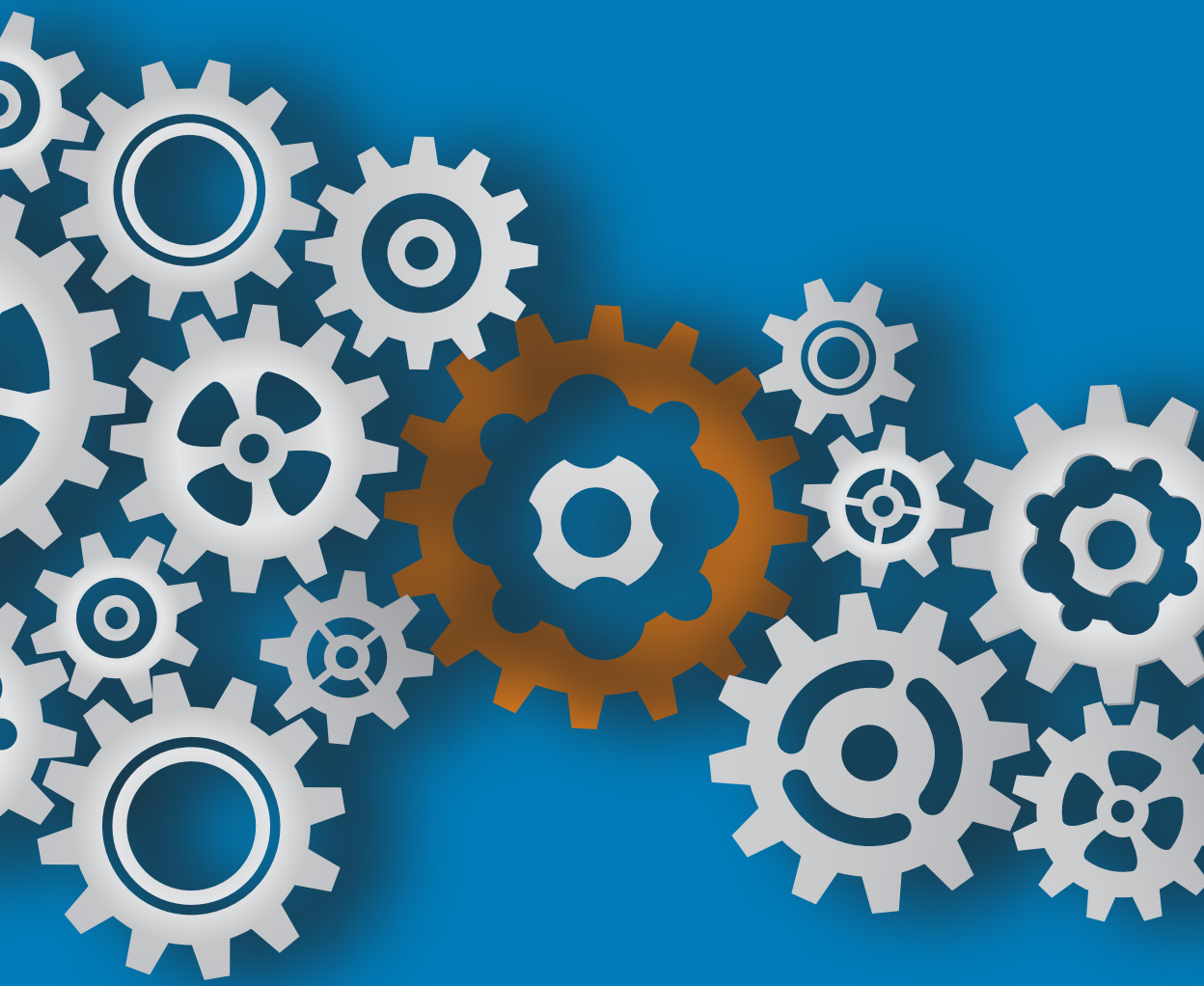
Kommuner mot brott



BETÄNKANDE AV
UTREDNINGEN OM
KOMMUNERNAS BROTTS-
FÖREBYGGANDE ANSVAR

STATENS OFFENTLIGA UTREDNINGAR

SOU 2021:49

Kommuner mot brott

Betänkande av Utredningen om kommunernas brottsförebyggande ansvar

Stockholm 2021

STATENS OFFENTLIGA UTREDNINGAR

SOU 2021:49

SOU och Ds finns på regeringen.se under Rättsliga dokument.

Svara på remiss – hur och varför
Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02).
Information för dem som ska svara på remiss finns tillgänglig på regeringen.se/remisser.

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet
Omslag: Elanders Sverige AB
Tryck och remisshantering: Elanders Sverige AB, Stockholm 2021

ISBN 978-91-525-0132-0 (tryck)
ISBN 978-91-525-0133-7 (pdf)
ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för Justitiedepartementet

Regeringen beslutade den 28 november 2019 att ge i uppdrag åt en särskild utredare att utreda kommunernas brottsförebyggande ansvar (dir. 2019:94). Till särskild utredare förordnades samma dag renhållningsarbetaren, tidigare kommunstyrelsens ordförande i Göteborg Ann–Sofie Hermansson.

Som sakkunniga i utredningen förordnades den 5 februari 2020 kanslirådet Andreas Egeryd Neuman (Justitiedepartementet), numera kanslirådet Cecilia Sköld Kordelius (Socialdepartementet), departementssekreteraren Cecilia von Schéele (Finansdepartementet), departementssekreteraren Hugo Wester (Utbildningsdepartementet), numera ämnessakkunnige Håkan Eriksson, (Infrastrukturdepartementet), departementssekreteraren Johannes Evers Gester (Arbetsmarknadsdepartementet) och numera kanslirådet Marcus Sverdén (Justitiedepartementet). Andreas Egeryd Neuman entledigades från sitt uppdrag den 23 september 2020 och kanslirådet Anders Persson (Justitiedepartementet) utsågs i hans ställe.

