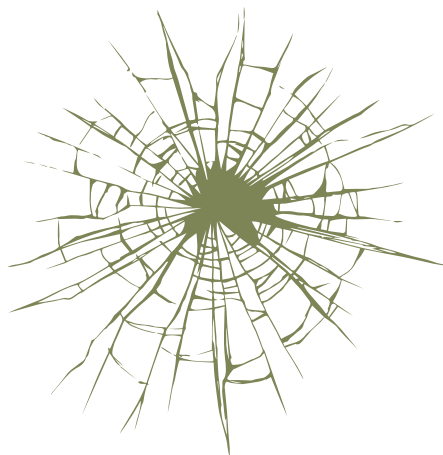


Agera mot brott och otrygghet med koppling till parallella samhällsstrukturer



Metodstöd till lokala aktörer

brå

Brottsförebyggande rådet (Brå) är en myndighet som verkar för att brottsligheten minskar och tryggheten ökar i samhället genom att ta fram fakta och sprida kunskap om brottslighet och brottsförebyggande arbete. Brå producerar även den officiella kriminalstatistiken, utvärderar reformer, bedriver forskning för att ta fram ny kunskap och stödjer lokalt brottsförebyggande arbete.

Isbn: 978-91-885-599-58-2

urn:urm:nbn:se:bra-1052

© Brottsförebyggande rådet 2022

Produktion: Odelius & CO #22-5223

Illustrationer sid 108, 111, 112, 116, 120: Susanne Engman

Illustrationer/pictogram: Odelius / Shutterstock.com

Tryck: Exakta Print

Brottsförebyggande rådet, Box 1386, 111 93 Stockholm

Telefon 08-527 58 400, fax 08-411 90 75, e-post info@bra.se, www.bra.se

Agera mot brott och otrygghet med koppling till parallella samhällsstrukturer

Metodstöd till lokala aktörer

Förord

Brå har fått i uppdrag av regeringen att ta fram ett stödmaterial för lokala aktörer om hur de kan identifiera och arbeta mot parallella samhällsstrukturer och den brottslighet och otrygghet som är förknippad med sådana strukturer. Frågan är angelägen eftersom många av de problem som brukar kopplas till parallella samhällsstrukturer sällan fångas upp i det lokala lägesbilsarbetet. Detta metodstöd är därför tänkt att kunna användas som en integrerad del i det lokala lägesbils- och åtgärdsarbetet.

Parallella samhällsstrukturer är ett komplext och abstrakt begrepp som ofta används för att beskriva fenomen som exempelvis klanstrukturer, hederskulturer och subkulturella normer i kriminella miljöer. Inte sällan förläggs problemen till socialt utsatta områden.

I ett kunskapsbaserat arbete krävs dock att det finns konkreta omständigheter och problem som kan kartläggas och analyseras. Abstrakta begrepp behöver brytas ner och konkretiseras. Brå har därför inriktat metodstödet på mer specifika problem som kan kopplas till parallella samhällsstrukturer. På så sätt blir arbetet mot den brottslighet och otrygghet som de genererar en integrerad del av den ordinarie samverkan i ett lokalt brottsförebyggande och brottsbekämpande arbete.

Metodstödet utgår från sex tematiska samhällsområden: *rättsskipning, utbildning, bostadsmarknad, försörjning, banker och betalningssystem* samt *monopol*. För varje område ges exempel på hur problemen konkret kan upptäckas och hur olika kommuner och lokalpolisområden har arbetat mot dem. Genom att kartlägga, analysera och inrikta sitt operativa arbete på det identifierade problemet kan man också motverka den negativa parallella samhällsstruktur som det kan vara kopplat till.

Stockholm 10 juni 2022

Björn Borschos
Tf. generaldirektör

Innehåll

Kort om metodstödet	11
Metodstödet består av tre delar	12
Så här tog vi fram materialet	14
Vad är parallella samhällsstrukturer?	15
Vilka strukturer avses?	15
Hur stort är problemet?	17
Olika typer av problem	19
Delaktig i samhället och i parallella strukturer	22
En del av lägesbilsarbetet	24
Samverkan i lokalt brottsförebyggande arbete	25
Komplexa problem kräver bred samverkan	27
Så här börjar du	28
Rättsskipning	34
Vad är parallell rättsskipning?	35
"Egna" domstolar och medling	36
Bötfällning och hot	37
Vilka konsekvenser kan parallell rättsskipning få?	38
Hur kan parallell rättsskipning upptäckas?	39
Låg benägenhet att anmäla brott	39
Utpressning och övergrepp i rättssak	40
Hjälpsökande till andra insatser än de rättsliga	40
Målsägare och vittnen vill inte medverka	41
Många involveras i konflikter	42
Upplevd otrygghet och lågt förtroende	42

Hur kan problemen motarbetas?	43
Relations- och tillitsskapande åtgärder	43
Arbete mot otillåten påverkan och självcensur	45
Öka närvaron av myndigheter i lokala centrum	46
Fokuserade insatser mot aktörer med skrämsekapital	46
Utbildning	47
Vad är parallella strukturer på utbildningsområdet?	48
"Skolor" på fritiden	49
Anpassad undervisning	49
Normalisering av selektiv och långvarig frånvaro	49
Vilka konsekvenser kan parallellstrukturer på utbildningsområdet få?	50
Hur kan problemen upptäckas?	51
Utfallet av inspektioner	51
Hot och våld mot skol- och fritidspersonal	52
Höga nivåer av långvarig och upprepad frånvaro	53
Hederskontext kan påverka flickors utbildning	53
Föreningar som bedriver krävande kvällsundervisning	55
Hur kan problemen motarbetas?	55
Tillsyn	56
Prioritera tidiga insatser	56
Motverka anpassningar	57
Arbeta mot omfattande frånvaro	58
Se över föreningsstödet	58
Bostadsmarknaden	60
Vad är parallella bostadsmarknader?	61
Otillåten andrahandsuthyrning	61
Madrasshotell och inneboendeproblematik	62
Försäljning av adresser	63

Omfördelning av lägenheter och påtryckningar	63
Lägenheter som brottsverktyg	63
Vilka konsekvenser får parallella bostadsmarknader?	64
Hur kan problemen upptäckas?	64
Fastighetsägarnas uppgifter och kontroller	65
Många adresslappar	65
Otrygghet i boendeundersökningar	66
Lägenheter som förekommer i förundersökningar	66
Påtryckningar mot grannar och kommunanställda	66
Hur kan problemen motarbetas?	67
Utveckla arbete med kontroller	67
Kontroller vid kontraktsskrivning	68
Rutiner för att anmäla brott	69
Tips och information från grannar	69
Informationsspridning	69
Försörjning	71
Vad är parallella försörjningssystem?	72
Svartarbete	73
"Anställningar" på illegala arbetsmarknader	74
Illegitima ersättningar från bidragssystemen	75
Vilka konsekvenser får parallella försörjningssystem?	76
Hur kan problemen upptäckas?	78
Butiker med orimligt låga priser och få kunder	78
Boenden i kommersiella lokaler	79
Personer utan legal försörjning med statusprylar	79
Anmälningar om utpressning	80
Utfallet av kontroller av felaktigheter	80
Hur kan problemen motarbetas?	81
Myndighetssamverkan	81

Rutiner för att anmäla felaktigheter	83
Tillsyn av föreningar och tydligare avtal	84
Centraliserade tjänstemannabeslut	85
Åtgärder mot den kriminella arbetsmarknaden	85
Banker och betalningssystem	87
Vad är parallella betalningssystem?	88
Växlingskontor	89
Hawalaförmedling	90
Lån från kriminella till ockerräntor	91
Egna lånesystem	91
Vad blir konsekvenserna av parallella betalningssystem?	92
Hur kan problemen upptäckas?	93
Upptäckt av stora volymer kontanter	93
Oregistrerade verksamheter	94
Överetablering av informella betalningsförmedlare	94
Andra verksamheter med ett stort kontantflöde	95
Hur kan problemen motarbetas?	95
Anmäl och rapportera	96
Utred vidare inom Ruc	96
Se över uthyrningen av lokaler	97
Finansiell inkludering	97
Monopol	98
Vad är parallella monopol?	99
Illegal tobak	100
Illegala spelautomater och spelklubbar	101
Illegal alkoholförsäljning	101
Vilka är konsekvenserna av parallella monopol?	102
Hur kan problemen upptäckas?	103

Undangömda ställen och restauranger	103
Avsaknad av märkning	104
Orimligt låga priser på krogen	104
Konton som följs av många ungdomar i trakten	105
Hur kan problemen motarbetas?	105
Samordnade gemensamma kontroller	105
Utbildningar om hur man upptäcker problemen	106
Information och dialog	106
Agera mot en svartklubb – ett konkret exempel	107
Några generella råd	121
Bilaga 1: Metod och material	123
Referenser	125

Kort om metodstödet

Vad är parallella samhällsstrukturer? Hur påverkas rättsväsendets och kommunernas möjligheter att fullgöra sina uppdrag, av fenomen som exempelvis egen rättsskipning eller storskalig olovlig andrahandsuthyrning? Hur kan strukturerna upptäckas och motverkas på lokal nivå?

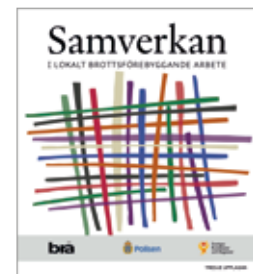
Idag anses parallella samhällsstrukturer i Sverige utgöra ett allvarligt samhällsproblem, som ofta nämns i samband med socialt utsatta områden (Myndigheter i samverkan mot organiserad brottslighet 2021). Samtidigt saknas etablerade metoder, arbetssätt eller riktlinjer för hur man kan arbeta mot problemen på lokal nivå. Därför har Brottsförebyggande rådet (Brå) fått i uppdrag av regeringen att ta fram ett metodstöd.

Detta metodstöd baseras på kunskap som inhämtats från kommuner, polisen och andra relevanta myndigheter och det riktar sig främst till dig som arbetar med brottsförebyggande och brottsbekämpande frågor på lokal nivå, men även du som arbetar på regional och nationell nivå kan ha nytta av materialet.

Materialet är tänkt att användas som en integrerad del i det lokala lägesbilds- och åtgärdsarbetet. Det ger dig en bred överblick över hur problem kopplade till parallella samhällsstrukturer kan se ut på lokal nivå, hur de kan upptäckas och vilka verktyg som kan användas som motåtgärder.

Skriften utgår från det kunskapsbaserade arbete som beskrivs i boken *Samverkan i lokalt brottsförebyggande arbete* (Brå 2020) och ska integreras i de steg som ingår i samverkansprocessen.

”Materialet är tänkt att användas som en integrerad del i det lokala lägesbilds- och åtgärdsarbetet.”





Även de fördjupande skrifterna *Orsaksanalys* samt *Kartläggning och lägesbild i lokalt brottsförebyggande arbete* kan användas som kompletterande stöd (Brå 2018, Brå 2021). Metodstödet ligger även i linje med det arbetssätt som beskrivs i förslaget om lagstiftat ansvar för kommuners brottsförebyggande arbete, *Kommuner mot brott* (SOU 2021:49).

Metodstödet består av tre delar

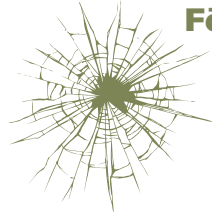
Metodstödet innehåller både *översiktlig kunskap* om parallella samhällsstrukturer och en *praktisk vägledning* för hur du kan gå tillväga i det konkreta arbetet. Materialet består huvudsakligen av tre övergripande delar, som i sin tur är uppdelade i olika kapitel.

Den första delen består av två kapitel som ska underlätta uppstarten av ett arbete mot brott och otrygghet med koppling till parallella samhällsstrukturer. Det första kapitlet innehåller en kort introduktion till själva begreppet parallella samhällsstrukturer. Här får du veta mer om vad regeringen avser med parallella samhällsstrukturer och vilka olika typer av problem som det kan röra sig om på lokal nivå.

I det andra kapitlet får du en första överblick över de problemområden som kan vara relevanta att kartlägga. Vi sätter också in arbetet i sitt sammanhang, genom att kortfattat beskriva den så kallade samverkansmodellen och några av de utmaningar som kan uppstå i det lokala brottsförebyggande arbetet. Den andra delen guidar dig i hur du konkret kan upptäcka tecken på parallella strukturer och arbeta mot dem. Denna del är uppdelad i sex tematiska kapitel som gäller olika delar av lokalsamhället. Du kan således välja att läsa enbart de kapitel som är relevanta för ditt arbete.

”Den andra delen guidar dig i hur du konkret kan upptäcka tecken på parallella strukturer och arbeta mot dem.”

6 TEMAN

Rättsskipning**1****Försörjning****4****Utbildning****2****Banker och
betalningssystem****5****Bostadsmarknad****3****Monopol****6**

Dessa sex tematiska kapitel är uppbyggda på ett och samma sätt. Varje kapitel inleds med en kort beskrivning av hur de konkreta problemen kan se ut och vilka konsekvenser de kan få. Därefter följer exempel på hur parallellstrukturerna kan upptäckas inom just detta område. Avslutningsvis listas möjliga åtgärder mot problemen¹.

¹ Dessa sex teman är de områden i samhället som Brå och polisens nationella operativa avdelning (Noa) tidigare pekat ut som centrala för parallella strukturer: bostadsmarknad, rättsskipning, banker och betalningssystem, utbildning, arbetsmarknad, socialförsäkringar samt alkohol- och tobaksmonopol. (Noa 2015, Brå 2018:6). Vi har slagit ihop arbetsmarknad och socialförsäkringar till ett område – försörjning – eftersom åtgärdsförslagen och indikatorerna på dessa områden i hög utsträckning är överlappande.

I den tredje delen ges ett konkret exempel på hur samverkan mot problem kopplat till parallella strukturer kan gå till i praktiken. Utgångspunkten är problem med en svartklubb i den fiktiva staden Helenestad. Här följer du, steg för steg, hur lokalpolisområdet, kommunen, fastighetsbolag och andra myndigheter arbetar med att *kartlägga*, *analysera* och *vidta åtgärder* mot problemen.

Så här tog vi fram materialet

Metodstödet vilar på en bred inventering av kunskap och erfarenheter bland tjänstemän som på olika sätt arbetar mot problem som kan kopplas till parallella samhällsstrukturer. Underlaget utgörs av en enkätundersökning ställd till landets kommuner och lokalpolisområden, samt av intervjuer med olika anställda inom kommunerna, polisen eller andra myndigheter (totalt 97 personer).

”I sammanställningen har Brå prioriterat indikatorer och åtgärdsförslag som återkommande lyfts fram av polis- och kommunanställda, och som ligger i linje med ett kunskapsbaserat brottsförebyggande arbete.”

I sammanställningen har Brå prioriterat indikatorer och åtgärdsförslag som återkommande lyfts fram av *polis- och kommunanställda*, och som ligger i linje med ett kunskapsbaserat brottsförebyggande arbete. Vi hänvisar löpande till vetenskapliga studier och rapporter för att, i den mån det är möjligt, komplettera den erfarenhetsbaserade kunskapsinhämtningen.

I bilaga 1, på sidan 123 i denna rapport, kan du läsa mer om hur metodstödet tagits fram.

Vad är parallella samhällsstrukturer?

Begreppet parallella samhällsstrukturer används allt oftare i det offentliga samtalet. Det finns emellertid ingen vedertagen definition av vad som avses. Vanligtvis används begreppet för att beskriva relationer mellan minoritetsgruppers traditioner eller sociala strukturer och majoritetssamhällets regler eller institutioner. Forskare har till exempel använt begreppet för att beskriva och analysera sociala normer och strukturer bland utbytesstudenter, oppositionella grupper i forna kommuniststater, turkiska ungdomar i Berlin och kollektivet Christiania i Köpenhamn (Freiesleben 2016). Begreppet har också visat sig vara användbart för att visa på alternativa normsystem inom ekonomiska eliter (Holmqvist 2021, Rodenstedt 2014). Även organiserad brottslighet kan betraktas som delar av en parallell struktur (Appelgren och Brodin 2013).

Vilka strukturer avses?

Begreppet parallella samhällsstrukturer kan alltså användas för att diskutera och analysera många olika typer av sociala mönster och samhällsproblem. I Sverige har begreppet främst kommit att förknippas med kriminella nätverk i socialt utsatta områden och kriminalitet som understöds av sociala strukturer inom vissa minoritetsgrupper (Brå 2018:6, Appelgren och Brodin 2013). I regeringens uppdrag till Brå anges att begreppet parallella samhällsstrukturer avser:

[...] sociala strukturer som bidrar till brottslighet och otrygghet och som begränsar individers rättstrygghet och deras möj-

”I Sverige har begreppet främst kommit att förknippas med kriminella nätverk i socialt utsatta områden och kriminalitet som understöds av sociala strukturer inom vissa minoritetsgrupper.”

ligheter att utöva fri- och rättigheter, samt inverkar negativt på rättsväsendets och övriga samhällsaktörers förmåga att verka (*Justitiedepartementet 2020*).

I uppdraget nämns kriminella nätverk och släktbaserade nätverk, inklusive klanstrukturer (*Justitiedepartementet 2020*).² Regeringens definition tar alltså fasta på brottslig verksamhet och de *negativa konsekvenserna av parallella strukturer* – och riktar sig inte mot en pluralism av sociala strukturer och normer som sådana.

”Rätten att – oberoende av religion och härkomst – kunna uttrycka och utveckla sin kultur, traditioner och sätt att leva är central i svensk demokrati.”

Rätten att – oberoende av religion och härkomst – kunna uttrycka och utveckla sin kultur, traditioner och sätt att leva är central i svensk demokrati (Borevi 2002, Andersson, Myrberg och Bengtsson 2016). Tidigare forskning har visat att föreningar och andra sociala sammanhang kan ge minoritetsgrupper tillgång till politiskt inflytande och resurser som de annars saknar, och det utgör därför en viktig del av civilsamhället (Bengtsson & Hertting 2016). Det står dessutom var och en fritt att välja att ta del av de institutionaliserade formerna av stöd som samhället erbjuder på olika områden, eller att inte göra det.

Utifrån dessa övergripande utgångspunkter och regeringens fokus har Brå valt att inrikta metodstödet på de delar av de parallella samhällsstrukturer som kan inverka negativt på rättsväsendets och andra samhällsaktörers möjligheter att fullgöra sina uppdrag. Brå har tidigare bedömt att det inte är

² Kriminella nätverk är specifika konstellationer av personer som återkommande begår brott tillsammans för att tjäna pengar. Nätverken kan bland annat kategoriseras utifrån vilka typer av band som finns mellan de involverade personerna. Släktbaserade nätverk kännetecknas av att flera av de tongivande personerna har familje- och släktband till varandra (Brå 2016:12). Med klanstrukturer avses en socio-legal organisering av medlemmar som anses bindas samman av ett brett förankrat släktskap. Strukturerna syftar till att värna kollektivets intressen och därigenom ge medlemmarna trygghet, säkerhet och skydd (Weiner 2011, 2013).

möjligt att utforma en heltäckande definition som kan fånga den variation av problem som återkommande kopplas till parallella samhällsstrukturer (Brå 2018:6). I detta metodstöd utgår vi därför från de erfarenheter som delats av många av de intervjuade tjänstemännen på lokal nivå. Det urval av problembeskrivningar, förslag på indikatorer och motåtgärder som presenteras i de kommande kapitlen gäller i varierande grad sådana sociala parallellstrukturer som

- bidrar till eller underlättar brottslighet
- återkommande fråntar enskilda individer deras rättsliga skydd och demokratiska fri- och rättigheter
- anses få negativa konsekvenser för tryggheten och utvecklingen i lokalsamhället.

Hur stort är problemet?

I och med att det saknas en entydig definition av begreppet parallella samhällsstrukturer är det svårt att avgöra hur vanligt förekommande problemen är på lokal nivå. Polisens nationella operativa avdelning (Noa) ställer emellertid återkommande frågor om förekomsten av parallella samhällsstrukturer till företrädare för lokalpolisområdena. Kunskapsinhämtningen sker inom ramen för de fortlöpande kartläggningarna av socialt utsatta områden. De socialt utsatta områden som anses ha en mer omfattande problematik klassificeras som särskilt utsatta områden. Att det finns någon form av parallell samhällsstruktur är just ett av de kriterier som används för klassificeringen.

I lägesbilden för 2021 hade 19 sådana områden identifierats i Sverige. Det är något färre än de 23 områden som kategoriserades som särskilt utsatta 2019. Minskningen av antalet särskilt utsatta områden kopplas främst till ett annat kriterium –

”De socialt utsatta områden som anses ha en mer omfattande problematik klassificeras som särskilt utsatta områden. Att det finns någon form av parallell samhällsstruktur är just ett av de kriterier som används för klassificeringen.”

”Vår egen enkätundersökning visar att drygt hälften av lokalpolisområdena och var fjärde kommun hade identifierat problem med parallella samhällsstrukturer.”

att hotbilden mot poliser som är verksamma i områdena anses ha minskat. Inga förändringar noteras kopplade till förekomsten av parallella samhällsstrukturer³ (Nationella operativa avdelningen 2021).

Vår egen enkätundersökning visar att drygt hälften av lokalpolisområdena och var fjärde kommun hade identifierat problem med parallella samhällsstrukturer. I frågeställningen användes den definition av parallella strukturer som angavs i regeringens uppdrag till Brå (se citatet i föregående avsnitt under rubriken *Vilka strukturer avses?*). Av dem som identifierat problem hade omkring hälften av kommunerna och två tredjedelar av lokalpolisområdena genomfört någon åtgärd mot problemet (se tabell 1).

³ De andra kännetecken som används för att identifiera särskilt utsatta områden är att det finns en allmän obenägenhet hos lokalbefolkningen att delta i rättsprocesser, samt att det förekommer systematiska hot och våldshandlingar mot vittnen, målsägare och anmälare i området. Situationen i området ska medföra att det är svårt eller nästintill omöjligt för polisen att fullfölja sitt uppdrag, vilket kräver regelmässig anpassning av arbetssätt eller utrustning. Det ska även ha skett en normalisering av situationen, vilket lett till att varken polisen eller de boende reflekterar över det avvikande läget i området. Utöver dessa kännetecken omfattar bedömningen även förekomsten av parallella samhällsstrukturer, en hög koncentration av kriminella i området samt extremism, som systematiska kränkningar av religionsfriheten, starkt fundamentalistiskt inflytande som begränsar människors fri- och rättigheter, eller personer som reser iväg för att delta i strid i konfliktområden (Noa 2021).

Tabell 1: Antal kommuner och lokalpolisområden där svarande uppger att problem med parallella strukturer identifierats och åtgärder vidtagits.

Bokstaven "n" avser antalet svarande i tabellen.

ANTAL SVARANDE	KOMMUNER n= 264	LOKALPOLIS- OMRÅDEN n= 89
Identifierat problem med parallella samhällsstrukturer	65 (25 %)	48 (54 %)
Genomfört åtgärder mot parallella samhällsstrukturer	33 (13 %)	33 (37 %)

Olika typer av problem

Enkätsvaren ger en begränsad bild av vilka typer av problem det är som avses. I några av de öppna svaren nämndes ”grov organiserad brottslighet” och ”familjer ingen vågar stå upp mot”.

I Brås uppföljande intervjuer fördjupades diskussionen, varpå vissa övergripande teman återkom. Ett sådant var kopplingen mellan parallella samhällsstrukturer och socialt utsatta områden. Segregation, ekonomisk ojämlikhet och integrationspolitiska brister lyftes återkommande fram som orsaker till problemen. Det framkom också att det främst var två typer av parallella strukturer som ansågs försvåra rättsväsendets och myndigheternas arbete och orsaka problem i lokalsamhället.

”Segregation, ekonomisk ojämlikhet och integrationspolitiska brister lyftes återkommande fram som orsaker till problemen.”

Det handlade om:

- a) parallella strukturer kopplade till kriminella nätverk
- b) parallella strukturer som används inom vissa minoritetsgrupper.

”Kriminella nätverk anses i första hand ha ekonomiska intressen av att etablera parallella strukturer för illegala marknader.”

Dessa två typer av parallella strukturer har också beskrivits i tidigare studier på området (Brå 2018:6, Hartmann och Lampe 2008). Drivkrafterna inom dessa strukturer kan delvis skilja sig åt. Kriminella nätverk anses i första hand ha ekonomiska intressen av att etablera parallella strukturer för illegala marknader. Kontroll över lokala narkotikamarknader och utpressning mot näringsidkare är två exempel. Graden av inflytande i lokalsamhället kan variera. I Brås intervjuer finns exempel på att nätverk även ägnar sig åt maktdemonstrationer av olika slag. Det handlar till exempel om att bötfälla ungdomar, försöka påverka vilka som kan bedriva näringsverksamheter på platsen och att kontrollera vilka bilar som kör in i ett visst område. En hög nivå av kriminellt inflytande kan resultera i att en tystnadskultur etableras i området.

”Den andra typen av parallella strukturer gäller större gemenskaper. Strukturerna syftar ofta till att underlätta för gruppen, men kan därmed begränsa individers möjligheter att välja om de vill följa beslut eller ingå i gemenskapen.

