vanligt i andra länder, inte minst för att öka effektiviteten och motverka korruption. Det finns sedan tidigare även flera svenska exempel på ”verksamhetsgrenar” som man tvingats bryta ut från den vanliga polisen. Säkerhetspolisen och Ekobrottsmyndigheten är några exempel på sådana myndigheter. Ett annat exempel är Tullen som efterhand fått allt flera polisiära befogenheter, allt för att öka effektiviteten.

Inför krav på brottsförebyggande bebyggelseplanering

Vid sidan av en lokalt förankrad och närvarande polis som stärker den formella sociala kontrollen är det också viktigt att arbeta utifrån aktuell kunskap om situationell brottsprevention med särskilt fokus på det som brukar benämnas Secure by design, Crime Prevention Through Environmental Design (CPTED) eller, på svenska, brottsförebyggande bebyggelseplanering. Utgångspunkten är att en specifik plats eller situation kan påverka en person att begå brott. Det handlar bland annat om utformningen av bostadsområden där viktiga delar är att skapa förutsättningar för en god informell social kontroll genom en mix av funktioner och därmed en mix av människor i den offentliga miljön, men också om andra grundläggande aspekter som till exempel förvaltning av befintlig miljö.

Under många år har det funnits en föreställning i Sverige att det enda sättet att minska brottsligheten är att göra människor mindre motiverade att begå brott. Självklart är det viktigt att genom så kallad social prevention genomföra tidiga insatser för barn och unga för att på så sätt påverka de förhållanden som har betydelse för individens benägenhet att begå brott. Den sociala preventionen har emellertid fått allt mindre förutsättningar att lyckas då skolan dras med stora problem och då vissa tidigt hamnar i ett utanförskap och ytterligare andra kommer till Sverige först i vuxen ålder etc.

För att minska brottsligheten är det därför viktigt att även arbeta med så kallad situationell brottsprevention som handlar om att minska sannolikheten för att ett brott ska begås genom att göra brotten mindre lönsamma, mer riskabla och svårare att utföra. Exempel på sådana åtgärder är olika tekniska lösningar för att göra stöldbegärliga objekt mindre tillgängliga och attraktiva, till exempel genom lås, larm, kameror och DNA-märkning. Andra exempel på situationella åtgärder är att öka den formella och informella sociala kontrollen, till exempel genom åtgärder i den fysiska miljön.

En inriktning inom det situationella brottsförebyggande arbetet är alltså brottsförebyggande bebyggelseplanering där fokus är på den fysiska

utformningen av städer, stadsdelar, bostadsområden, bostäder, skolor etc. för att på så sätt reducera både uppkomsten av brott och otrygghet. Detta innebär att det finns förutsättningar att utforma miljöer för att förebygga brott och öka tryggheten i samhället.

Kommuner, byggföretag och fastighetsägare kan och bör därmed arbeta med brottsförebyggande och trygghetsskapande åtgärder i den fysiska miljön redan i planeringsprocessen. Viktiga frågor att beakta under planeringsprocessen är det finns förutsättningar för mix av funktioner (byggnader och platser för olika ändamål), mix av människor (män, kvinnor, barn samt äldre och yngre som närvarar eller passerar platsen), tydlighet (är platsen offentlig eller privat), social kontroll (människor ska kunna se och bli sedda), belysning (både funktionell och arkitektonisk), skalskydd (väl integrerat och dimensionerat), förvaltning (välvärdad plats signalerar engagemang och kontroll), information (tydlig, kunskapsbaserad och aktuell) samt gestaltning (platsens utseende och utformning).

Till skillnad från vad som är fallet i flera andra europeiska länder saknar Sverige emellertid en styrande lagstiftning för att säkerställa att dessa frågor beaktas vid utformningen av bostäder och stadsmiljöer. Det innebär att det är upp till beställare och utförare att ta till sig den kunskap som finns och använda den i praktiken. En viktig fråga i det brottsförebyggande och trygghetsskapande arbetet är därför att det införs ett lagstadgat krav i Plan- och bygglagen (PBL) som tvingar beställare och utförare att göra medvetna val kopplat till säkerhet och trygghet i stadsbyggnadsprocessen.