Som experter i utredningen förordnades den 5 februari 2020 utvecklingsdirektören Annika Eriksson (Statens institutionsstyrelse), brottsförebyggande samordnaren Annika Wågsäter (Länsstyrelsen Skåne), avdelningschefen Erik Höglund (Socialstyrelsen), tf. sektionschefen Fredrik Olausson (Kriminalvården), Greta Berg (Sveriges Kommuner och Regioner), polismästaren Håkan Jarborg Eriksson (Polismyndigheten), enhetschefen Karin Svanberg (Brottsförebyggande rådet), undervisningsrådet Maria Elmér (Skolverket), arkitekten Maria Eggertsen Teder (Boverket) och brottsförebyggande samordnaren Tor Lundberg (Länsstyrelsen Dalarna).

I utredningen har Anne Gulati varit huvudsekreterare från och med den 7 januari 2020, verksjuristen Maria Sertcanli varit utrednings-

sekreterare från och med den 17 februari 2020, kanslirådet Daniel Lindvall varit utredningssekreterare från och med den 30 november 2020 och enhetsadministratören Josefin Gibson varit biträdande sekreterare från och med den 16 mars 2020.

Arbetet har bedrivits i nära samarbete med sakkunniga och experter som i huvudsak ställer sig bakom utredningens överväganden och förslag.

Utredningen, som har tagit sig namnet Utredningen om kommunernas brottsförebyggande ansvar, överlämnar härmed sitt betänkande *Kommuner mot brott*, SOU 2021:49.

Utredningens uppdrag är därmed slutfört.

Stockholm i juni 2021

Ann-Sofie Hermansson

/Anne Gulati
Maria Sertcanli
Daniel Lindvall
Josefin Gibson

Innehåll

Sammanfattning **11**

Lättläst sammanfattning **21**

Summary **27**

1 Författningsförslag **37**

1.1 Förslag till lag om kommuners ansvar för brottsförebyggande arbete 37

1.2 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2016:1201) med instruktion för Brottsförebyggande rådet 40

DEL I Bakgrund

2 Inledning **43**

2.1 Utredningens uppdrag 43

2.2 Utredningens arbete 44

2.3 Några definitioner och avgränsningar 46

2.3.1 Brottsförebyggande och trygghetsskapande arbete 46

2.3.2 Utsatta områden 49

2.3.3 Avgränsningar 50

2.4 Betänkandets disposition 51

3 Brottsligheten – ett samhällsproblem 53

3.1 Brottslighetens utveckling 53

3.2 Brottslighetens geografi 56

3.3 Brottslighetens konsekvenser 58

4 Brottsligheten ska både bekämpas och förebyggas 63

4.1 Brottsbekämpning – en fråga främst för rättsväsendets myndigheter 63

4.2 Brottsförebyggande – en fråga för många aktörer 64

4.3 Brott förebyggs genom insatser på alla samhällsnivåer 67

5 Lokalt brottsförebyggande arbete är centralt 71

5.1 Historisk återblick 71

5.2 Några av det lokala brottsförebyggande arbetets insatsområden 75
5.2.1 Social prevention 75
5.2.2 Situationell prevention 78

5.3 Några av det lokala brottsförebyggande arbetets aktörer 81
5.3.1 Polismyndigheten 81
5.3.2 Andra myndigheter 83
5.3.3 Kommunerna 84
5.3.4 Näringslivet 87
5.3.5 Det civila samhällets organisationer 89
5.3.6 Enskilda individer 90

5.4 Det lokala brottsförebyggande arbetets arbetssätt och samverkansformer 91
5.4.1 Det kunskapsbaserade arbetssättet 91
5.4.2 Former för samverkan inom det brottsförebyggande arbetet 93
5.4.3 Särskilt om gängkriminalitet 97

5.5 Kunskap om lokalt brottsförebyggande arbete 99

6 Författningsöversikt 101

6.1 Den kommunala självstyrelsen 101

6.2 Kommunernas befogenhet enligt kommunallagen och särskilda föreskrifter om utökad befogenhet 102

6.3 Kommunernas skyldigheter enligt vissa specialförfattningar 103

7 Nordisk utblick 113

7.1 Danmark 113

7.2 Finland 118

7.3 Norge 120

7.4 Sammanfattande slutsatser 121

DEL II Överväganden och förslag

8 Utgångspunkter för utredningens överväganden och förslag 125

8.1 Brottsförebyggande arbete kan betyda många olika saker 125

8.2 Behovet av en reform 130

8.3 Förutsättningarna för en reform 134

8.4 En reform för hållbar utveckling 137

9 Kommunerna *kan* göra mycket för att förebygga brott .. 141

10 Vad *ska* kommunerna göra för att förebygga brott? 145

10.1 Inledning 145

10.2 Kommunerna ska arbeta på ett effektivt sätt 146

10.3 Kommunerna bestämmer själva vilka brottsförebyggande åtgärder som ska vidtas 149

10.3.1 Socialtjänsten 150

10.3.2 Skolan ... 153
10.3.3 Samhällsbyggnadsprocessen ... 154
10.3.4 Sammanfattande slutsatser ... 156

11 En ny lag införs om kommunernas ansvar för brottsförebyggande arbete ... 159

11.1 Regleringens form ... 159

11.2 Lagens syfte och vissa begrepp ... 161

11.3 Närmare om lagens innehåll ... 164
11.3.1 Lägesbild ... 164
11.3.2 Åtgärdsplan ... 170
11.3.3 Uppföljning av lägesbild och åtgärdsplan ... 172
11.3.4 Samordningsansvar ... 173
11.3.5 Samordningsfunktion ... 180
11.3.6 Kommunledningens roll ... 181

