

REMISSYTTRANDE

2021-11-01

Dnr 0255/21

Er referens Ju2021/02425

Justitiedepartementet

103 33 Stockholm

Remissyttrande över betänkandet **Kommuner mot brott (SOU 2021:49)**

Brottsförebyggande rådet (Brå) har fått rubricerade betänkande på remiss och lämnar följande yttrande.

Ett lagstadgat kommunalt ansvar

Allmänt om förslaget

Brå välkomnar förslaget om ett lagstadgat kommunalt ansvar för det brottsförebyggande arbetet. Brå har också framfört behovet av en sådan lagstiftning i de senaste årliga rapporterna om det brottsförebyggande arbetet. Ett lagstadgat ansvar är framförallt viktigt för att stärka prioriteringen av det brottsförebyggande arbetet och för att undvika att det sätts åt sidan till förmån för annat arbete med ett lagstadgat ansvar.

Brå ser också positivt på att utredningen fokuserat på *hur* arbetet ska utföras och inte *vad* som ska göras, eftersom behovet av insatser i hög grad kan variera beroende på lokala problem och förutsättningar. Innebörden av lagförslaget förstärker vikten av att ha en välfungerande organisation, att arbeta kunskapsbaserat i samverkan och att brottsförebyggande arbete behöver bedrivas i Sveriges samtliga kommuner. Lever kommunerna upp till lagförslagets intentioner kommer de, tillsammans med andra viktiga aktörer, att ha goda förutsättningar att förebygga brott och öka tryggheten.

Brå föreslås ge stöd till kommunerna i arbetet med att uppfylla lagens krav, och Brå ser fram emot ett sådant uppdrag.

Definitionen av brottsförebyggande arbete

Utredningen har inte tagit fram en egen definition av brottsförebyggande arbete (s. 46) och inte heller tydligt pekat på någon befintlig definition som utgångspunkt för arbetet. Utredningen hänvisar dock till några olika, snarlika definitioner, utan att ange vilken definition som har mest relevans i förhållande till den nya lagstiftningen (s. 46, 74 och 125). Förutom att kommunerna lämnas utan vägledning riskerar avsaknaden av en definition göra lagstiftningen uddlös, då det mesta kan anses vara brottsförebyggande. En annan risk är att kommunerna i inledningsfasen gör egna definitioner vilket tar tid och kan resultera i spretiga tolkningar av lagen. Brå förordar att en tydlig definition används, och då den som beskrivs i *Samverkan i lokalt brottsförebyggande arbete* (Brå 2020); "Något som syftar till att förhindra att människor begår brott, genom att försöka påverka antingen vissa omständigheter i en situation där brott riskerar att ske, eller vissa personers benägenhet (motivation) att begå brott". Det är också den definition regeringen använt i sitt brottsförebyggande program *Tillsammans mot brott*.

Vidare råder det enligt Brås mening oklarhet i om utredningen gör en utvidgning av det brottsförebyggande arbetet till att också omfatta trygghetsskapande arbete. I betänkandet anförs att när utredningen använder begreppet brottsförebyggande arbete kan även

trygghetsskapande åtgärder ingå, och om skillnaden är av betydelse kommer detta anges” (s. 48).

I brist på en definition hade, slutligen, en mer ingående diskussion om preventionsnivåerna än den på s. 64–65 underlättat förståelsen för vilka insatser som förväntas. För att kommunerna ska leva upp till lagens intentioner bör det framgå att det är en tydlig förväntan att kommunerna arbetar brottsförebyggande på samtliga preventionsnivåer.

Lägesbild och analys

Enligt lagförslaget ska kommunen vartannat år ta fram en lägesbild som beskriver brottsligheten och dess konsekvenser inom kommunens geografiska område. Lägesbilden ska innehålla en kartläggning av brottslighetens art, omfattning och konsekvenser, en analys av kartläggningens resultat samt annan information av betydelse. Analys av resultat uppges vara en analys av orsakerna till och förutsättningar för brottsligheten. Med konsekvenser specificeras otrygghet och kostnader för brott. Det anges att det inte ska uppfattas som krav på att beskrivningen av brottsligheten och dess konsekvenser ska vara ”uttömmande och fullständig” men att det däremot är viktigt att den är ”allsidig och heltäckande”.

