

Kommunstyrelsen
Yttrande

Datum:
2021-10-20

Diarienummer:
KSN-2021-02085

Handläggare:
Anders Fridborg

Justitiedepartementet
ju.remissvar@regeringskansliet.se
ju.krim@regeringskansliet.se
Ert dnr: Ju2021/02425

Yttrande över remiss av Kommuner mot brott (SOU 2021:49)

Justitiedepartementet har remitterat utredningen Kommuner mot brott (SOU 2021:49) till Uppsala kommun för yttrande senast den 2 november 2021.

Utredningen har bland annat haft i uppdrag att föreslå hur ett lagstadgat kommunalt ansvar för det brottsförebyggande arbetet bör utformas. I betänkandet föreslås exempelvis att kommunerna ska kartlägga brottsligheten i sina områden och ta ansvar för samordning av det brottsförebyggande arbetet.

Nedan kommenteras utredningens förslag och bedömningar, enligt betänkandets disposition.

Sammanfattning

Uppsala kommun stödjer i huvudsak de i utredningen lagda förslagen. Uppsala kommun bedömer att förslaget är väl avvägt i förhållande till det ingripande som det innebär att tillföra det brottsförebyggande arbetet till kommunernas obligatoriska uppgifter. Utredningens förslag ligger till stor del är i linje med hur kommunen redan arbetar på området. Uppsala kommun anser att det är av vikt att kommunernas ansvar för brottsförebyggande arbete regleras i lag och att ersättning för uppgifterna utgår från staten.

Synpunkter på utredningens förslag och bedömningar

11.1 Regleringens form

Utredningens förslag: En ny lag införs som innebär att kommunerna ska bidra i samhällets brottsförebyggande arbete genom att utföra vissa närmare beskrivna uppgifter och ta visst ansvar för samordningen av det lokala brottsförebyggande

arbetet. Den nya regleringen ska ha form av lag och heta lagen om kommuners ansvar för brottsförebyggande arbete.

Uppsala kommun stödjer förslaget att en ny lag ska införas som tydliggör kommunens samordnande ansvar inom det lokala brottsförebyggande området och ålägger kommunen vissa uppgifter. Det kommer att gynna området som helhet och bidra till ett kunskapsutbyte mellan kommuner.

11.2 Lagens syfte och vissa begrepp

Utredningens förslag: Den nya lagens syfte ska vara att säkerställa att kommunerna arbetar med och tar ansvar för brottsförebyggande frågor på ett sätt som ökar förutsättningarna för effektivitet i samhällets brottsförebyggande arbete.

Uppsala kommun stödjer förslaget till lagens syfte. Kommunen utgör en viktig aktör i samhällets brottsförebyggande arbete och lagen kommer att bidra till en ökad effektivitet.

11.3.1 Lägesbild

Utredningens förslag: Kommunerna ska kontinuerligt kartlägga brottsligheten och dess konsekvenser inom kommunens geografiska område, analysera och komplettera resultatet samt sammanställa detta i en lägesbild.

Uppsala kommun stödjer huvudsakligen förslaget om att upprätthålla en lägesbild över brottsligheten. Den lägesbild som kommunen idag använder sig av stödjer sig på såväl kvantitativa som kvalitativa data. Viss sällanförekommande brottslighet kan visserligen variera stort och kvantitativa underlag kan påverkas mycket av enstaka händelser eller perioder som inte svarar mot en ihållande trend, men detta kan hanteras i analysen.

Vad som avses med brottslighetens *konsekvenser* är dock svårare att analysera, då orsakssambanden många gånger är osäkra. De ekonomiska kostnader som brottslighet medför är svåra att uppskatta, vilket även utredningens uppgift om att den samlade kostnaden för brottslighet i Sverige skulle motsvara någonstans mellan 133 och 488 miljarder kronor illustrerar.

Ännu svårare att uppskatta är konsekvenser i form av brottslighetens påverkan på otryggheten. I kommunens återkommande trygghetsundersökningar finns områden som har relativt låg oro för brott men jämförelsevis hög utsatthet för brott.

Vilka konsekvenser som brottsligheten innebär, vilka konsekvenser som bör följas upp och hur, samt orsakssambanden mellan brottslighet och trygghet är områden där kommunerna behöver stöd i form av vägledning och metodstöd.

11.3.2 Åtgärdsplan

Utredningens förslag: Utifrån lägesbilden ska kommunerna ta ställning till behovet av åtgärder för att förebygga brott och formulera detta i en åtgärdsplan.

Uppsala kommun stödjer förslaget till att formulera en åtgärdsplan, på det sätt det beskrivs i utredningen. Kommunen ser det som viktigt att utformningen av åtgärdsplanen lämnas till kommunerna, och att den kan integreras i kommunens befintliga styr- och ledningssystem.

