

Kommittédirektiv

Kommunernas ansvar för brottsförebyggande arbete

Beslut vid regeringssammanträde den 28 november 2019

Sammanfattning

En särskild utredare ska utreda och lämna förslag om hur kommunerna kan få ett lagstadgat ansvar för brottsförebyggande arbete. Brottsligheten behöver motverkas med effektiva brottsbekämpande metoder och ändamålsenlig lagstiftning. Samhället måste också bedriva ett brett och utvecklat förebyggande arbete mot brott och återfall i brottslighet och för att förhindra att unga involveras i kriminalitet. Kommunerna har en viktig roll i detta arbete och flera centrala brottsförebyggande verktyg finns inom den kommunala verksamheten.

Utredaren ska bl.a.

- beskriva och analysera verksamheter inom kommunerna som kan bidra till det brottsförebyggande arbetet,
- föreslå hur ett lagstadgat kommunalt ansvar för det brottsförebyggande arbetet bör utformas och vilka verksamheter som bör omfattas av ett sådant ansvar,
- lämna förslag som bidrar till att kommunerna på ett effektivt sätt kan fullgöra sitt ansvar för det brottsförebyggande arbetet.

Uppdraget ska redovisas senast den 15 juni 2021.

Brottslighetens konsekvenser är allvarliga för både samhället och enskilda

Brottsligheten medför negativa konsekvenser för såväl enskilda som för samhället i stort. Att drabbas av ett brott kan vara en traumatisk upplevelse och att bli utsatt för våld eller bevittna våld kan öka risken för olika former av fysisk och psykisk ohälsa, både på kort och på lång sikt. Brottsligheten kan även innebära negativa konsekvenser för personer som begår brott, exempelvis i form av sämre hälsa och ökad risk för självmord (Unga och brott i Sverige, Socialstyrelsen 2013). Barn och unga är en särskilt utsatt grupp, både som brottsoffer och i de fall barn eller unga är gärningspersoner.

Brottsligheten skapar också otrygghet i samhället och kan leda till att vissa områden blir mindre attraktiva för boende och för näringsidkare. Vidare visar forskning att brottslighetens ekonomiska konsekvenser för enskilda, näringsliv och samhälle är omfattande. En ung människa som hamnar i kriminalitet och utanförskap kan kosta samhället tiotals miljoner kronor. Kostnaderna för mäns våld mot kvinnor beräknas uppgå till flera miljarder kronor varje år (se t.ex. Nationell strategi mot mäns våld mot kvinnor och hedersrelaterat förtryck, [SOU 2015:55]).

Brottslighetens konsekvenser är inte jämnt fördelade i samhället, exempelvis är en mindre andel av befolkningen särskilt utsatt för brott. Brottsligheten drabbar även kvinnor och män på olika sätt. Exempelvis är kvinnor i högre grad utsatta för sexualbrott och våld i nära relationer medan män oftare utsätts för våld i offentliga miljöer. Kvinnor är också tydligt mer otrygga än män, samtidigt som män och pojkar är kraftigt överrepresenterade bland individer som begår brott. En del brott är också vanligare på vissa platser i Sverige. I områden som Polismyndigheten betraktar som särskilt utsatta förekommer i högre grad öppen narkotikahandel, bilbränder och skjutningar. Enligt Brottsförebyggande rådet (Brå) upplevs även ordningsproblem som nedskräpning, buskörningar och skadegörelse i högre utsträckning som ett problem i dessa områden (Relationen till rättsväsendet i socialt utsatta områden, 2018:6). Sådana omständigheter kan bidra till att otryggheten är mer utbredd i vissa områden med socioekonomiska utmaningar.