Det finns enligt Brås mening två problem med den föreslagna regleringen. Framför allt är det som begärs en alltför omfattande uppgift för kommunerna. Det är inte rimligt att kommunerna ska göra orsaksanalyser och beskriva konsekvenserna av all brottslighet och otrygghet i kommunen vartannat år. Orsaksanalyser bör i stället göras utifrån en prioritering av vilka problem som ska åtgärdas och konsekvensanalyser kan t.ex. ingå i underlag om beslut för vissa insatser som ska initieras. På så sätt begränsas arbetets omfattning väsentligt. Det är viktigt att kraven är rimliga så att det som regleras är möjligt att efterleva och att kommunernas resurser används på bästa sätt.

Den sammanvägda analysen av den insamlade kunskapen om brottsligheten och otryggheten i kommunen är däremot underdimensionerad i förslaget. Det räcker inte att enbart samla in indikatorer på brottslighet och se dessa som fakta. Indikatorerna kommer ofta peka i olika riktningar, de kommer inte ge hela bilden och de kommer att kräva tolkning. För att ta fram en lägesbild kommer det därför att krävas en grundlig analys av de insamlade indikatorerna som kräver särskild kompetens. En grundlig analys har stor betydelse för att arbetet ska få god kvalitet och påverkar vilken kompetens som kommer att behövas för att utföra arbetet.

Brå anser därför att 4 § bör begränsas till att innebära att kommunerna ska ta fram en lägesbild som beskriver brottsligheten inom kommunens geografiska område. Lägesbilden ska vara en sammanvägd analys av en kartläggning av brottslighetens omfattning, struktur och utveckling och annan information av betydelse. Om avsikten är att lagen även avses omfatta trygghetsskapande arbete bör otrygghet även uttryckligen framgå i bestämmelsen.

Den påföljande bestämmelsen i 5 § om att kommunerna, med lägesbilden enligt 4 § som underlag, ska besluta om en plan för vilka åtgärder som kommunen avser att vidta för att förebygga brott innefattar då enligt Brå att prioritera bland de brottsproblem som identifierats i lägesbilden, göra en analys av orsakerna till de problemen, välja åtgärder samt planera för genomförandet av dem. Allt i samverkan med samverkanspartner som exempelvis Polisen.

Samordnaruppdraget

För ett framgångsrikt brottsförebyggande arbete krävs att det avsätts tillräckligt med resurser. I förslaget sätts ingen gräns, varken uppåt eller nedåt, gällande omfattningen av den kommunala samordnarens (eller samordnarnas) tjänst. För att samordnaren i kommunen framgångsrikt ska kunna bedriva det tänkta arbetet bör det avsättas tillräckligt med tid för uppdraget. Vad som är en rimlig omfattning av en sådan tjänst varierar, och måste avgöras utifrån t.ex. kommunstorlek och problemnivå. I dag har drygt hälften av de kommunala samordnarna (i de kommuner där det finns samordnare) 25 procent eller mindre av sin arbetstid avsatt för de brottsförebyggande frågorna. Brå bedömer att det i

normalfallet inte är tillräckligt för att kunna bedriva ett systematiskt, förebyggande arbete. Den bedömning av uppdragets omfattning som gjorts för krisberedskapssamordnare kan ge en fingervisning om arbetets förväntade omfattning. Där anses minst 50 procent av en tjänst behövas för att kunna genomföra risk- och sårbarhetsanalys, planering, geografiskt områdesansvar, utbildning och övning, samt rapportering (MSB och SKL 2018). Samtidigt måste givetvis en bedömning av vilken omfattning som förväntas av tjänsten göras utifrån kommunens förutsättningar så att lägstanivån inte uppfattas som tillräcklig i kommuner som har ett större behov.