Den andra typen av parallella strukturer gäller större gemenskaper som bygger på släktskap, etnicitet, kollektivistiska sedvänjor eller religiös praktik. Strukturerna syftar ofta till att underlätta för gruppen, men kan därmed begränsa individers möjligheter att välja om de vill följa beslut eller ingå i gemenskapen (Weiner 2011). Som exempel nämndes domstolsliknande uppgörelser om brott, skilsmässor och låneförhållanden. Hedersförtryck lyftes också återkommande fram som en del av kontexten. Enligt regeringens definition av hedersnormer kännetecknas de bland annat av att de ”strider mot principen om alla människors lika värde och den enskilda människans frihet och värdighet” (Lagrådsremiss 2021).

Både intervjuerna och tidigare forskning pekar alltså mot att de problem som kopplas till parallella samhällsstrukturer kan vara av olika karaktär.

I Brås tidigare studie, *Relationen till rättsväsendet i socialt utsatta områden*, framgick att det framförallt var de kriminella nätverken som upplevdes påverka lokalsamhället.⁴ En enkätundersökning riktad till de boende i området visade att det var en betydligt lägre andel som upplevde att etniska och religiösa strukturer påverkade invånarna (Brå 2018:6). Skillnaderna kan bero på att de etniska och religiösa parallellstrukturerna i första hand har en påtaglig inverkan på de egna medlemmarnas liv, men de kan i förlängningen även ha en indirekt och mer subtil inverkan på lokalsamhället i stort.

I områden där många flickor och kvinnor lever i en strikt hederskontext, och därför inte vistas så mycket i det offentliga rummet, kan även den allmänna upplevelsen av dessa platser påverkas. Om utemiljön blir en manlig arena, där främst unga män umgås i grupp, kan det inverka på den upplevda tryggheten för alla boende.

I och med att problemens karaktär ser olika ut i olika områden, är det viktigt att genomföra en noggrann kartläggning och orsaksanalys när man ska arbeta mot brott och otrygghet med koppling till parallella samhällsstrukturer. Det är viktigt att få en grundad förståelse av vilka processer det är som påverkar utvecklingen i varje område, för att kunna angripa de faktorer som driver på en negativ utveckling.

”Det är viktigt att få en grundad förståelse av vilka processer det är som påverkar utvecklingen i varje område, för att kunna angripa de faktorer som driver på en negativ utveckling.”

⁴ Enkätundersökningen rörde sådana konsekvenser av påverkan som att inte våga anmäla brott, vittna, röra sig fritt i området eller opponera sig om man till exempel uppmärksammade pågående skadegörelse (Brå 2018:6).



”Om många boende i ett område, av olika anledningar, har svårt att etablera sig på arbets- och bostadsmarknaden eller ta lån i vanliga banker, ökar till exempel risken för att de utnyttjas av eller själva vänder sig till parallella strukturer.”

Även om det går att urskilja två typer av strukturer är det viktigt att vara medveten om att det ofta rör sig om sammansatta problem som inte är statiska. Områden med större problem kan till exempel präglas av flera olika parallella strukturer som interagerar med och förstärker varandra (Brå 2018:6).

Utvecklingen påverkas också av områdets generella förutsättningar och större förändringsprocesser kopplade till migration, urbanisering, ekonomiska skillnader, segregation och demografiska förändringar (Gerell m.fl. 2020). Om många boende i ett område, av olika anledningar, har svårt att etablera sig på arbets- och bostadsmarknaden eller ta lån i vanliga banker, ökar till exempel risken för att de utnyttjas av eller själva vänder sig till parallella strukturer. Om området dessutom har många företagaverksamheter som verkar i gråzonen eller utanför de legala regelverken kan det också bidra till att fördjupa problemen.

Delaktig i samhället *och* i parallella strukturer

Problemets proportioner handlar också om de etablerade samhällsfunktionernas och de parallella strukturernas betydelse i människors vardag. I det lokala lägesbilsarbetet är det viktigt att vara medveten om att bilden kan vara betydligt mer nyanserad och varierad när det gäller enskilda individers relation till parallella strukturer. Brås tidigare studie *Relationen till rättsväsendet i socialt utsatta områden* visade att graden av delaktighet i respektive avståndstagande från samhällsfunktionerna, liksom graden av engagemang i parallella strukturer, kunde ses som ett kontinuum. (Brå 2018:6).

Den enskilda individens förhållande till parallella strukturer kan påverkas av många olika saker – som rätten till de etablerade samhällsfunktionerna, tillgången till information, graden

av social sammanhållning och socialt tryck i den ”egna” gruppen samt potentiella fördelar med de alternativa lösningarna (Brå 2018:6). Brister i det stöd som samhället erbjuder kan också vara en bidragande orsak till att andra arrangemang används. Höga trösklar på bostadsmarknaden kan till exempel medföra att olovlig andrahandsuthyrning inom parallella system blir ett alternativ för vissa grupper. I vissa situationer kan även parallella strukturer erbjuda stöd som inte finns att tillgå i samhället. Möjligheten att få hjälp av en betrodd medlare kan till exempel vara välkommet av två personer som inte kommer överens om en skuld. Det utesluter inte att samma personer polisanmäler om de blir utsatta för brott.

Det finns emellertid flera skäl till att det är viktigt att arbeta brottsförebyggande mot kriminalitet med koppling till parallella strukturer. När det gäller exempelvis parallell rättsskipning innebär det ofta att brottsoffren inte tillerkänns sina rättigheter och att gärningspersoner undgår lagstadgade påföljder. Strukturerna påverkar också rättsväsendets möjligheter att fullgöra sitt uppdrag.

Läs mer:

Andersson, R., Bengtsson, B. och Myrberg, G. (2016). *Mångfaldens dilemma – boendesegregation och områdespolitik*.

Bengtsson, B., Myrberg, G. och Andersson, R. (2016). *Mångfaldens dilemma – medborgarskap och integrationspolitik*.

Brå (2018). *Relationen till rättsväsendet i socialt utsatta områden*. Rapport 2018:6.

Brå (2019). *Tystnadskulturer*. Rapport 2019:10.

”Brister i det stöd som samhället erbjuder kan också vara en bidragande orsak till att andra arrangemang används.”



En del av lägesbilsarbetet

Utgångspunkten för de förslag som lämnas i de sex tematiska kapitlen är att brott och otryckhet med koppling till parallella strukturer behöver motarbetas med beprövade polisiära och brottspreventiva metoder. Brå bedömer att de verktyg som myndigheter och kommuner redan i dagsläget har till sitt förfogande är relevanta även för arbetet mot brott och otrygghet med koppling till parallella samhällsstrukturer.

Som tidigare nämnts bygger materialet på den struktur för kunskapsbaserad samverkan som tagits fram av Brå, Polisen och Sveriges Kommuner och Regioner (SKR). Strukturen beskrivs i metodstödet *Samverkan i lokalt brottsförebyggande arbete* och riktar sig i första hand till anställda inom polis, kommun och länsstyrelser som arbetar strategiskt med lokala brottsförebyggande frågor, men även till andra som berörs av frågorna, som exempelvis förtroendevalda, fastighetsägare eller näringsidkare.

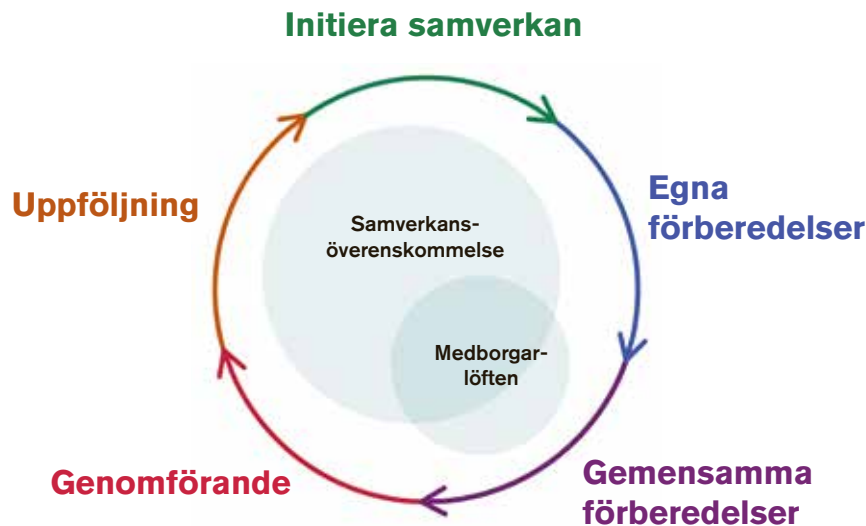


”Genom att känna till denna modell och etablerade arbetsätt kan parter som idag inte är kopplade till det lokala brottsförebyggande arbetet tydligare se hur deras strukturer kan knyta an till det som genomförs lokalt.”

De grundläggande byggstenarna i samarbetet – *kartläggning, orsaksanalys, åtgärder och uppföljning* (även kallat den kunskapsbaserade processen) – är relevanta för allt kunskapsbaserat arbete. Genom att känna till denna modell och etablerade arbetsätt kan parter som idag inte är kopplade till det lokala brottsförebyggande arbetet tydligare se hur deras strukturer kan knyta an till det som genomförs lokalt. Samverkansmodellen finns i sin helhet på Brås webbplats (www.bra.se) och vi kommer här främst ge en översikt.

Samverkan i lokalt brottsförebyggande arbete

Samverkan i brottsförebyggande arbete, som utgår från lokala lägesbilder, kan beskrivas som ett kretslopp. Arbetet sker i fem steg – det initieras, planeras, genomförs och följs upp för att sedan starta igen.



”Arbetet sker i fem steg – det initieras, planeras, genomförs och följs upp för att sedan starta igen. De olika stegen är inte exakt avgränsade, och arbetet går inte alltid framåt steg för steg.”

De olika stegen är inte exakt avgränsade, och arbetet går inte alltid framåt steg för steg. Ny information eller nya förhållanden kan till exempel innebära att tidigare steg behöver göras om och att processen behöver backa. En typisk samverkansprocess ska emellertid följa stegen på nästkommande sidor.

1

Första steget: Initiera samverkan

- Arbetet inleds med att verksamheterna fattar beslut på ledningsnivå om att samverka, och säkerställer att det finns en organisatorisk struktur och goda förutsättningar för samverkansarbetet.
- Parterna utser samordnare som koordinerar arbetet och inventerar resurser och kompetens inom organisationen.
- En plan för parternas kommunikation om det fortsatta arbetet tas fram. Besluten kan formuleras i en första övergripande samverkansöverenskommelse.

2

Andra steget: Egna förberedelser

- Respektive organisations kunskap om brott och otrygghet samlas in och dokumenteras. Analysen av uppgifterna ligger till grund för en egen lägesbild. Medarbetare ska ges möjlighet att bidra.
- Den kommunala samordnaren och kommunpolisen har i ansvar att hålla ihop och driva på arbetet inom respektive organisation.

3

Tredje steget: Gemensamma förberedelser

- De samverkande parterna lägger samman sina lägesbilder till en gemensam lägesbild och enas kring fokusområden för arbetet. Kunskapen om problemen fördjupas och man gör tillsammans en analys av problemen och deras möjliga orsaker. Även medborgare ska ges möjlighet att bidra till kunskaperna. Det fortsatta arbetet formuleras i en skriftlig samverkansöverenskommelse.

Fjärde steget: Genomförande

- Organisatoriska strukturer sätts för arbetet, konkreta mål formuleras och åtgärdsplaner tas fram, i dialog med medarbetarna. I genomförandet ingår att dokumentera arbetet.
- Personer i ledningsfunktioner prioriterar och leder arbetet.

4

Femte steget: Uppföljning

- I uppföljningen ingår att granska kvalitet och resultat av det genomförda arbetet och visa på vilka resultat som uppnåtts i förhållande till problembilden och vad det gett för resultat.
- Granskningen ska ligga till grund för prioriteringar och vägval i framtagandet av nästa gemensamma lägesbild.

5

Komplexa problem kräver bred samverkan

Detta metodstöd bidrar i första hand med kunskap och förslag som kan underlätta arbetet med kartläggning, analys och åtgärder. Det finns dock anledning att redan här stanna upp vid frågan om vilka aktörer som kan bidra till arbetet. Behovet av att utveckla en bättre samverkan mellan lokala, regionala och nationella aktörer var ett återkommande tema i Brås intervjuer med tjänstemän. Detta metodstöd har visserligen fokus på den lokala nivån och dess utmaningar med parallella samhällsstrukturer, men det lokala arbetet är i mångt och mycket beroende av de verksamheter som myndigheterna bedriver regionalt och nationellt.

”

Behovet av att utveckla en bättre samverkan mellan lokala, regionala och nationella aktörer var ett återkommande tema i Brås intervjuer med tjänstemän.”

Den myndighetsgemensamma satsningen mot organiserad brottslighet, som institutionaliserats på nationell och regional nivå, har till exempel visat sig ha viktiga verktyg som behövs för arbetet mot brott och otrygghet med koppling till parallella samhällsstrukturer på lokal nivå. På motsvarande sätt kan den information som samlas in i det lokala samarbetet vara av stort värde för de som arbetar med det regionala och nationella underrättelsebaserade arbetet.

I intervjuerna har det blivit tydligt att det på många håll finns behov av att utveckla strukturer för vertikalt och horisontellt informationsutbyte i syfte att skapa bättre lägesbilder, men även för att kunna samordna och koordinera olika insatser. Det kan dels handla om interna strukturer som bättre behöver tillvaratas, alternativt utvecklas, men framför allt finns det ett behov av att se över hur man kan skapa strukturer mellan de lokala parternas samverkansforum och de satsningar som i huvudsak struktureras och baseras på regional och nationell nivå.

Så här börjar du

Är det relevant att arbeta mot brott och otrygghet med koppling till parallella samhällsstrukturer i din kommun eller ditt lokalpolisområde? Det är inte alltid lätt att veta. I likhet med alla former av brottsförebyggande arbete ska detta arbete vara kunskapsbaserat. Det innebär att det ska grunda sig på kunskap om brottsproblemens omfattning, struktur och utveckling. Kunskapen tas fram med hjälp av lokala kartläggningar och en gemensam lägesbild.

Ibland kan det vara svårt att kartlägga parallella samhällsstrukturer eftersom det kan handla om brottsfenomen som inte är lika synliga som ”traditionell brottslighet”. Risken finns att



”Det innebär att det ska grunda sig på kunskap om brottsproblemens omfattning, struktur och utveckling. Kunskapen tas fram med hjälp av lokala kartläggningar och en gemensam lägesbild.”

problematiken inte fångas upp i det ordinarie kartlägningsarbetet eller att effekterna av de parallella samhällsstrukturerna till och med förvränger resultaten så att läget ser bättre ut än vad det egentligen är. Vid en kartläggning kan till exempel en minskning av antalet polisanmälningar felaktigt tolkas som ett tecken på att brottsligheten sjunkit, när den verkliga anledningen är att brott och tvister istället klaras upp utanför rättsväsendet, i parallella ”domstolar”.

För att identifiera parallella samhällsstrukturer måste man ofta veta vilka tecken man kan leta efter och var det går att hitta information som kan användas i kartlägningsarbetet. För att underlätta uppstarten av det kartläggande arbetet med att identifiera parallella samhällsstrukturer har Brå tagit fram en översiktstabla. Den ger en första bred överblick över indikatorer som kan tyda på att det finns parallella strukturer på ett visst samhällsområde i kommunen. Ju flera indikatorer som pekar mot att en viss struktur kan förekomma desto större anledning finns det att undersöka saken närmare. Utifrån denna överblick kan du sedan välja att läsa vidare om de områden som är relevanta för dig i de kommande kapitlen.

För varje alternativ till en samhällsfunktion listas också en rad aktörer eller kontakter som kan ha kännedom om problematiken och i vissa fall vara delaktiga i arbetet med analys och motåtgärder. Indikatorerna och aktörerna ska enbart ses som exempel. Det kan givetvis finnas andra aktörer som har kunskap om problemen, och andra indikatorer på att en ort har problem med en specifik parallell samhällsstruktur. Det kan också vara en omvänd situation – att ni känner igen några av tecknen som finns i tablan, men att en närmare kartläggning kommer att visa att problemen inte alls hänger ihop med parallella samhällsstrukturer.

”För att underlätta uppstarten av det kartläggande arbetet med att identifiera parallella samhällsstrukturer har Brå tagit fram en översiktstabla.”



”I de tematiska kapitlen finns fylligare beskrivningar av hur problemen kan se ut och en sammanställning av åtgärder som hittills har använts i några kommuner och lokalpolisområden.”

Tablån ska med andra ord inte betraktas som en checklista utan som en översiktsbild som kan guida läsaren mot vilka kapitel av detta metodstöd som kan vara relevant att fördjupa sig i. I de tematiska kapitlen finns fylligare beskrivningar av hur problemen kan se ut och en sammanställning av åtgärder som hittills har använts i några kommuner och lokalpolisområden. Även om metodstödet i första hand är utformat för att ge stöd till kommuner och lokalpolisområden som identifierar tydliga tecken på parallella strukturer kan dessa kapitel också ge värdefull kunskap till dem där problemen är mindre eller där indikationerna är vaga. En fördjupad inblick i hur problemen kan yttra sig och upptäckas kan vara en viktig förutsättning för att kunna förebygga utvecklingen av parallella strukturer.

Eftersom arbetet ska vara kunskapsbaserat är det viktigt att inte dyka ner i verktyglådan innan man har genomfört en orsaksanalys av problemen (läs vidare i Brås handbok *Orsaksanalys*, Brå 2018). Efter att orsakerna till problemet har analyserats är det dags att överväga vilka åtgärder som kan vara lämpliga att vidta. I kunskapsbaserat arbete är det viktigt att, i den mån det är möjligt, utgå från metoder som är beprövade och utvärderade. Det är därför viktigt att de åtgärder som vidtas följs upp och utvärderas. På så sätt bidrar varje lokal uppföljning till ny kunskap om vad som fungerar.

Läs mer:

Brå (2010). *Lokal organiserad brottslighet – en handbok om motåtgärder.*

Brå (2020). *Samverkan i lokalt brottsförebyggande arbete.*




Brå (2018). *Orsaksanalys i lokalt brottsförebyggande arbete.*


Brå (2021). *Kartläggning och lägesbild i lokalt brottsförebyggande arbete.*

Se även: <https://bra.se/forebygga-brott/samverkan.html>



Översiktstabla

Teman	Indikatorer	Aktörer med kunskap
<p>RÄTTSSKIPNING</p> 	<ul style="list-style-type: none"> • Färre anmälningar än väntat • Hjälpökande till andra instanser (t.ex. socialtjänsten, vården och kvinnojourer) • Vittnen och målsägare medverkar inte i rättsprocessen eller drar tillbaka anmälan • Många involveras i konflikter • Förhållandevis hög otrygghet och lågt förtroende för rättsväsendet. 	<ul style="list-style-type: none"> • Polismyndigheten • Socialtjänsten • Kvinnojourer • Polisens personskydd (BOPS) • Åklagare • Vittnes- och brottsofferstödjare • Fältassistenter
<p>UTBILDNING</p> 	<ul style="list-style-type: none"> • Skolor som inte följer läroplanen • Föreningar som bedriver krävande kvällsundervisning • Höga nivåer av selektiv och långvarig frånvaro • Pojkar ute och flickor inne. 	<ul style="list-style-type: none"> • Utbildningsförvaltningen • Skolinspektionen • Skolverket • Polismyndigheten • Säkerhetspolisen • Ekobrottsmyndigheten • Skolor
<p>BOSTADS-MARKNAD</p> 	<ul style="list-style-type: none"> • Onormalt slitage i bostäder • Hög förbrukning av el och vatten i förhållande till antalet boende • Många adresslappar • In- och utflyttning på onormala tider • Rapporterad otrygghet i bostadsområdet • Påtryckningar mot grannar och uthyrare. 	<ul style="list-style-type: none"> • Fastighetsbolag • Skatteverket • Polismyndigheten • Försäkringskassan • Kommunen • Socialtjänsten

Temat	Indikatorer	Aktörer med kunskap
<p>FÖRSÖRJNING</p> 	<ul style="list-style-type: none"> • Orimligt låga priser på varor och tjänster • Tecken på att människor bor på arbetsplatser • Återkommande skadegörelse som syftar till att utpressa näringsidkare i området (t.ex. butiker och restauranger) • Arbetslösa med statusprylar • Anmälningar om utpressning • Öppen narkotikahandel. 	<ul style="list-style-type: none"> • Kommunala förvaltningar • Polismyndigheten • Försäkringskassan • Arbetsförmedlingen • Fackförbund och företagareföreningar
<p>BANKER OCH BETALNINGSSYSTEM</p> 	<ul style="list-style-type: none"> • Stora volymer kontanter upptäcks • Överetablering av växlingskontor och informella betalningsförmedlare • "Lånehajar" som ger företag och privatpersoner lån till ockerräntor • Oregistrerade betalningsförmedlare som inte lever upp till bestämmelserna i penningtvättsregleringen. 	<ul style="list-style-type: none"> • Finanspolisen • Finansinspektionen • Regional Underrättelsecenter (Ruc). • Skatteverket • Arbetsmiljöverket • Fastighetsägare
<p>MONOPOL</p> 	<ul style="list-style-type: none"> • Utplacerade spelautomater i butiker och restauranger som saknar märkning från Svenska Spel • Omfattande spelverksamhet i icke-kommersiella lokaler) • Orimligt låga alkoholpriser på krogen • Tobak som säljs utan märkning, innehållsförteckning, varningstext, styckvis och ovanligt billigt • Ungdomar i området följer "hinkkonton" i sociala medier. 	<ul style="list-style-type: none"> • Ekobrottsmyndigheten • Polismyndigheten • Alkohol- och tobakshandläggare • Fältassistenter • Räddningstjänsten • Spelinspektionen • Fastighetsförvaltare • Skatteverket • Tullverket

Rättsskipning



Rättsskipning

PROBLEM: Alla former av beslut som gör anspråk på att utgöra rättsliga beslut och inkräktar på de legala formerna för skiljeförfarande, rättssäkerheten och demokratiska fri- och rättigheter.

EXEMPEL: Egna ”domstolar”, utsedda medlare, bötfällning i kriminella miljöer.

KONSEKVENSER: Kollektivets rättigheter och skyldigheter går före individens lagstadgade rättigheter. Beslut baserade på patriarkala sedvänjor kan innebära diskriminering av vissa grupper (företrädesvis kvinnor, barn, homo- och bisexuella, eller familjer som anses ha lägre status). Personer utan större lokalt nätverk kan bli särskilt utsatta. Högre mörkertal avseende vissa brott.

INDIKATORER: Anmälningar dras tillbaka, vittnen och målsägare medverkar inte i rättsprocessen, de berörda säger att de löst problemet själva.

MOTÅTGÄRDER: Långsiktiga kunskapsbaserade och förtroendeskapande åtgärder så att kommunen, polisen och andra myndigheter får en stärkt legitimitet. Dialogbaserat arbete, polisiära ingripanden och stöd i rättsprocessen. Information om kvinnors och andra marginaliserade gruppers lagstadgade rättigheter och vilket stöd man kan få från t.ex. socialtjänsten.

VIKTIGA AKTÖRER: Polismyndigheten, socialtjänsten, polisens personskydd (Bops), kvinnojourer och verksamheter för personer som utsätts för hedersförtryck.

LAGSTIFTNING: Olika brott enligt brottsbalken (exempelvis övergrepp i rättsak, utpressning och olaga hot).

Vad är parallell rättsskipning?

Rättsskipning tillhör statens mest grundläggande funktioner (Weber 1994). Rättsordningen bygger på att oberoende domstolar dömer i tvister mellan enskilda, mellan det allmänna och enskilda samt i brottmål där staten genom åklagare för talan mot enskilda. Användningen av konkurrerande system för rättsskipning kan därför anses vara ett tydligt uttryck för en parallell struktur (Hartmann och Lampe 2008, Brå 2018:6).

När vi talar om parallell rättsskipning i denna skrift avses ”beslut” med rättsliga anspråk som inkräktar på de legala formerna för skiljeförfarande (Jaraba och Rohe 2015). Det handlar således om beslut som inte tar hänsyn till de bestämmelser som är fastställda genom lag och där rättssäkerheten och individens demokratiska fri- och rättigheter åsidosätts.⁵

Det saknas uppgifter om hur vanligt det är att rättsskipningen tas över av medlare eller parallella ”domstolar”. Brås enkätundersökning ger dock en fingervisning om hur många lokalpolisområden och kommuner som vidtar åtgärder mot problemet. I enkäten uppgav de svarande i drygt var fjärde lokalpolisområde (25 av 89 svarande lokalpolisområden) och omkring tre procent av kommunerna (9 av 264 svarande kommuner) att de genomfört en åtgärd mot någon form av parallell rättsskipning.

Nästintill samtliga intervjupersoner ansåg att problemen är välkända sedan länge. Det handlar om situationer där man

⁵ Det är med andra ord viktigt att skilja mellan illegal medling och medling som sker inom ramen för rättsväsendet och svensk lag. Medling genom så kallad ”reparativ rättvisa” används i dagsläget av aktörer inom rättsväsendet – och förespråkas även av vissa kriminologer (Braithwaite 1989, Christie 1979). Denna form av medling utgår då från individen och dennes rättigheter, både som offer och som gärningsperson, till skillnad mot de exemplen som förekommer i detta kapitel.

”löser konflikter vid sidan om lagen”. Formerna för de alternativa lösningarna varierar beroende på vilka typer av parallella strukturer som finns på platsen. Exempelen i intervjuerna sträcker sig från regelrätta parallella ”domstolar” till uppgörelser i kriminella miljöer.