Brottsligheten anpassar sig till förändringar i omvärlden, utvecklas och antar nya former. Teknikutveckling och internationalisering möjliggör nya typer av brott och tillvägagångssätt samtidigt som den organiserade brottsligheten har gått mot mer avancerade brottsupplägg och en bredare samverkan mellan

kriminella aktörer (Rapport om allvarlig och organiserad brottslighet, Polismyndigheten 2017). De senaste åren har det också skett en ökning av det dödliga skjutvapenvåldet. Sådant våld är ofta relaterat till narkotika-brottslighet och konflikter i kriminella miljöer (Myndighetsgemensam lägesbild om organiserad brottslighet, 2019). Detta våld har också vid ett flertal tillfällen drabbat utomstående som varit på fel plats vid fel tidpunkt. Under senare år har även antalet individer i våldsbejakande extremistiska miljöer i Sverige ökat (Säkerhetspolisens årsbok 2017). Därutöver finns det sedan länge omfattande problem med brottslighet som exempelvis avser våld i nära relationer och sexuellt våld mot kvinnor. Utmaningar relaterade till brott finns i hela samhället, såväl i glesbygd och mindre orter som i storstadsområden.

Behovet av en utredning

Brottsligheten behöver motverkas med effektiva brottsbekämpande metoder och ändamålsenlig lagstiftning. Samhället måste också bedriva ett brett och utvecklat förebyggande arbete mot brott och återfall i brottslighet och för att förhindra att unga involveras i kriminalitet. Forskning visar även att polisiära insatser blir mer effektiva när de kombineras med insatser av social karaktär. Mycket finns därför att vinna på att arbeta brottsförebyggande, såväl när det gäller lidande och skadeverkningar för brottsutsatta som i fråga om resurser för samhället.

Det brottsförebyggande arbetet på nationell och regional nivå har stärkts de senaste åren. Ett nytt nationellt brottsförebyggande program – Tillsammans mot brott (skr. 2016/17:126) – har presenterats med det övergripande syftet att skapa förutsättningar för ett strukturerat och långsiktigt brottsförebyggande arbete i hela samhället. Det brottsförebyggande perspektivet har också betonats i exempelvis regeringens långsiktiga strategi för att minska och motverka segregation (Ku2018/01462/D), den nationella strategin mot terrorism (skr. 2014/15:146), den nationella strategin för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor (skr 2016/17:10) och regeringens samlade strategi för alkohol-, narkotika, dopings- och tobakspolitiken (skr 2015/16:86), den s.k. ANDT-strategin. Vidare har Brås ansvar för nationellt stöd och samordning förstärkts och länsstyrelserna har fått i uppdrag att stödja och bidra till regional samordning av brottsförebyggande arbete i länen. Vid Brå har även ett center (CVE) inrättats för att stödja det förebyggande arbetet mot våldsbejakande

extremism. Såväl Polismyndigheten som Kriminalvården bedriver också arbete med att utveckla de brottsförebyggande och återfallsförebyggande verksamheterna.

Det har emellertid återkommande framhållits att det finns behov av att fortsätta vidareutveckla det brottsförebyggande arbetet. Brå bedömer att detta arbete generellt sett är lågt prioriterat och att det finns ett stort behov av grundläggande kunskap om brottsförebyggande metoder (Förstärkt stöd till – och samordning av – det lokala brottsförebyggande arbetet 2015, Det brottsförebyggande arbetet i Sverige – nuläge och utvecklingsbehov 2018). Enligt Brå medför också avsaknaden av en lagstadgad skyldighet för kommunerna att arbeta brottsförebyggande på vissa håll stora svårigheter att få gehör för sådant arbete, och i praktiken kan det saknas förutsättningar för ett effektivt och kunskapsbaserat arbete. Enligt Brå kan en väg framåt vara att genom lagstiftning göra kommunerna skyldiga att arbeta brottsförebyggande (Det brottsförebyggande arbetet i Sverige – nuläge och utvecklingsbehov 2018 och 2019).