11.3.3 Uppföljning av lägesbild och åtgärdsplan

Utredningens förslag: Kommunerna ska minst vartannat år uppdatera sin lägesbild och följa upp sin åtgärdsplan.

Uppsala kommun stödjer förslaget.

11.3.4 Samordningsansvar

Utredningens förslag: Kommunerna ska inom sitt geografiska område ta visst ansvar för samordningen av det lokala brottsförebyggande arbetet genom att verka för att överenskommelser om samverkan ingås med relevanta aktörer samt att strategiska brottsförebyggande frågor kan hanteras i ett råd bestående av de aktörer som är närmast berörda av arbetet.

Uppsala kommun stödjer huvudsakligen förslaget. Det är viktigt att kommunerna i enlighet med utredningens förslag får frihet att utforma rådet efter lokala förutsättningar. Det är också viktigt att deltagarna i rådet representeras på ledningsnivå för att kunna träffa överenskommelser. Att rådet skulle kunna inneha ett beslutsmandat som resoneras om i utredningen är dock tveksamt.

Rådet bör i detta avseende snarast kunna liknas vid den inriktande nivån i krisberedskapssystemet (se MSB, *Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar*), där parterna enas om en gemensam inriktning för arbetet utan något formellt beslutsmandat annat än för den egna verksamheten.

11.3.5 Samordningsfunktion

Utredningens förslag: Kommunerna ska ha en samordningsfunktion för brottsförebyggande frågor.

Uppsala kommun stödjer huvudsakligen förslaget. Det är viktigt att, som Uppsala kommun redan arbetar idag, ha tydligt avdelade resurser med mandat att samordna såväl internt arbete som externa kontakter. Det är också rimligt att kommuner utifrån behov kan välja hur stora resurser som fördelas till uppdraget.

Kommunen ställer sig dock mer tveksam till skrivningarna om samordningsfunktionens organisatoriska placering. Organisatorisk närhet till ledningen är inte avgörande för genomslaget för frågorna.

Samordningsfunktionens kompetens är naturligtvis viktig, som påpekas i utredningen. Här är det viktigt att utbildningssystem anpassas så att kommunernas ökande behov av formell kompetens på området kan tillgodoses.

11.3.6 Kommunledningens roll

Utredningens förslag: Kommunstyrelsen ska, om kommunfullmäktige inte beslutar om annat, ansvara för ledningen av kommunens brottsförebyggande arbete samt för att rapportera till kommunfullmäktige om arbetet.

Uppsala kommun stödjer förslaget. Brottsförebyggande arbete är ett ansvar för kommunen som helhet och bör rimligen hanteras av kommunstyrelsen. Likaledes är det rimligt att kommuner har friheten att besluta om annat.

11.5 Uppföljning av lagens tillämpning

Utredningens förslag: Brå ska ansvara för uppföljningen av lagens tillämpning. Regeringen ska ge Brå i uppdrag att i samråd med länsstyrelserna lämna förslag på hur ett system för uppföljning kan konstrueras.

Uppsala kommun stödjer delvis förslaget. Det är viktigt att en ny lag följs upp, men med de resonemang som förs i betänkandet blir uppföljningen som Brå och länsstyrelser föreslås göra i allt väsentligt en processutvärdering i stället för en effektutvärdering. Om kommunernas *implementering och tillämpning* av den föreslagna lagen följs upp och inte *vad arbetet med den föreslagna lagen leder till* kan det dröja onödigt länge innan lagens verkningsgrad blir tydlig och eventuella justeringar föreslås.

Det är naturligtvis, som påpekas i utredningen, svårt att löpande kunna följa olika konsekvenser som lagstiftningen får, och bedömningar av effekter är komplicerade att göra. Samtidigt åläggs kommunerna att i uppföljningen analysera orsakssamband och anpassa arbetet efter resultaten, vilket i allt väsentligt är detsamma som att bedöma effekterna av arbetet. Lagens syfte är också att kommunerna ska bedriva ett effektivt arbete, vilket förutsätter att effektiviteten går att följa upp.

Det är viktigt att den uppföljning som görs inte utformas till en detaljerad granskning av revisionskaraktär av kommuninterna processer, utan blir ett stöd för kommunernas utveckling inom området. Uppföljning kan med fördel ske i form av kunskapsutbyten, konferenser, seminarier och liknande för att gynna en lärande kultur inom området.