”Egna” domstolar och medling

Utgångspunkten för medling är att återställa balansen mellan två parter (Khan 2015, Weiner 2013). När intervjupersonerna talar om parallella domstolar avser de ofta strukturer som finns inom vissa etniska minoritetsgrupper, släktbaserade nätverk och klansystem. Dessa system kan både vara lokalt förankrade och utgöra en del av ett större internationellt sammanhang. Att rättsskipning sker inom ramen för en släkt, etnisk grupp eller klan, istället för genom statliga institutioner, är betydligt vanligare i länder med svag statsmakt och där många grupper saknar tillgång till de offentliga juridiska systemen. FN har tidigare uppskattat att mellan 80 och 90 procent av alla konflikter i utvecklingsländerna hanteras av icke-statliga aktörer (Albrecht och Kyed 2011, Wojkowska 2006).

De problem som lyfts fram i Brås enkätundersökning och intervjuer ligger övervägande i linje med tidigare studier på området (jfr. Brå 2018:6). De rättsprocesser som intervjupersonerna berättar om utgår från kollektivistiska normer. Den egna rättsskipningen anses i första hand vara ett sätt att reglera heder eller andra kollektiva värden i samband med kränkningar, tvister och brott.

I de exempel som intervjupersonerna tar upp styrs rättsskipningen i praktiken av en grupp äldre män, ofta släktingar, som ges rätt att avgöra om ett brott har begåtts eller hur en tvist ska lösas. I vissa fall kan parterna be en enskild person som båda parterna litar på att medla. Förhandlingarna kan till exempel

ske i en föreningslokal eller genom att en medlare träffar vardera part på olika platser.

Enligt intervjupersonerna gäller besluten både tvister inom den egna gruppen och konflikter mellan någon i gruppen och utomstående. De säger att ”det kan handla om små problem, men även stora som skjutningar”. I samtalen nämns misshandel, trafikbrott, stöld och mord som exempel. Till skillnad från den offentliga rättsprocessen är det inte bara de berörda individerna, utan ofta kollektiv (familjer och släkter), som tillskrivs ett ”rättsligt” ansvar. Processen anses nästan alltid resultera i att en part tilldöms att betala pengar som ett sätt att lösa konflikten på (jfr. Brå 2018:6, Mohamed 2018). Enligt intervjupersonerna förekommer det att det utbetalda skadeståndet tillfaller en företrädare för familjen, snarare än den enskilde individen.

Bötfällning och hot

Den andra formen av parallell rättsskipning som omtalas i intervjuerna gäller ”beslut” och påtryckningar från personer i kriminella nätverk. Det gäller ofta krav på pengar, men omtalas inte sällan som en typ av juridiskt beslut. Det kan handla om påhittade böter som fastställs godtyckligt av enskilda personer och som därefter drivs in med illegala metoder. Böterna kan, enligt intervjupersonerna, utfärdas för ”småsaker” som verbala kränkningar, men också gälla större förseelser som misshandel. Indirekt fungerar dessa krav på pengar och strävan efter att reglera konflikter som ett sätt att manifestera vilka som bestämmer i området (jfr Brå 2021:10, Forkby och Liljeholm Hansson 2011). Bötfällning och hot om våld förekommer även som ett led i brottslig verksamhet på illegala marknader. Av naturliga skäl finns få eller inga incitament för den drabbade att vända sig till samhällets etablerade institutioner för att hantera tvisten (Moeller 2017).

Vilka konsekvenser kan parallell rättsskipning få?

Vid parallell rättsskipning sätts demokratiska fri- och rättigheter ur spel och individer behandlas generellt olika beroende på status och gruppstillhörighet. Det går inte att överklaga beslut. I parallella rättsskipningssystem är den enskilde därför i stor utsträckning rättslös. Särskilt problematiskt, enligt Brås intervjupersoner, är situationen för kvinnor och barn inom vissa minoritetsgrupper, i samband med vårdnadstvister, skilsmässa eller våld i nära relationer. Den parallella rättsprocessen kan även skapa en stark social press på enskilda individer inom minoritetsgrupper att bidra till skadestånd trots att brottet eller tvisten inte berör dem personligen. I vissa fall kan det, enligt intervjupersonerna, till och med gälla incidenter och medling som ägt rum i andra länder än Sverige.

”Lösningar vid sidan om lagen” innebär också att myndigheterna inte får kännedom om allvarliga brott, och därmed inte kan förebygga, utreda och vidta åtgärder mot brottsligheten. Därtill kan godtyckliga beslut som fattas i kriminella nätverk även försvåra för personer som vill lämna en kriminell miljö. En polis berättar att han återkommande ser samma scenario bland pojkar som inte längre vill begå brott, men dras tillbaka in i kriminalitet genom skuldsättning:



”På helgen har de varit tvungna att ställa upp för en kompis, och det har slutat med att de blivit bötfällda. De har uppsökts hemma, och då blivit mer förbannade och sedan fått mer böter. De tvingas att sälja droger, eller vara ute och råna folk, för att få tag i pengarna.”

Det är inte heller säkert att den parallella rättsskipningen löser problemet. Enligt intervjupersoner förekommer det att

företrädare för familjer fattar beslut som rör konflikter mellan ungdomar, utan att de berörda ungdomarna respekterar ”rättsskipningen” (Brå 2018:6, se även Weirup 2021, Salihu 2021). Motstridiga lojaliteter kan dessutom uppstå om ungdomarna ingår i flera parallella strukturer – till exempel både en klan och ett kriminellt nätverk (Brå 2016:12). I dessa fall har konflikterna fortsatt, trots att medling skett mellan släkterna.

Hur kan parallell rättsskipning upptäckas?

När underlaget för den lokala lägesbilden tas fram är det viktigt att många olika datakällor inkluderas och utforskas. En intervjuad kommunanställd beskrev indikatorer som ”ett pussel av olika bitar som indikerar att det går i en viss riktning” och som ”tillsammans ger en tydlig bild.” En förutsättning för att kartläggningen ska bli rättvisande är att de tjänstemän som genomför datainsamlingen och analysen är medvetna om problemen och insatta i vilka allvarliga konsekvenser dessa kan få. Några intervjupersoner har erfarenhet av att offentliganställda antingen sett mellan fingrarna eller till och med uppmuntrat till parallella rättsprocesser.

Låg benägenhet att anmäla brott

Ett första steg i kartläggningen kan vara att undersöka hur antalet anmälda brott förhåller sig till nivån av anmälda brott på andra platser. För att närmare granska om det kan förekomma parallell rättsskipning kan det vara relevant att jämföra de stadsdelar eller kommuner där man tror att parallell rättsskipning kan förekomma med liknande kommuner eller stadsdelar där man saknar sådana misstankar. I bedömningen kan det vara särskilt relevant att undersöka vissa brottstyper, till exempel olaga hot, utpressning, grov misshandel och kvinnofridskränkning.

En ytterligare indikator kan vara att myndigheter och andra kontrollfunktioner själva gör färre anmälningar och vidtar färre åtgärder än väntat. Det kan till exempel inkomma färre orosanmälningar eller parkeringsböter från yrkesverksamma i ett visst område än vad det gör i andra liknande bostadsområden. ”Det blir tyst” – som en intervjuad polis uttryckte det. Avsaknaden av anmälningar och myndighetsbeslut kan tyda på att en tystnadskultur etablerats i lokalsamhället, bland både boende och myndighetsföreträdare. Det kan därför finnas anledning till självvrannsakan. Förekommer det att man avråder från att polisanmäla händelser och hur vanligt är det att personal underlåter att till exempel göra orosanmälningar? När uppgifterna analyseras är det viktigt att göra en bedömning av om de eventuella problemen kan kopplas till parallella strukturer eller om det finns andra bakomliggande orsaker.

Utpressning och övergrepp i rättssak

Fördelningen av de anmälda brotten kan också peka i en viss riktning. Förekomsten av vissa brottstyper, exempelvis utpressning och övergrepp i rättssak, kan vara en indikator på att det finns kriminella nätverk som strävar efter att utöva makt i området. Det är emellertid inte säkert att dessa brott syns i anmälningssstatistiken, utan de kan istället behöva fångas upp genom dialog med näringsidkare och boende i området. En intervjuad polis säger:



”Om man har ett eller två fall av utpressning mot näringsidkare i ett centrum så kan man ofta utgå från att det är fler”.

Hjälpsökande till andra insatser än de rättsliga

En annan indikator på att parallell rättsskipning förekommer kan vara att många människor söker vård eller sociala insatser

till följd av brott som samtidigt anmäls i förhållandevis låg utsträckning. Det kan exempelvis vara brott i nära relationer. Det kan därför vara viktigt att inleda samtal med företrädare för kvinnojourerna och socialtjänsten för att efterforska huruvida utsatta kvinnor avböjt hjälp, med hänvisning till att konflikten ska avgöras genom medling eller parallella rättsprocesser.

Målsägare och vittnen vill inte medverka

Ett sätt att efterforska allmänhetens benägenhet att medverka i rättsprocessen är att fråga ingripandepoliser om händelser som sker på allmänna platser. Om det återkommande är svårt för polisen att få vittnen att lämna uppgifter, trots att det funnits många som gjort iakttagelser på en viss plats, kan det vara en indikator på att invånarna i lokalsamhället är rädda för personer med skrämselkapital i området. I vissa fall kan det indikera att det finns en parallell struktur.

Ett annat tecken på att det kan förekomma parallell rättsskipning i ett område är att målsägare drar tillbaka anmälningar och inte längre vill medverka i en förundersökning. Det kan bero på rädslan för tongivande kriminella i området eller på att de har ”löst saken” själva. En polis ger ett exempel på en händelse som dokumenterats i en förundersökning:

”En polis blir uppringd för att det är ett slagsmål mellan två män från olika klaner. Den ena blir allvarligt skadad. Polis tillkallas när slagsmålet är över och det görs en anmälan. Ungefär 10–15 minuter senare får den skadade mannen ett telefonsamtal där han ombeds komma till en religiös samlingslokal. Där sitter män i en ring och säger ”du kan riva det där, vi löser det”. Men mannen som skadats förklarar för de andra männen att såna här saker ska polisanmälas.





Trots det blir följden ändå att målsägaren kommer in på polisstationen och meddelar att han vill dra tillbaka anmälan. Sedan får man reda på att männen i lokalen bestämt att kroppskadorna skulle ersättas med totalt 10 000 kronor. Den ena klanen har fått samla ihop pengarna till målsägaren och hans släkt.”

Skolpersonal kan också ha information om konflikter mellan elever som hanterats på skolan genom samtal, men där de inblandade plötsligt slutar komma till inbokade möten. Att eleverna inte längre vill delta i samtalen och låta skolan ta ansvaret för att lösa konflikten kan i vissa fall bero på att det förekommit medling utanför skolan och inom ramen för en parallell struktur.

Många involveras i konflikter

En annan indikator som återkommande lyfts fram av intervju-personer är konflikter eller osämja som resulterat i att den ena eller båda parternas släkt, familj och vänner kommer till platsen och gör sig delaktiga i konflikten. De menar att tillkallandet av medlemmar i gruppen visar att konflikten hanteras mellan kollektiv, istället för mellan enskilda individer.

Den här typen av större uppslutningar kring incidenter och konflikter kan till exempel uppmärksammas om kommunen och lokalpolisområdet arbetar med att regelbundet ta fram lokala lägesbilder. Frågor om individers skyldigheter att bidra till ”skadestånd” kan till exempel uppmärksammas av socialtjänsten.

Upplevd otrygghet och lågt förtroende

I ett område där en större grupp människor vänder sig till, eller på andra sätt omfattas av parallell rättsskipning, kan förtro-

endet för rättsväsendet vara lågt och otryggheten stor. Omvänt kan risken för att invånare vänder sig till parallella strukturer öka i områden där många boende har lågt förtroende för polisen och rättsväsendet. Det är därför viktigt att följa utvecklingen i de lokala trygghetsmätningarna och titta närmare på om de boende i området sammantaget har lägre förtroende för rättsväsendet och är otryggare än invånarna i andra jämförbara områden och kommuner.

Hur kan problemen motarbetas?

Om flera indikatorer i kommunens och polisens kartläggningar pekar mot att det förekommer parallell rättsskipning, behöver en orsaksanalys genomföras. Analysen ska ligga till grund för valet av åtgärder. Brå bedömer att det saknas vetenskapligt beprövade åtgärder för att direkt minska användningen av parallella strukturer för rättsskipning i ett visst lokalsamhälle eller avstyra medling i enskilda fall. I fokusgrupperna var det emellertid flera personer som hade erfarenhet av att arbeta mot detta problem. De menade att det krävs ett långsiktigt arbete som framför allt inriktas på att bygga relationer, tillit och legitimitet för majoritetssamhällets institutioner. Det handlar således om att arbeta brett – både mot enskilda individer, mot grupper och på samhällsnivå. För att den här typen av insatser ska ge resultat behöver de bedrivas uthålligt över tid.

Relations- och tillitsskapande åtgärder

Forskning visar att legitimitet, tillit och vilja att samarbeta ökar när medborgare känner att de blir delaktiga i processen, att det finns utrymme för öppen dialog där medborgaren blir lyssnad på, bemöts på ett respektfullt sätt, samt informeras om regler och om varför polis och andra kontrollanter genomför kontroller och tillsyn (se exempelvis Tyler 2006, Jackson m.fl. 2012, Hough m.fl. 2010).

Intervjupersonerna ger en samstämmig bild av att det relations- och tillitsskapande arbetet är en viktig åtgärd för att hantera och förebygga alternativ rättsskipning. Det förutsätter interaktion med medborgare: *”Vi kan inte gömma oss i polishuset ... Vi ska vara ute och prata med folk”* som en polis uttrycker det. En intervjuad kommunanställd ger ett exempel på hur man kan agera för att brott ska anmälas till polisen istället för att hanteras inom ramen parallell rättsskipning:



”Jag har börjat testa mig fram och har upptäckt att det oftast är vuxna som pratar med varandra – föräldrarna – och ungdomarna som är sönerna pratar inte alls med varandra.

Vi hade en stor konflikt där 50-talet personer bråkade. De olika grupperingarna gick på samma skolor, så det blossade upp när skolan öppnade. Jag har haft kontakt med några av nyckelpersonerna. Jag pratade med dem och de förstod allvaret i vad som hände, att det blivit större och större. De gick med på att träffa mig, och det blev en sorts kontrollerad medling.

Jag är ingen certifierad medlare, men det var också i dialog med polisen. De löste det emellan varandra och det har nu varit lugnt i tre veckor utan efterspel. De går i samma skolor och undviker varandra, men de har pratat med varandra och löst smågrejer. Något som också var bra var att vi uppmanade ungdomarna till att polisanmäla.

De själva ville inte det, men föräldrarna gjorde det. Det är oerhört spännande, tycker jag, att man faktiskt valde att gå till polisen, när man tidigare bara pratat med varandra och försökt lösa det på det sättet.”

En långsiktig satsning på att bygga relationer med medborgare kan förutsätta att vissa funktioner prioriteras. Det finns många beprövade brottsförebyggande metoder som kan vara relevanta. Olika former av samarbeten mellan socialtjänst, för-

skola, skola samt hälso- och sjukvården med så kallat ”tidiga insatser” kan särskilt nämnas. Även strategiska satsningar på områdespoliser, fältassistenter och andra funktioner som särskilt har i uppgift att skapa förtroende kan vara viktiga pusselbitar när det gäller att bygga relationer med de boende och verksamma i ett visst område. Likaså kan ett strategiskt utvecklat arbete med medborgardialoger stärka förtroendet och tilliten till polis, kommun och fastighetsägare (Polisen 2015).

I en del kommuner finns satsningar på förtroendeskapande brobyggare. Det är kommunanställda som, med stöd av sina språkkunskaper och insyn i strukturer inom olika minoritetsgrupper, kan utgöra en länk mellan myndigheterna och de boende och sprida kunskap om medborgerliga rättigheter och skyldigheter i samhället (Brå 2019:10).

Arbete mot otillåten påverkan och självcensur

Om den gemensamma problembilden och analysen pekar mot att det finns ett visst mått av självcensur bland polis- och kommunanställda som är verksamma i området, till följd av påtryckningar från tongivande personer kopplade till kriminella nätverk eller andra parallella strukturer, är det viktigt att också arbeta internt mot problemet.

Göteborgs stad har tagit fram en metodbok för arbetet mot otillåten påverkan som en del i arbetet mot brott och otrygghet med koppling till parallella samhällsstrukturer.⁶ Den omfattar bland annat förebyggande åtgärder, riskbedömningar och rutiner i förhållande till olika typer av påtryckningar (Göteborgs stad 2020).

6 Med otillåten påverkan avses ”trakasserier, hot samt våldssituationer mot personer eller egendom [...] som riskerar att påverka den enskilde tjänstemannens myndighetsutövning och som därför i förlängningen kan utgöra ett hot mot det demokratiska statsskicket”. Definitionen inkluderar också ”korruption som avser otillbörliga erbjudanden av olika slag” (Brå 2009).

Öka närvaron av myndigheter i lokala centrum

Ett sätt att stärka förtroendet för samhällets institutioner kan vara att öka myndigheternas närvaro i utsatta områden. Flera påtalar att det skett en ”myndighetsflykt” från socialt utsatta områden (se de los Reyes och Hörnqvist 2016, Brå 2018:6). Intervjupersonerna menar att det är viktigt att det inte bara är skola, polis och barnomsorg som finns representerade i ett lokalt centrum. Till exempel kan närvaron av arbetsförmedlingar, socialtjänstkontor och Försäkringskassans servicekontor i områden bidra till att skapa en större kunskap om och mer nyttjande av samhällets institutioner.

Fokuserade insatser mot aktörer med skrämsekapital

För att boende och yrkesverksamma ska våga vittna och anmäla brott kan insatser mot tongivande individer med stort skrämsekapital⁷ behöva prioriteras. I Brås utvärdering av den myndighetsgemensamma insatsen Tore 2 i Södertälje framkom att polisens inkapacitering av personer som senare dömdes för mord, utpressning och människorov kan ha bidragit till att på sikt ha ökat tryggheten och förtroendet för polisen och rättsväsendet (Brå 2022:2).

⁷ Med skrämsekapital avses hur rädd allmänheten är för specifika individer eller kriminella nätverk (Brå 2016:12).

Utbildning

Utbildning



PROBLEM: Anpassningar på skolor som innebär att läroplanen och elevers delaktighet i undervisningen åsidosätts till förmån för normer och beslut som fattas inom parallella strukturer (kriminella nätverk, släktbaserade nätverk, religiösa samfund).

EXEMPEL: Skolor som åsidosätter kunskapskraven till förmån för andra hänsynstaganden, disciplinerande religionsundervisning för barn där även hedersnormer förstärks, normalisering av selektiv och långvarig frånvaro.

KONSEKVENSER: Undervisning som inte når upp till kraven på likvärdighet, elever som inte får möjlighet att vara delaktiga i skolan på samma villkor.

INDIKATORER: Elever som ”försvinner”, ”reducerad” undervisning, omfattande extraundervisning utanför skoltid, samt skolor med kopplingar till våldsbejakande extremism.

MOTÅTGÄRDER: Tidiga integrationsinsatser riktade till barn och familjer, systematiskt arbetsmiljöarbete, tillsyn, se över föreningsstödet, anmälningar av hot.

VIKTIGA AKTÖRER: Kommunen, Skolinspektionen, Skolverket, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Ekobrottsmyndigheten, fackförbund, fastighetsbolag, skolledare och elevhälsan på skolor i området.

LAGSTIFTNING: Skollagen samt olika brott enligt brottsbalken (exempelvis bedrägeri, BrB 9 kap.)

Vad är parallella strukturer på utbildningsområdet?

Målet för den svenska utbildningspolitiken är att förskole-, grundskole- och gymnasieutbildningen ska vara av hög och likvärdig kvalitet. Alla ska ges förutsättningar att uppnå de nationella målen och utveckla sina kunskaper, färdigheter och kompetenser så långt som möjligt oberoende av kön (Finansdepartementet 2021).

På utbildningsområdet är det svårt att tala om parallella strukturer i form av konkurrerande system. Skolplikten och styrningen av skolan medför att det är svårt att etablera andra skolformer. I den mån parallella strukturer påverkar utbildningssystem kan det istället handla om skolor som på vissa områden frångår läroplanen och andra bestämmelser. Det kan handla om anpassningar till subtila eller uttalade krav på särbehandling från kriminella nätverk eller tongivande familjer, eller vara otillåtna religiösa hänsynstaganden. Konfessionella skolor är tillåtna, men däremot inte anpassningar som medför att läroplanen och kursplanerna frångås.⁸ Sådana anpassningar påverkar elevers möjligheter att få en likvärdig utbildning.

Brås enkätundersökning visar att relativt få kommuner och lokalpolisområden har gjort en insats mot parallella strukturer på utbildningsområdet. De svarande från fem kommuner (2 %) och fyra lokalpolisområden (6 %) uppgav att man vidtagit åtgärder. De personer som intervjuats lyfter fram att problem med skolor som anpassar undervisningen, olovlig frånvaro och omfattande disciplinerande undervisning utanför skoltid kan hänga samman med parallella samhällsstrukturer i deras kommuner.

⁸ Det är också tillåtet med konfessionella inslag i undervisningen, men enbart om de är frivilliga.

”Skolor” på fritiden

En aktiv fritid, i ideell förenings- och idrottsverksamhet, är en viktig del i många barns och ungas liv, och religionsfriheten gäller alla. Flera intervjupersoner pekar dock på att det finns föreningar som driver vissa typer av starkt disciplinerande religionsundervisning på fritiden (efter skolan) och som försvårar och underminerar den ordinarie skolgången. Undervisningen anses vara så tidskrävande att barnen inte får tid att återhämta sig. Dessutom anses de normer som lärs ut stå i motsättning till demokratiska fri- och rättigheter, till exempel genom att hedersförtryck rättfärdigas.

Anpassad undervisning

Flera intervjupersoner talar om brister i skolverksamheter och undervisningen som utförs av olämpliga huvudmän. I ett fåtal fall kan bristerna anses vara så omfattande att skolmiljön kan liknas vid en parallell struktur eller påverkas starkt av sådana strukturer. Problemet uppfattas som ovanligt, men allvarligt när det förekommer. De nämner huvudmän som kan kopplas till miljöer som förespråkar våldsamt extremism eller som har andra allvarliga brister i sitt värdegrundsarbete. I dessa skolor kan undervisningen vara ”reducerad” i vissa ämnen. Det kan exempelvis handla om att flickor inte deltar i idrotts- och hälso- undervisningen, att eleverna inte får någon musik- eller sex- och samlevnadsundervisning eller att lärare är försiktiga med hur man uttrycker sig i undervisningen om religion och demokrati.

Normalisering av selektiv och långvarig frånvaro

Ett annat problem som lyfts fram i Brås fokusgruppsintervjuer gäller otillbörliga anpassningar som sker på kommunala skolor. Det handlar till exempel om normaliseringen av selektiv och

långvarig frånvaro bland eleverna. Problemet kopplas återkommande till en hederskontext där flickors och kvinnors möjlighet att ta del av undervisningen på samma villkor som pojkar kan vara begränsad. Det kan innebära att flickor inte närvarar på lektioner som anses vara oförenliga med släktens, minoritetsgruppens eller religionens normer.

I intervjuerna lyfter flera deltagare också fram problemet med att elever helt försvinner från undervisningen. Det finns föräldrar som skickar ungdomar till andra länder för att försöka förhindra att barnet involveras i brottslighet och kriminella nätverk (Brå 2018:6). Intervjupersoner berättar även om att det förekommer att flickor inte kommer tillbaka till skolan efter lov, vilket kan tyda på tvångsäktenskap (Eriksson 2020). Även detta ses som problem kopplade till parallella strukturer.

I vissa fall kan anpassningar vara en konsekvens av explicita eller subtila påtryckningar mot skolpersonalen. Flera intervjupersoner vittnar om att enbart vetskapen om att ett barn eller ungdom tillhör en viss familj eller släkt med kriminella kopplingar kan medföra själv censur bland skolpersonal.

Vilka konsekvenser kan parallellstrukturer på utbildningsområdet få?

Olämpliga skolverksamheter kan understödja parallella strukturer och bidra till att extremistiska ideologier får spridning. Det kan även innebära att elever inte får den undervisning de har rätt till enligt skollagen samt att offentliga medel används för att stödja anti-demokratiska värderingar.

Anpassningar till parallella strukturer i kommunala skolor kan medföra att läroplanen frångås, och kan därigenom påverka alla elevers rätt till likabehandling och lärarnas rätt till en god arbetsmiljö samt undergräva skolans auktoritet i förhållande till parallella strukturer. Om pedagogerna avstår från att skriva orosanmälningar eller rapportera frånvaro kan det bidra till att socialtjänsten inte uppmärksammas på missförhållanden, att eleven inte får det stöd som hen behöver samt att elever inte behandlas på ett likvärdigt sätt.

Hur kan problemen upptäckas?

En förutsättning för att kartlägga och identifiera problem på detta område är att enskilda skolhuvudmän, rektorer och tjänstemän på utbildningsförvaltningen involveras i det förberedande arbetet med den lokala lägesbilden. Även socialtjänsten kan behöva vara delaktiga i kartläggningen. Inom ramen för lägesbilsarbetet kan flera omständigheter undersökas, för en mer ingående bild av om det finns parallella strukturer som inverkar på skolsituationen i kommunen.