Även om det är billigast och bäst att göra medvetna val redan från början i själva planerings- och byggskedet är också viktigt att beakta och arbeta med alla befintliga fysiska miljöer för att på så sätt minska brottsligheten och öka tryggheten. I sammanhanget är teorin om Broken Windows³⁴ viktig. Det klassiska exemplet är det trasiga fönster som inte snabbt åtgärdas, vilket sänder signaler till omgivningen om att ingen bryr sig om området, att det etablerade samhället abdikerat. I ett område där invånarna upplever att ingen bryr sig minskar den sociala kontrollen och otryggheten ökar. Detta gäller alla områden, oavsett socioekonomisk status. Konsekvensen av detta blir i sin tur att invånarna alltmer undviker

³⁴ Wilson och Kelling (1982).

varandra och drar sig för att vistas i det offentliga rummet. När den sociala kontrollen minskar riskerar fler fönster att krossas i området. Något som i förlängningen riskerar att leda till områden som präglas av skadegörelse och signalen om ett samhälle som inte bryr sig, vilket ökar risken för parallella samhällsstrukturer och att även grövre kriminalitet kan få fäste.

I arbetet för ett säkrare och tryggare Sverige bör därför fastighetsägare och andra aktörer också ta teorin om Broken Windows i beaktning. Det handlar om snabb och systematisk reparation, sanering och städning av skadegörelse, klotter och nedskräpning, något som i längden kommer öka förutsättningar för en social kontroll och ansvarstagande i området. Ett säkert och tryggt bostadsområde skapar förutsättningar för en lokal mötesplats där olika användargrupper både vill och kan vistas, vilket ökar den sociala kontrollen och därmed minskar risken för häng och gäng, vilket påverkar livskvaliteten positivt för såväl boende som för näringsidkare och besökare.

Förbättra integrationen och motverka parallellsamhället

Utmaningar i form av utsatta områden, bristande integration och parallella samhällsstrukturer är inget nytt fenomen. Under de senaste decennierna har regeringar av olika partitillhörigheter initierat en rad satsningar för att minska utanförskapet i bostadsområden. Ett par exempel är *Storstadssatsningen* från 1998 med ett åtgärds paket riktat till Sveriges mest utsatta stadsdelar samt de så kallade *Lokala utvecklingsavtalen (LUA)* som pågick 2008-2011 med extra resurser för att minska arbetslösheten och kriminaliteten i 24 stadsdelar i storstadsregionerna Stockholm, Göteborg och Malmö. Andra satsningar är utvecklingsarbetet *Urban 15*, som omfattade 15 stadsdelar i nio kommuner mellan 2012 och 2016 samt Socialstyrelsens satsning på utsatta områden mellan 2021 och 2023.

Dessa projekt och insatser har i stor utsträckning genomförts i de områden som i dag klassas som utsatta av polismyndigheten, vilket i sig visar att de tidigare insatserna antingen inte har varit tillräckligt omfattande eller av tillräckligt god kvalitet för att förändra situationen. Problemen

blir inte mindre av att många av de utsatta områdena står inför stora utmaningar vad gäller husens tekniska livslängd, förvaltning och underhåll.

I många kommuner sätts mål för att få bort dessa områden från polisens lista. Ett viktigt begrepp i sammanhanget är socioekonomisk sårbarhet och det faktum att problematiken med kriminell påverkan på lokalsamhällen delvis hänger samman med demografi och socioekonomiska förhållanden.³⁵ För att kunna förbättra integrationen och motverka ett parallellsamhälle är det därför viktigt att arbeta med de ekonomiska förhållanden, boendeförhållanden och familjeförhållanden som påverkar individers och grupperns förutsättningar att fullt ut utveckla förmågor och kapaciteter för ett fullgott liv.

Sårbara ekonomiska förhållanden utgör en av flera segregationsprocesser och handlar om möjligheter till ett liv utan fattigdom. De ekonomiska förutsättningarna innebär även en rumslig separation mellan grupper, det vill säga att pengar styr var personer har råd att bo. Viktiga aspekter för att förbättra de ekonomiska förhållandena i ett bostadsområde handlar om bland annat om att höja utbildningsnivån, minska arbetslösheten och minska antalet personer med försörjningsstöd.