12.2.1 Strategiskt stöd

Utredningens förslag: Regeringen ska ge Brå i uppdrag att i samråd med länsstyrelserna kartlägga och analysera kommunernas behov av strategiskt stöd med anledning av den nya lagens krav samt lämna förslag på hur det stöd som myndigheten ger för närvarande bör anpassas. Eventuella behov av stöd från andra myndigheter som identifieras ska också redovisas.

Uppsala kommun stödjer förslaget. Brå lämnar redan stort och uppskattat stöd till kommunernas arbete genom bland annat seminarier, rapporter, statistik och metodstöd.

12.2.2 Operativt stöd

Utredningens bedömning: Det stöd som länsstyrelserna erbjuder kommunerna bör utvecklas med fokus på att ge kommunerna ett ytterligare operativt stöd att uppfylla den nya lagens krav. Stödet bör vara anpassat efter den enskilda kommunens behov och förutsättningar.

Uppsala kommun delar inte bedömningen. Länsstyrelsen är inte en operativ myndighet och har generellt sett små förutsättningar att lämna stöd till kommunen inom betänkandets område. Även med utvecklade förutsättningar är det en risk att länsstyrelsen blir ett mellanled för det stöd som Uppsala kommun behöver. Det kan i stället med fördel ske i kontakt direkt med berörda myndigheter.

12.3 Ekonomiskt stöd till brottsförebyggande åtgärder

Utredningens förslag: Kommunerna ska ges möjlighet att ansöka om bidrag för genomförandet av tidsbegränsade och väl motiverade brottsförebyggande åtgärder. Bidraget ska administreras av Brå.

Uppsala kommun stödjer förslaget. Även om det framgår av förslaget att bidragen ska vara tidsbegränsade är det viktigt att bidrag kan ges för en period som sträcker sig över en något längre period (två-tre år). Genomförandet av brottsförebyggande projekt kan vara tidsödande och omfattande till sin karaktär och kan av andra skäl kräva en uthållighet för att åstadkomma en förändring.

12.4 Kommuner med särskilt utsatta områden

Utredningens förslag: Regeringen ska tillsätta en expertgrupp i form av en särskild utredning eller ett tillfälligt inrättat organ inom Regeringskansliet med uppdrag att göra en särskild kartläggning och analys av situationen vad gäller brottsförebyggande arbete i kommuner med särskilt utsatta områden. Utifrån ett sådant underlag kan regeringen ta ställning till eventuella behov av åtgärder för att ytterligare stödja det brottsförebyggande arbetet i dessa områden. Uppdraget ska genomföras skyndsamt och i nära dialog med kommunerna i fråga.

Uppsala kommun stödjer förslaget. Polisens uppdelning i *utsatta områden* – *riskområden* – *särskilt utsatta områden* har generellt sett fått ett för stort genomslag på arbete i socialt utmanade områden, och det finns en uppenbar risk att resurser och uppmärksamhet i alltför stor utsträckning riktas dit, till andra behövande områdens förfång.

Betänkandets förslag att bistå regeringen med underlag för ytterligare beslut om åtgärder för stärkt brottsförebyggande arbete i dessa områden är dock något Uppsala kommun bedömer kan leda till bättre förutsättningar att komma tillrätta med den särskilda problematik som dessa områden uppvisar.

12.5 Frågor om informationsdelning

Utredningens bedömning: Den föreslagna lagen förutsätter inte att ett informationsutbyte avseende uppgifter om enskilda individer sker, varför regler om sekretess- och dataskydd inte aktualiseras.

Det är emellertid angeläget att förutsättningarna för att utbyta information mellan kommuner och andra aktörer inom det brottsförebyggande arbetet är tydliga och ändamålsenliga.

Uppsala kommun delar till viss del utredningens bedömning. Det är sant att de uppgifter som i lagförslaget åläggs kommunen går att hantera hjälpligt utan att regelverk kring sekretess- och dataskydd måste ses över, och att det med största sannolikhet går att byta mer information inom ramen för gällande lagstiftning. Samtidigt är det ett område där det finns ett behov av stöd, vägledning och riktlinjer från berörda myndigheter om hur sekretessbrytande bestämmelser bör tolkas, vilket såväl Brå som Socialstyrelsen enligt utredningens utsago konstaterar.

Den rapport Brå sammanställt med titeln *Informationsdelning mellan socialtjänst och polis, i brottsförebyggande arbete med barn och unga (Rapport 2021:2)* tar upp ett begränsat perspektiv på informationsdelning. Utmaningar finns rörande

informationsdelning till exempel också inom kommunen: kring mottagare av kommunalt försörjningsstöd, rörande assistansersättning och vid upphandlingar, för att nämna några.

Lagens syfte är att kommunerna ska bedriva ett effektivt brottsförebyggande arbete. Det bör övervägas vilka ytterligare åtgärder inom området informationsdelning som är nödvändiga för att uppfylla syftet.