Utfallet av inspektioner

Det är Skolinspektionens ansvar att utreda om huvudmännen för skolorna följer skollagen och annan lagstiftning på området. Skolinspektionens beslut och underlag skickas alltid till kommunerna när det gäller kommunala skolor, och ofta när det gäller enskilda skolor i kommunen där skolan är belägen. De underlag som inkommer till utbildningsförvaltningen bör således kunna efterfrågas av de som arbetar med kartläggningen och användas i arbetet med den lokala lägesbilden. Om en skola befunnits ha allvarliga brister som gäller inskränkningar av undervisningen som kan ha motiverats av parallella strukturer är det ett tecken som måste uppmärksammas.

Det kan dock även finnas vaga indikationer på missförhållanden som ännu inte föranlett en åtgärd från kommunens sida, men som kan fångas upp genom samtal med tjänstemän på kommunala förvaltningar. En sådan kan vara om skolor inte vill ta emot besök från fältassistenter och andra tjänstemän från socialtjänsten.

Hot och våld mot skol- och fritidspersonal

Hot, trakasserier och våld mot lärare kan identifieras på arbetsplatsträffar, genom arbetsmiljöenkäter, medarbetarundersökningar och det lokala riskbaserade arbetsmiljöarbetet. I en undersökning från Skolverket framkommer att var fjärde lärare under 2018 angav att de varit utsatta för hot eller våld under det senaste året (Skolverket 2018). Det är framför allt elever som rapporteras utöva våldet eller uttala hoten. En liknande bild framkommer i Statistiska centralbyråns arbetsmiljöundersökningar. När det gäller hot och otillåten påverkan som är kopplade till parallella samhällsstrukturer finns det dock särskilda utmaningar. Det är viktigt att även fånga upp subtila hot som kan bidra till att sprida rädsla bland personalen. En intervjuperson berättar så här om en händelse i hennes kommun:



”Vi har ett antal exempel på senare tid som gäller en lärare som agerat som han ska. Men han blir då uppsökt efter kontorstid av någon som tillhör familjen. Den personen säger till honom: ’det är jättebra för dig om vi gillar dig när vi träffas på gatan, när du går hem från jobbet’”.

Denna typ av påverkansförsök kan bidra till självzensur bland kollegorna (Brå 2017). Om det finns indikationer om att personalen vid en eller flera skolor i kommunen påverkas i sin yrkesutövning, till följd av rädsla och otrygghet, är det viktigt

att gå vidare med uppföljande samtal med lärarlag och annan skolpersonal för att kartlägga situationen.

Höga nivåer av långvarig och upprepad frånvaro

När elever rapporteras för långvarig och upprepad frånvaro ska rektor följa upp orsaken till frånvaron. Ett första steg i kartlägningsarbetet kan därför vara att kontinuerligt följa sammanställningarna av elevfrånvaron från respektive skola i kommunen. Om frånvaron är särskilt hög kan det vara relevant att gå vidare och undersöka varför. Det kan också vara värt att uppmärksamma om den är orimligt låg och om det kan bero på självcensur.⁹ Både kommuner och regioner har i uppgift att utreda om elever försvinner från skolan eller inte kommer till bokade tandvårds- och vårdbesök. Uteblivna besök kan också vara en indikator på att barnet inte längre finns i landet (Försäkringskassan 2021).

I Brås intervjuer framkommer att personal inom elevhälsan kan vara en viktig källa till kunskap om huruvida en selektiv eller långvarig frånvaro kan hänga samman med att barnet fråntas sina fri- och rättigheter. Både elevhälsoteamet och mentorer kan exempelvis ha information om varför vissa elever inte får medverka i gymnastikundervisningen, och om det finns krav från föräldrar att pojkar och flickor ska hållas isär (se även Malmö stad 2021, Brå 2018:6).

Hederskontext kan påverka flickors utbildning

Även andra omständigheter kan vägas in i helhetsbilden. Ett tema som lyftes fram i intervjuerna är att en del flickor i vissa hedersrelaterade kontexter ofta avslutar sina studier relativt

⁹ Med självcensur avses passiv eller felaktig tjänsteutövning som bottnar i rädsla för att drabbas av påverkansförsök (Brå 2017).

tidigt och att deras deltagande i skolundervisningen begränsas på olika sätt. Enligt intervjupersonerna tränades dessa unga flickor i att ta ansvar för hem och familj istället för att satsa på sin utbildning. I vissa fall kan flickors rörelsefrihet utanför hemmet bli kraftigt begränsad. En kommunanställd talar om ”balkongflickor” och beskriver hur han upplever att de isoleras från omvärlden:



”Balkongflickor är tjejerna som kommer i puberteten och försvinner från gatan och placeras på balkongen. De tappar friheten och får inte gå ut, de står och tittar på när de andra är nere och umgås på innergården. Det är extremt tydligt i våra särskilt utsatta områden. Man ser att tjejerna från puberteten bara försvinner, från fritidsgård och olika idrottsaktiviteter. De är bara borta”.

En skev könsfördelning på allmänna platser i ett visst bostadsområde kan vara en indikator när det gäller rörelsefrihet. Om det företrädesvis är män och pojkar som rör sig utomhus eller befinner sig på kaféer, bibliotek och fritidsgårdar kan det vara ett tecken på att flickors och kvinnors rörelsefrihet generellt begränsas av sociala strukturer och normer på ett sätt som även kan påverka deras utbildning och delaktighet i samhället i stort (se även Baianstovu m.fl. 2019, Malmö stad, 2021).

De omständigheter som beskrivs ovan kan vara svåra att mäta på ett systematiskt sätt. Ett sätt att titta närmare på frågan är att undersöka könsfördelningen bland deltagare i verksamheter som får stöd av kommunen. Samtal med personal på fritidsgårdar, bibliotek och inom föreningsverksamhet skulle också kunna utgöra ett underlag för att få en bild av huruvida många flickor försvunnit från aktiviteter och är mindre synliga på allmänna platser.

Föreningar som bedriver krävande kvällsundervisning

Ett sätt att undersöka om det förekommer undervisning efter skoltid som inverkar negativt på elevernas möjlighet att delta i den ordinarie skolundervisningen är att inventera kommunens och regionens stöd till studieförbund och ideella föreningar. Skolverket kan ha uppgifter om organisationer som får statsbidrag för läxhjälp på fritiden (Skolverket 2021). En genomgång av vilka verksamheter som får bidrag kan ge en bild av om det förekommer extraundervisning i kommunen som riskerar att bidra till antidemokratiska värderingar.

Ett annat sätt att undersöka frågan är att i dialog med rektorer efterfråga information från skolans mentorer och elevhälso-team. Även fritidspersonal och fältassistenter kan ha goda kunskaper om barnen och deras fritidssysselsättning.

Ofta samverkar kommun och polis med fastighetsägare i området. De kan i dialog med föreningarna undersöka huruvida verksamheten som bedrivits i deras lokaler stämmer med vad som angetts i hyreskontrakten. Kommunen kan också, om de är bidragsgivare till verksamheten, göra föranmälda och oanmälda besök i lokalerna där undervisningen sker för att bilda sig en uppfattning om verksamheten på plats (Brå 2022:1).

Hur kan problemen motarbetas?

Nästa steg handlar om att analysera kommunens och polisens kartläggningar och skapa en gemensam lägesbild. Finns det tecken på att parallella samhällsstrukturer inverkar på skol-situationen i kommunen på ett sätt som främjar brottslighet, begränsar elevers delaktighet, sätter press på skolpersonalen, innebär att undervisning inte följer läroplanen eller understödjer ickedemokratiska värderingar? Om så är fallet ska orsak-

erna analyseras. Orsaksanalysen ska sedan ligga till grund för valet av åtgärder.

De åtgärder som intervjupersonerna har erfarenhet av sträcker sig från generella insatser mot hedersnormer till initiativ till inspektion av skolor och översyn av föreningsstöd. Många av åtgärderna ligger inom ramen för kommunens befogenheter och gäller både social prevention på individnivå och bredare insatser på samhällsnivå.

Tillsyn

Brister som upptäcks i skolor där kommunen är huvudman ska i första hand utredas och åtgärdas av kommunen. I och med att kommuner är tillståndsgivare för fristående förskolor har kommunerna också ansvar för tillsynen av förskolorna. När det gäller fristående skolor ska Skolinspektionen kontaktas om oegentligheter uppmärksammas på en viss skola. I Brås samtal med Skolinspektionen framkommer att de ibland får signaler från brottsbekämpande myndigheter och kommuner om att en huvudman ägnar sig åt ekonomisk brottslighet eller har kopplingar till extremistiska miljöer. Dessa signaler kan utgöra underlag för beslut om tillsyn.

Prioritera tidiga insatser

Intervjupersonerna menar att det är viktigt att sätta in tidiga demokratifrämjande åtgärder riktade mot barn som riskerar att växa upp i ett sammanhang med starka hedersnormer, machokultur eller extremistiska värderingar. Det kan finnas skäl att rikta insatser både mot familjer och mot barnen. Om orsaksanalysen visar att segregation och utanförskap är problem kan insatserna vara integrationspolitiska. Då handlar

det om att öka kunskaperna om det svenska samhället, demokrati och jämställdhet – inte minst med fokus på hur skolan och utbildningsväsendet fungerar. Både kommunen och andra aktörer kan behöva utveckla sitt arbete med förtroendestärkande dialoger och åtgärder.

Motverka anpassningar

Det är viktigt att motverka anpassningar till normer som innebär att läroplanen åsidosätts. De kan vara ett utslag av missriktad välvilja eller personalens egen involvering i parallella strukturer såväl som själv censur och direkta påverkansförsök. Arbetet mot dessa anpassningar kan ske inom ramen för skolans arbete med att motverka otillåten påverkan. Det är därför viktigt att det finns en framtagen plan för hur hot, trakasserier och andra påverkansförsök ska hanteras (Brå 2019:10, Brå 2017). Flera intervjupersoner uppger att det finns en osäkerhet bland kommunala tjänstemän och skolpersonal om hur subtila hot ska hanteras och vad som bör polisanmälas. Det kan medföra att det uppstår problem med organisatorisk tystnad, det vill säga incitament för att inte tala öppet om otillåten påverkan (Ekström 2021, Brå 2019:10). Om man misstänker detta är det viktigt att kartlägga om så är fallet (t.ex. genom riktade undersökningar och medarbetarundersökningar).

Brås tidigare studier har pekat på vikten av att arbetsgivaren systematiskt polisanmäler hot och våld för att motverka att påtryckningar mot personalen normaliseras (Brå 2017). Det är själva ”makt demonstrationen” som är viktig att motverka, även om gärningen i slutändan inte når upp till rekvisiten för olaga hot. Därför kan det, enligt dem, finnas ett symbolvärde i att kontakta polisen oavsett.

Arbeta mot omfattande frånvaro

Omfattande frånvaro och sena ankomster sker oftast inte med någon systematik. Men om det kartläggande arbetet pekar mot att det finns ett mönster bakom frånvaron kan det ses som en riskfaktor för att många olika negativa omständigheter (som psykisk ohälsa och mobbning), men även för att en elev ska utveckla en högaktiv kriminell karriär eller fråntas sina fri- och rättigheter.

Oftast hanteras sådana situationer av skolan, föräldrarna och socialtjänsten. I de fall då föräldrarnas delaktighet i andra sociala strukturer (t ex hederrelaterade) kan vara en bakomliggande förklaring behövs dock sannolikt andra insatser. Skolan ska göra anmälningar till socialtjänst och polis om det finns misstankar om att barn skickats på så kallade uppfostringsresor, isoleras från omvärlden eller kan utsättas för tvångsåktenskap. Det kan även finnas anledning att utreda bidragsbrott, till exempel om barnets frånvaro inte anmälts till CSN och Försäkringskassan, och föräldrarna fortsätter att ta emot studiemedel och barnbidrag.

Se över föreningsstödet

Folkbildning och delaktighet i föreningsverksamheter är en viktig del av de demokratiska strukturerna i civilsamhället. Samtidigt finns det studier som visar på att fördelningen och inriktningen på föreningsstöd också kan bidra till att stärka lokala hierarkier och maktordningar som motverkar demokrati (Hallin m.fl. 2010). Flera intervjupersoner framhåller betydelsen av att utöva tillsyn och kontroll mot studieförbund och föreningar.

Kommunerna behöver ställa tydliga krav som kan följas upp. Är redovisningen av ersättning till föreningarna i sin ordning? Ställs tillräckliga krav på verksamheten i enlighet med det så kallade demokrativillkoret och lever föreningen upp till dessa grundläggande värderingar? Det kan exempelvis handla om en jämn könsfördelning i föreningen eller att verksamheten gynnar både kvinnor och män (flickor och pojkar).

Har föreningen även bidrag från andra utbetalare för samma verksamheter? Kommunerna har ibland bestämmelser om att religiösa föreningar får ansöka om stöd för den delen av verksamheten som inte är religiös. Om det finns anledning att tro att anslaget ändå fördelas till den religiösa verksamheten kan beviljandet av bidrag ha skett på felaktiga grunder. Misstankar om att föreningen skulle kunna bryta mot demokrativillkoren är också ett skäl för utbetalaren att utreda eventuella brister. Utredningen kan resultera i att bidraget dras in och att bidrag som beviljats på felaktig grund återkrävs (Brå 2022:1).

Bostads- marknaden



Bostadsmarknaden

PROBLEM: Omfattande illegal användning av bostäder som får negativa konsekvenser för utvecklingen i ett visst bostadsområde.

EXEMPEL: Madrassuthyrning, omfattande olovlig andrahandsuthyrning, inneboendeproblematik, ockerhyror, försök att få grannar att flytta till förmån för vänner och släktingar, användning av bostäder för prostitution och narkotika-hantering.

KONSEKVENSER: Att bostäder som inte nyttjas av hyres-tagaren inte återförs till bostadskön, otrygghet i lokal-samhället, slitage och trångboddhet.

INDIKATORER: Onormalt slitage, många adresslappar, in- och utflyttning på onormala tider. Ovanligt hög konsumtion av el och vatten.

MOTÅTGÄRDER: Utveckla kontrollsystemet, informera om reglerna för folkbokföring och andrahandsuthyrning, rutiner för att utreda och anmäla, skapa lättillgängliga system för tips från boende.

VIKTIGA AKTÖRER: Fastighetsbolag, Skatteverket, Polis-myndigheten, Hyresgästföreningen.

LAGSTIFTNING: Hyreslagen, folkbokföringslagen.

Vad är parallella bostadsmarknader?

Sveriges regeringsform anger att det allmänna ska trygga rätten till bostad. Det övergripande målet för bostadspolitiken är att ”ge alla människor i alla delar av landet en [...] god livsmiljö” och tillhandahålla ”långsiktigt väl fungerande bostadsmarknader där konsumenternas efterfrågan möter ett utbud av bostäder som svarar mot behoven” (Finansdepartementet 2021).

Målet ska uppnås genom samhällsplanering och en reglerad bostadsmarknad. En del av regleringen gäller hur hyresrätter och bostadsrätter får användas. Om illegala sätt att använda bostäder sker i en större omfattning i ett visst område kan det vara relevant att tala om en parallell bostadsmarknad.

I Brås enkätundersökning uppgav de svarande från var tionde kommun och omkring var femte lokalpolisområde att de genomfört åtgärder på detta område. Förhållandevis många av de tillfrågade hade således erfarenheter av att identifiera problem och vidta någon form av åtgärder mot dem. De problem som beskrivs i intervjuerna varierade – från att bostäder användes som en form av brottsverktyg (till exempel för att förvara narkotika) till att det i vissa bostadsområden var vanligt med alternativa former av bostadsförmedling genom otillåten andrahandsuthyrning. Flera av dessa sätt att hantera bostäder omfattas av folkbokföringslagen. Sedan 2018 är det brottsligt att bo på en annan adress än den man är skriven på.

Otillåten andrahandsuthyrning

Olovlig andrahandsuthyrning innebär att en lägenhet hyrs ut i andra hand utan hyresvärdens eller hyresnämndens godkännande. Det finns skäl till att det uppstår en andrahandsmarknad för bostäder i större städer med bostadsbrist, och att hyres-

gäster vill hjälpa andra till ett boende. Trösklarna kan vara höga för nya grupper på bostadsmarknaden – till exempel för unga och nyanlända (Andersson, Bengtsson & Myrberg 2016). Samtidigt kan en olovlig och storskalig omfördelning av lägenheter också bli ett sätt att tjäna pengar på andras utanförskap och medföra att hyresgästerna får otrygga boendeförhållanden. De olovliga andrahandshyresgästerna tenderar att få betala hyror som är högre än de tillåtna samtidigt som de saknar de rättigheter som annars tillkommer hyresgäster genom hyreslagen.

Otillåten andrahandsuthyrning kan också hänga samman med andra former av brott. Ett brottsfenomen som nämns av flera intervjupersoner är misstänkta skenseparationer. Det handlar om sammanboende par som falskt uppger att de separerat och använder införskaftet av ett nytt lägenhetskontrakt (där den ena parten folkbokför sig) till att bli behöriga till att få bostadsbidrag. Den förvärvade lägenheten kan sedan hyras ut olovligen till en annan hyresgäst, vilket ger ytterligare illegala intäkter. Skenseparationer kan även leda till att personer beviljas försörjningsstöd på felaktiga grunder.

Madrasshotell och inneboendeproblematik

Ett annat återkommande problem är, enligt intervjupersonerna, att en hyrestagare olovligen hyr ut lägenheten i andra hand, men meddelar fastighetsägaren eller bostadsrättsföreningen att det bara rör sig om en inneboende. Många av de som olovligen bor inneboende tros betala ockerhyror och saknar de rättigheter och det skydd som de i annat fall skulle ha enligt hyreslagen. I mer extrema fall av olovlig inneboendeuthyrning delas lägenheten av ett större antal hyresgäster. Det kan kallas för ”madrasshotell” och kan medföra stora illegala inkomster för lägenhetsinnehavaren (Skatteverket m.fl. 2021).

Försäljning av adresser

Flera intervjupersoner har också sett exempel på att bostadslösa personer, inte sällan asylsökande, betalar en lägenhetsinnehavare pengar för att få folkbokföra sig på dennes adress, utan att faktiskt bo där (jfr. Skatteverket m.fl. 2021). En folkbokföringsadress kan vara en förutsättning för arbete eller deltagande i andra verksamheter. Det finns, enligt intervjupersonerna, adresser där mellan 20 och 30 personer är skrivna, i utbyte mot en månadsavgift till lägenhetsinnehavaren.

Omfördelning av lägenheter och påtryckningar

Flera intervjupersoner uppger att de också känner till fall där lägenheter olovligen omfördelats inom ett familje- eller släktbaserat nätverk. Det handlar om hyresgäster som får ge upp den egna lägenheten för att släktingar fattar beslut om att en annan familj i slakten behöver den bättre.

Ett annat fenomen som uppmärksammats är hot och påtryckningar mot grannar för att få dem att flytta. Enligt intervjupersonerna gäller det bostadsområden där en släkt är intresserad av att bo samlat på en plats och därför agerar för att släktingar ska få ta över grannarnas lägenheter.

Lägenheter som brottsverktyg

Ett ytterligare problem som uppmärksammats i intervjuerna är lägenheter som inte i första hand används som bostäder, utan för brottslig verksamhet. Det kan handla om andrahandsuthyrning för prostitution eller distribution av narkotika. I vissa fall används även andra utrymmen i bostadsområdet, till exempel cykelförråd eller tvättstugor, för förvaring av narkotika, utan att andra boende vågar kontakta polisen (jfr Brå 2021:10).

Vilka konsekvenser får parallella bostadsmarknader?

Det finns samhällseliga vinster med att hyresgäster som för tillfället inte nyttjar sin bostad hyr ut den till en annan behövande. Det förutsätter dock att andrahandsuthyrningen sker i linje med gällande regelverk. En storskalig illegal omfördelning av lägenheter, och användningen av dem som en inkomstkälla för hyresvärdarna, kan få stora konsekvenser för ett bostadsområde. Ett stort inflöde och utflöde av tillfälliga hyresgäster kan leda till slitage och höga omkostnader för fastighetsägare.

För människor som bor i husen och området kan ett stort flöde av nya grannar som de inte känner igen bidra till otrygghet, vilket blir än allvarigare om lägenheter används av hotfulla kriminella personer. Det får också långsiktiga konsekvenser när hyresgäster som inte har behov av sin lägenhet inte säger upp hyresavtalet, utan istället hyr ut den för att göra en ekonomisk vinst.

Färre lägenheter på den legala marknaden bidrar till längre bostadsköer, trångboddhet och ökad segregation (SOU 2017:83). Oegentligheter på bostadsmarknaden kan också leda till felaktiga utbetalningar och bidragsbrott.

Hur kan problemen upptäckas?

För att undersöka om det finns problem med parallella strukturer på bostadsmarknaden behöver flera olika aktörer involveras i arbetet med kartläggningen. Samverkan med fastighetsägare, liksom med andra som förmedlar lägenheter i området (till exempel socialtjänsten), är en förutsättning för att få mer ingående kunskap om situationen. Syftet med kartläggningen bör vara att

få en bild av om olovlig andrahandsuthyrning och annan illegal användning av bostäder sker i sådan utsträckning att det påverkar bostadsområdet som helhet på ett negativt sätt.

Fastighetsägarnas uppgifter och kontroller

Ett första steg i kartläggningen kan vara att inleda en dialog med fastighetsägare i området. Många fastighetsägare har egna kontrollsystem som framför allt är riktade mot olovlig och oskäligen andrahandsuthyrning, samt mot personer som olovligen bor inneboende. I vissa fall kan fastighetsägare ha fått indikationer om att det bor för många personer i en lägenhet genom att mäta el- och vattenförbrukning. Kontroller kan också initieras efter att fastighetsägare fått tips om oegentligheter från boende, bostadsvårdare och andra verksamma i området. Fastighetsägare kan också ha kontaktats av Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, Polismyndigheten, brevbärare eller Skatteverket angående en viss adressuppgift och därefter påbörjat en utredning.

En översikt av hur många tips som inkommit angående olovlig användning av lägenheter och vad som framkommit i fastighetsägarnas egna kontroller kan således ge en fingervisning om huruvida det finns ett utbrett problem.

Många adresslappar

Intervjuer med fastighetsskötare kan vara ett ytterligare sätt att få en bild av boendesituationen i ett område. De kan ha uppmärksammat att det finns många adresslappar på vissa dörrar, uppställda eller förstörda portar och många skor utanför dörrar i trappuppgången. Ett onormalt högt slitage kan vara ett annat tecken. Andra annorlunda omständigheter som att någon annan än hyresgästen försöker få ut nyckelbrickor, använder boende-

parkeringsplatser eller felanmäler är andra exempel som nämnts i Brås intervjuer. Ett ytterligare tecken är att grannar eller fastighetsskötare upplever att ovanligt många flyttar in och ut ur ett bostadsområde och att det sker på udda tider.

Otrygghet i boendeundersökningar

Flera allmännyttiga bostadsbolag genomför regelbundet boendeundersökningar. Enligt Brås intervjupersoner kan en förhållandevis hög otrygghet i ett bostadsområde vara ett resultat av att bostäder hanteras på ett illegalt sätt.¹⁰ Olovlig uthyrning eller användning av lägenheter som brottsverktyg kan också minska tilliten mellan de boende i området. En uppmätt otrygghet i området som är högre än förväntat kan därmed vara en indikator.

Lägenheter som förekommer i förundersökningar

Om vissa lägenheter, tvättstugor eller förrådsutrymmen återkommande förekommer som brottsplats i förundersökningar kan det vara ett tecken på att de används för vinstgivande brottslighet i området. Det kan vara svårt att kartlägga sådana mönster. Anmälda brott registreras visserligen med geografiska koordinater, men de särskiljer inte mellan allmänna platser och bostäder. Genom intervjuer med utredare och ingripandepoliser skulle man emellertid kunna få en bild av huruvida bostäder i området har förekommit i utredningar om till exempel narkotikaförvaring eller sexköp.

Påtryckningar mot grannar och kommunanställda

Otillåten påverkan mot grannar kan kartläggas genom dialoger med bostadsföretagen om eventuella klagomål från andra hyres-

¹⁰ Vid hög andrahandsuthyrning i enskilda fastigheter så kan det tänkas att denna indikator försvinner, då dessa hyresgäster troligen inte svarar på enkäterna.

gäster. Enligt intervjupersoner förekommer det också att klienter ställer hotfulla krav gentemot socialtjänsten när det gäller fördelningen av lägenheter på vissa platser. Det kan därför vara viktigt att i kartläggningen inte enbart inkludera fastighetsägare, utan även kommunanställda som har ett ansvar för att fördela lägenheter.

Hur kan problemen motarbetas?

Om både kommunens och polisens kartläggningar pekar mot att det finns en storskalig olovlig andrahandsuthyrning i området, eller om lägenheter återkommande används som brottsverktyg, ska en orsaksanalys genomföras och åtgärder vidtas. Brå har sammanställt några olika åtgärder som fastighetsägare och andra aktörer har använt tidigare för att motverka parallella strukturer på bostadsmarknaden. Det är viktigt att orsaksanalysen ligger till grund för de åtgärder som ni väljer.