11.4 Samarbete mellan kommuner ... 183

11.5 Uppföljning av lagens tillämpning ... 185

12 Kommunerna bör erbjudas stöd ... 189

12.1 Inledning ... 189

12.2 Stöd att uppfylla den nya lagens krav ... 190
12.2.1 Strategiskt stöd ... 190
12.2.2 Operativt stöd ... 192

12.3 Ekonomiskt stöd till brottsförebyggande åtgärder ... 193

12.4 Kommuner med särskilt utsatta områden ... 196

12.5 Frågor om informationsdelning ... 198

13 Andra aktörer påverkas ... 203

13.1 Offentliga aktörer ... 203

13.2 Särskilt om Polismyndigheten ... 206

13.3 Näringslivet, det civila samhället och enskilda ... 208

14 Övriga frågor 211

14.1 Att bryta en kriminell bana 211

14.2 Utvärdering av reformen 217

14.3 Ytterligare utvecklingsmöjligheter 217

15 Konsekvenser av utredningens förslag 223

15.1 Kraven på konsekvensanalysen 223

15.2 Utredningens förslag 224

15.3 Konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet 224

15.4 Samhällsekonomiska konsekvenser 226

15.4.1 Möjliga besparingar av ett brottsförebyggande arbete 227

15.5 Konsekvenser för statlig verksamhet 229

15.5.1 Uppdrag till Brottsförebyggande rådet 229

15.5.2 Länsstyrelsernas stöd 231

15.5.3 Expertgrupp för kartläggning av behov av stöd till kommuner med särskilt utsatta områden 232

15.5.4 Uppdrag till Statskontoret 232

15.5.5 Övriga konsekvenser för den statliga verksamheten 232

15.6 Konsekvenser för kommunerna 233

15.6.1 Uppskattade kostnader för det brottsförebyggande arbete som bedrivs i dag 233

15.6.2 Uppskattade kostnader för kommunerna som följer av utredningens förslag 234

15.6.3 Övriga konsekvenser för kommunal verksamhet 237

15.7 Finansiering av utredningens förslag 237

15.7.1 Kommunalekonomisk ersättning enligt finansieringsprincipen 237

15.7.2 Förslag till finansiering 239

15.8 Ekonomiska konsekvenser för enskilda fysiska och juridiska personer ... 240

15.9 Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen ... 240
15.9.1 Den kommunala självstyrelsen begränsas ... 241
15.9.2 Kommunernas roll tydliggörs ... 242
15.9.3 Skäl för att inskränka den kommunala självstyrelsen ... 242
15.9.4 Möjliga alternativa lösningar som inte innebär en inskränkning av den kommunala självstyrelsen ... 243

15.10 Konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män ... 245

15.11 Övriga konsekvenser ... 245
15.11.1 Konsekvenser för möjligheten att nå de integrationspolitiska målen ... 245
15.11.2 Konsekvenser för barn och unga ... 246
15.11.3 Andra konsekvenser ... 247

16 Ikraftträdande ... 249

17 Författningskommentar ... 251

17.1 Förslaget till lag om kommuners ansvar för brottsförebyggande arbete ... 251

Referenser ... 261

Bilagor

Bilaga 1 Kommittédirektiv 2019:94 ... 275

Bilaga 2 Utredningens externa kontakter ... 287

Bilaga 3 Enkätundersökning ... 293

Sammanfattning

Uppdraget

Utredningens uppdrag har i korthet varit att

- 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 samt
- lämna förslag som bidrar till att kommunerna på ett effektivt sätt kan fullgöra sitt ansvar för det brottsförebyggande arbetet.

Av utredningens direktiv framgår att uppdraget inte är att överväga *om* det kommunala ansvaret för brottsförebyggande arbete ska lagstadgas utan att överväga och föreslå *hur* ett sådant lagstadgat ansvar bör utformas.

Utredningens arbete och utgångspunkter

Ramarna för **utredningens arbete**, i förhållande till uppdragets komplexitet och bredd, har ställt krav på avgränsningar. Bland annat har det inte varit möjligt att uppmärksamma frågor om regionernas roll i det lokala brottsförebyggande arbetet. Utredningen uppehåller sig i princip inte vid enskilda brottstyper men eftersom uppdraget ingår i regeringens 34-punktsprogram mot gängkriminalitet har frågor med sådan anknytning ägnats viss uppmärksamhet. Arbetet har försvårats av covid-19-pandemin, bland annat har utredningens möten i huvudsak fått ske digitalt. Dialoger har förts med ett 80-tal kommuner, representanter för myndigheter, näringsliv, civila samhällets

organisationer och ett antal berörda yrkesgrupper. Ett forskarseminarium har hållits och en enkät till landets samtliga kommunstyrelseordförande har genomförts. På så sätt har utredningen fått del av viktig information om hur det lokala brottsförebyggande arbetet bedrivs i dag och vad som, ur olika perspektiv, kan vara betydelsefullt framåt.

Inledningsvis kan konstateras att **brottsförebyggande arbete** är ett tvärsektoriellt begrepp som saknar en formell definition. I utredningens direktiv görs ingen definition av begreppet. Regeringens brottsförebyggande program *Tillsammans mot brott* utgår från en avgränsning som innebär att brottsförebyggande åtgärder är sådana åtgärder som syftar till att påverka omständigheter i själva situationen som gör att människor väljer att begå brott (situationell prevention) eller som syftar till att minska människors benägenhet att begå brott (social prevention). Polismyndighetens definition av begreppet utgår från det egna syftet med att vidta eller delta i en åtgärd. Brottsförebyggande rådets (Brås) årliga uppföljning av kommunernas brottsförebyggande arbete utgår från indikatorer som framför allt tar sikte på *hur* kommunerna bedriver och organiserar arbetet. Det brottsförebyggande arbetet handlar om att minska risken för att brott ska begås genom att adressera orsaker till och förutsättningar för brottsligheten. De frågor som aktualiseras är komplicerade, kunskapen utvecklas kontinuerligt och det finns utrymme för olika tolkningar och uppfattningar. Utredningen har mot denna bakgrund inte sett lämpligt eller nödvändigt att närmare avgränsa eller definiera vilken typ av åtgärder som ska anses ingå i begreppet brottsförebyggande arbete. I stället har utredningen fokuserat på frågan om vilka krav som i sammanhanget kan och bör ställas på alla kommuner.