Sårbara boendeförhållanden är ett sätt att beskriva segregation genom rumslig separation där förklaringen är dels *strukturella orsaker*, som bland annat handlar om hur bostadsbeståndet ser ut och hur bostadsbyggande är fördelat, dels *individuella preferenser*, som bland annat inkluderar de val vi gör i form av typ av bostad och bostadsområde. Många av de utsatta områdena kännetecknas av hög omflyttning, som delvis beror på att människor flyttar från ett visst område om den ekonomiska situationen förbättras. Det finns dessutom en geografisk ärftlighet i dessa områden där nya invånare ofta har sårbara ekonomiska förhållanden och andra omständigheter som skapar eller förstärker segregationen. Det är med andra ord inte lönsamt att endast fokusera insatser på att stärka de ekonomiska förhållandena för individer i dessa områden då det snarare leder till att de som har möjlighet flyttar vidare till ett annat område - och den geografiska ärftligheten fortsätter.

³⁵ Se Gerell m.fl. (2020) för en översikt.

Sårbara familjeförhållanden handlar om den omsorg barn får av sina föräldrar eller i andra nära relationer. I bostadsområden med många familjer med sårbara familjeförhållanden är risken större att det finns grupper av barn som inte får det stöd de behöver. Därmed är risken större att de hamnar i riskzon för att utveckla normbrytande eller kriminella beteenden. Om egenförmågan samt den kollektiva och/eller institutionella förmågan, det vill säga stöd från andra människor och/eller myndigheter, inte kan kompensera för dessa brister i levnadsvillkor skapas förutsättningar för kriminalitet.

Både den nuvarande och tidigare regeringar har satt upp integrationspolitiska mål som ska uppfyllas genom generella åtgärder inom områden som arbetsmarknad, utbildning, folkhälsa, hälso- och sjukvård samt boende. Uppföljningar av integrationspolitiken visar emellertid på blygsamma, om än några, resultat. En av de största granskningarna av styrningen av de statliga myndigheterna utifrån de integrationspolitiska målen genomfördes av Riksrevisionen 2005.³⁶ Resultaten pekade på brister i styrning och Riksrevisionen rekommenderade därför redan 2005 regeringen att precisera och förtydliga innebörden av de integrationspolitiska målen inom olika samhällsområden och nivåer. Vidare ansåg Riksrevisionen att regeringen borde begränsa förekomsten av generellt formulerade uppdrag i regleringsbrev, och tydligare följa upp arbetet och förbättra återrapporteringen av resultaten till regeringen.

Nästan 20 år senare finns fortfarande stora brister vad gäller ledning och styrning inom integrationsområdet, vilket tydligt återspeglas i de återkommande satsningar som gjorts i de utsatta områdena i Sverige. I likhet med den kraftsamling som krävs av kommunerna för att uppgradera säkerhetsapparaten måste kommunerna även uppgradera, eller i värsta fall starta upp, integrationsarbetet. Tack vare, eller på grund av, kommunernas starka självstyre förekommer stora variationer i hur integrationsarbetet bedrivs. I kommuner med högre förekomst av en socioekonomisk sårbarhet är det desto mer angeläget för regeringen att integrationspolitiken omsätts i effektiv praktik för att överhuvudtaget kunna lyckas att vända den negativa utvecklingen. Människor som bor, vistas och verkar i de socioekonomiskt sårbara områdena är i högre grad utsatta för en oacceptabel kriminell påverkan som kommunen tillsammans med

³⁶ Riksrevisionen (2005:5).

staten måste hantera, bland annat genom att på riktigt stärka integrationen och bryta segregationen. Det görs inte längre genom generella missriktade insatser med dålig samordning, utan det kräver en god lokal-kännedom, tydlig ledning och styrning med en god utförarförmåga och regelbunden uppföljning i framför allt kommunerna.

Även om fattigdom i sig inte orsakar brott så går det alltså inte att bortse från att det i de utsatta områdena föreligger högre risk för att personer att både drabbas av och dras in i kriminella nätverk - dels på grund av den socioekonomiska sårbarheten, dels på grund av den närvarande kriminaliteten. För att kunna minska brottsligheten och motverka ett parallellsamarbete är det därför viktigt att förbättra integrationen och bryta segregationen och på så sätt minska den socioekonomiska sårbarheten i de utsatta områdena.