Utveckla arbete med kontroller

Den vanligaste åtgärden som föreslås är att förstärka och utveckla fastighetsägarnas löpande kontrollverksamhet. Intervjupersoner framhåller vikten av att fastighetsbolagen ser kontroll och tillsyn som ett prioriterat område. Kontrollerna är en förutsättning för att kunna återta lägenheter som hyrs ut på felaktiga grunder. Flera intervjupersoner vittnar om att deras utredningar ger resultat – exempelvis berättar en deltagare att cirka 30 procent av deras utredningar leder till att lägenheter friställs.

Intervjuerna visar att kontrollverksamheterna är organiserade på olika sätt. Vissa fastighetsägare har särskilda enheter eller resurser som endast arbetar med kontroller, medan andra bolag kombinerar kontrollarbete med andra delar av verksamheten (som kontraktsskrivning, felanmälningar och störningsärenden).

Det tycks även finnas variationer i hur utvecklad tipshanteringen är och hur ofta man samverkar med andra aktörer i kontrollarbetet. Med tanke på att olovlig uthyrning i första hand är ett spaningsbrott förefaller det rimligt att upptäckt hänger samman med de resurser fastighetsägare investerar i kontrollverksamheten. Det är också viktigt, enligt intervjupersonerna, att de som ansvarar för kontrollen har intresse och uthållighet, och att de vågar ställa kritiska frågor.

Resultaten av kontrollerna kan få betydelse även för andra aktörer. Efter att ha tagit del av fastighetsägares beslut kan till exempel socialtjänsten se över utbetalningarna av försörjningsstöd för att säkerställa att de inte går till hyra av lägenheter som hyrs olovligt i andrahand.

Kontroller vid kontraktsskrivning

En annan viktig åtgärd för att förebygga olovlig andrahandsuthyrning, som lyfts fram av intervjupersoner, är att göra kontroller redan i samband med kontraktsskrivning. Det kan handla om registerslagningar och att begära in referenser från tidigare hyresvärdar, men även om att ställa frågor vid lägenhetsvisning och agera på eventuella misstankar. Det är viktigt att tidigt uppmärksamma och dokumentera omständigheter som tyder på att den som ska hyra lägenheten inte ska bo i den. Ett annat sätt att försvåra olovlig andrahandsuthyrning är att kräva en avflyttningsbekaftelse, det vill säga ett intyg på uppsägningen av den lägenheten som lämnas. Hyresgästen kan dock använda avflyttningsbekaftelsen för att även söka lägenheter hos andra fastighetsägare. En intervjuperson berättade att deras bostadsbolag stämplade avflyttningsbekaftelsen med ”internbyte” och ”direktbyte” för att minska risken för att avflyttningsbekaftelsen användes på detta sätt.

Rutiner för att anmäla brott

Fastighetsägare kan även motarbeta felaktig användning av bostäder genom att anmäla misstänkta folkbokföringsbrott och bidragsbrott till rättsväsendet och andra statliga myndigheter. Det finns kommuner som, med utgångspunkt i kriminaliseringen av felaktig folkbokföring, tagit fram rutiner och informationsmaterial till kommunens olika förvaltningar. Folkbokföringsförordningen (1991:749) reglerar också olika aktörers underrättelseskyldighet till Skatteverket. Det är inte bara Skatteverket som har användning av denna information i sitt utredningsarbete. Försäkringskassan och socialtjänsten har också nytta av tillförlitlig information om var en person är bosatt för utredningar av bostadsförmåner och försörjningsstöd. Lagen (2008:206) om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen innebär också att kommunerna är skyldiga att lämna impulser när de har anledning att anta att det ska göras eller har gjorts en felaktig utbetalning av vissa angivna bidrag och ersättningar (för personligt ändamål).

Tips och information från grannar

Fastighetsägarnas möjlighet att göra träffsäkra kontroller och vidta åtgärder mot olovlig uthyrning och användning av bostäder ökar om de få tips och impulser från allmänheten och andra aktörer. Intervjupersoner betonar att det är viktigt att på olika sätt uppmuntra grannar, bovärdar, servicepersonal och andra funktioner att tipsa fastighetsbolag om misstänkta problem. Till exempel kan en etablerad Grannsamverkan i området främja möjligheterna att få in strukturerad information från boende.

Informationsspridning

Informationsspridning är en annan förebyggande åtgärd som kan vara effektiv mot problem på bostadsmarknaden. Fastig-

hetsägare kan sprida allmän information om att olovlig andrahandsuthyrning är kriminaliserad och även kontakta enskilda hyresgäster för att berätta att de misstänker att deras lägenhet olovligt hyrs ut i andrahand. Flera intervjupersoner har erfarenhet av att hyresgästen i det läget många gånger väljer att säga upp sitt hyresavtal.

Intervjupersonerna betonar att det är viktigt att inleda en dialog med de olovligen hyresgästerna för att få dem att förstå att de är missgynnade och troligtvis betalar ockerhyror, samtidigt som de saknar legala rättigheter. Ett sätt att skapa tillit och förtroende kan vara att berätta hur man går till väga för att få tillbaka hyra som överstiger normerna på bostadsmarknaden, via hyresnämnden.

Försörjning

Försörjning

PROBLEM: Illegala sätt att försörja sig, genom svartarbete, bidragsbrott eller andra former av kriminalitet, som sker i sådan omfattning att det uppfattas som en alternativ arbetsmarknad i lokalsamhället.

EXEMPEL: Svartarbete, påhittade anställningar, beskyddarverksamhet, bidragsbrott och bedrägerier, försäljning av illegala varor och tjänster.

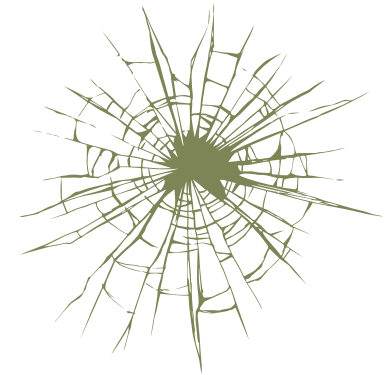
KONSEKVENSER: Förlorad sjukpennings- eller pensionsgrundande inkomst. Förlorade skatteintäkter. Exploatering av arbetstagare. Urholkat välfärdssystem med minskad legitimitet. Social press att betala beskyddarpengar. Upplevd otrygghet i området.

INDIKATORER: Förhållandevis billiga varor och tjänster, tecken på att människor bor på arbetsplatser, återkommande skadegörelse, öppen narkotikahandel.

MOTÅTGÄRDER: Rutiner för att anmäla felaktigheter, myndighetssamverkan, riktade insatser mot narkotikamarknader, tillsyn av föreningar.

VIKTIGA AKTÖRER: Kommunala förvaltningar, Polismyndigheten, Försäkringskassan, Skatteverket, Arbetsförmedlingen, Arbetsmiljöverket, fastighetsägare, fackföreningar, arbetsgivarorganisationer.

LAGSTIFTNING: Bidragsbrottslagen, utlänningslagen, narkotikastrafflagen, skattelagen, arbetsmiljölagen, aktiebolagslagen, folkbokföringslagen. Olika brott enligt brottsbalken (exempelvis utpressning och olaga hot).



Vad är parallella försörjningssystem?

Utgångspunkten för många av samhällets socialförsäkrings- och ersättningsystem är att medborgarna ska kunna försörja sig genom förvärvsarbete. Ett mål med arbetsmarknadspolitiken är att alla människor som kan ska ha möjlighet att delta i arbetslivet. Arbetet ska vara redovisat till beskattning och inkomsten därmed förmånsgrundande. Trygghetssystemen och regelverken på arbetsmarknaden ska säkra att arbetstagarna har goda arbetsförhållanden och att grupper med arbetsförmåga, arbetslösa och pensionärer har en försörjning.

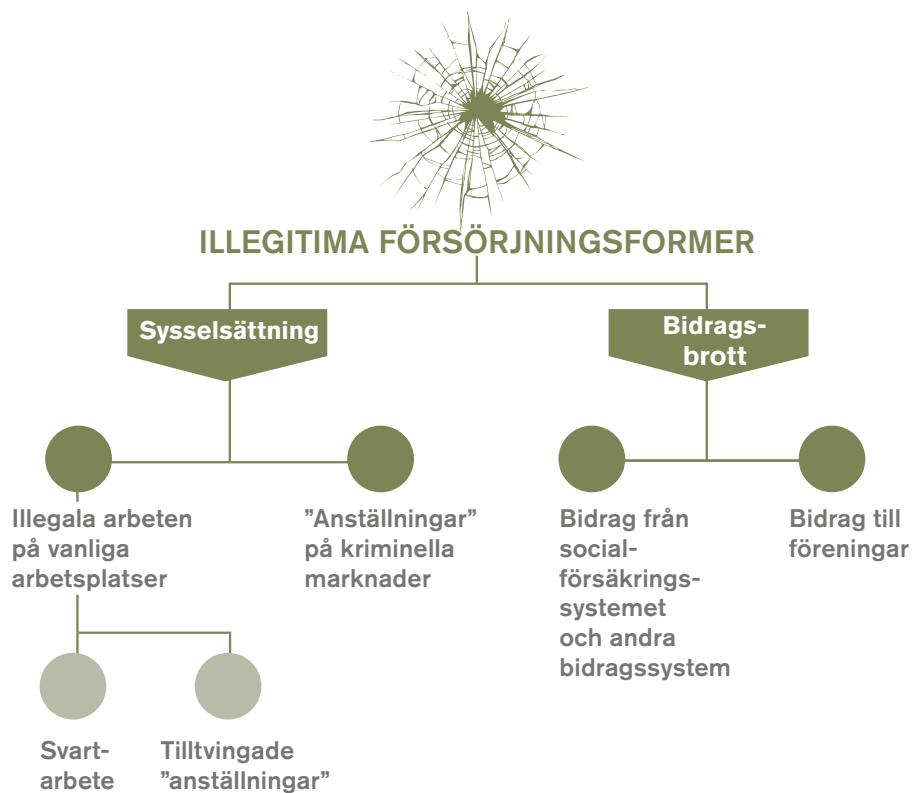
I detta kapitel behandlas tendenser till parallella försörjningssystem. Det gäller illegala försörjningsformer där de regelverk som ska trygga arbetstagarnas försörjning och delaktighet i samhället sätts ur spel. När sådana sätt att försörja sig på blir framträdande i ett lokalsamhälle, och understöds av sociala strukturer på platsen, kan det finnas anledning att tala om parallella strukturer på försörjningsområdet.

Omkring 18 procent av lokalpolisområdena (16 av 89 svarande) och sex procent av kommunerna (16 av 264) uppgav att de genomfört en åtgärd mot något av de fenomen som kan falla in under parallella försörjningsstrukturer (försäkringslösningar och arbetsmarknad).¹¹ I fokusgruppsintervjuerna blev det tydligt att det framförallt var två kategorier som avsågs:

- Illegitima inkomster av sysselsättning.
- Illegitima inkomster från trygghetssystemen.

Inom dessa två huvudkategorier finns ett flertal underkategorier som illustreras i figuren på nästa sida.

¹¹ Att enbart vart femte lokalpolisområde angett att de vidtagit åtgärder mot parallella försörjningssystem signalerar att många svarande troligtvis inte räknat in gatubrottslighet som en parallell arbetsmarknad.



Svartarbete

Ett huvudsakligt problem som lyfts fram i intervjuerna är utbrett svartarbete. Själva arbetet är inte kriminellt i sig. Det brottsliga består i att arbetsgivare och arbetstagare inte betalar skatter och avgifter, och att arbetsgivare inte följer de arbetsrättsliga regelverken. Det handlar i första hand om områden där många invånare av olika skäl står utanför den ordinarie arbetsmarknaden och därför vänder sig till alternativa försörjningsformer. Problemets omfattning handlar också om hur företagsamheten i området bedrivs. En inte oväsentlig andel

av dem som utnyttjas för svartarbete är sannolikt personer som befinner sig i Sverige utan rätt att arbeta här. Det kan vara papperslösa, asylsökande som inte har arbetstillstånd eller personer som rekryterats i andra länder för att arbeta illegalt i Sverige. Intervjupersoner kopplar samman svartarbete med restaurangsektorn, byggsektorn, skönhetssalonger och bilverkstäder.

I tidigare Bråstudier har det framkommit att svartarbete också är förhållandevis vanligt inom taxinäringen, bemanningsföretag och bland de som anlitas för lagerarbete (Brå 2011:7, Brå 2007:27, Brå 2016:7). Många gånger handlar det om mycket låga löner och dåliga arbetsvillkor. Svartarbete är dessutom ofta sammanlänkat med brott mot utlänningslagen, avsaknad av arbetstillstånd, undermåliga boendeförhållanden och brott mot arbetsmiljöregleringar samt lagen om människoexploatering. Fusk med arbetsmarknadspolitiska stöd, som lönebidrag och Arbetsförmedlingens andra arbetsgivarstöd, nämns också.

”Anställningar” på illegala arbetsmarknader

Vid sidan om svartarbete finns även ett slags alternativa ”anställningar” på illegala marknader. I områden med omfattande handel med illegala varor och tjänster kan det, enligt intervjupersonerna, uppstå en parallell arbetsmarknad inom den kriminella ekonomin. Exempelvis kan narkotikaförsäljning – liksom andra arbetsuppgifter, som att förvara och transportera narkotika och vapen, eller hålla utkik – uppfattas som möjliga alternativ på arbetsmarknaden i områden där traditionell kriminalitet är synligare än på andra platser. Även prostitution och människohandel kan vara en del av den kriminella ekonomin.

Under fokusgruppssamtalen diskuterades även beskyddarverksamhet, som en form av illegal försörjning. Beskyddarverksam-

het är en form av systematisk utpressning där den utsatte måste betala för ett ”skydd mot beskyddarna”. Det innebär exempelvis att en frisör eller restaurangägare tvingas betala en avgift för att inte utsättas för skadegörelse eller annan vedergällning. En annan form av utpressning, som nämns av intervjupersoner, är när näringsidkare tvingas att ”anställa” personer med en hög månadslön. Så här säger en intervjuad polis om behovet av fiktiva anställningar:

”Tidigare levde man ju helt utanför samhället. Idag vill man ha en kontrolluppgift – och vill därför ha en lön från ett företag. Det skaffar man sig på olika sätt, men man är aldrig där och jobbar.”



En styrkt inkomst är en förutsättning för tillgången till välfärdssystemen (Brå 2015:8). Det finns också exempel på att den utpressade tvingats att sälja sin verksamhet till ”beskyddaren” eller att denne får utnyttja lokalen för egen vinning.

Illegitima ersättningar från bidragssystemen

På flera platser i landet ansågs också bidragsbrott och bedrägerier mot välfärdsstaten vara någonting så utbrett att det gick att tala om som en alternativ försörjningsform. Bidragsbrott innebär att skattemedel betalas ut felaktigt inom ramen för socialförsäkringssystemet eller andra bidrags- och ersättningsystem.¹² Det innebär att personer får bidrag på felaktiga grunder.

En generell iakttagelse är att flera intervjupersoner nämner utredningar om just bidragsbrott som ett sätt att försöka komma åt familje- och släktbaserade kriminella nätverk. I det föregående kapitlet om bostadsmarknaden nämndes

¹² Bidragsbrottslagen omfattar kommuner och de myndigheter som gör utbetalningar till enskilda personer.

skenseparationer som en illegal form av inkomstkälla som påverkar lokala bostadsmarknader. Det handlar ofta om föräldrar som skiljer sig på pappret och där en förälder folkbokför sig på en annan adress, samtidigt som paret fortsätter leva tillsammans. Genom att felaktigt uppge i ansökan om bostadsbidrag och underhållsstöd från Försäkringskassan eller försörjningsstöd från socialtjänsten, att det gäller ett ensamhushåll kan bidrag beviljas på felaktiga grunder.

Ett annat återkommande exempel på bidragsbrott gäller assistansersättning. Genom att anlita anhöriga som assistenter och överdriva behovet av stöd kan även denna ersättning betalas ut på felaktiga grunder.

I intervjuerna lyfte flera också upp fusk med kommunala och regionala föreningsbidrag som en alternativ försörjningskälla. Ofta handlade det om att en förening får bidrag för en aktivitet som sedan inte utförs. En annan typ av bedrägeri som nämndes bygger på att föreningar ansöker om stöd från flera olika bidragsgivare (till exempel kommunen, Allmänna arvsfonden eller MUCF), för en och samma verksamhet. Det innebär att de mottagna bidragen blir flerdubbelt större än vad som är skäligt.

Vilka konsekvenser får parallella försörjningssystem?

Alternativa försörjningslösningar kan, om de nått en viss omfattning, få allvarliga konsekvenser både för individer och för samhället. På en övergripande nivå bidrar svartarbete och bidragsbrott till att undandra skatteintäkter och urholka legitimiteten i skatte- och socialförsäkringssystemen. De parallella strukturerna bidrar också till att snedvrیدا konkurrensen

och missgynna de företagare som erbjuder vitt arbete. Seriösa näringsidkare kan drivas bort och centrumanläggningarnas attraktivitet minska, genom att utbudet av varor och tjänster krymper.

Svartarbete kan också medföra arbetskraftsexploatering som bland annat innebär att människor arbetar för väldigt låga löner, har dåliga arbetsförhållanden och i praktiken är rättslösa i förhållande till sin arbetsgivare. Den som arbetar svart eller illegalt ingår inte i socialförsäkringssystemen och får därigenom inte rätt till en sjukpenninggrundande och pensionsgrundande inkomst. Om personen sedan söker jobb på den legala arbetsmarknaden är det dessutom svårt att hänvisa till arbetslivserfarenheter från ett svartjobb. Det innebär att den enskildes ekonomiska situation försämras även på längre sikt.

Flera av de försörjningsformer som nämnts riskerar också att stärka den organiserade brottsligheten i ett lokalsamhälle och få spridningseffekter bland företag i samma krets. ”Anställningar” på kriminella marknader bidrar dessutom till att öka organisationsgraden och därmed lönsamheten, och samtidigt distansera tongivande aktörer i de kriminella nätverken från de mer exponerade sidorna av brottsligheten. Beskyddarverksamhet kan, förutom att drabba den enskilde företagaren, även bidra till att utöka ett nätverks inflytande över området. Det är både en inkomstkälla och en makt demonstration. På motsvarande sätt kan bidragsbrott och välfärdsbrott vara en extra försörjningskälla för personer som även ägnar sig åt annan brottslighet. Vid sidan av inkomsterna kan bidragen också underlätta användningen av vanliga bankkonton och (bort)förklara inkomster från andra brottsvinster.

När det gäller normaliseringen av brottslighet som inkomstkälla i ett bostadsområde finns det naturligtvis betydande risker, inte minst för ungdomar. Bland de som börjar utföra tjänster för kriminella nätverk som unga är risken större att inleda en högaktiv kriminell karriär.

Hur kan problemen upptäckas?

För att upptäcka tecken på parallella strukturer på försörjningsområdet kan det krävas ett tränat öga. Arbetsplatser med svart arbetskraft kan se ut som vilka verksamheter som helst utifrån. Det finns dock indikatorer som sammantaget kan peka mot att det finns problem med illegala sätt att försörja sig på en viss plats. Gemensamt för många av dem är att det rör sig om tips och iakttagelser, snarare än förhållanden som kan kartläggas på ett mer systematiskt sätt. Därför är återkommande kontroller och tillsyn av verksamheter i området en förutsättning för att man ska kunna upptäcka missförhållanden, vilket flera intervjupersoner framhåller.

Butiker med orimligt låga priser och få kunder

Ett tecken på att svartarbete förekommer i området är att vissa verksamheter har orimligt låga priser på varor och tjänster. Om även kundflödet till samma butiker eller serveringar är lågt, kan det tyda på att de anställda har mycket låga löner. För att få veta mer om sådana förhållanden kan samtal föras med yrkesgrupper som rör sig mycket i området och kan ha en bild av konkurrenssituationen och kundunderlaget hos lokala företag – till exempel fältassistenter och områdespolis. Det kan vara värt att gå vidare och kartlägga faktiska förhållanden om indikationer gäller riskbranscher – till exempel restauranger – eller nystartade näringsverksamheter. Flera kommunanställda och polisanställda nämner att de genomför fördjupade analyser

varje gång verksamheter startas upp på vissa gatuadresser. Det beror, enligt dem, på att vissa lokaler återkommande används av oseriösa näringsidkare.

Boenden i kommersiella lokaler

Ett tecken på att illegal arbetskraft exploateras är att arbetstagarer, som vistas tillfälligt i Sverige, sover i utrymmen på arbetsplatsen som inte är avsedda att bo i. Enligt intervjupersonerna förekommer det också att arbetsgivare ordnar gemensamt boende för ett stort antal arbetstagarer i en alldeles för liten bostad, som inte är avsedd för fler än ett fåtal. En intervju-person säger att allt kan ingå i avtalet mellan arbetsgivare och arbetstagarer:

”Ibland kan det vara ett koncept. Vi har hittat folk som bor i tvätthallar, på madrasser, och lite överallt. Bilverkstäder och så. Man gör en paketlösning. ’Du får boende, och du får denna lön’”.



Grannar eller andra näringsidkare kan fatta misstankar om såna boendeförhållanden, om de ser personer som rör sig i arbetslokaler på ovanliga tider eller ser att många arbetsklädda personer tycks bo i en mindre bostad. En inventering av tips från allmänheten till polisen eller socialtjänsten om märkliga boendeförhållanden kan med andra ord vara en indikator på illegalt arbete.

Personer utan legal försörjning med statusprylar

Brås intervjupersoner anser att det ofta märks i ett socioekonomiskt svagt område om personer gör karriär inom en kriminell gatubaserad ekonomi. Tecken kan vara att välkända kriminella bär dyra kläder och klockor, kör påkostade bilar eller syns i kända rapartisters musikvideor (Brå 2021:10).

Att många i ett bostadsområde är delaktiga i en kriminell ekonomi, som narkotikamarknaden, kan även märkas på andra sätt. Öppen gatuförsäljning av narkotika kan vara ett skyltfönster mot kunder, även om merparten av narkotikan säljs mer diskret. Att boende hittar narkotika i cykelförråd eller tvättstugor i området tyder också på en omfattande narkotikahandel (Brå 2021:10). Uppgifter om sådana förhållanden sammanställs ofta löpande av kommunpoliserna.

Anmälningar om utpressning

Utpressning och beskyddarverksamhet kan också vara en viktig försörjningsgren för ett kriminellt nätverk. Samtidigt är det inte säkert att dessa brott syns i anmälningsstatistiken, utan man kan behöva leta efter andra tecken. Ett sådant kan vara upprepad skadegörelse mot affärslokaler eller ett visst bostadshus (se även Brå 2012:12). Ett ytterligare tecken kan vara att etablerade butiker och andra företagsverksamheter flyttar eller att det plötsligt blir lugnt, det vill säga att det inkommer färre ordningsstörningar från en butik som tidigare varit hårt drabbad av trakasserier. Intervjuade poliser anser att den här typen av information ofta finns på de lokala och regionala under rättelseenheter. Den kan vara en viktig pusselbit i arbetet med att kartlägga parallella försörjningsstrukturer.

Utfallet av kontroller av felaktigheter

De personer som arbetar med kommunernas uppföljningar kan involveras i kartläggningsarbetet för att få en bild av om det i ett visst område finns omfattande problem med felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen till privatpersoner, föreningar och företag. Utfallet av de löpande kontroller och uppföljningar av de bidrag som fördelas av kommunen kan ge en indikation på om det finns reella och utbredda problem med bidragsbrott.

Men i och med att det finns stora utmaningar med att upptäcka och belägga felaktigheter kan det vara svårt att ta fram ett tillförlitligt underlag. Samtal med handläggarna kan emellertid ge en mer ingående bild av läget i kommunen. Sekretess gäller dock för enskilda ärenden inom socialtjänsten, även om det också finns sekretessbrytande regler, exempelvis när det handlar om att unga under 21 år riskerar att utöva brottslig verksamhet.

Hur kan problemen motarbetas?

Om lokalpolisområdets och kommunens lägesbilder tillsammans pekar mot att olika typer av illegala försörjningsformer etablerat sig i området, är det viktigt att genomföra en orsaksanalys. De åtgärder som vidtas ska baseras på analysen av de bakomliggande orsakerna.

Myndighetssamverkan

Inom ramen för den myndighetsgemensamma satsningen mot organiserad brottslighet används flera olika metoder och modeller. Ett exempel är den myndighetsgemensamma insatsen ”X-ray” som bland annat används för att koordinera gemensamma insatser mot arbetslivskriminalitet. Den övergripande koordineringen av myndighetssamverkan sker inom ramen för de regionala underrättelsecentren (Ruc), medan de operativa insatserna leds och koordineras av polisen på lokala nivå. Efter genomförda kontroller redovisas resultaten till Ruc.¹³ Inom kort startas även regionala center mot arbetslivskriminalitet.

¹³ Bland annat Skatteverket, Tullverket, Försäkringskassan och Kriminalvården.

X-RAY

Insatsen ”X-ray”

DELTAGARE: Polismyndigheten (lokalpolisområden och gränspolisen), kommunala förvaltningar, Arbetsmiljöverket, Skatteverket, Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen, Räddningstjänsten och Spelinspektionen.

SYFTE: Att arbeta koordinerat mot arbetslivskriminalitet och osund konkurrens.

ORGANISATION: Förmöten, gemensamma operativa insatser, konsensusbeslut.

INRIKTNING: Riktat sig mot brottslighet inom krogmiljön, svartklubbar, rökcaféer, tobakshandlare, festverksamhet, bilverkstäder, massagesalonger, föreningar, frisörer och byggen. Kontrollerna omfattar även illegala boenden och illegal arbetskraft.