När det gäller **behovet av den aktuella reformen** är det uppenbart att brottsligheten både behöver bekämpas och förebyggas samt att det finns utrymme att utveckla och intensifiera det förebyggande arbetet. Genom sin breda verksamhet och lokala förankring har kommunerna en viktig roll att spela. I utredningens direktiv hänvisas bland annat till Brås bedömning att det brottsförebyggande arbetet inte är tillräckligt prioriterat av kommunerna och till att de satsningar som gjorts nationellt på det brottsförebyggande arbetet behöver följas upp med åtgärder på lokal nivå. Utredningens bild är att kommunerna redan genomför en stor mängd brottsförebyggande

åtgärder, 97 procent av kommunstyrelseordförandena i utredningens enkät uppger att sådana åtgärder vidtas. Det kan finnas behov av ytterligare åtgärder men framför allt är det, enligt utredningens bedömning, angeläget att säkerställa att det brottsförebyggande arbete som bedrivs är effektivt i bemärkelsen att de resurser som satsas leder till så stor effekt som möjligt på målet för svensk kriminalpolitik – att minska brottsligheten och öka tryggheten. Ett effektivt brottsförebyggande arbete karakteriseras, enligt utredningen, av att det är rätt åtgärder som vidtas i förhållande till de problem som finns och att arbetet bedrivs kunskapsbaserat och samordnat.

I **förutsättningarna för reformen** ingår framför allt att situationen i landets 290 kommuner skiljer sig åt i väsentliga avseenden. Det är inte bara brottsproblemen som varierar utan även kommunernas förutsättningar och behov i övrigt ser helt olika ut. Det innebär, enligt utredningens uppfattning, att kommunerna måste ges stort utrymme att själva avgöra vilka brottsförebyggande åtgärder som ska vidtas.

För att åstadkomma en **hållbar utveckling** är det angeläget att anlägga ett helhetsperspektiv. För utredningens del innebär det bland annat att reformen bör betraktas i ett sammanhang med annat närliggande reform- och utvecklingsarbete. Det gäller också att så långt möjligt sätta de krav som ställs på kommunerna när det gäller det brottsförebyggande arbetet i relation till andra närliggande krav, och förutsättningar i övrigt, som gäller för den kommunala verksamheten.

En ny lag

Utifrån dessa utgångspunkter anser utredningen att det som alla kommuner kan och bör åläggas att göra för att förebygga brott inte handlar om att vidta vissa specifika brottsförebyggande åtgärder utan om att arbeta med och ta ansvar för de brottsförebyggande frågorna på ett sätt som främjar effektivitet i samhällets samlade brottsförebyggande arbete. Utredningen föreslår att det införs en ny lag som anger vilka krav som ställs på kommunerna. Lagen föreslås heta lagen om kommuners ansvar för brottsförebyggande arbete och träda i kraft den 1 januari 2023.

Socialtjänstlagen (2001:453), skollagen (2010:800) och plan- och bygglagen (2010:900) är exempel på lagar som har stor betydelse för kommunernas brottsförebyggande arbete. Dessa lagar innehåller redan såväl övergripande bestämmelser, som innefattar ett brottsförebyggande perspektiv, som mer specifika bestämmelser av direkt betydelse för arbetet. Dessutom pågår för närvarande ett omfattande reform- och utvecklingsarbete som inbegriper eller påverkar de brottsförebyggande frågorna inom alla de aktuella sakområdena. Utredningen ser därför inte ändamålsenligt att nu föreslå några ändringar i dessa lagar.

Lägesbild och åtgärdsplan

En central och nödvändig förutsättning för ett effektivt brottsförebyggande arbete är kunskap om de brottsproblem som ska förebyggas. Alla kommuner ska därför ta fram en lägesbild som beskriver brottsligheten och dess konsekvenser inom kommunens geografiska område. Eftersom förebyggande arbete handlar om att adressera orsaker till och förutsättningar för det fenomen som ska förebyggas ska lägesbilden, förutom en kartläggning, också innehålla en analys av bland annat orsakerna till de problem som identifieras. Kartläggningen ska även kompletteras med annan information av betydelse för beskrivningen av brottsligheten och de förutsättningar som gäller för att förebygga den.

Utifrån lägesbilden, och kunskap om vad som kan vara verkningsfullt när det gäller att förebygga de brottsproblem som identifierats, ska kommunen ta ställning till behovet av förebyggande åtgärder samt formulera det i en åtgärdsplan.

Arbetet ska följas upp kontinuerligt och minst vartannat år ska lägesbilden och åtgärdsplanen uppdateras och eventuellt revideras. I den mån det är möjligt och lämpligt bör arbetet integreras med annat analys- och planeringsarbete som kommunen är skyldig att utföra.

För att ta fram en adekvat lägesbild och åtgärdsplan krävs att kommunen samverkar med ett antal andra aktörer, särskilt gäller det Polismyndigheten. Ingenting hindrar att det görs gemensamma lägesbilder och åtgärdsplaner så länge lagstiftningens krav på kommunen är uppfyllda och kan följas upp.

Samordningsansvar

Det är många aktörer som har möjlighet att bidra i det brottsförebyggande arbetet. För att arbetet ska nå sin fulla potential är det angeläget att resurser och engagemang tas tillvara samt att insatser och processer är koordinerade med varandra. Kommunen ges ett särskilt ansvar för den lokala samordningen av arbetet. Ansvaret innebär att kommunen ska verka för att överenskommelser om samverkan träffas med relevanta aktörer samt att strategiska brottsförebyggande frågor hanteras i ett råd bestående av de aktörer som är närmast berörda av arbetet. Av överenskommelserna ska framgå med vilka syften och inom vilka områden som samverkan ska ske. I det strategiska rådet är kommunens brottsproblem samt behovet av förebyggande åtgärder och samordning viktiga frågor att diskutera. Det bör bestå av representanter för ledningsfunktioner och om det är ändamålsenligt kan rådet även behandla andra frågor än de brottsförebyggande.

Samordningsfunktion

I varje kommun ska det finnas en samordningsfunktion för det brottsförebyggande arbetet. Funktionens uppgifter ska bland annat vara att samordna och stödja kommunens interna arbete med brottsförebyggande frågor, fungera som kontaktpunkt för externa aktörer samt bidra till att information om brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet i kommunen sprids till invånare och andra som kan ha intresse av den.