Kraftsamla mot de kriminella nätverken

De kriminella nätverkens våldskapital och aktiviteter i bostadsområdena bidrar till att skapa en miljö där det är svårt att förutsäga vad som kommer att hända. Det bidrar till att skapa rädsla och bygger misstänksamhet mellan boende i områdena. Det gör att den naturliga positiva informella sociala kontrollen och gemenskapen slås sönder och behöver byggas upp med olika former av insatser.

De kriminella nätverkens ständiga närvaro på barnens lekplatser, fotbollsplaner och i andra miljöer där barn och ungdomar vistas gör att en utökad vuxenkontroll och närvaro av positiva och trygga vuxna är en nödvändig förutsättning för att stoppa rekryteringen till nätverken.

I områden med en stark gemenskap finns det bättre förutsättningar att bygga en social resistens som innebär att den sociala gemenskapen skapar en trygghet och stabilitet som är en av många förutsättningar att stå emot de kriminella normerna och påtryckningarna. Exempel på denna typ av positivt samhällsbyggande finns både på lokal, nationell och internationell nivå. De tydligaste exemplen hittar vi i Syditalien och på Sicilien där antimaffiarörelsen och vissa kommuner arbetar aktivt med att stärka de mellanmänniska relationerna. Genom att större grupper

driver frågorna om motstånd mot den organiserade kriminaliteten minskar riskerna för enskild utsatthet. Detta har visat sig vara en av få framkomliga vägar när det gäller att skapa förutsättningar för att stoppa de kriminella strukturernas expansion och lokala kontroll.

Därför är det viktigt att arbeta med grannskapet och känslan av gemensamma skyddsvärda intressen och värden, även i områden där det idag inte finns någon närvaro av kriminella element. Detta för att i tid kunna sätta stopp för eventuell kriminell etablering även i dessa områden.

För att bryta de territoriella kriminella nätverkens makt är det viktigt att inrikta det fortsatta arbetet mot det största hotet som kommunerna och deras invånare och företagare ställs inför, nämligen den grova brottsligheten (som ofta är organiserad). Arbetet ska bedrivas både genom traditionella polisiära insatser i form av telefonavlyssning, aktionsgrupper etc., men också genom att slå sönder infrastrukturen för den organiserade brottsligheten med hjälp av administrativa åtgärder från kommunala förvaltningar. Det handlar till exempel om att göra det svårare genom bland annat ökade kontroller av begagnathandeln och kontroll av lokalhyresgäster, öka risken genom samordnad tillsyn av exempelvis restauranger, minska vinsten genom att utesluta företag med skatteskulder från offentlig upphandling, minska provokationer genom att utbilda i lämpligt bemötande, minska utrymmet för ursäkter genom att informera näringsidkare om att aldrig samarbeta med kriminella samt informera konsumenter om att deras inköp kan gynna organiserad kriminalitet.

Förutom kommunerna är de myndigheter som tillsammans sedan 2009 utgör den myndighetsgemensamma satsningen mot grov organiserad brottslighet viktiga aktörer i kampen mot den organiserade brottsligheten. Det handlar om Skatteverket, Arbetsförmedlingen, Ekobrottsmyndigheten, Kronofogdemyndigheten, Försäkringskassan, Kriminalvården, Tullverket, Säkerhetspolisen, Kustbevakningen, Migrationsverket, Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten samt det övriga nätverk om nio myndigheter som 2018 knöts till den myndighetsgemensamma satsningen mot organiserad brottslighet.

Erfarenheterna visar emellertid att detta har varit otillräckligt. En viktig fråga för framtiden är därför att stärka förmågan genom att bilda en ny brottsbekämpningsmyndighet som får ansvaret för den samlade kampen

mot den organiserade brottsligheten. I den myndigheten ska den nuvarande Ekobrottsmyndigheten fasas in på lämpligt sätt.