I och med att arbetet är underrättelsesdrivet finns utmaningar gällande sekretessen i myndigheternas samverkan med kommunen. Detta kan dock hanteras genom att polisens regionala verksamhet utvecklar strukturer och rutiner för informationsutbyte med kommunpolisen eller annan polisanställd som utsetts för uppgiften. På så sätt får Ruc information om vad som händer i den lokala miljön, samtidigt som samtal kan föras gällande vilka åtgärder som passar bäst i ett givet sammanhang.

Vid sidan om den operativa verksamheten jobbar myndigheterna också med att sprida information och knyta kontakter med butiks innehavare och andra näringsidkare. Arbetssättet ligger i linje med vad som är känt sedan tidigare om att regelbunden tillsyn, i kombination med utbildning kan påverka den

brottslighet som är kopplad till samhällets olika näringsgrenar (Schell-Busey m.fl. 2016, se även Braithwaite 2011; Ayers och Braithwaite 1992).

Rutiner för att anmäla felaktigheter

Det är viktigt att ekonomiska brott, som svartarbete och bidragsbrott, utreds av den myndighet som har kompetens och juridiska befogenheter att agera mot eventuella felaktigheter och brott. Enligt bidragsbrottslagen har kommuner och myndigheter en skyldighet att anmäla misstänkta brott (prop. 2006/07:80). Skenseparationer, exempelvis, utreds i första hand av Försäkringskassans kontrollenheter, som i sin tur tar ställning till om händelsen ska polisanmälas. Ett eventuellt folkbokföringsbrott utreds av Skatteverket och Polismyndigheten. När det gäller misstankar om svartarbete kan polisen samverka med Arbetsmiljöverket, gränspolisen och Skatteverket. En intervjuperson säger att det inte alltid är lätt att veta vart man ska vända sig:

Det ska egentligen kunna vara till lokalpolisområdet man hör av sig, men det är inte säkert att man alltid vet vem man ska prata med. Det är inte så lätt att tråckla sig igenom alla mejl och växlar, och komma till rätt person. Det kanske inte finns någon person i lokalpolisområdet som jobbar mot myndigheter på detta sätt, och har möjlighet att ta emot detta och organisera ihop insatserna.



Givet komplexiteten i de ekonomiska brotten är det viktigt att skapa tydliga rutiner på lokal nivå och informera om vem som utreder vad, samt bygga upp kontaktvägar. Brås studie av välfärdsbrottslighet mot kommuner och regioner visar att några kommuner, ofta efter direktiv från den politiska nivån, bestämt

sig för att förbättra arbetet med polisanmälningar. Några av de kommunanställda som intervjuats beskriver hur de arbetar med att utveckla mallar. I processen har de även haft möten med polisen och tillsammans bestämt vilka bilagor som bör in-kluderas. Flera kommuner har inlett sitt arbete med bidragsbrott som rör enskilda, som ekonomiskt bistånd.

När kunskapen ökat om kommunens anmälningsskyldighet i dessa fall, och syftet uttalats att de ska anmäla mer, har antalet anmälda brott ökat betydligt. För att lättare sammanställa polisanmälan, särskilt gällande företags välfärdsbrott, berättar enstaka intervjupersoner att det inom deras kommuner bildats centrala enheter för att diskutera dessa frågor över förvaltningsgränserna (Brå 2022:1).

Tillsyn av föreningar och tydligare avtal

Eftersom flera av de problem som kopplas till föreningsbidrag inte alltid upptäcks vid skrivbordsutredningar är det viktigt att genomföra regelbundna oanmälda kontroller. Sådan tillsyn kan öka möjligheterna att upptäcka felaktiga bidragsutbetalningar och bör genomföras av utbetalarna själva. Den information som samlas in i samband med dessa tillsynstillfällen kan sedan föras vidare och ligga till grund för samordnade kontroller i samverkan mellan kommunen, Kronofogden, Polismyndigheten och Skatteverket. En intervjuperson berättar hur man inspekterat föreningslokaler efter tips från allmänheten:



”Vi hade till exempel klubbstugor där det egentligen skulle vara vanlig fotbollsverksamhet. Men när vi kommer dit på kvällen så är det nattklubbsverksamhet och ett tillhåll för grovt kriminella. Det stod spelautomater där och det fanns en bar. Idrotts- och föreningsförvaltningen var med och då är det ju också väldigt lätt att säga upp avtalet eftersom de ju inte bedrev föreningsverksamhet.”

Oanmälda kontroller kan också vara ett tillfälle för de samverkande myndigheterna att förklara bidragsvillkoren och etablera förtroendefulla dialoger. Det är också viktigt att dokumentera de felaktigheter som observeras (Brå 2022:1). En annan motåtgärd, som några intervjupersoner lyfter fram, är att se över villkoren för föreningsstöden och på så vis förebygga problemen. Det handlar exempelvis om att ge centrala ledord, som demokrati och inflytande, en pedagogiskt tydlig beskrivning.

Centraliserade tjänstemannabeslut

Brås studie av välfärdsbrottslighet mot kommuner och regioner visar att det finns vissa risker med alltför goda relationer mellan dem som ansöker om föreningsbidrag och de kommunanställda som fattar beslut om bidragen (Brå 2022:1). Det kan därför finnas anledning att se över beslutsstrukturerna, för att minska risken för välfärdsbrott. Intervjupersoner berättar att vissa kommuner har centraliserat beslutsfattandet om föreningsbidrag till en förvaltning, istället för att det sker i flera förvaltningar och/eller i de politiska nämnderna. Flera intervjupersoner framhåller särskilt vikten av att beslut fattas av tjänstemän, eftersom man upplever att beslut i politiska nämnder inte alltid blir enhetligt. Sammantaget bedöms en centraliserad process skapa en ökad kompetens och likvärdighet i frågor som rör bidrag till föreningar.

Åtgärder mot den kriminella arbetsmarknaden

När det gäller öppna narkotikamarknader och traditionell gatubrottslighet visar forskningssammanställningar att strategisk bekämpning av narkotikabrott på gatuplanet kan bidra till att minska handeln, i synnerhet om insatserna bygger på samarbete mellan flera aktörer. Insatser mot så kallade hot spots har även visat sig vara mer effektiva än ofokuserade insatser

(Mazerolle m.fl. 2020). Här är det viktigt att både reaktiva och förebyggande sociala och situationella insatser samordnas. Det finns flera samverkansmodeller för detta, men det är viktigt att insatserna bygger på sammanställningar av både underrättelsebaserad och lokal kunskapsinhämtning gällande såväl synlig som dold narkotikahandel i området. Riktade insatser mot tongivande individer inom narkotikabranschen är ett annat alternativ. (Braga m.fl. 2012).

Banker och betalnings-system

Banker och betalnings-system

PROBLEM: Sätt att låna ut, hantera och överlåta pengar som ökar risken för penningtvätt och påverkar lokalsamhället negativt.

EXEMPEL: Icke-spårbara transaktioner, utlåning till ocker-räntor, förvaring av kontanta medel, betalningsförmedling som används för att dölja brottsvinster.

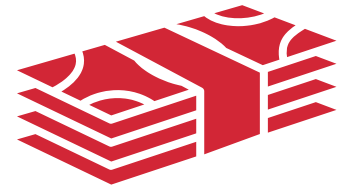
KONSEKVENSER: Utsatthet för ockerräntor och utpressning, risk för att brottsvinster tvättas in i den legala ekonomin, inlåsning i släktbaserade ekonomiska system.

INDIKATORER: Verksamheter som hanterar stora volymer av kontanter, personer som transporterar och förvarar kontanter, egna lånesystem, överetablering av informella betalningsförmedlare, verksamheter med stort kontantflöde.

MOTÅTGÄRDER: Anmäla och rapportera misstänkta transaktioner och hantering av pengar, utreda vidare inom Ruc, informera om banker och krediter.

VIKTIGA AKTÖRER: Finanspolisen, Finansinspektionen, Regionalt underrättelsecenter (Ruc).

LAGSTIFTNING: Penningtvättsbrott, bokföringsbrott, ockerparagrafen AvtL.



Vad är parallella betalningssystem?

Den offentliga regleringen av finansmarknaden – det vill säga lagstiftning om systemen för banktjänster, försäkringar och värdepapper – ska säkerställa stabiliteten i det finansiella systemet (Finansdepartementet 2021). Ekonomiska transaktioner ska vara spårbara för att förebygga penningtvätt (Brå 2019:17).

Samtidigt finns det ett visst utrymme för att använda sig av alternativa betalningsförmedlare i Sverige, till exempel hawalakontor¹⁴, bitcoinväxlare och fristående växlingskontor. Det är också möjligt att enbart använda sig av kontanter i sitt dagliga liv, vilket avsevärt minskar transaktionernas spårbarhet. En utmaning i det brottsförebyggande arbetet är att särskilja illegala betalningsstrukturer, som kan utnyttjas och ingå i ett kriminellt ekonomiskt system, från legitima överföringar inom informella system.

Alla invånare har inte samma förutsättningar att använda sig av det formella bankväsendet. Forskning visar till exempel att det generellt är svårare för utrikesfödda att få lån och krediter från banker (Eliasson 2016). Det finns också goda skäl att använda sig av till exempel hawalaförmedlingar när det gäller att överföra pengar till länder som saknar ett officiellt banksystem. Men om användningen av icke-spårbara transaktioner blir omfattande i ett område, ökar sannolikheten för att betalningsförmedlarna genomför både illegala och legala överföringar. Under dessa omständigheter kan det finnas anledning att tala om parallella betalningssystem.

¹⁴ Hawalaförmedling är ett informellt banksystem som bygger på att pengar överförs inom och mellan länder utan att passera formella finansiella institutioner. De kallas också för hundi. Hawala eller hundi är i sig inte illegala betalningssystem och fyller en viktig funktion i det internationella flödet av remitteringar.

De svarande från fyra lokalpolisområden (5 %) angav att de genomfört en åtgärd mot parallella strukturer på betalningsområdet, medan det inte var någon av kommunerna som gjort det. Att så få uppgav att de arbetar mot problemet kan möjligen hänga samman med att det löpande arbetet mot penningtvätt, liksom andra åtgärder som syftar till att minska den ekonomiska vinningen av kriminalitet, inte bedrivs på lokal nivå.

Kontrollsystemet bygger på att verksamhetsutövare är skyldiga att rapportera misstänkta transaktioner till Finanspolisen, och detta arbete sker många gånger utan inblandning av lokalpolisområdet. De lokala samverkansparterna kan därför ha god kunskap om de vinstgivande brotten (till exempel narkotikabrott och bedrägerier), men betydligt mindre kunskap om själva transaktionerna och penningtvätten (Brå 2019:17).

I fokusgruppsintervjuerna är det framförallt kriminellas användning av växlingskontor och hawalaförmedlingar samt stora kontanta privatlån som lyfts fram som risker på området.

Växlingskontor

Ett problem som återkommande nämns i intervjuerna är de kriminella nätverkens behov av ett parallellt transaktionssystem. En viktig del av detta system är, enligt intervjupersonerna, växlingskontor. Det handlar om kontor som kan ha en legal fasad och är registrerade hos Finansinspektionen – men där det också sker en informell växling av kontanter. Dessa företag kan även förvara stora mängder kontanter på eller i anslutning till kontoren.

Denna typ av hantering av kontanta medel fyller en viktig funktion på narkotikamarknaden. Vxling av svenska kronor till euro är inte sällan en förutsättning för att köpa in stora

partier narkotika (Brå 2021:10). Insättningen av kontanter kan också vara ett sätt att överföra brottsvinster till den legala ekonomin. Möjligheten att sätta in större flöden av små valörer eller stora belopp av kontanter på ett konto kan vara ett sätt att omvandla förtjänsterna från försäljningen av narkotika till inkomster som kan användas för att betala hyra och räkningar (Brå 2021:10). Det kan också handla om större utgifter. En intervjuperson beskriver situationen så här:



”När man får mycket pengar som kriminell vill man investera dem i fastigheter. Då får man bekymmer, man kan inte gå till banken med så mycket pengar i låg valör.”

Penningtvättsbrott omfattar alla typer av hantering av pengar som härrör från kriminell verksamhet. Alla verksamhetsutövare på betalningsområdet är ålagda att vidta åtgärder för att säkerställa att pengarna har ett legalt ursprung (Brå 2019:17). De växlingskontor som på olika sätt frångår dessa regelverk medverkar alltså till penningtvättsbrott.

Hawalaförmedling

I fokusgruppsintervjuerna gjordes också återkommande kopplingar mellan hawalaförmedling och penningtvätt. Hawala är en form av betalningsförmedling som innebär att en person kan gå till en förmedlare i ett land och där göra en insättning av kontanter som direkt kan hämtas ut av en person i ett annat land, utan att pengarna egentligen har förflyttats, vare sig digitalt eller fysiskt. Istället regleras skulder mellan olika hawalaförmedlare runtom i världen, med hjälp av penningkurirer som transporterar kontanter några gånger om året. Systemet bygger i stor utsträckning på förtroende mellan förmedlarna och deras kunder. Det finns återkommande uppgifter om att förmedling-

arna utnyttjas för brottsliga syften, särskilt inom narkotika-ekonomin (Brå 2021:6, Brå 2021:10).

Lån från kriminella till ockerräntor

Ett annat problem, som intervjupersonerna ansåg var att likna vid en alternativ bankverksamhet, var storskalig utlåning från privatpersoner. Det handlar om personer som är förknippade med kriminella nätverk eller enskilda ”lånehajar” som återkommande lånar ut stora summor pengar. Låntagarna kan både vara aktörer på illegala marknader (till exempel narkotikasäljare) eller legala marknader – till exempel personer som till exempel vill starta ett företag. I och med att skulden inte regleras via avtal och ska betalas till en person med skrämselkapital, har låntagaren ofta dåliga villkor, i synnerhet om betalningsproblem uppstår.

Intervjupersonerna pekar på att en grupp människor, asylsökande och personer som vistas olagligt i Sverige för att arbeta, kan vara helt utlämnade till dessa lånealternativ, i och med att de kan ha svårare att starta ett konto i en svensk bank. Även arbetstagare som har tillfälliga anställningar och oregelbundna inkomster kan under vissa omständigheter vara sårbara, i och med att fast anställning kan vara en förutsättning för att ta ett lån i en bank.

Egna lånesystem

Ett annat problem som kopplas till parallella betalningssystem är en form av cirkulär låneekonomi som förekommer inom några minoritetsgrupper. Det är en typ av sparkassa där personer som ingår en släkt eller familj regelbundet sätter in pengar som släktingarna sedan får låna av. En intervjuperson berättar om utlåningsverksamheter som han fått insyn i:



”Vi har ett väldigt utbrett banksystem, där individer lånar av varandra. Från 10 personer till 100 personer och i olika nivåer. I en grupp lägger man 500 kr var. Och i en annan grupp lägger man 10 000. Det kan vara för individer som vill spara pengar, och har lågt förtroende för banksystemet, och systemet i allmänhet.”

Ett par intervjupersoner har en bild av att butiksägare i området kan fungera som ett nav i den cirkulära låneekonomin. Det finns också uppgifter om att personer som ingår i dessa gemenskaper kan känna sig pressade att spara pengar i systemet och att pengar kan krävas in med hjälp av våldskapital inom den egna gruppen.

Vad blir konsekvenserna av parallella betalningssystem?

Ett generellt problem med informella betalningslösningar är att de kan försvåra polisens brottsutredningar. När transaktioner inte går att spåra blir det svårare att till exempel styrka narkotikabrott. De icke-spårbara betalningslösningarna kan också fungera som en brygga mellan illegala och legala marknader, genom att företag kan finansieras via lån eller investeringar från brottsvinster. Intervjupersonerna pekar särskilt på att uppstarten av företag med hjälp av brottsvinster också kan vara en förutsättning för bedrägerier.

Stora lån från privatpersoner till ockerräntor kan också få avsevärda konsekvenser, både för privatpersoner och för företagsamheten i ett område. Det kan bland annat resultera i indrivning mot låntagaren. Avsaknaden av legala system för att reglera fordringar ökar risken för att skulden drivs in genom hot och utpressning.

Hur kan problemen upptäckas?

Kartläggningar av parallella betalningssystem för kriminella syften på lokal nivå förutsätter ofta kontakter med Ruc, Finanspolisen och Finansinspektionen. En förteckning över fler aktörer som kan involveras finns på webbplatsen för samordningsfunktionen mot penningtvätt¹⁵. Enligt Brås intervju-personer finns det dock vissa tecken på att parallella betalningssystem underlättar brottslighet som kan fångas upp i arbetet med den lokala lägesbilden.

Upptäckt av stora volymer kontanter

Fokusgruppsdeltagarna ger en samstämmig bild av att en omfattande kontanthantering är det tydligaste tecknet på att det förekommer informella betalningslösningar i ett område. En indikation kan vara att det finns många verksamheter i området som enbart tar emot kontant betalning. En annan kan vara att poliser återkommande hittar stora volymer kontanter vid husrannsakingar. Intervjupersoner berättar bland annat att man upptäckt att pengar transporteras i plast- eller papperspåsar till och från lägenheter, garage och mindre butiker i området. En intervjuad polis berättar:

”Om det är stora transaktioner av kontanter till [...] typ en samlingsplats eller lägenhet eller garage. Det behöver inte vara butiker eller affärsverksamheter. Men om det är frekventa rörelser omkring där, det kan man se om man kör en stopp-och-kontroll av en bil som kretsar i området – och det är mycket kontanter i bilen. Ofta brukar inte de man stoppar kunna säga vart pengarna ska någonstans. Om man helt enkelt ser mycket trafik, både enskilda individer som ska till



¹⁵ Se: [polisen.se/om-polisen/polisens-arbete/penningtvatt/nationell-samordning-mot-penningtvatt-och-finansiering-av-terrorism/#samordningsfunktion](https://www.polisen.se/om-polisen/polisens-arbete/penningtvatt/nationell-samordning-mot-penningtvatt-och-finansiering-av-terrorism/#samordningsfunktion)

en speciell plats, eller bilar som rör sig i området och där det förekommer mycket pengar. Det är en tydlig indikation på att det är någonstans där som man suger upp kontanterna.”

En kartläggning av uppgifter om kontanter, från förundersökningar och intervjuer med förundersökningsledare, kan vara ett sätt att sammanställa den lokala polisiära kunskapen på området.

Oregistrerade verksamheter

I linje med internationella åtaganden har Sverige utvecklat ett kontrollsystem som syftar till att förebygga och upptäcka mistänkt penningtvätt. Systemet bygger bland annat på en rapporteringsskyldighet till Finanspolisen och krav på att olika verksamheter ska veta varifrån deras kunder får sina pengar. Finansinspektionen har ansvaret för översynen. Ett första steg i kartläggningen kan vara att undersöka hos Finansinspektionen om betalningsförmedlarna har tillstånd att bedriva verksamhet. Om betalningsverksamheten inte registrerats kan det finnas en risk att den används för illegitima ändamål.

Överetablering av informella betalningsförmedlare

Det finns visserligen legitima skäl att använda sig av växlingskontor och hawalaförmedlare, men när det på en och samma plats förekommer ett större antal betalningsförmedlare som inte är registrerade hos Finansinspektionen, visar det på en stor efterfrågan och att även illegala penningtransaktioner kan ha bidragit till marknaden. En sammanställning av hur många lokaler som hyrs ut av kommunen eller andra fastighetsägare till informella betalningsförmedlare i förhållande till befolkningssammansättningen kan alltså vara en indikator.

Det kan också finnas anledning att titta närmare på förhållandet mellan omsättningen och kundflödet på växlingskontor. Om omsättningen är låg samtidigt som flödet av kunder är stort kan det peka mot att det sker illegal växling. Även det motsatta – hög omsättning och få kunder – kan vara en indikator. Skrivbordsutredningar i samverkan med Skatteverket, kombinerat med iakttagelser från områdespoliserna som rör sig i området, kan utgöra ett underlag.

Andra verksamheter med ett stort kontantflöde

Ett annat tecken som nämns i intervjuerna är att affärsverksamheter i området tycks hantera stora mängder kontanter, trots att man har ett förhållandevis litet kundflöde. Ett förhållandevis stort kundflöde trots att butiken är nästan tom på varor nämns också som en varningsflagga. Intervjupersonerna menar att butiksägare och andra småföretag som har svårt att få verksamheterna att gå runt kan vara mer sårbara för påtryckningar från kriminella om att ta emot kontanter och vara behjälpliga med penningtvätt. Småbutiker och andra småföretag som drivs av kvinnor i socialt utsatta områden, anses vara särskilt utsatta för hot.

Det kan vara svårt att undersöka dessa förhållanden på ett mer systematiskt sätt innan myndighetskontroller genomförs. Även här kan skrivbordsutredningar och iakttagelser från områdespoliserna och fältassistenter vara ett första steg i att undersöka problemet.

Hur kan problemen motarbetas?

Om kommunens och lokalpolisområdets lägesbilder och kartläggningar pekar mot att det finns en parallell låne- och betalningsmarknad ska problemets orsaker analyseras. Därefter kan olika åtgärder övervägas.

Anmäl och rapportera

Det är viktigt att lokala aktörer uppmärksammar avvikande sätt att hantera kontanter och rapporterar misstänkta brott till Finanspolisen. Andra missförhållanden och misstankar om oseriös finansiell verksamhet ska anmälas till Finansinspektionen. Det är också viktigt att den kunskap som finns i lokalsamhället om kontexten kring de parallella betalningsstrukturerna vidareförmedlas till polisen och Finansinspektionen.

Utred vidare inom Ruc

I de fall då det finns indikationer om parallella betalningssystem, men uppgifterna inte är tillräckliga för att anmäla brott eller andra missförhållanden kan lokalpolisområdet lämna informationen vidare till det regionala underrättelsecentrumet (Ruc). Med hjälp av de samverkande myndigheterna kan olika typer av kontroller och utredningar göras. En intervju person från den lokala polisen berättar om hur det myndighetsgemensamma arbetet kan gå till:



”Det är myndighetsgemensamma insatser i området, där vi kontrollerar allt från kiosker, föreningar, svartklubbar, verkstäder, restauranger, vattenpipställena och illegala boenden och sånt. Vi har dels kontroller med jämna mellanrum, men sen lyfter också de lokala poliserna, som jobbar ute i ingripande verksamhet, grejer. De kan berätta att det öppnats en kiosk och de uppmärksammar att det är mycket skumt häng vid den. Eller att en frisersalong klipper för 100 kronor eller att bilverkstäder och biltvättar har orimligt låga priser. Då tittar vi på det.

Det är viktigt att ta höjd för att insatserna kan vara mer resurskrävande än andra kontroller. Transaktioner kan till exempel vara nedtecknade för hand, vara skrivna på ett annat språk än svenska och bokföringen förvaras på en annan plats.”

Se över uthyrningen av lokaler

Om det finns en överetablering av informella betalningsförmedlare som misstänks för att inte följa regelverket för rapportering om penningtvätt i ett område och dessa hyr lokaler från kommunen, kan det vara relevant att se över policyn för uthyrning av företagslokaler. Det kan också gälla andra butiksverksamheter och tjänsteföretag med begränsade förutsättningar för att driva verksamhet legalt, till följd av att det är få kunder och låg omsättning. Även andra fastighetsägare än de kommunala bolagen kan involveras i översynen.

Finansiell inkludering

Ett förebyggande arbete för finansiell inkludering kan vara ett sätt att minska risken för att människor, som har begränsade möjligheter att ta lån eller ha pengar på banken, utnyttjas av kriminella (jfr Brå 2021:6). Intervjupersonerna är eniga om att utsatthet och utanförskap många gånger är en förutsättning för marknaden med privata ockerlån och cirkulära låneekonomier. Enligt dem behövs långsiktiga dialogbaserade satsningar på information till sårbara grupper, bland annat kvinnor, om förutsättningarna för att öppna konton och ta lån i traditionella, etablerade banker. Motsvarande information för företagare, kombinerat med kontroller, anses också vara en viktig förebyggande åtgärd.

Svenska Bankföreningen och Migrationsverket har tagit fram en rutin för anställda som bedömer ansökningar från privatpersoner som inte har uppehållstillstånd i Sverige eller av andra skäl bör genomgå en fördjupad prövning för att kunna bli kund i en bank (Migrationsverket 2022). Rutinen kan vara ett stöd i dialogen med medborgare och företagare i området.

Monopol



Monopol

PROBLEM: Försäljning av illegal alkohol, tobak och spel som konkurrerar med den statligt reglerade försäljningen.

EXEMPEL: Försäljning av illegal tobak i butiker, spelklubbar, ”hinkkonton”, platser med vattenpiporökning och icke-registrerade spelmaskiner.

KONSEKVENSER: Ökade folkhälsorisker, finansiering av organiserad brottslighet, minskade skatteintäkter, brandrisker, exploatering av illegal arbetskraft.

INDIKATORER: Spelautomater som saknar märkning, restauranger med orimligt låga alkoholpriser, tobak som säljs utan märkning/innehållsförteckning/varningstext, tobak (cigaretter) som säljs styckvis, tobak som säljs ovanligt billigt.

MOTÅTGÄRDER: Myndighetssamverkan och gemensamma kontroller.

VIKTIGA AKTÖRER: Kommunen, Länsstyrelsen, Ekobrottsmyndigheten, Folkhälsomyndigheten, Polismyndigheten, kommunens alkohol- och tobakshandläggare, Räddningstjänsten, Spelinspektionen, fastighetsförvaltare, Skatteverket, Tullverket.