Kommunerna utgör tillsammans med Polismyndigheten kärnan i det lokala brottsförebyggande arbetet och det är viktigt att detta arbete bedrivs långsiktigt, effektivt och kunskapsbaserat. Kommunerna har ett lagstadgat ansvar för verksamheter som bidrar med viktiga och nödvändiga insatser i det brottsförebyggande arbetet. Det finns dock inget övergripande kommunalt ansvar för brottsförebyggande arbete och det brottsförebyggande arbetets omfattning, nivå och organisering i landets kommuner varierar. Detta förhållande påverkar även förutsättningarna för andra aktörer som bedriver förebyggande arbete, exempelvis Polismyndigheten, Kriminalvården och Statens institutionsstyrelse vars insatser ofta behöver samordnas med kommunala åtgärder. Detsamma gäller det civila samhällets organisationer och näringslivet som också är viktiga samverkansaktörer i det brottsförebyggande arbetet.

Riksdagen har i ett tillkännagivande till regeringen ställt sig bakom det som konstitutionsutskottet anfört om kommunernas roll i det brottsförebyggande arbetet. Enligt tillkännagivandet bör lagen förtydligas så att kommunerna får en uttalad uppgift att arbeta brottsförebyggande inom ramen för sina ansvarsområden (bet. 2017/2018:KU33 punkt 17, rskr. 2017/18:213).

Enligt regeringen ska det finnas förutsättningar i hela landet att förebygga brott och bryta en kriminell bana. De satsningar som gjorts på brottsförebyggande arbete nationellt behöver följas upp med åtgärder på lokal nivå. Kommunerna bidrar med viktiga och nödvändiga insatser i det brottsförebyggande arbetet. Mot bakgrund av detta är det angeläget att utreda hur ett lagstadgat brottsförebyggande ansvar för kommunerna bör utformas.

Uppdraget

Kommunernas ansvar för brottsförebyggande arbete behöver utredas

Kommunerna har en central roll i det lokala brottsförebyggande arbetet. Många kommuner bedriver också ett ambitiöst och engagerat arbete utifrån den lokala lägesbilden och i samverkan med polis och andra aktörer i lokalsamhället. Inom de kommunala verksamheterna finns ett flertal verktyg som kan bidra till ett effektivt och kunskapsbaserat lokalt brottsförebyggande arbete.

En av de viktigaste aktörerna är socialtjänsten som bl.a. ska verka för att förhindra att barn och unga far illa, verka för att barn och unga växer upp under trygga och goda förhållanden och ge råd, stöd och annat bistånd till familjer, enskilda och andra grupper som behöver det. Socialtjänsten har även i uppdrag att på olika sätt arbeta uppsökande och erbjuda grupper och enskilda sin hjälp. Att tidigt få kännedom om individer som löper risk för att utveckla allvarlig kriminalitet är en viktig del i det brottsförebyggande arbetet. Socialtjänsten ska även verka för att den som utsatts för brott och dennes närstående får stöd och hjälp, medverka i samhällsplaneringen och sörja för att personer med missbruk och beroende får den hjälp och vård de behöver. Socialtjänstens arbete mot missbruk och beroende är en viktig del i det brottsförebyggande arbetet, bl.a. mot bakgrund av kopplingen mellan våldsbrott och missbruksproblematik. Andra exempel på insatser som bidrar till det brottsförebyggande arbetet är föräldraskapsstöd, hembesöksprogram för förstagångsföräldrar, stöd och hjälp till barn som bevittnar våld eller andra övergrepp, stöd till personer som utsätts för hedersrelaterat våld samt insatser till individer för att de ska lämna kriminella grupperingar eller våldsbejakande extremistiska miljöer.

Skolväsendet bidrar också med viktiga insatser för det brottsförebyggande arbetet. En trygg skolgång och att gå ut skolan med goda kunskaper är en

stark skyddsfaktor och kan indirekt minska risken för kriminalitet och utanförskap. Att dras in i eller utsättas för kriminalitet kan vara tecken på att barn far illa. Skolpersonal har en skyldighet att anmäla misstankar om oro till socialnämnden. Detta kan bidra till att tidigt upptäcka barn och unga som far illa. Skolväsendets arbete att motverka kränkande behandling, arbetet med normer kring våld och maskulinitet och undervisning om brottslighet och dess konsekvenser kan också verka brottsförebyggande.