Oaktat behovet av en ny myndighet i kampen mot den organiserade brottsligheten krävs en tydligare lokal förankring. Ett sätt att stärka kommunernas arbete mot de territoriella kriminella nätverken och den organiserade brottsligheten är att regeringen beslutar att samtliga ovanstående myndigheter ska ha personal ute i de särskilt utsatta områdena för att på plats underställas och komplettera den lokala polisen. Myndigheterna ska med sina respektive kompetenser dygnet runt hjälpa polisen att inledningsvis bekämpa brott och därefter huvudsakligen hjälpa kommunerna att förebygga brott. Varje myndighet ska i princip vara representerad av minst två experter som samgrupperas i en särskild aktionsgrupp. Samgrupperingen ska vara väl synlig för invånarna och kan, om andra lokaler inte finns tillgängliga, ske i form av moderna byggbaracker. En sådan etablering handlar alltså om verklig utlokalisering av statliga myndighetsföreträdare till de platser där de bäst behövs i brottsbekämpningen samtidigt som staten visar flagg – att man kommit tillbaka och att man är beredd att ta ansvar. Nu behövs en lokal närvaro med ”boots on the ground”.

En viktig del i arbetet mot de kriminella gängerna och den organiserade brottsligheten är kampen mot narkotikan. Här finns möjligheter till konkreta insatser i bostadsområden som har problem med öppen narkotikahandel i både det offentliga rummet och i trapphus och andra gemensamma utrymmen i fastigheter. Åtgärderna handlar bland annat om ökad polisiär närvaro samt kamerabevakning för att stärka den formella sociala kontrollen och öka risken för upptäckt och därmed förebygga öppen narkotikahandel. Andra åtgärder handlar om placemaking och tillförande av aktiviteter i det offentliga rummet för att stärka den informella sociala kontrollen genom en mix av människor för att på så sätt motverka att platsen präglas av och tas över av enskilda individer eller grupper som ägnar sig åt öppen narkotikahandel.

Utveckla kommunernas säkerhetsarbete och stöd till brottsutsatta

Den befintliga situationen med en grov och organiserad brottslighet innebär att kommunerna står inför stora utmaningar under de kommande åren. Behoven av ett stärkt säkerhetsarbete för kommunerna blir ännu påtagligare till följd av medlemskapet i NATO och arbetet med att rusta upp det civila försvaret samt avsaknaden av ett lokalt närvarande polis.

Trots den lagstiftning som trädde i kraft den 1 juli 2023 som ger kommunerna en skyldighet att bedriva ett strukturerat brottsförebyggande arbete med regelbundna lägesbilder, orsaksanalyser och åtgärdsplaner, saknar fortfarande många av Sveriges kommuner ett fungerande lokalt brottsförebyggande arbete.

En grundförutsättning för att utveckla arbetet med att förebygga brott och öka tryggheten är att kommunerna vet vad som ska göras och hur detta arbete ska bedrivas. Men kommunerna måste också ha den förmåga som krävs för att lyckas med uppdraget.

Till skillnad från försvaret, där det har förts en nödvändig debatt om vilken förmåga som måste finnas för att lösa uppgifterna, saknas en sådan diskussion när det gäller kommunernas brottsförebyggande och trygghetsskapande arbete.

Det är därför hög tid att även diskutera vilken förmåga i form av resurser, utbildning, kompetens, organisation, processer etc. som krävs i kommunerna för att motverka en utveckling med en grövre och mer organiserad brottslighet samtidigt som det civila försvaret ska utvecklas.

Det är i kommunerna som regeringens huvudsakliga ”paradigmskifte” måste få sitt genomslag och det är i kommuner som ”slaget om säkerheten och tryggheten står”. Därför måste kommunerna uppgradera hela sin ”säkerhetsapparat” och hela sitt säkerhetsarbete, allt för att kunna bryta den negativa utvecklingen.

Ovanstående gäller för samtliga kommuner, oavsett storlek, men är särskilt viktigt för kommuner med socioekonomiska problem samt kom-

muner som exempelvis Boden, Skellefteå, Sundsvall, Härnösand och Timrå som står inför stora industrisatsningar med tillhörande befolkningsökning, vilken per automatik innebär ökade risker för brott och otrygghet.

I sammanhanget är det viktigt att både polisen och kommunerna på ett bättre sätt tillvaratar och involvera näringslivet i kampen mot brottsligheten. Det gäller inte minst säkerhetsbranschen som har mycket att bidra med när det gäller teknikutveckling för att kunna systematisera, effektivisera och professionalisera säkerhetsarbetet.

En viktig del i kommunernas säkerhetsarbete handlar också om att förebygga och förhindra brott i skolan. Ända sedan 1800-talet har det förekommit våld och hot i den svenska skolan. Numera kallas dessa brott för ”mobbing” eller kränkningar och tyvärr verkar det fortfarande inte gå att få till ett slut på denna brottslighet. Med hjälp av Barnkonventionen, som numera är svensk lag, måste detta förhållande komma till ett slut.