LAGSTIFTNING: Punktskattebrott, brott mot spellagen, brott mot tobaks- och alkohollagen.

Vad är parallella monopol?

Ett övergripande mål för folkhälsopolitiken är ett samhälle fritt från narkotika och dopning samt minskade medicinska och sociala skador orsakade av spelberoende, alkohol och tobaksbruk. För att förebygga missbruk och beroende är försäljning av alkohol, spel och tobak reglerat, och alla former av hantering av narkotika och dopning är förbjudna. Systembolaget, punktskatter på tobak, krav på tillstånd för att servera alkohol och regleringen av spel genom Svenska Spel är några exempel på utformningen av statens monopol.

Försäljningen av så kallad smuggelsprit och smuggelcigaretter, liksom arrangerandet av illegala spel, utmanar och konkurrerar med den statligt reglerade försäljningen. I den mån illegal försäljning av alkohol, tobak och spel normaliserats i ett område kan det vara relevant att beskriva problemen som en parallell struktur. Att tillgodose marknaden med illegala varor och tjänster är dessutom starkt förknippat med organiserad brottslighet. Det handlar om varor och tjänster där efterfrågan är stor, samtidigt som tillgången är kraftigt reglerad och priserna är förhållandevis höga. Även om vinstmarginalen kan vara hög, är straffskalan för försäljning av dessa illegala varor väsentligt lägre än för narkotikabrott (Skinnari och Korsell 2016).

I Brås enkätundersökning uppger få av de tillfrågade att de genomfört en åtgärd mot parallella monopol. I fem av de 264 kommuner (2 %) som besvarade enkäten och nio lokalpolisområden (10 %) fanns erfarenheter på detta område.¹⁶ I intervjuerna nämns framförallt illegala spelklubbar, illegal tobak

¹⁶ Dessa uppgifter kan vara i underkant. Flera olika myndigheter, däribland polisen och kommunen, är regelbundet delaktiga i att fatta beslut om serveringstillstånd för restauranger. Det kan dock vara så att de överväganden och problem som man stöter på vid dessa prövningar sällan anses vara kopplade till parallella strukturer.

och illegala spelautomater som problem, medan illegal alkoholhantering och försäljning inte omnämns. De problembeskrivningar och indikatorer som gäller alkohol bygger därför på andra källor.

Illegal tobak

Intervjupersonernas bild är att försäljningen av illegal tobak sker småskaligt under disk i mindre butiker, som ett sätt för affärsinnehavaren att tjäna extra pengar. Den storskaliga insmugglingen antas dock genomföras av internationella och svenska kriminella nätverk. Beräkningar pekar mot att 10–15 procent av den tobak som konsumeras i Sverige är illegal (Brå 2019). I vissa områden kan andelen vara högre, och i Malmö beräknas 30 procent av all tobak som används vara illegal (Skinnari och Korsell 2018). Det rör sig främst om tobak som inte beskattats och som hanteras på ett sätt som inte är förenligt med bestämmelserna om tobakshantering. Användningen och hanteringen av tobak kan också vara illegal om det uppstår brandrisker i lokaler där tobaken konsumeras. Flera intervjupersoner ser hanteringen och försäljningen av vattenpipstobak som ett växande problem.



”Vi har haft stora problem med vattenpipställen som poppade upp som svampar ur jorden. Innan 2018 hade vi ETT ställe. Sedan ökade det och plötsligt hade vi sju ställen. Den största vinsten de gör, när det gäller vattenpipstobak, är att den smugglas in och kringgår olika tullavgifter och punktskatter. Det handlar om en ”besparing” på nästan 2 000 kronor per kilo tobak.”

Den illegala tobaken förs i första hand in i Sverige med hjälp av transportföretag som också flyttar legalt gods (Tullverket 2020). Intervjupersonerna har upptäckt att den insmugglade tobaken i flera fall säljs vidare tillsammans med de legala varorna, på parkeringsplatser nära eller i större städer.

Illegala spelautomater och spelklubbar

En illegal spelautomat är en automat som inte tillhör eller är utställd av Svenska Spel. Enligt intervjupersoner upptäcks illegala spelautomater främst i kiosker, restauranger och pizzerior. Svartklubbar med spel återfinns ofta i industriområden, källarlokalerna och i ensliga hus på landsbygden. Några lyfter fram att svartklubbar även finns i socioekonomiskt välbeställda områden, men att dessa kan vara svårare att upptäcka.

Informanterna berättar att butiks- och restaurangägare ibland får påtryckningar från kriminella nätverk och tvingas öppna upp för illegal spelverksamhet eller vattenpipsrökning. Några intervjupersoner har erfarenheter av att den illegala spelverksamheten dessutom hänger samman med andra illegala marknader (som narkotika, tobak och prostitution).

Spelverksamheterna kopplas också till penningtvätt. De illegala automaterna kan ibland manipuleras. Genom att satsa en stor summa pengar på en manipulerad automat som ställts in på vinst kan spelaren få motsvarande summa utbetald med kvitto från en butiksägare som innehar spelautomaten. Även om kvittensen inte är en laglig vinst, kan den användas för att hävda att pengarna härrör från spel.

Illegal alkoholförsäljning

Försäljning av insmugglad alkohol har framförallt kopplats till ekonomisk brottslighet på krogar, restauranger och inom större vinstdrivande festverksamheter. Inköp av billig insmugglad alkohol kan innebära stora ekonomiska fördelar för en restaurangägare eller festarrangör. Det ökar deras möjligheter att konkurrera om kunderna med hjälp av låga priser, och det ökar deras vinstmarginaler.

Ett annat problem som lyfts fram av Systembolaget, SKR och Tullverket under senare år gäller illegal alkoholförsäljning på digitala plattformar. Det handlar om insmugglad alkohol som framförallt säljs till ungdomar med hjälp av så kallade ”hinkkonton”. Det är ett konto som marknadsför illegal alkoholförsäljning på sociala medier. Säljarna kan snabbt bygga upp ett stort kontaktnät bland kundernas ”vänner” på plattformar som Instagram och Snapchat.

Försäljningen kan överlappa med narkotikaförsäljning och använda sig av samma typer av försäljnings- och kontaktmönster (se Brå 2021:10). Det innebär att kunden kan få den illegala alkoholen hemlevererad (till exempel till en fest) eller att man möts på en parkeringsplats. Tullverket bedömer att alkoholen som säljs på detta sätt härstammar från införsel via kriminella nätverk.

Vilka är konsekvenserna av parallella monopol?

Försäljning av insmugglad tobak, alkohol och deltagande i illegala spel medför ökade folkhälsorisker och minskade skatteintäkter. Okontrollerade tobaksprodukter tenderar att vara ännu hälsofarligare än reguljära märken. På motsvarande sätt kan illegala spel medföra större skador, i och med att de inte följer de bestämmelser som ska motverka spelberoende. Det saknas till exempel så kallat spelstopp. Dessutom kan olagliga spelautomater vara manipulerade och helt sakna vinstchanser. Försäljning av insmugglad alkohol bidrar till att snedvrider konkurrensen i restaurangsektorn och gör att ungdomar lättare kan få tag på alkohol.

Intervjupersoner kopplar också samman illegalt spel och tobakshandling med andra typer av brott. Det handlar främst om illegalt arbete i verksamheter där man säljer illegal tobak och ägnar sig åt illegalt spel, men också om lokala ordningsstörningar när föreningslokaler upplåts för verksamhet som de inte är avsedda för.

Hur kan problemen upptäckas?

En förutsättning för att upptäcka illegalt spel, alkohol och tobak är ofta myndighetsgemensam tillsyn och kontroller. Intervjupersonerna anser att det är viktigt att veta vad man ska leta efter för att kunna kartlägga fenomenet, och kommer med några förslag.

Undangömda ställen och restauranger

Erfarenhetsbaserad och dokumenterad kunskap om vilka platser illegal tobak och spel tidigare förekommit på, anses vara en förutsättning för upptäckt. Så här säger en polis om de platser där de tidigare upptäckt oegentligheter:

”Det är oftast pizzerior och caféer i de här utsatta områdena. Ställen som är lite undangömda kanske. I Stockholm har det varit på ställen som är rök-klubbar. Där kan det finnas illegal tobak, det har vi stött på när vi gjort myndighetsgemensamma insatser. De indikatorer vi har är att de är undangömda och kanske inte jättelätta att hitta.”



I kartläggningen av problemet kan det alltså finnas anledning att titta närmare på utfallet av tidigare tillsynsinsatser. I dessa underlag kan det också finnas överskottsinformation om andra brott kopplade till parallella strukturer. Det händer inte sällan, enligt intervjupersonerna, att man även upptäcker stöldgods-försäljning och personal som saknar legala anställningsförhållanden.

Det finns också andra indikatorer på illegal tobak och spel, som kan upptäckas utan regelrätta tillsynsåtgärder. Det kan till exempel handla om tips från allmänheten om låg prissättning på cigaretter, att tobaken förvaras under disk eller att tobaken saknar innehållsdeklaration och varningstext. Andra indikatorer är att texten på cigarettpaketen är felstavad, att märkena är okända samt att det sker försäljning av lösa cigaretter (Brå 2019).

Avsaknad av märkning

För att uppmärksamma illegala former av spel krävs antingen tips från allmänheten eller att områdespoliserna gör egna iakttagelser vid besök på restauranger och i butiker. Ett tydligt tecken på att en spelautomat är illegal är att den saknar en märkning från Svenska Spel. En annan indikation är att lokalen som tillhandahåller spelautomaten inte har ett uppsatt tillstånd som visar att man har rätt att bedriva spel. Om ett sådant synligt tillstånd saknas eller spelverksamheten finns i en lokal som normalt inte används för ändamålet, till exempel en industri-lokal, talar mycket för att spelet är illegalt.

Orimligt låga priser på krogen

Ett tecken på att den alkohol som säljs på restauranger i området inte är legal är att öl, vin och sprit säljs till förhållandevis låga priser. Om även kundflödet till samma restauranger är lågt, kan det indikera att den alkohol som säljs är illegal och köpts in till alltför låga priser. Information om prisläget kan hämtas in genom samtal med yrkesgrupper som rör sig mycket i området.

Konton som följs av många ungdomar i trakten

En förutsättning för att upptäcka storskalig illegal alkoholförsäljning som riktar sig till ungdomar är att försöka få en mer ingående bild av kontaktytorna med alkoholförsäljare på digitala plattformar. Samtal med skolpersonal och fältassistenter skulle kunna visa på vilka plattformar som oftast används av ungdomarna i kommunen. Genom att söka på relevanta kombinationer av symboler och ord kan polisen och kommunen få en bild av hur många olika säljare som kan vara aktiva i området och hur försäljning ser ut.

Hur kan problemen motarbetas?

Flera intervjupersoner ser problemen som intimt sammanvävda med andra typer av brottslighet, och menar därför att det är angeläget att vidta åtgärder mot dem. Det är emellertid viktigt att genomföra en orsaksanalys innan olika åtgärder övervägs. Beroende på vad denna analys visar, kan olika åtgärder vara relevanta. De åtgärder som intervjupersonerna hade erfarenhet av sträckte sig från samordnade gemensamma kontroller till utbildning och dialog.

Samordnade gemensamma kontroller

Samordnade gemensamma kontroller, som involverar myndigheter med olika befogenheter, anses vara det viktigaste verktyget mot illegal tobak, alkohol och illegalt spel. Att arbeta som i insatsen ”X-ray” (som beskrevs i kapitlet Försörjning) är ett alternativ. Det kan vara särskilt viktigt att även inkludera aktörer som kan agera mot förhållandena i lokalerna – till exempel Räddningstjänsten och fastighetsägarna.

Utbildningar om hur man upptäcker problemen

Ett sätt att göra kontrollerna mer träffsäkra är att sätta ihop myndighetsgemensamma utbildningar om hur man kan upptäcka illegala verksamheter gällande spel, alkohol eller tobak. Flera intervjupersoner tror att en checklista på tecken kan vara ett viktigt redskap för den enskilde tjänstemannen. De har dessutom noterat att de som kontrolleras har motstrategier som myndigheterna behöver kringgå för att kunna belägga den illegala verksamheten. Vissa stänger till exempel av strömmen direkt när tjänstemännen kliver in i lokalen för att det inte ska gå att belägga att illegala spelautomater använts. Det är viktigt att ta höjd för den här typen av motstrategier, och en viktig framgångsfaktor kan därför vara utbildningar av myndighetspersonal på lokal nivå.

Information och dialog

Genom lokal samverkan och dialog kan även vissa av problemen förebyggas. Fastighetsägaren kan till exempel informera sina hyresgäster (föreningar och näringsidkare) om lagar gällande rökning, alkohol och spel. I en sådan dialog kan även de lokala samverkansparterna ge stöd till de verksamheter som löper risk att utsättas för utpressning för att öppna sina lokaler för illegala spel och tobaksförsäljning.

Agera mot en svartklubb – ett konkret exempel



I detta avslutande kapitel belyser vi hur samverkan kan gå till, genom att berätta om den fiktiva staden Helenestad, där kommunen upptäcker en svartklubb. Det börjar som så ofta med disparata tecken, i form av störningar och buller kring en föreningslokal.

”När de brottsförebyggande parterna börjar kartlägga problemen, framkommer en omfattande kriminalitet.”



När de brottsförebyggande parterna börjar kartlägga problemen och tillsammans med fler myndigheter även genomför kontroller och tillsyn, framkommer en omfattande problematik med parallella strukturer inom områdena banker och betalningssystem, monopol, arbetsmarknad och möjligen även rättskipning. I exemplet beskrivs hur arbetsprocesserna kring ett brotts- och

otrygghetsproblem kopplat till parallella strukturer kan se ut i praktiken. Exemplet utgår från det lokala brottsförebyggande arbetet, men involverar även den ingripande, utredande och underrättelsebaserade verksamheten inom polisen och andra myndigheter. Vi guidar dig från de organisatoriska förutsättningarna i Helenestad, via de första tecknen på ett problem, till de kartläggande och analyserande faserna, valet av åtgärder och slutligen de uppföljande faserna. Som beskrivits under rubriken Samverkan i lokalt brottsförebyggande arbete visar exemplet att de kunskapsbaserade stegen inte är helt avgränsade eller går framåt steg för steg, utan kan behövas göras om eller integreras i flera nya arbetsmoment.

De organisatoriska förutsättningarna

Helenestad är en mellanstor stad med ett välutvecklat trygghetsskapande och brottsförebyggande arbete. Det finns en etablerad samverkan mellan kommunen, polisen och andra viktiga aktörer. Samverkansavtalen mellan kommun och polis är baserade på gedigna lägesbilder. I staden finns två bostadsområden som polisen identifierat som utsatta, varav det ena nyligen blivit klassificerat som särskilt utsatt. I det området finns sedan en tid tillbaka tecken på parallella samhällsstrukturer. Detta har föranlett stadens politiker att ge direktiv om att kommunen ska sätta fokus på de problem som påverkar dessa områden negativt, och gått ut i media med att ”områdena ska bort från polisens lista”. Även om det finns etablerade strukturer för brottsförebyggande samverkan i Helenestad och visst utbyte med andra myndigheter på lokal nivå, har man aldrig tidigare genomfört ett strukturerat samarbete med fokus på brott och otrygghet med koppling till parallella samhällsstrukturer. Det finns inte heller något utvecklat samarbete med det underrättelsebaserade myndighetsgemensamma arbetet mot organiserad brottslighet.

En svartklubb upptäcks i en föreningslokal – första indikationen

Kommunens brevlåda för tips och klagomål tar emot flera klagomål från kommuninvånare gällande buller och stök i en lokal som hyrs av en förening. Lokalen tillhör allmännyttans bostadsbolag. De boende klagar på att det samlas högljudda människor utanför lokalen, att det är många bilar parkerade utanför och att det förekommer bråk på parkeringsplatsen. De skriver att många av de som stör är alkoholpåverkade och att det verkar finnas någon form av egna väktare vid entrén. Stöket pågår varje kväll och håller på till långt efter midnatt. De boende beskriver att de inte vågar säga till, eftersom de som gjort det har blivit hotfullt bemötta.

Också det allmännyttiga bostadsbolaget får in klagomål. Deras hyresgäster ringer och berättar att det är stökiga fester i lokalen, och några uppger att det är en ”spelhåla”. De säger också att det kommer mycket rök från lokalen som går upp i lägenheterna ovanför. Ett par kvinnor har reagerat på att det bara är män utanför lokalen, och känner sig iakttagna och otrygga när de passerar.

Interna kartläggningar påbörjas

Den brottsförebyggande samordnaren tilldelas ärendet och får ett huvudansvar för samordningen av den fortsatta kartläggningen av problemet. Samordnaren kontaktar fastighetsbolaget och får bekräftat att även de har fått in en rad klagomål. Kommunens samordnare informerar väktarverksamheten och socialtjänstens fältare, som bestämmer att de ska göra flera observationer. Även Kultur- och fritidsförvaltningen kontaktas, för att granska föreningens bidrag och vem som är ansvarig för verksamheten i lokalen. Miljöförvaltningen informeras, och de gör



”Kommunens brevlåda för tips och klagomål tar emot flera klagomål från kommuninvånare gällande buller och stök i en lokal som hyrs av en förening.”

ett tillsynsbesök. Fastighetsbolaget granskar hyresavtalen med föreningen och samlar in information från bovärdar och hyresgäster samt från de ronderande väktarbilarna. Fastighetsägaren gör även ett oannonserat besök i lokalen.

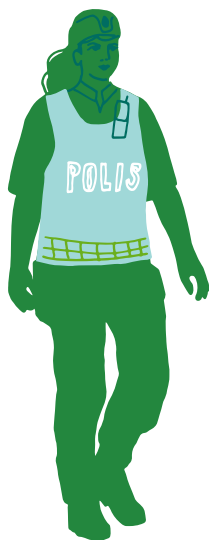
Sammantaget kommer de fram till att det bedrivs regelbunden verksamhet på kvälls- och nattetid. Det finns tecken på att det förekommer spel, omfattande mat- och tobaksförsäljning (vattenpipa). Det dricks även alkohol, men föreningen hänvisar till att det är en privat sammankomst. Det bekräftas att det utanför lokalen finns påtagliga problem med trafik- och ljudstörningar samt berusade människor. Det finns även misstankar om narkotikaförsäljning. Kommunen och fastighetsägaren konstaterar att störningarna är så allvarliga att det är läge att ta upp problemet i en avstämning med kommunpolisen.

Polisen bekräftar att de fått viss information om störningar och tar med sig frågan till LPO-chefen, för beslut om egen kartläggning. Personal i yttre tjänst får i uppgift att observera området, prata med boende och göra besök i lokalen under veckan. Den lokala underrättelseenheten kollar om de har information om personer kopplade till föreningen och incidenter på adressen.

Gemensam lägesbild

Vid nästa avstämning återkopplar polisen den information de kan delge, och bekräftar att det finns indikationer på illegal spelverksamhet, och kopplad till den även en låneverksamhet. Det finns även misstankar om olaglig tobaksförsäljning och smuggeltobak samt möjligen även svart arbetskraft. Två lokalt etablerade och tongivande personer i området, som polisen har viss information om, står som firmatecknare för föreningen.

Eftersom problemet i viss utsträckning varit känt sedan tidigare, diskuteras vilka förebyggande åtgärder som genomförts, och efter en översiktlig analys konstateras att dessa åtgärder inte gett avsett resultat. Parterna bestämmer sig därför för att gå vidare med ärendet och att de behöver koppla in fler myndigheter för att fördjupa kunskaperna och få fler verktyg för att komma åt problemen. Kommunpolisen tar på sig uppdraget att kontakta Skatteverket, Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan samt Spelinspektionen, för att beskriva problembilden och bjuda in till ett gemensamt möte. Även kommunens tillsynsansvariga gällande servering, livsmedel, tobak och alkohol bjuds in. De inbjudna ska inför mötet ta fram den befintliga information de har om föreningen, ansvariga personer samt relevanta adresser.



”Vid det inledande mötet presenterar kommunens samordnare och kommunpolisen den gemensamma lägesbilden.”

Myndighetsgemensamt arbete initieras

Vid det inledande mötet presenterar kommunens samordnare och kommunpolisen den gemensamma lägesbilden. På mötet delas bara öppen information, och i övrigt diskuteras fenomenet snarare än personer. De olika myndigheterna delger – så långt sekretesslagstiftningen tillåter – vad de funnit. Myndigheternas befintliga data visar att föreningen inte är livsmedelsregistrerad, inte har alkoholtillstånd, inte har registrerad näringsverksamhet och dessutom har en person anställd med bidrag från arbets-

förmedlingen. Baserat på den framtagna informationen bestämmer sig myndigheterna för att prioritera ärendet och att inleda med en samordnad tillsyn och kontroll av föreningens verksamhet. Syftet är att kontrollera om den information de har stämmer, och att se om de upptäcker fler problem som kan bidra till lägesbilden. Vissa myndigheter kan redan på plats utfärda vite eller föreläggande.

Tillsyn och kontroller – bra åtgärder som även bidrar till lägesbilden

Inför genomförandet behöver arbetet förberedas noggrant. Parterna bestämmer hur den gemensamma koordinerade tillsynen ska gå till. Ärendena behöver administreras och dokumenteras hos varje myndighet. Kommunen begär handräckning av polisen, vilket även gynnar polisen, eftersom de därmed kan gå in och identifiera potentiell kriminalitet, även om ingen brottsmisstanke rests. I förberedelserna ska säkerheten beaktas, och det är viktigt att informationen inte sprids. Vid genomförandet går polisen in först, för att säkra platsen. Därefter genomför de övriga myndigheterna sina kontroller. I förberedelserna ska säkerheten beaktas och det är viktigt att informationen inte läcker. Här har Helenestad och myndigheterna en fördel genom att de har tydliga rutiner för uppsökande tillsyn och är vana att göra en riskbedömning av situationen. Man har även godkända arbetsvillkor för att kunna genomföra tillsynen på obekvämt arbetstid, vilket är nödvändigt för att kunna göra tillslaget när föreningen är öppen och verksam.

En sådan omfattande uppmärksamhet från myndigheterna kan ge flera resultat. Antingen kan verksamheten rätta till sig, söka de olika tillstånd som krävs och sluta med olaglig verksamhet. Ett annat scenario är att verksamheten ”störs ut”, det vill säga att ansvariga för föreningen flyttar eller lägger ner verksamheten.

Uppdaterad lägesbild och egna rutinåtgärder analyseras

På ett uppföljningsmöte efter tillsynen beskrivs vad som identifierats. Stämde hypoteserna? Var problemet större eller mindre än väntat? Nu kan lägesbilden uppdateras.

Myndigheterna kan nu bekräfta de misstankar som funnits. Det bedrivs en regelbunden spelverksamhet, i form av både kort- och brädspel. Polisen hittade kontanter i lokalen, men det gick inte bevisa att de var kopplade till spelverksamheten. Det sker en så omfattande försäljning av mat och dryck att det kan betraktas som en näringsverksamhet, utan att föreningen är livsmedelsregistrerad. Polisen upptäckte ett förråd där en mängd omärkt tobak och vattenpipor förvarades. Polisen identifierade också flera personer i lokalen som är kända av dem sedan tidigare. Vissa av dem har en ledande ställning i den lokala narkotikahandeln. Ett mindre innehav togs i beslag på en person.

Parterna berättar sedan hur de kan gå vidare med ärendet och det som hittats:

- **Spelinspektionen** bedömer att det är svårt att styrka brott gällande olaga spel, men vill återkomma med ny tillsyn.
- **Polisen** har anmält tobaksbrott gällande smuggeltobaken, samt ringa narkotikainnehav.
- **Skatteverket** har tillsatt en skrivbordsutredning för att se om föreningen kan ses som en näringsverksamhet och om det förekommer svart arbetskraft.
- **Kommunen** ska, med handräckning från polisen, genomföra uppföljande tillsyn gällande otillåten försäljning av mat, tobak och alkohol. De har också krävt att föreningen ska livsmedelsregistrera sig.

- **Polisen** kommer fortsätta att hålla koll på området och vilka som vistas i och utanför lokalen.
- **I samarbete med fastighetsägaren** ska kommunen fortsätta att bevaka och följa upp eventuella inkommande klagomål från de boende i området.

Tillsammans diskuterar myndigheterna hur de ska gå vidare med sina respektive delar, i enlighet med sina normala rutiner. Kommunpolisen får i uppdrag att hålla kontakten med myndigheterna. Om det då visar sig att problemet kvarstår, kommer polisen och kommunen att sammankalla till nytt gemensamt möte.

Dags att genomföra en orsaksanalys

Inom kommunen går ärendet i två parallella spår. De som varit involverade i tillsynen jobbar vidare med sina ärenden. I det brottsförebyggande samarbetet bestäms att det är dags för en orsaksanalys, och kommunens samordnare, kommunpolisen och fastighetsägarens trygghetschef bjuder in några medarbetare med specialkunskaper.

Vid samlingen presenteras de resultat som (på grund av sekretessen) kan delas med samtliga. Parterna diskuterade vilket problem de ville analysera, och valde att fokusera på själva förutsättningarna:

Vilka förutsättningar finns för framväxten av just den här verksamheten på denna plats? Vem gynnas och vem missgynnas?

De ville belysa gärningspersoner, brottsutsatta och platsens betydelse, men även förstå möjliga drivkrafter för framväxten av verksamheten.