Konsekvenser av förslaget

Polisens roll

Även om den föreslagna lagstiftningen enbart ska reglera kommunernas ansvar så är det otvetydigt så att Polisen även fortsättningsvis kommer att vara en viktig samarbetspart i kommunernas brottsförebyggande arbete. Behovet av samarbete med Polisen kan sannolikt också öka med anledning av förslaget. I betänkandet diskuteras emellertid inte på vilket sätt Polisens arbete kan komma att påverkas av förslagen. Detta borde, om inte annars, utvecklas mer i avsnittet om konsekvenser.

Större fokus på utvärdering

Brottsförebyggande insatser i kommunal verksamhet är sällan utvärderade i en svensk kontext. Det gäller t.ex. föräldravandringar, orosamtal och specifika insatser beslutade i SIG-grupper. Däremot finns det mer kunskapsunderlag om effekter av situationella insatser, särskilt i en internationell kontext. Eftersom kommunerna bör prioritera insatser som genom utvärdering eller åtminstone erfarenhet kan antas vara effektiva behöver kunskapen om verkningfulla insatser ständigt utvecklas. Enligt Brås bedömning behandlar inte betänkandet i tillräcklig utsträckning frågan om hur kunskapen ska utvecklas så att kommunerna ges bättre underlag för att välja lämpliga och effektiva insatser.

Om det brottsförebyggande arbetet ska utvecklas och bli mer kunskapsbaserat behöver förslagets alla delar i högre grad betona utvärdering av insatser. Detta gäller såväl vad som sker vid de enskilda insatserna i form av uppföljning och utvärdering som vilket stöd som kan behöva ges och resurssättning för den delen av arbetet. Brå anser därför att 6 § bör innebära att kommuner minst vartannat år ska uppdatera lägesbilden enligt 4 § och följa upp eller utvärdera åtgärderna i åtgärdsplanen enligt 5 §.

Bidragsgivning till kommunernas brottsförebyggande arbete

Utredningen föreslår att Brå ska fördela 50 miljoner kr per år i ekonomiskt stöd till särskilda och tidsbegränsade brottsförebyggande insatser, som inte avser att uppfylla den föreslagna lagstadgade skyldigheten, efter ansökan från kommuner. I budgetpropositionen för 2022 aviseras 40 miljoner kronor för detta ändamål för år 2023. Det innebär uppskattningsvis att Brå årligen kan bevilja 2-4 miljoner kr i bidrag till 10-20 kommuner. Brå gör bedömningen att storleken på den tänkta bidragsgivningen långt ifrån täcker behovet. Det kan därför finnas anledning att överväga om dessa resurser istället kan läggas på annat än bidragsgivning till korta projekt och då vara till större nytta för kommunerna, exempelvis genom att utveckla kunskap om vad som fungerar i brottsförebyggande arbete. För att möta kommunernas behov av bidrag till projekt krävs det en betydligt större bidragsgivning. Socialstyrelsens bidrag, till ett urval kommuner, för arbetet i sociala insatsgrupper uppgår exempelvis till 250 miljoner kr per år. Om motsvarande resurser avsattes till stöd för det brottsförebyggande arbetet skulle det bidra till utveckling av arbetet inom flera områden, såsom exempelvis ekonomisk brottslighet, miljöbrott, organiserad brottslighet, våld i nära relation, bedrägerier och ordningsstörningar.

Inventering av kommunernas behov

I betänkandet berörs inte frågan om vilket stöd kommunerna kan behöva för att leva upp till lagens intentioner, inte heller något om förväntade kostnader för sådant stöd. I stället

föreslås att Brå tillsammans med länsstyrelserna ska utreda vilka stödbehov som finns. Vidare föreslås att en särskild expertgrupp ska inrättas. Expertgruppen ska skyndsamt kartlägga och analysera situationen vad gäller det brottsförebyggande arbetet i kommuner med särskilt utsatta områden samt identifiera eventuella behov av åtgärder från regeringens sida.