13.1 Offentliga aktörer

Utredningens bedömning: Berörda offentliga aktörer bör bistå kommunerna i deras ansvar för det brottsförebyggande arbetet. De kan också ha anledning att se över sina arbetssätt för att säkerställa att det egna arbetet bedrivs på ett kunskapsbaserat och samordnat sätt.

Uppsala kommun delar bedömningen. Om kommunen får ett tydligare uppdrag att samordna det lokala brottsförebyggande arbetet är det inte mer än rimligt att offentliga aktörer som kan bidra också förväntas göra det.

De initiativ som tagits inte minst under det senaste året från bland annat Skatteverket, Ekobrottsmyndigheten och även Polismyndigheten kring bland annat välfärdsbrottsligheten har varit steg i rätt riktning.

13.2 Särskilt om polismyndigheten

Utredningens bedömning: Reformen innebär att även kommunerna kommer att ha ett lagstadgat ansvar för brottsförebyggande arbete. Detta bör ge dem och Polismyndigheten, som redan har ett sådant ansvar, goda förutsättningar för den samordning och samverkan som ett effektivt lokalt brottsförebyggande kräver.

Uppsala kommun delar till viss del utredningens bedömning. Det är självklart så att Polismyndigheten är den viktigaste samarbetsparten i det brottsförebyggande arbetet, men sedan polisens organisationsreform 2015 är kommunens samverkansytta med polisen den lokalpolisområdeschef och kommunpolis som ansvarar för kommunen. Samtidigt pågår mycket av polisens brottsförebyggande arbete mot välfärdsbrottslighet och annan ekonomisk brottslighet inom utrednings- och underrättelseverksamheterna, som är organiserade på andra nivåer inom myndigheten.

Uppsala kommun menar att samverkan med Polismyndigheten i brottsförebyggande frågor måste ske med hela myndigheten för att bli effektiv. De initiativ som nämnts under 13.1 ovan som samordnas av polisens Nationella Operativa Avdelning (NOA) är exempel på det.

14.1 Att bryta en kriminell bana

Utredningens bedömning: Att det inte finns särskilt organiserade avhopparverksamheter överallt i landet betyder inte att det är omöjligt för individer som vill bryta en kriminell bana att också göra det. Om det samhällsstöd som erbjuds dessa individer är tillräckligt och likvärdigt är emellertid frågor som det finns anledning att ställa och som kräver särskilda överväganden.

Som ett led i kampen mot den pågående gängkriminaliteten kan finnas skäl att överväga införandet av ett särskilt nationellt program för att säkerställa att

individer som vill upphöra med sådan kriminalitet ges möjlighet att göra det på ett snabbt och effektivt sätt.

Utredningens lagförslag skapar förutsättningar för att identifiera behov av lokala återfallsförebyggande åtgärder och för samverkan kring sådana åtgärder.

Uppsala kommun delar delvis utredningens bedömning. Det är ingen tvekan om att ett nationellt avhoppprogram kan vara en viktig faktor för att få fler att välja att lämna en kriminell livsstil. Det finns också många faktorer som talar för att en sådan verksamhet bör ha en nationell samordning, då den bland annat kan innebära att placera individer från rivaliserande miljöer i nya sammanhang och det bör undvikas att den placeringen sker i närheten av tidigare antagonister.

Avhoppverksamhet bör dock i kommunens mening kombineras med motiverande åtgärder. Det finns idag olika mer eller mindre beprövade och utvärderade metoder för att motivera till avhopp. En sådan metod är ”Sluta skjut” som tillämpats i Malmö och syftar till att minska det dödliga våldet samtidigt som det ska motivera individer att lämna den kriminella banan. Uppsala kommun har tillsammans med Kriminalvården och Polismyndigheten diskuterat möjligheterna att pröva metoden i kommunen och ser en fortsatt utveckling av liknande metoder samt metodstöd till aktörerna som en viktig del av etableringen av en avhoppverksamhet.

14.2 Utvärdering av reformen

Utredningens förslag: Regeringen ska ge Statskontoret i uppdrag att utvärdera reformen.

Uppsala kommun stödjer förslaget. Det är dock, vilket kommenterats ovan, viktigt att en utvärdering av lagens effekter inte genomförs alltför långt efter lagens införande.

Övrigt

Utöver vad som ovan anförts finns i utredningen förslag till ersättning för kommunernas utökade ansvar (s 234 f). Uppsala kommun stödjer förslaget till ersättning för kommunernas arbete utifrån denna lag.

Kommunstyrelsen

Erik Pelling
Ordförande

Lars Niska
Sekreterare