”Vilka förutsättningar finns för framväxten av just den här verksamheten på denna plats? Vem gynnas och vem missgynnas? Parterna ville belysa gärningspersoner, brottsutsatta och platsens betydelse, men även förstå möjliga drivkrafter för framväxten av verksamheten.”



Förutsättningarna handlar om att det finns driftiga personer i området, med stort nätverk och ekonomisk kapacitet att arrangera svartklubben. De ekonomiska förutsättningarna inbegriper (förutom trolig svart ekonomi) föreningsstöd från kommunen. Andra förutsättningar relaterar till platsen. Föreningen har en ändamålsenlig lokal som är centralt belägen i bostadsområdet, där det även finns ett torg och parkeringsplatser utanför. Platsen är även idealisk för narkotikaförsäljning eftersom det finns goda möjligheter att ha koll på vem som åker in och ut ur området.

Det finns en stor lokal efterfrågan på verksamheten. De som nyttjar verksamheten är i första hand äldre män som bor nära lokalen. Även kända kriminella (ledare), som är släkt

eller bekanta med dem som driver stället, nyttjar lokalen för narkotikaaffärer och förser stället med ”vakter”. Att lokalen är öppen sent är troligtvis fördelaktigt för den kriminella verksamheten; de yngre som säljer narkotika på torget använder lokalen som värmestuga. Både säljare och köpare lockas av billig mat och försäljning av alkohol och vattenpipstobak.

De som missgynnas är många. Generellt är den kriminella ekonomin ett problem för stat och kommun, som dels förlorar skatteintäkter, dels betalar bidrag till oseriösa föreningar. Det skapar påtaglig otrygghet och olägenheter för grannarna i området, inte minst för kvinnorna. Det kan även innebära att unga riskerar att dras till platsen och blir indragna i spelverksamhet och annan kriminalitet.

Bakomliggande orsaker och strukturer diskuteras

Parterna diskuterar även olika hypoteser. Vissa personer som rör sig i lokalen är involverade i grov organiserad brottslighet. Polisen tror att det kan finnas en koppling mellan spel, narkotika och utlåning. Kan det vara så att pengar tvättas från narkotikan, via utlåning till spel, som sedan leder till utpressning?

De män som står för föreningen är även aktiva i en förening med religiös inriktning. De har en stark ställning i lokalsamhället och figurerar ofta som ”språkrör” för de boende i dialogen med myndigheter och media. Deras ord väger tungt, och parterna funderar på om de kan ha en roll kopplad till vidmakthållande av andra parallella samhällsstrukturer, t.ex. hedersrelaterade normer och rättskipning? En faktor som styrker detta kan även vara att det enbart är män i lokalen. Om kvinnor inte tillåts komma till aktiviteten, är det inte förenligt med kommunens regler för föreningsstöd, där det står att det ska vara en jämn könsfördelning i verksamheterna.

”Efter att ha analyserat de olika aspekterna går parterna vidare i diskussionen. Vilka förutsättningar för brotten kan man genom åtgärder förändra direkt, och vilka brott kräver mer utredning för att kunna leda till lagföring?”

Åtgärder och vidare utredning beslutas

Efter att ha analyserat de olika aspekterna går parterna vidare i diskussionen. Vilka förutsättningar för brotten kan man genom åtgärder förändra direkt, och vilka brott kräver mer utredning för att kunna leda till lagföring?

Direkta åtgärder

För att motverka buller från parkeringen och lokalen begränsar kommunen tiden för parkeringen till midnatt. Samtidigt begränsar fastighetsägaren lokalens öppethållande till samma tid, och skickar ronderande vakter för att bevaka att det efterföljs.

För att öka tryggheten i området ska väktare och fältare finnas på plats på olika tider. Polisen kommer att bevaka hela området och sätta in patrullering igen. Polisen kommer även sätta särskilt fokus på narkotikaförsäljningen på torget.

Kommunen drar in föreningsstödet på grund av att föreningen inte beaktat könsfördelningen i verksamheten, trots tidigare påtalanden om detta.

Fastighetsägaren ser över lokalen för att åtgärda eventuella brister som gör att rök från lokalen sprids i resten av huset.

För att motverka negativa reaktioner i lokalsamhället i samband med åtgärderna, tar kommunen fram förslag på förtroendeskapande åtgärder till nästa möte med parterna.

Fördjupad utredning – intern och i samverkan med Ruc

Parterna bedömer situationen som mycket allvarlig och att problemen är kopplade till grovt kriminella personer och olika former av parallella samhällsstrukturer. Därför anser de att före-

ningen måste bort och att de behöver utreda mer, så att de kan lagföra de kriminella personerna. Fastighetsägaren är en viktig part i det här skedet, eftersom de enligt lag måste agera mot verksamheter där det begås brott. I annat fall kan fastighetsägarna själva bli skyldiga till brott. För att kunna säga upp kontraktet krävs dock bevis för olaglig verksamhet.

Parterna bestämmer att de ska gå vidare med följande utredningsarbete: Kommunen och fastighetsägaren kommer att genomföra fördjupade utredningar, utifrån den information de har om föreningen och om de personer som tecknat avtalen. Polisen ska ta kontakt med sin underrättelseenhet, för att undersöka om personerna som driver eller är medlemmar i föreningen har skulder och om det finns kopplingar mellan narkotika och spel.

Parterna inser att de behöver mer information och bestämmer att de ska fråga det myndighetsgemensamma och regionala centret (Ruc) om det kan bistå i analysen av nyckelpersonerna. Bland annat vill man utreda om föreningen kan ha kopplingar till förtroendevalda eller till ekonomisk brottslighet, och om det exempelvis finns betalningar som går till utlandet.

”Parterna inser att de behöver mer information och bestämmer att de ska fråga det myndighetsgemensamma och regionala centret (Ruc) om det kan bistå i analysen av nyckelpersonerna.”

Samarbetet i Helenestad fortsätter

Nu pågår arbete i flera parallella spår. Samtidigt som olika utredningar och tillsyner pågår, arbetar de lokala samverkansparterna vidare med de åtgärder de kan genomföra. Parterna har återkommande dialog om läget med de olika myndigheterna, och kontakten med Ruc är etablerad. I och med att ärendet och problemen förts in i det lokala lägesbilsarbetet, finns en kontinuerlig uppföljning. Den över tid sammanställda uppföljningen kommer även att bidra till kommunens och polisens övergripande lägesbild, som kan ligga till grund för gemensamma över-

enskommelser. Den kommer även att ge kunskaper om vad man kan göra för att förhindra att andra, liknande verksamheter startas upp. Övergripande chefer ser därmed till att det fortsatta arbetet mot brott och otrygghet med koppling till parallella samhällsstrukturer har rätt förutsättningar för att fortsätta att bedrivas över tid.

Avslutande ord

Exemplet i Helenestad visar hur ett arbete mot en svartklubb kan gå till när de lokala samarbetsparterna har identifierat ett problem. Nästa gång går det troligen snabbare, i och med att parterna nu känner till varandra bättre och även har testat att genomföra gemensamma tillsyner och kontroller. Kontakten med Ruc är tagen, vilket gör att de lokalt och regionalt verkande parterna, har hittat rätt kontaktpersoner för fortsatt utbyte. Den här typen av omfattande problem avslutas sällan med en gemensam insats, utan kräver i regel en rad återkommande åtgärder från flera parter. Det kan också behövas upprepade tillsyner och kontroller för att se om det gett effekt.



I Brås intervjuer har flera personer berättat att de genom den här typen av återkommande åtgärder – såväl förebyggande som polisiära och i samverkan med myndigheters tillsyn och kontroller – kunnat få bukt med en rad problem i olika områden.

Några generella råd

Parallella samhällsstrukturer som underlättar brott, inskränker individens fri- och rättigheter samt sker i sådan omfattning att det har en märkbar, negativ effekt på lokalsamhället, kan yttra sig i olika problem på olika platser och variera över tid. Metodstödet är tänkt som en inspirationskälla för brottsförebyggande arbete, utifrån några problem som ofta förknippas med parallella strukturer.

Vi har här listat några generella råd till det brottsförebyggande arbetet, som kan vara bra att beakta oavsett hur problemen med parallella samhällsstrukturer yttrar sig.

- Tillitsskapande åtgärder och förtroendeskapande dialog med invånarna i området är viktiga för att förändra förutsättningarna i ett område på längre sikt. Det finns många skäl till att parallella strukturer förankras på en specifik plats. Ett av dem kan vara en utbredd brist på tillit till samhällets institutioner och myndigheter. Många av de åtgärdsförslag som presenteras i detta metodstöd handlar därför om att stärka människors delaktighet och bygga upp relationer mellan människorna i lokalsamhället och myndigheterna.
- Brist på information, och i vissa fall förekomsten av desinformation, kan vara ett annat skäl till att parallella strukturer får stort inflytande i ett lokalsamhälle. Kunskapshöjande insatser om hur olika samhällsfunktioner fungerar och hur man kvalificerar sig för olika typer av stöd och tjänster kan bidra till att minska användningen av de parallella strukturerna. Både breda informations-

kampanjer och riktade kunskapsinsatser kan vara viktiga verktyg.

- Många av de problem som kan upptäckas i lokala kartläggningar omfattas av straffrättslig lagstiftning och ska anmälas som brott. Det är viktigt att de utreds av myndigheter, samtidigt som ett långsiktigt brottsförebyggande arbete pågår mot de strukturer som möjliggör brotten. Dessa olika spår måste koordineras så att de inte krockar med varandra och skapar kontraproduktiva effekter (se Brå 2016:12 och Brås kommande skrift om fasmodellen).
- Administrativa åtgärder, som exempelvis tillsynsåtgärder, kontroller, skrivbordsutredningar och tillståndsprövningar, kan användas för att både förebygga och motverka flera olika typer av problem. För att ett sådant arbete ska fungera är det viktigt att det finns upparbetade strukturer för samverkan mellan lokalpolisområdet, kommunen, myndigheter och andra aktörer.
- I vissa fall finns problemen på lokal nivå, medan de verktyg och mandat som kan användas för att kartlägga, utreda och vidta åtgärder återfinns på regional eller nationell nivå. Därför är det viktigt att också utforma samverkansstrukturer mellan lokala, regionala och nationella aktörer. Ett exempel är samverkan mellan aktörer på lokal nivå och den myndighetsgemensamma satsningen mot organiserad brottslighet.

Bilaga 1:

Metod och material

Metodstödet bygger på en enkätundersökning och intervjuer med tjänstemän som har egna erfarenheter av att arbeta mot brott och otrygghet med koppling till parallella samhällsstrukturer. Under våren 2021 gick Brå ut med en enkät till samtliga kommuner och lokalpolisområden för att få en övergripande bild av hur många som upplever att de har problem med parallella samhällsstrukturer.

Enkätfrågorna innehöll hänvisningar till regeringens definition av begreppet. Samtliga 290 kommuner ombads besvara enkäten, som också sändes till vissa stadsdelar i Stockholm och Göteborg. Totalt tillfrågades 312 tjänstemän, och av dem var det drygt 90 procent (285 personer) som besvarade enkäten. Utskicket till lokalpolisområdena omfattade samtliga 95 områden. Totalt tillfrågades 209 kommunpolisier om att delta i enkätundersökningen, och nästan 80 procent av dem (166 polisier) besvarade frågorna. Svaren redovisas dock uppdelade på kommuner och lokalpolisområden – inte på antalet svarande personer.

Totalt inkom svar från 89 av de 95 lokalpolisområdena (94 % svarsfrekvens) och 264 av Sveriges 290 kommuner (91 % svarsfrekvens). I drygt hälften av lokalpolisområdena (54 %) och i var fjärde kommun (25 %) uppgav de svarande att deras verksamheter identifierat någon form av problem kopplat till parallella samhällsstrukturer. De fick också ange om kommunen eller lokalpolisområdet vidtagit åtgärder på något av de områden som Brå och Noa tidigare pekat ut som centrala: bostadsmark-

naden, rättsskipning, banker och betalningssystem, utbildning, arbetsmarknad, socialförsäkringar samt spel, alkohol- och tobaksmonopolet (Noa 2015, Brå 2018:6).¹⁷

Samtliga svarande som angav att deras verksamheter identifierat problem med parallella samhällsstrukturer bjöds sedan in till fokusgruppsintervjuer. Omkring hälften valde att delta. Totalt intervjuades 60 tjänstemän i 16 tematiska fokusgrupper. Vi har även genomfört sju kompletterande fokusgruppsintervjuer med 37 tjänstemän från olika myndigheter med expertkompetens på vissa områden. En särskild workshop genomfördes med tjänstemän (anställda vid kommun, lokalpolisområde och fastighetsbolag) som arbetat tillsammans med ärenden som liknar det fiktiva exemplet Helenestad. Metodstödet vilar alltså på en bred inventering av kunskap och erfarenheter bland tjänstemän som på olika sätt arbetar med förebyggande, utredande och ingripande åtgärder kopplade till parallella samhällsstrukturer.

De problembilder och indikatorer som presenteras i denna skrift bygger på beskrivningar och uppslag som återkommande lyfts fram av polis, kommunanställda och andra tjänstemän. De åtgärdsförslag som redovisas är exempel på arbetsätt och metoder som använts i flera delar av landet. De flesta är inte utvärderade. Möjligheten att föreslå andra arbetsätt som bygger på internationell och svensk forskning är begränsad, i och med att få studier är relevanta för det brottsförebyggande arbetet på lokal nivå. I den mån det är möjligt hänvisar vi dock till vetenskapliga undersökningar och rapporter, för att komplettera det som framkommit i enkäten och intervjuerna.

17 I Brås och Noas tidigare studier angavs följande områden som centrala: rättsskipning, bank, utbildning, arbetsmarknad, socialförsäkringar, bostadsmarknad, monopol (alkohol och tobak). Vi har slagit ihop arbetsmarknad och socialförsäkringar till ett område – försörjning – eftersom åtgärdsförslagen och indikatorerna i hög utsträckning var överlappande.

Referenser

Albrecht, P. och Kyed, H. M. (2011). "Introduction: Non-state and customary Actors in development programs". I: Albrecht, P., Kyed, H. M., Isser, D. och Harper, E. (red.). *Perspectives on involving non-state and customary actors in justice and security reform*. Rom: International Development Law Organization.

Andersson, R., Myrberg, G. och Bengtsson, B. (2016). "Boendesegregation och områdespolitik – en introduktion". I: Andersson, R., Myrberg, G. och Bengtsson, B. *Mångfaldens dilemman. Boendesegregation och områdespolitik*. Lund: Gleerups.

Appelgren, G. och Brodin, P. (2013). "Facing a new criminal setting – A joint agency against organized crime in the municipality of Södertälje". I: *Organised Crime – Research and practice in western and northern Europe 2011–2012*. Wiesbaden: Bundeskriminalamt.

Ayres, I. och Braithwaite, J. (1992). *Responsive regulation: Transcending the deregulation debate*. New York: Oxford University Press.

Baianstovu, R., Strid, S., Cinthio, H., Särnstedt Gramnaes, E. och Enelo, J.-M. (2019). *Heder och samhälle. Det hedersrelaterade våldets och förtryckets uttryck och samhällets utmaningar*. Working Papers and Reports Social work. Rapport nummer 17. Örebro universitet.

Bengtsson, B. och Hertting, N. (2015). "Makten i den etnifierade staden – invandrarföreningar och lokal politik i Botkyrka". I: Bengtsson, B., Myrberg, G. och Andersson, R. (red.). *Mångfaldens dilemman – medborgarskap och integrationspolitik*. Malmö: Gleerups.

Borevi, K. (2002). *Välfärdsstaten i det mångkulturella samhället*. Uppsala: Acta Universitatis Upsaliensis.

Braga, A. och Weisburg, D. (2012). "The effects of "pulling levers" focused deterrence strategies on crime". *Campbell systematic reviews*. 2016:6.

- Braithwaite, J. (2011). ”The essence of responsive regulation”. *UBC Law Review*. Nummer 44.
- Brottsförebyggande rådet, Brå (2007). *Organiserat svartarbete i byggbranschen*. Rapport 2007:27. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.
- Brottsförebyggande rådet, Brå (2011). *Storskaliga skattebrott. En kartläggning av skattebrottslingens kostnader*. Rapport 2011:7. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.
- Brottsförebyggande rådet, Brå (2012). *Otillåten påverkan mot företag. En undersökning om utpressning*. Rapport 2012:12. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.
- Brottsförebyggande rådet, Brå (2016). *Kriminell infiltration av företag*. Rapport 2016:10. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.
- Brottsförebyggande rådet, Brå (2016). *Kriminella nätverk och grupperingar*. Rapport 2016:12. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.
- Brottsförebyggande rådet, Brå (2017). *Att förebygga och hantera påverkansförsök – en handbok*. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.
- Brottsförebyggande rådet, Brå (2018). *Orsaksanalys i lokalt brottsförebyggande arbete*. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.
- Brottsförebyggande rådet, Brå (2018). *Relationen till rättsväsendet i socialt utsatta områden*. Rapport 2018:6. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.
- Brottsförebyggande rådet, Brå (2019). *Tystnadskulturer. En studie om tystnad mot rättsväsendet*. Rapport 2019:10. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.
- Brottsförebyggande rådet, Brå (2019). *Penningtvättsbrott. En uppföljning av lagens tillämpning*. Rapport 2019:17. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.
- Brottsförebyggande rådet, Brå (2020). *Samverkan i lokalt brottsförebyggande arbete*. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

Brottsförebyggande rådet, Brå (2021). *Kartläggning och lägesbild i lokalt förebyggande arbete*. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

Brottsförebyggande rådet, Brå (2021). *Finansiering av terrorism – en studie av motåtgärder*. Rapport 2021:6. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

Brottsförebyggande rådet, Brå (2021). *Narkotikamarknader – en studie av smuggling, gatuförsäljning, internethandel och köpare*. Rapport 2021:10. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

Brottsförebyggande rådet, Brå (2022). *Välfärdsbrott mot kommuner och regioner – fel och oegentligheter bland företag och föreningar*. Rapport 2022:1.

Brottsförebyggande rådet, Brå (2022). *Tore 2 – en utvärdering av en myndighetsgemensam insats mot organiserad brottslighet i Södertälje*. Rapport 2022:2. Brottsförebyggande rådet, Brå.

Bäckström Lerneby, J. (2020). *Familjen*. Stockholm: Mondial.

Eliasson, T. (2016). ”Bankanställdas ursprungsland och egenföretagande bland utrikesfödda”. I: Bengtsson, B., Myrberg, G. och Andersson, R. (red.). *Mångfaldens dilemma – medborgarskap och integrationspolitik*. Malmö: Gleerups.

Finansdepartementet (2021). *Budgetproposition för 2022*. Proposition 2021/22:1.

Forkby, T. och Liljeholm Hansson, S. (2011). *Kampen för att bli någon: bilder av förorten och riskfyllda utvecklingsvägar i Göteborg*. Forskning och utveckling inom välfärdsområdet. Göteborgsregionens kommunalförbund.

Freiesleben, A. M. (2016). Et Danmark af parallelsamfund. *Segregering, ghettoisering och social sammanhaengskraft: parallelsamfundet i dansk diskurs 1968–2013 – fra utopi till dystopi*. Københavns Universitet. Köpenhamn: Humanistiska fakulteten vid Köpenhamns universitet.

Gerell, M., Hallin, P., Nilvall, K. och Westerdahl, S. (red.) (2020). *Att vända utvecklingen – från utsatta områden till trygghet och delaktighet*. Mapius 26. Malmö universitet.

- Hallin, P. O., Jashari, A., Listerborn, C. och Popoola, M. (2010). *Det är inte stenarna som gör ont. Röster från Herrgården, Rosengård – om konflikter och erkännande*. Mapius 5. Malmö publikationer i Urbana studier.
- Hartmann, A. och von Lampe, K. (2008). *The German world and the Ringvereine from the 1890s through the 1950s*. Global Crime.
- Holmqvist, M. (2017). *Leader communities: The consecration of elites in Djursholm*. New York: Columbia University Press.
- Hough, M., Jackson, J., Bradford, B., Myhill, A. och Quinton, P. (2010). "Procedural justice, trust and institutional legitimacy". *Policing: A Journal of Policy and Practice*. Nummer 4.
- Jackson, J., Bradford, B., Hough, M., Myhill, A., Quinton, P. och Tyler, T. R. (2012). "Why do people comply with the law? Legitimacy and the influence of legal institutions". *British Journal of Criminology*. Nummer 52.
- Justitiedepartementet (2020). *Regleringsbrev för budgetåret 2021 avseende Brottsförebyggande rådet*. Ju2020/04577 (delvis) Ju2020/01660.
- Khan, M. (2016). *A ethnographic investigation of Swara among the Pashtun people of Jalalavad, Afghanistan: exploring Sawara as a conflict settlement mechanism from the perspective of men*. Master thesis. Department of anthropology. University of Manitoba. Winnipeg.
- Kopsch, F. (2019). *En hyresmarknad i kris. Fortsätt lindra symptomen eller bota sjukdomen?* Stockholm: SNS förlag.
- Lagrådsremiss (2021). *Ett särskilt brott för hedersförtryck*. 22 december 2021.
- Länsstyrelsen Östergötland (2020). *Nationell kartläggning. Bortförda personer i en hederskontext samt barn som uppges vara gifta – under 2019*.
- Malmö stad (2021). *Yrkesgemensam handbok. För personal som möter personer utsatta för hedersrelaterat våld och förtryck*. Sociala resursförvaltningen.

Mazerolle, L., Cherney, A., Eggins, E., Hine, L. och Higginson, A. (2020). *Multiagency programs with police as a partner for reducing radicalization to violence*. *Campbell systematic reviews*. 2021:17.

Moeller, K. och Sandberg, S. (2017). "Debts and threats: Managing Inability to Repay Credits in Illicit Drug Distribution". *Justice Quarterly*. Nr 2.

Mohamed, A. (2018). "Min resa mellan två kulturer". I: Brinkemo, P. och Lundberg, J. (red.). *Klanen: individ, klan och samhälle från antikens Grekland till dagens Sverige*. Stockholm: Timbro förlag.

Myndigheter i samverkan mot den organiserade brottsligheten (2021). *Lägesbild*. Polismyndigheten. 2022-03-29.

Polisen (2015). *Utsatta områden – sociala risker, kollektiv förmåga och oönskade händelser*. Nationella operativa avdelningen (Noa), underrättelseenheten. Rapport.

Polisen (2021). *Lägesbild över utsatta områden. Regeringsuppdrag 2021*. Nationella operativa avdelningen (Noa).

Proposition 2006/07:80. *Bidragsbrottslag*.

de los Reyes, P. och Hörnqvist, M. (red.). (2017) *Bortom kravallerna: konflikt, tillhörighet och representation i Husby*. Stockholm: Stockholmia.

Rohe, M. och Jaraba, M. (2015). *Paralleljustiz. Zusammenfassung einer Studie im Auftrag des Landes Berlin, vertreten durch die Senatsverwaltung für Justiz und Verbraucherschutz*. Erlangen: Erlanger Zentrum für Islam & Recht in Europa. Berlin: Rodenstedt.

Salihu, D. (2021). *Tills alla dör*. Stockholm: Mondial.

Schell-Busey, N., Simpson, S., Rorie, M. och Alper, M. (2016). "What works? A systematic review of corporate crime deterrence". *Criminology and public policy*. Nummer 15:2.

SOU 2017:86. *Hyresmarknaden utan svarthandel och otillåten andrahandsuthyrning*.

SOU 2021:49. *Kommuner mot brott*.

- Tullverket (2020). *Lägesbild organiserad brottslighet 2020*. Dnr: ANA 2020–75.
- Tyler, T. R. (2006). *Why people obey the law*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Weber, M. (1994). *Political writings*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Weiner, M. (2011). “Religious freedom and the rule of the clan in muslim societies”. *The Review of Faith & International Affairs*. Nummer 9:2.
- Weiner, M. (2013). “Imagining the rule of law in nineteenth-century Britain: Liberal society and the dialectic of the clan”. *Erasmus Law Review*. Nummer 3/4.
- Weirup, L. (2021). *Gangsterparadiset. Så blev Sverige arena för gängkriminalitet, skjutningar och sprängdåd*. Stockholm: Forum.
- Wojkowska, E. (2006). *Doing justice: How informal justice systems can contribute*. United Nations Development Programme. Oslo Governance Centre.

Internetkällor

- Skolverket (2021). Statsbidrag för läxhjälp till huvudmän 2021. Datum: 2022-04-07 <https://www.skolverket.se/skolutveckling/statsbidrag/statsbidrag-for-laxhjalp-till-huvudman-2021>
- <https://polisen.se/om-polisen/polisens-arbete/penningtvatt/nationell-samordning-mot-penningtvatt-och-finansiering-av-terrorisism/#samordningsfunktion>
- <https://www.migrationsverket.se/Privatpersoner/Skydd-och-asyl-i-Sverige/Medan-du-vantar/Arbeta.html>
- https://www.researchgate.net/publication/301329834_The_illicit_tobacco_market_in_Sweden_-_from_smuggling_to_warehousing



Brottsförebyggande rådet/National Council for Crime Prevention

BOX 1386/TEGNÉRGATAN 23, SE-111 93 STOCKHOLM, SWEDEN

TELEFON +46 (0)8 527 58 400 ▪ E-POST INFO@BRA.SE ▪ WWW.BRA.SE