Brå genomför årligen en undersökning av det brottsförebyggande arbetet i kommunerna och har därigenom en god bild av vilka stödbehov som finns. Ett återkommande resultat från undersökningarna är att de kommuner som har en uppbyggd organisation, i hög utsträckning arbetar kunskapsbaserat och ligger långt fram i utvecklingen av det brottsförebyggande arbetet till stor del sammanfaller med städer med socialt utsatta områden. Brå har också i ett stödjande arbete med sju kommuner med socialt utsatta områden samlat forskare och de som arbetar med olika modeller i socialt utsatta områden (t.ex. EST, FAS-modellen och metodstöd mot social oro) för att överföra erfarenheterna och arbetssätten mellan kommunerna. Tillsammans med erfarenheterna från arbetet med GVI/Sluta skjut och det pågående arbetet med att ta fram ett metodstöd mot parallella samhällsstrukturer har Brå en god inblick i vilka behov som finns i olika kommuner.

Brå ställer sig tveksamt till att inrätta en särskild expertgrupp vid sidan av Brå och länsstyrelserna dels för att kunskap finns, dels för att den mer generella behovsinventeringen och den om de socialt utsatta områdena rimligen bör integreras med varandra.

Kraftigt ökat behov av stöd

Utredningen föreslår att Brå tillsammans med länsstyrelserna ges ett uppdrag att kartlägga och analysera kommunernas behov av strategiskt stöd med anledning av den nya lagens krav och lämna förslag på hur det stöd som ges idag kan anpassas för att tillgodose de behov som identifieras. Samma gäller för uppdraget att följa upp lagens tillämpning där Brå ska ges i uppdrag att skissa på ett system för uppföljningen och sedan ges i uppdrag att utföra den. I betänkandet föreslås en medelstildelning till Brå för de initiala utredande uppdragen som ska utgöra underlag för ytterligare uppdrag till myndigheterna. Regeringen har avsatt vissa medel för det i budgeten för 2022. De två framtida uppdragen förväntar sig utredningen kommer innebära kostnader som inte är täckta av nuvarande ramanslag och ska bli föremål för en dialog mellan myndigheten och regeringen. Det bör i det här sammanhanget noteras att de kommande uppdragen till Brå är viktiga hörnpelare för att lagens intentioner ska uppnås och att erforderliga resurser behöver avsättas i god tid.

I betänkandet nämns vidare att Brå och länsstyrelserna kan komma att behöva genomföra informationsinsatser och vidta andra nödvändiga förberedelser för att kommunerna ska göras redo för att arbeta enligt lagen. Informationsinsatser är första steget i en implementering av lagen som ska göra lagen känd framförallt hos kommunerna men kan också handla om insatser gentemot andra aktörer på samtliga nivåer. Informationsinsatser är kostnadsdrivande, och en kostnadsberäkning bör göras för Brås och länsstyrelsernas arbete.

Behovet av stöd från framförallt Brå och länsstyrelserna kommer alltså öka redan innan lagen träder i kraft. Det kan också förutsättas att behovet kommer att öka i takt med insikten och kunskapen om vilka krav lagstiftningen ställer. Många kommuner är förvisso väl insatta i grunderna för ett kunskapsbaserat arbete, men många är det inte.

Ikraftträdandet

Den nya lagen föreslås (i huvudsak) träda i kraft den 1 januari 2023. Brå anser att det finns risk för att den tid som Brå och länsstyrelserna har för att undersöka behoven och utvidga sin stödverksamhet är för kort. Stödet måste byggas upp både kortsiktigt för att ge information och stöd när lagen träder i kraft och på lång sikt för att vara hållbar och tillmötesgå nya och/eller utökade behov. Det ska genomföras under den korta perioden mellan att lagen beslutats och dess ikraftträdande. Vidare ska regeringen hinna ta ställning till Brås förslag och tilldela Brå de medel som behövs för att bygga upp och börja genomföra

stödet. Brå anser därför att ikraftträdandet bör skjutas fram ett år, eller i vart fall minst sex månader.

Detta yttrande avges av generaldirektör Kristina Svartz efter föredragning av Karin Svandberg. I beredningen har deltagit Jonas Trolle, Thomas Hvitfeldt, Daniel Vesterhav, Anna Horgby och hela enheten för utveckling av brottsförebyggande arbete.