Kommunledningen

Kommunledningens engagemang är en förutsättning för det brottsförebyggande arbetet. Det handlar bland annat om att ange ramar och skapa förutsättningar för arbetet samt att följa upp det. Den interna samordningen är en framgångsfaktor i arbetet och den är i allt väsentligt en fråga om styrning och ledning. Kommunstyrelsen, eller annan nämnd som fullmäktige särskilt bestämmer, ska ansvara för ledningen av kommunens brottsförebyggande arbete. Kommunfullmäktige ska kontinuerligt hållas informerat om arbetet.

Uppföljning och utvärdering

Utredningen föreslår att Brå kontinuerligt ska följa upp lagens tillämpning och att uppgiften ska framgå av myndighetens instruktion. Uppföljningen ska framför allt syfta till att inhämta kunskap som kan användas i det fortsatta utvecklingsarbetet. En särskild aspekt att belysa är hur andra aktörers agerande påverkar kommunernas möjligheter att uppfylla lagens krav. Brå ska, i samråd med länsstyrelserna, lämna förslag på hur ett sådant uppföljningssystem närmare bör vara konstruerat och hur det kan integreras med den uppföljning av det brottsförebyggande arbetet som Brå redan gör.

Statskontoret föreslås få i uppdrag att, längre fram, utvärdera reformen. Om kommunernas lagstadgade ansvar för brottsförebyggande arbete faktiskt lett till de önskade effekterna bör då vara en huvudfråga.

Stöd till kommunerna

Bidrag till brottsförebyggande åtgärder

Utredningen föreslår att kommunerna ges möjlighet att ansöka om bidrag för väl motiverade och tidsbegränsade brottsförebyggande åtgärder som de identifierat behov av men som de av resursskäl annars skulle ha svårt att genomföra. På så sätt kan staten stimulera och bidra till att ett aktivt brottsförebyggande arbete kommer till stånd överallt i landet. Brå föreslås administrera bidraget.

Strategiskt stöd

Det strategiska kunskapsstödet, som framför allt Brå ansvarar för, bör inriktas mot att hjälpa kommunerna att uppfylla den nya lagens krav. Utredningen föreslår att regeringen ger Brå i uppdrag att, i samråd med länsstyrelserna, kartlägga vilket stöd som kommunerna har behov av för att göra detta samt utifrån det lämna förslag på hur det stöd som myndigheten i dag erbjuder bör anpassas. Om det i kartläggningen framkommer behov av stöd från andra myndigheter bör även detta uppmärksammas.

Operativt stöd

Länsstyrelsernas stöd till kommunernas brottsförebyggande arbete bör utvecklas med inriktning på att erbjuda ett ytterligare operativt stöd. Stödet bör vara anpassat efter de behov som enskilda kommuner har för att kunna uppfylla den nya lagens krav.

Kommuner med särskilt utsatta områden

I många kommuner bedrivs ett aktivt brottsförebyggande arbete och den föreslagna lagens krav kan på flera håll förväntas redan vara helt eller delvis uppfyllda. Det gäller till exempel kommuner med områden som Polismyndigheten identifierat som särskilt utsatta. Samtidigt är det angeläget att staten gör allt som är påkallat och möjligt för att främja det brottsförebyggande arbetet i dessa områden. Det kan handla både om att ge stöd och att undanröja hinder för ett effektivt arbete. Under lång tid har en stor mängd åtgärder vidtagits, många åtgärder pågår för närvarande och många olika aktörer är inblandade. Utredningen föreslår mot denna bakgrund att regeringen tillsätter en fristående expertgrupp för att, skyndsamt och i nära dialog med de aktuella kommunerna, kartlägga den aktuella situationen och identifiera eventuella behov av ytterligare åtgärder från regeringens sida.

Frågor om informationsdelning

Den föreslagna lagens krav förutsätter inte ett utbyte av information som innehåller uppgifter om enskilda individer. Det innebär att reglerna om sekretess och dataskydd inte aktualiseras. Det finns emellertid kommuner som i sitt brottsförebyggande arbete önskar ett mer utvecklat informationsutbyte, där även personuppgifter ingår. Därtill är det uppenbart att många kommuner ser behov av stöd när det gäller tillämpningen av de aktuella regelverken och eventuellt även av förändringar i dem. Brå har haft regeringens uppdrag att undersöka förutsättningarna att dela information mellan olika aktörer i det brottsförebyggande arbetet. Brås redovisning bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

Finansiering

Utredningen föreslår bland annat att

- kommunerna kompenseras för de skyldigheter som följer av lagförslaget genom att anslaget för kommunalekonomisk utjämning höjs med en summa beräknad utifrån ersättningsmodellen för krisberedskapsarbetet,
- länsstyrelserna tillförs resurser för att kunna utveckla sitt operativa stöd till kommunerna och att
- Brå tillförs resurser för genomförandet av de förberedande uppdrag som utredningen föreslår.

Övriga frågor

Införandet av ett lagstadgat kommunalt ansvar för brottsförebyggande arbete påverkar och ställer krav även på **andra aktörer**. Offentliga aktörer som berörs av arbetet bör så långt möjligt bistå kommunerna med information och stöd i olika former. De kan också ha anledning att säkerställa att det egna arbetet uppfyller kraven på att vara kunskapsbaserat och samordnat. Samverkan mellan kommunerna och Polismyndigheten är central. Utredningens förslag innebär att båda dessa aktörer kommer att ha ett lagstadgat ansvar för brottsförebyggande arbete vilket bör ge goda förutsättningar för en fortsatt positiv utveckling av samverkan mellan dem. Kommande uppföljningar får visa om detta är en korrekt bedömning. Det är utredningens förhoppning att lagförslaget ska ge förutsättningar och incitament att ytterligare involvera även andra aktörer såsom näringslivet, det civila samhällets organisationer och enskilda i det lokala brottsförebyggande arbetet. Vad som är möjligt och lämpligt avgörs av den enskilda kommunen. Utvecklingen i detta avseende bör också vara en intressant fråga att belysa i uppföljningarna av lagens tillämpning.