Även inom flera andra kommunala verksamheter kan insatser få brottsförebyggande effekter. Kommunerna ansvarar t.ex. för samhällsplanering och att med riktlinjer planera för bostadsförsörjning i kommunen. Risken för brott kan minska genom att ett brottsförebyggande perspektiv beaktas vid planering, utformning och underhåll av exempelvis bostadsområden, parker och torg. Kommunerna kan också förebygga och upptäcka ekonomisk brottslighet och andra missförhållanden genom tillsynen av alkohol, tobak och livsmedel och genom väl utarbetade rutiner och kontroller vid inköp av varor och tjänster. Därutöver kan kommunerna inom ramen för sin verksamhet även bidra med insatser för jämlika livsvillkor, social hållbarhet och integration samt inom ANDT-området, vilket på längre sikt kan ha betydelse för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet.

Polismyndigheten utgör tillsammans med kommunerna grunden i det lokala brottsförebyggande arbetet och har bl.a. i uppgift att förebygga, förhindra och upptäcka brottslighet. Polismyndigheten har i flera år utvecklat sitt brottsförebyggande arbete, bl.a. i syfte att i högre utsträckning anpassa verksamheten till den lokala lägesbilden och göra polisarbetet mer problemorienterat. Enligt regeringen är det viktigt att Polismyndigheten fortsätter detta utvecklingsarbete. Avsikten med att utreda kommunernas ansvar för brottsförebyggande arbete är inte att förändra Polismyndighetens brottsförebyggande uppdrag.

Samarbetet mellan kommun och polis i det brottsförebyggande arbetet är i regel formaliserat genom samverkansöverenskommelser och s.k. medborgarlöften. Denna samverkan är central för det lokala arbetet. Sedan 2015 finns också särskilda kommunpolis och områdespolis med uppdrag att samverka med kommunen och andra aktörer i lokalsamhället. För kommunerna har kommunpoliserna kommit att bli en tydlig kontaktyta mot Polismyndigheten. Kommunerna och Polismyndigheten samarbetar även

inom ramen för andra samverkansformer, exempelvis sociala insatsgrupper och SSPF - skola, socialtjänst, polis och fritid.

Utöver kommun och polis bidrar ett flertal andra aktörer till det lokala brottsförebyggande arbetet, bl.a. Kriminalvården och Statens institutionsstyrelse genom olika typer av behandlingsprogram och andra återfallsförebyggande insatser. Ekobrottsmyndigheten, Skatteverket och Tullverket är viktiga aktörer i det förebyggande arbetet mot ekonomisk brottslighet och landstingen bidrar genom verksamheter inom hälso- och sjukvården, bl.a. med insatser mot psykisk ohälsa, och i förekommande fall som huvudman för kollektivtrafiken. Det civila samhällets organisationer kan också bidra med viktiga insatser inom ramen för exempelvis idrottsföreningar, kulturföreningar och trossamfund. Näringslivet kan bidra både genom platsspecifika åtgärder mot brott och med jobb eller praktikplatser för unga. Enskilda individer kan delta i arbetet genom medverkan i exempelvis nattvandringar och grannsamverkan. Ordningstvakter och trygghetsvårdare kan också på olika sätt bidra till det brottsförebyggande och trygghetsskapande arbetet.

För samtliga dessa aktörer är kommunen en viktig samverkanspartner, och kommunerna behöver därför vara en tydlig motpart i det lokala brottsförebyggande arbetet. I vissa kommuner finns funktioner som särskilt avser brottsförebyggande arbete medan sådana befattningar helt saknas i andra. Ofta ingår det brottsförebyggande arbetet i ett bredare ansvar för säkerhet, krisberedskap eller folkhälsa. Enligt Brå (Det brottsförebyggande arbetet i Sverige – nuläge och utvecklingsbehov 2018) ansvarar drygt nio av tio lokala samordnare för i genomsnitt tre andra arbetsområden utöver de brottsförebyggande frågorna. Detta kan försvåra för kommunerna att uppträda som samarbetspart i det brottsförebyggande arbetet.