Denna typ av brott normaliseras i skolan och roller som gärningsperson och ”brottsoffer” internaliseras därför tidigt hos eleverna och de får en bild med sig ut i samhället som säger att det måste fungera på det sättet. Den bilden kommer sedan att prägla uppfattningen av förhållandet mellan ”gärningsperson”/”brottsoffer”; att detta är ett naturligt tillstånd som för alltid är givet och som inte går att göra så mycket åt.

I dag är skolan den plats i samhället där barn och ungdomar vistas större delen av sin vakna tid, men där det finns minst antal vuxna som kan utöva en social kontroll och fungera som förebilder. Skolan har därmed vuxit fram till att bli en frizon från det övriga samhällets normer och värderingar där kommunerna och huvudmännen, trots en skolplikt, aldrig har klarat den viktiga uppgiften att skydda eleverna mot brott.

Skolan har dessutom fått ett ökat ansvar för att kontrollera och fostra elever. Samtidigt har både skoldagarna och skolplikten blivit längre. Trots detta har inte skolmiljön utvecklats i någon större utsträckning; skolbyggnaderna ser i stort sett ut som de alltid gjort.

Många brott i skolmiljön kan därför förebyggas genom att skollokaler byggs om. Exempel på sådana åtgärder är öppna ytor med god översikt

så att det blir lättare för elever och personal att se varandra. Andra åtgärder handlar om betydelsen av ordning och reda och en god förvaltning, kombinerat med hjälp och stöd till elever som utsatts för brott.

En hotfull skolmiljö är en usel inlärningsmiljö. Därför måste Skollagen kompletteras med ett särskilt kapitel som beskriver hur säkerheten ska hanteras i skolan, inte minst i utsatta områden. Alltså, precis på samma sätt som på andra arbetsplatser måste det finnas säkerhetschefer och genomföras kontinuerliga hot- och riskbedömningar. Självklart måste det också finnas kommunala poliser med ansvar för "sina" skolor.

En annan viktig del i kommunernas säkerhetsarbete är stödet till de som utsatts för brott. Enligt den så kallade portalparagrafen i socialtjänstlagen har kommunerna genom sin socialtjänst det yttersta ansvaret för att alla som vistas i kommunen får den hjälp och det stöd som de behöver. Detta ansvar innefattar även personer som utsatts för brott. Under senare år har socialtjänstens brottsofferansvar utvidgats och förtydligats.

Trots ett tydligt ansvar är det få kommuner som på allvar jobbat med brottsofferfrågorna under den gångna tjugoårsperioden. Orsaken är ytterst socialarbetarkulturen där socialarbetare av tradition arbetat mycket med gärningspersonerna och deras familjer. Det blir därför ofta ett motstånd eller en kulturkrock att samtidigt behöva jobba med kriminalitetens offer.

Ett sätt att komma vidare kan vara att ge Brottsoffermyndigheten ett utökat ansvar i kommunerna. Detta nya lokala ansvar innebär bland annat att vara kravställare så att andra myndigheter, främst polisen och kommunerna, fullgör sina delar av ansvaret för brottsoffer på rätt sätt. Brottsoffermyndigheten ska finnas med så tidigt som möjligt för att med egna specialister ute i kommunerna, i nära kontakt med de som utsatts för brott, agera stöd och "lots" genom den fortsatta processen.

Arbetet på lokal/kommunal nivå kan ske genom att Brottsoffermyndigheten placerar sina experter i de servicekontor som staten i utökad utsträckning nu bygger upp i allt flera kommuner. Om vissa kommuner är alltför små så kan volymfrågorna lösas genom att Brottsoffermyndigheten på kommunnivå arbetar på motsvarande sätt som räddningstjänsten, alltså fördjupad samverkan mellan flera kommuner.