Åtgärder för att förebygga återfall i brott utgör en viktig del av det brottsförebyggande arbetet och **möjligheterna att lämna en kriminell bana** uppmärksammas särskilt i utredningens direktiv. Behov av åtgärder eller samverkan inom detta område kan mycket väl komma att uppmärksammas i det arbete som den föreslagna lagen föreskriver. Därutöver kan det finnas anledning att överväga om det

stöd som samhället erbjuder den som vill lämna en kriminell bana är tillräckligt och likvärdigt samt vilket ansvar som kommunerna bör ha i sammanhanget. Dessa frågor kräver emellertid särskilda överväganden och behöver förhållas dels till den pågående översynen av socialtjänstlagen (2001:453), dels till beredningen av det förslag till en nationell samordningsstrategi för avhopparverksamhet som Kriminalvården, Polismyndigheten, Socialstyrelsen och Statens institutionsstyrelse tagit fram på regeringens uppdrag. Som ett led i kampen mot den pågående gängkriminaliteten kan, enligt utredningens bedömning, därtill finnas anledning att överväga införandet av ett särskilt, nationellt avhopparprogram för att säkerställa att individer som vill upphöra med sådan kriminalitet ges möjlighet att göra det på ett snabbt och effektivt sätt.

Under arbetets gång har det blivit tydligt att det brottsförebyggande arbetet engagerar och berör många olika aktörer. Utredningen har fått ta del av en stor mängd synpunkter på hur det brottsförebyggande arbetet kan utvecklas och inriktas och hur olika aktörer kan bidra till detta. Utifrån det uppmärksammar utredningen några **fortsatta utvecklingsmöjligheter**. Som ett sätt att ytterligare ta tillvara de möjligheter som finns, inspirera till fortsatt arbete och engagemang samt tydliggöra mål och prioriteringar kan finnas anledning för regeringen att ta fram en vidareutveckling av det brottsförebyggande programmet *Tillsammans mot brott*. I ett sådant program finns möjlighet att ge uttryck för mer offensiva och tydliga utvecklingsambitioner på området och det kan på så sätt utgöra ett värdefullt komplement till den nu aktuella lagstiftningen. På sikt kan också finnas anledning att överväga införandet av en lag om ansvar för brottsförebyggande arbete som omfattar all offentlig verksamhet. En sådan reglering skulle ytterligare kunna förbättra förutsättningarna för effektivitet i samhällets samlade brottsförebyggande arbete.

Lättläst sammanfattning

För att minska brottslighet kan man arbeta förebyggande.
Då försöker man minska riskerna i förväg
så att brotten inte ska bli till.
Sådant brottsförebyggande arbete
pågår i de flesta kommuner.

Uppdraget

Vårt uppdrag har varit att

- hitta och beskriva verksamheter i kommunerna
  som kan hjälpa till i det brottsförebyggande arbetet
- föreslå en lag som säger
  hur kommunerna ska arbeta brottsförebyggande
  och vilka delar av kommunen som ska ingå
- föreslå vilken hjälp som kommunerna bör få.

Vårt uppdrag ingår i regeringens
34-punktsprogram mot gängkriminalitet.

Vi har tagit reda på
hur kommunerna i Sverige arbetar brottsförebyggande i dag
och vad som är bra att fortsätta med.

Ingen har beskrivit exakt vad som menas med ordet
brottsförebyggande arbete.

Ofta brukar man skilja på
det som påverkar människors vilja att begå brott
och det som påverkar situationerna
där brott lätt kan uppstå.

Det handlar om att minska riskerna för att brott ska uppstå.
Vi har fördjupat oss i vilka krav som ska ställas på kommunerna.

Brottslighet behöver både bekämpas och förebyggas.
Det förebyggande arbetet kan bli bättre.
Här har kommunerna en viktig roll.
De flesta kommuner arbetar redan i dag med detta,
men det är viktigt att kommunernas brottsförebyggande arbete
är effektivt. Det vill säga
att de pengar som satsas gör så stor nytta som möjligt.

Målet är att minska brottsligheten och öka tryggheten.
Det är viktigt med samarbete
och att satsa pengarna på rätt saker
och att använda den samlade kunskap som finns.

Brottsligheten ser olika ut i landets kommuner.
Kommunerna ser också väldigt olika ut.
Därför är det viktigt att kommunerna får arbeta på olika sätt.
Vi måste också ta hänsyn till annat utvecklingsarbete
som pågår.

En ny lag

Vår utredning föreslår en ny lag
som ska beskriva på vilket sätt
Sveriges kommuner *måste* arbeta med detta.

Vi föreslår att lagen om kommuners ansvar för brottsförebyggande arbete ska börja gälla 1 januari 2023.

Vi föreslår inte några ändringar i några andra lagar.

Detta ska kommunerna göra

Alla kommuner ska ta fram en **lägesbild**,
som beskriver vilken brottslighet som finns i kommunen
och hur brottsligheten påverkar samhället.

Kommunerna ska undersöka och analysera
och försöka hitta orsaken till
de problem som de hittar.
För brottsförebyggande arbete handlar ju om
att förhindra att brott uppstår.

Kommunerna ska ta fram en **åtgärdsplan**
där de beskriver vad kommunen ska göra
för att minska risken för brott.

Detta arbete ska följas upp.
Minst vartannat år
ska kommunerna kontrollera
om lägesbilden och åtgärdsplanen fortfarande är aktuell.
Kanske behöver något ändras eller läggas till.
Kommunerna ska samarbeta med polisen.

Ansvar att leda arbetet

Alla kommuner ska försöka få andra att vara med i arbetet.
Kommunerna ska bjuda in
andra till ett brottsförebyggande råd.

I den gruppen bör olika chefer ingå
samt deltagare från till exempel polisen
och det kommunala bostadsbolaget.
Här ska det brottsförebyggande arbetet diskuteras.
Här ska man försöka förhindra brott.

Det är viktigt att det skrivs avtal
där det står hur samarbetet ska gå till.
Det ska stå vad som är målet
och inom vilka områden man ska samarbeta.