Kommunernas ansvar för brottsförebyggande arbete och vilka verksamheter som ett sådant ansvar bör omfatta behöver därför utredas. Det är angeläget att utredaren analyserar kommunens ansvar för brottsförebyggande arbete på såväl strategisk nivå som för enskilda insatser som kan bidra till detta arbete. Ett kommunalt ansvar för brottsförebyggande arbete kan utformas på olika sätt, exempelvis genom en särskild lag eller genom förändringar i befintlig lagstiftning. Det behöver analyseras vilka konsekvenser som valet av reglering kan få för såväl kommunernas brottsförebyggande arbete som det lokala brottsförebyggande arbetet i stort.

Det finns också skäl att överväga om viss verksamhet bör bedrivas i alla kommuner för att det brottsförebyggande arbetet i hela landet ska uppnå en viss nivå. Samtidigt måste kommunernas arbete även fortsättningsvis kunna vara flexibelt och anpassas till lokala förhållanden.

Utredaren ska därför

- beskriva och analysera verksamheter inom kommunerna som kan bidra till det brottsförebyggande arbetet,
- föreslå hur ett lagstadgat kommunalt ansvar för det brottsförebyggande arbetet bör utformas och vilka verksamheter som bör omfattas av ett sådant ansvar,
- analysera vilka konsekvenser ett kommunalt brottsförebyggande ansvar skulle innebära för kommunerna och för deras respektive verksamheter,
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Kommunernas ansvar i relation till andra aktörer i det brottsförebyggande arbetet

Mot bakgrund av att ett flertal aktörer bidrar i det lokala brottsförebyggande arbetet är det också angeläget att analysera vilken roll kommunerna bör ha i förhållande till andra offentliga och privata aktörer. Det handlar exempelvis om hur ett kommunalt brottsförebyggande ansvar förhåller sig till privata aktörer på välfärdsområdet, till exempel skolverksamheter som drivs av enskilda huvudmän. I detta sammanhang bör även samverkan i det lokala brottsförebyggande arbetet analyseras, inte minst samverkan mellan socialtjänsten, skolverksamheten och Polismyndigheten.

Utredaren ska därför

- utreda hur ett kommunalt lagstadgat ansvar för brottsförebyggande arbete förhåller sig till andra aktörer som bidrar i det brottsförebyggande arbetet,
- utreda och analysera kommunernas roll vad gäller samordning av det lokala brottsförebyggande arbetet i sin helhet.

Andra förslag som kan bidra till utvecklingen av det lokala brottsförebyggande arbetet

Det är angeläget att ett reglerat kommunalt ansvar för brottsförebyggande arbete får genomslag i hela landet. Utredaren ska därför lämna förslag som bedöms bidra till att lagstiftningen kan tillämpas på ett effektivt sätt. Sådana förslag kan handla om utbildning och vägledning eller andra insatser som bidrar till kommunernas kompetens inom det brottsförebyggande området, ökar användningen av bästa tillgängliga kunskap eller bidrar till att erfarenheter och ny kunskap tillgodogörs i metod- och verksamhetsutveckling. Andra områden kan vara utvecklat informationsutbyte, uppföljning av det brottsförebyggande arbetet, utvecklad lokal samverkan eller samarbete mellan kommuner vid kommunöverskridande seriebrottslighet eller placeringar av individer med skyddsbehov.

Utredaren ska därför

- lämna förslag som bidrar till att kommunerna på ett effektivt sätt kan fullgöra sitt ansvar för det brottsförebyggande arbetet,
- vid behov lämna andra förslag som kan stimulera utvecklingen av ett långsiktigt, effektivt och kunskapsbaserat lokalt brottsförebyggande arbete.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska redovisa förslagets konsekvenser i enlighet med bestämmelserna i kommittéförordningen (1998:1474). I detta ingår bl.a. att redovisa konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, samhällsekonomiska konsekvenser, konsekvenser för jämställdheten mellan män och kvinnor och eventuella konsekvenser för det kommunala självstyret. Om något av förslagen i betänkandet påverkar det kommunala självstyret, ska också de avvägningar som lett fram till förslagen särskilt redovisas. De förslag som lämnas ska därutöver analyseras utifrån individens intresse av skydd för den personliga integriteten.