Referenser

- Axberger, H-G. (2022). *Statsministermordet*. Stockholm, Norstedts.
- Berggren, N & Bergh, A. (2021). *Urbolkad rättsstat ett slag mot ekonomin*. I SvD Debatt 2021-01-25.
- Boström, U. (2024). *Trygghet. En nystart*. Skrivelse till regering och polisledning. PM. Göteborg.
- Brottsförebyggande rådet. (2023:9). *Nationella trygghetsundersökningen 2022*. Stockholm. Brottsförebyggande rådet.
- Brottsförebyggande rådet. (2024). *Det brottsförebyggande arbetet i Sverige. Nuläge och utvecklingsbehov 2024*. Stockholm. Brottsförebyggande rådet.
- Brottsförebyggande rådet. (2024:2). *Möjliggörare för kriminella nätverk Om möjliggörare i kommunal, statlig och privat sektor*. Stockholm. Brottsförebyggande rådet.
- Brottsoffermyndigheten. (2024). *Sambällets samlade stöd till brottsoffer*. Umeå. Brottsoffermyndigheten.
- EMCDDA. (2022). *Europeisk narkotikarapport. Trender och utveckling*. Europeiska centrumet för kontroll av narkotika och narkotikamissbruk. Lissabon, Portugal.
- Gerell, M., Hallin, P-O, Nilvall, K. & Westerdahl, S. (2020). *Att vända utvecklingen – från utsatt område till trygghet och delaktighet*. Malmö. Malmö University Publications in Urban Studies (MAPIUS26).
- Justitiekontorets betänkande 2018/19:JuU10. *Polisfrågor*.
- Lindgren, M. & Åkerlind G. (2018). Brottsligheten flyttar inte- det är en myt. *Svenska dagbladet*. <https://www.svd.se/brottsligheten-flyttar-inte--det-ar-en-myt> (Hämtad 2024-06-14).
- Linton, M. (2015). *Knark – en svensk historia*. Stockholm, Atlas.
- Migrationsverket. (2016). *Årsredovisning 2015*. Norrköping, Migrationsverket.
- NBV. (2024). *Droghandboken*. Stockholm, Nykterhetsrörelsens Bildningsverksamhet.
- Polisen. (2019:4). *Lokalt brottsförebyggande arbete mot våldsbejakande extremism*. Tillsynsrapport. Stockholm. Polismyndigheten.

- Polisen. (2023). *Lägesbild över utsatta områden*. Regeringsuppdrag 2023. Stockholm, Polismyndigheten.
- Polisen. (2024). *Lägesbild över aktivt gängkriminella i Sverige*. Regeringsuppdrag. Stockholm, Polismyndigheten.
- Riksrevisionen. (2005:5). *Från invandrarpolitik till invandrarpolitik*. Stockholm. Riksrevisionen.
- Riksrevisionen. (2024:1). *Statens skydd av botade personer – brister i omfattning och effektivitet*. Stockholm. Riksrevisionen.
- Rostami, A., Hernan, M., Carlsson, C., Sturup, J., Sarnecki, J. & Edling, C. (2018). *Våldsbejakande extremism och organiserad brottslighet i Sverige*. Stockholm. Institutet för framtidsstudier.
- Samverkan Stockholmsregionen (2023). *Öppna Drogsener. Kartläggning och uppföljning i Stockholms län 2023*. Stockholm, Samverkan Stockholmsregionen.
- Statskontoret. (2018:18). *Ombildningen till en sammanhållen polismyndighet*. Slutrapport. Stockholm. Statskontoret.
- SOU 2005:84. En ny uppgifts- och ansvarsfördelning mellan polis och åklagare. *Delbetänkande av Beredningen för rättsväsendets utveckling (BRU)*.
- Stiftelsen Tryggare Sverige. (2018:1). *Trygghet i samhället*. Stockholm, Jure förlag.
- Stiftelsen Tryggare Sverige. (2020). *Åtgärdsprogram för ett säkrare och tryggare Sverige*. Stockholm, Stiftelsen Tryggare Sverige.
- Stiftelsen Tryggare Sverige. (2024). *Nationella Brottsofferveckan 2024*. Stockholm, Stiftelsen Tryggare Sverige.
- Stiftelsen Tryggare Sverige. (2023). *Brottslighetens kostnader*. Stockholm, Stiftelsen Tryggare Sverige.
- World Values Survey. (2023).
- WVS Cultural Map: 2023 Version Released.
<https://www.worldvaluessurvey.org/WVSNewsShow.jsp?ID=467>
(Hämtad 2024-06-20).