I alla kommuner ska det finnas en anställd person,
som arbetar med dessa frågor.
I stora kommuner kan man vara flera.
De som bor i kommunen ska kunna få information om arbetet.

Det är viktigt att kommunens ledning är engagerad i frågan.
De ska besluta om
hur det brottsförebyggande arbetet ska organiseras,
se till att det finns pengar och att arbetet följs upp.

Kommunstyrelsen bör ansvara för arbetet.
Kommunfullmäktige ska få information om arbetet.

Uppföljning

Vi föreslår att myndigheten Brottsförebyggande rådet (Brå)
får i uppgift av regeringen
att följa upp och undersöka hur den nya lagen fungerar.

Det blir särskilt intressant att undersöka
om kommunernas möjlighet att följa den nya lagen
påverkas av vad andra aktörer gör,
till exempel polisen.

Brå ska tillsammans med länsstyrelserna
lämna förslag till regeringen
på hur ett system för uppföljning kan se ut
och hur det passar ihop med det arbete
som Brå redan gör.

Myndigheten Statskontoret ska om några år få i uppgift
att se om denna nya lag minskade brottsligheten.

Stöd till kommunerna

När kommunerna bestämt vad de ska göra
kan de ansöka om pengar hos Brå.
De kan få pengar för sådant som de annars inte skulle ha råd med.

Brå ska även hjälpa kommunerna med kunskap och tips
om hur de kan arbeta brottsförebyggande.

Även länsstyrelserna ska kunna hjälpa kommunerna
att göra vissa saker
i det brottsförebyggande arbetet.

I vissa kommuner finns det områden
som polisen kallar för ”särskilt utsatta områden”.
Där finns det redan i dag ett brottsförebyggande arbete
där många är inblandade.
Vi föreslår att regeringen skapar en grupp av experter,
som tillsammans med de kommuner som har utsatta områden,
ska undersöka om det finns något mer som staten kan göra,
för dessa områden.

Vårt lagförslag innebär inte att personliga uppgifter
om enskilda människor
behöver delas mellan olika myndigheter,
till exempel polisen och kommunernas socialtjänst.
Brå har undersökt hur myndigheterna delar information.
Just nu arbetar Regeringskansliet
med den frågan.

Så ska arbetet betalas

Kommunerna kommer att få pengar från staten
för att kunna följa den nya lagen.

Länsstyrelserna kommer att få pengar från staten
för att kunna utveckla sitt stöd till kommunerna.

Brottsförebyggande rådet (Brå) kommer att få pengar från staten
för att kunna göra de uppdrag som vi föreslår.

Övriga frågor

Den nya lagen påverkar och ställer krav på andra aktörer,
till exempel polisen.
Det är viktigt att kommunerna och Polismyndigheten
hittar ett bra samarbete.

Vi hoppas att vårt lagförslag ska göra
att även andra aktörer bjuds in
till kommunernas brottsförebyggande arbete,
till exempel föreningar och företag.

Det finns många människor som vill sluta begå brott.
Det ska vara möjligt att lämna kriminalitet.
Den frågan har undersökts av andra utredningar.
Vi tycker att regeringen ska fundera på
att skapa ett nationellt program
som ska gälla i hela Sverige.
Det nationella programmet ska göra det möjligt
att lämna ett kriminellt gäng.

Vi har undersökt hur detta arbete kan utvecklas framöver.
Kanske behöver regeringen förnya sitt brottsförebyggande program
”Tillsammans mot brott”.
Det skulle kunna bli tydligare.
Om några år kanske vi också behöver en lag
som säger att all offentlig verksamhet,
all verksamhet som betalas av skattepengar,
måste arbeta brottsförebyggande.

Summary

The remit

In brief, the Inquiry's remit has been to:

- describe and analyse operations within the municipalities that may contribute towards crime prevention work,
- propose how a statutory municipal responsibility for crime prevention work should be drawn up and which operations should be covered by such a responsibility, and
- submit proposals that contribute towards the municipalities being able to discharge their responsibilities for crime prevention work in an effective manner.

The Inquiry's directive states that the remit is not to consider whether municipal responsibility for crime prevention work should be laid down in law, but to consider and propose how such a statutory responsibility should be drawn up.

The Inquiry's work and starting points

The framework for **the Inquiry's work**, in relation to the complexity and breadth of the remit, has imposed requirements for delimitations. For example, it has not been possible to deal with issues relating to the regions' role in local crime prevention work. The Inquiry does not, in principle, dwell upon individual types of crime, but since the remit is part of the Government's 34-point programme containing measures to combat gang crime, matters with such a focus have been given a degree of attention. The work has been hampered by the Covid-19 pandemic. For example, the Inquiry's meetings have mainly

been held digitally. Dialogues have taken place with around 80 municipalities, with representatives from government agencies, industry and civil society organisations, and with a number of relevant professional groups. A research seminar has been held, and a survey has been carried out with the chairs of all the country's municipal executive boards. In this way, the Inquiry has obtained important information about how local crime prevention work is carried out today, and about what may be significant in the future from various perspectives.

Initially, it can be noted that **crime prevention work** is a cross-sectoral concept which lacks a formal definition. The Inquiry's directive does not give a definition of the concept. The Government's National crime prevention programme Combating crime together is based on a delimitation whereby crime prevention involves actions that aim to influence circumstance within the actual situation which mean that people choose to commit crime (situational crime prevention) or which aim to reduce people's propensity to commit crime (social crime prevention). The Swedish Police Authority's definition of the concept is based on its own aims for taking or participating in an action. The Swedish National Council for Crime Prevention's annual review of municipalities' crime prevention work is based on indicators which primarily aim at how the municipalities carry out and organise their work. Crime prevention work involves reducing the risk of crime being committed by addressing the reasons and the circumstances behind criminality. The issues raised are complicated, knowledge is always developing, and there is scope for different interpretations and perceptions. Against this background, the Inquiry has not deemed it to be appropriate or necessary to further delimit or define which types of action should be included in the concept of crime prevention work. Instead, the Inquiry has focused on the question of which requirements can and should be placed on all municipalities in this context.