Samhällsekonomiska konsekvenser ska beaktas löpande under utredningstiden. Om förslagen kan förväntas leda till kostnadsökningar för det allmänna, ska utredaren föreslå hur dessa ska finansieras. I redovisningen av ekonomiska konsekvenser ska beaktas att kommunerna redan genomför vissa brottsförebyggande insatser inom befintlig verksamhet. Åtgärder som inte genomförs till följd av nuvarande lagstiftning utgör dock en

ambitionshöjning, vilket måste beaktas enligt finansieringsprincipen. Utredaren ska också beakta de positiva samhällsekonomiska effekter som ett brottsförebyggande arbete kan medföra.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Uppdraget ska genomföras i samverkan med Polismyndigheten, Brå, Socialstyrelsen, Folkhälsomyndigheten, Kriminalvården, Skolverket, länsstyrelserna och Sveriges Kommuner och Landsting. Kunskap och synpunkter ska också inhämtas från Boverket, Ekobrottsmyndigheten, Skatteverket, Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor, Barnombudsmannen och representanter för det civila samhällets organisationer. Uppdraget ska genomföras i nära dialog med kommunerna, och för att få ett fördjupat kunskapsunderlag ska utredaren särskilt inhämta synpunkter och erfarenheter från företrädare för ett antal kommuner. Synpunkter och kunskap ska även inhämtas från andra aktörer som bedöms vara relevanta för uppdragets genomförande.

Utredaren ska ta del av och beakta kunskap på området samt göra de internationella jämförelser som bedöms vara relevanta. Utredaren ska även vid behov föreslå hur förslag som lämnas i betänkandet kan utvärderas.

Det är av stor vikt att ett samhällsekonomiskt perspektiv anläggs redan vid utformningen av förslagen. Viktiga ställningstaganden ska beskrivas liksom eventuella alternativa lösningar som övervägts samt motiveringar till varför dessa inte tagits vidare.

Brottligheten påverkar kvinnor och män och flickor och pojkar på olika sätt. Utredaren ska därför genomgående ha ett barnrätts-, ungdoms- och jämställdhetsperspektiv i de förslag som utformas och de analyser som genomförs. Statistik som utredaren redovisar ska vara köns- och åldersuppdelad. Om förslag som lämnas i betänkandet inte bedöms ha betydelse för jämställdheten mellan kvinnor och män, ska detta redovisas och motiveras.

Inom ramen för uppdraget ska utredaren verka för ökad medvetenhet och kunskap om brottsförebyggande arbete hos kommuner och andra aktörer. Detta ska ske i nära samverkan med Brå och länsstyrelserna. Utredaren ska utgå ifrån regeringens brottsförebyggande program – Tillsammans mot brott.

Utredaren ska beakta vad som framkommit av tidigare utredningar på området, exempelvis Tillsammans mot brott – prioriterade områden (Ju 2017:L) och Att bryta ett våldsamt beteende – återfallsförebyggande insatser för män som utsätter närstående för våld (SOU 2018:37). Utredaren ska också förhålla sig till och samverka med pågående utredningar och uppdrag av betydelse för uppdraget, exempelvis utredningen Framtidens socialtjänst (S 2017:03), uppdraget till Brå om informationsdelning i arbetet för att förebygga brott (Ju2019/03304/KRIM) och Kommunutredningen (Fi 2017:02).

Utredaren är oförhindrad att ta upp närliggande frågor som har samband med de frågeställningar som ska utredas, under förutsättning att uppdraget ändå bedöms kunna redovisas i tid.

Utredaren ska regelbundet informera Regeringskansliet (Justitiedepartementet) om sitt arbete.

Uppdraget ska redovisas senast den 15 juni 2021.

(Justitiedepartementet)