When it comes to **the need for the current reform**, it is clear that criminality needs to be both combatted and prevented, and that there is scope for developing and intensifying the preventive work. Through their broad operations and local basis, the municipalities have an important role to play. The Inquiry's directive refers to the Swedish National Council for Crime Prevention's assessment that crime prevention work is not sufficiently prioritised by the municipalities,

and that the initiatives carried out nationally in relation to crime prevention work need to be followed up with actions at local level. The Inquiry's view is that the municipalities already carry out a large number of crime prevention actions, with 97 percent of the chairs of municipal executive boards stating in the Inquiry's survey that such actions are taken. There may be a need for further actions, but – in the Inquiry's opinion – it is particularly important to ensure that the crime prevention work that is carried out is effective in the sense that the resources invested have as great an effect as possible on the objective of Swedish criminal policy: to reduce crime and increase people's safety. According to the Inquiry, effective crime prevention work involves the right actions being taken in accordance with the problems that exist, and the work being carried out in a knowledge-based and coordinated manner.

The **conditions for the reform** mainly involve the situation in the country's 290 municipalities differing in significant respects. It is not only the crime problems that vary; the municipalities' conditions and needs in general are also completely different. This means, in the Inquiry's opinion, that the municipalities must be given greater scope for deciding for themselves which crime prevention measures should be taken.

In order to achieve **sustainable development**, it is important to establish an overall perspective. In terms of the Inquiry, this means for example that the reform should be seen within a context that also includes related reform and development work. It also involves, as far as possible, imposing those requirements that are placed on the municipalities when it comes to crime prevention work in relation to other related requirements – and conditions in general – that apply to municipal operations.

A new law

Based on these starting points, the Inquiry is of the opinion that the things all municipalities can and should be obliged to do to prevent crime do not involve taking certain specific crime prevention measures; instead, they involve working with and taking responsibility for crime prevention issues in a way that promotes effectiveness in society's combined crime prevention work. The Inquiry proposes

that a new law should be introduced, specifying which requirements are placed on the municipalities. It is proposed that this should be called the Act on municipalities' responsibility for crime prevention work, and should enter into force on 1 January 2023.

The Social Services Act (2001:453), the Education Act (2010:800) and the Planning and Building Act (2010:900) are examples of laws that have great significance in terms of the municipalities' crime prevention work. These laws already include both overall provisions with a crime prevention perspective and more specific provisions of direct significance for this work. Extensive reform and development work is also currently being carried out which involves or affects crime prevention issues within all the areas in question. The Inquiry does not therefore consider that it is appropriate to propose any amendments to these laws at present.

Situation overview and action plan

One central and essential condition for effective crime prevention work is knowledge about the crime problems to be prevented. All municipalities should therefore draw up a situation overview that describes criminality and its consequences within the municipality's geographical area. Since preventive work involves addressing causes of and conditions for the phenomenon to be prevented, the situation overview should – in addition to mapping – also include an analysis of the causes behind the identified problems. The mapping should be supplemented with other information of significance for the description of criminality and the conditions that apply for preventing it.

Based on the situation overview, and on knowledge about what may be effective when it comes to preventing the identified crime problems, the municipality should take a position on the need for preventive measures and formulate this in an action plan.

This work should be continuously monitored, and at least every other year the situation overview and action plan should be updated and, if necessary, reviewed. Where possible and appropriate, this work should be integrated with other analysis and planning work that the municipality is obliged to carry out.

In order to produce an adequate situation overview and action plan, the municipality is required to work with a number of other players, particularly the Swedish Police Authority. Joint situation overviews and action plans could be produced, provided that the requirements placed by the legislation on the municipality are met and can be monitored.

Responsibility for coordination

Many players have the opportunity to contribute towards crime prevention work. In order for this work to reach its full potential, it is important that good use is made of resources and commitment, and that initiatives and processes are coordinated with each other. The municipality is given particular responsibility for local coordination of the work. This responsibility involves the municipality working to reach agreements on cooperation with relevant players and strategic crime prevention issues being dealt with within a council consisting of those players who are most closely affected by the work. These agreements should detail the aims and the areas within which cooperation should take place. Within the strategic council, the municipality's crime problems and need for preventive measures and coordination are important issues to discuss. The council should consist of representatives from management functions, and if appropriate the council can also deal with issues other than crime prevention.

Coordination body

Every municipality should have a coordination body for crime prevention work. The roles of this body should include coordinating and supporting the municipality's internal work with crime prevention issues, acting as a contact point for external players, and contributing towards information about criminality and crime prevention work within the municipality being shared with residents and others who may have an interest in this.

Municipal leadership

The commitment of municipal leadership is essential for crime prevention work. This includes specifying the frameworks and creating the right conditions for this work, and following up on it. Internal coordination is a success factor in this work, and is essentially a question of steering and leadership. The municipal executive board, or some other body as specifically determined by the municipal assembly, shall be responsible for leading the municipality's crime prevention work. The municipal assembly shall be kept informed about this work.

Monitoring and evaluation

The Inquiry proposes that the Swedish National Council for Crime Prevention should continuously monitor the application of the law, and that this remit should be detailed in the Council's instruction. Monitoring should particularly aim to obtain knowledge that can be used in ongoing development work. One particular aspect to highlight is how other players' actions affect the municipalities' opportunities to comply with requirements of the law. The Council shall, in consultation with the county administrative boards, submit proposals for how such a monitoring system can be designed in greater detail, and how it can be integrated with the monitoring of crime prevention work that is already carried out by the Council.

Later on, it is proposed that The Swedish Agency for Public Management should be tasked with evaluating the reform. The extent to which the municipalities' statutory responsibility for crime prevention work has actually led to the desired effects should then be a key issue.

Support for the municipalities

Grants for crime prevention measures

The Inquiry proposes that municipalities should be given the opportunity to apply for grants for well justified, time-limited crime prevention measures that they have identified a need for, but that would otherwise be hard to carry out due to resource limitations. In

this way, the Government can encourage and contribute towards active crime prevention work being carried out across the country. It is proposed that the Swedish National Council for Crime Prevention should administer these grants.

Strategic support

Strategic knowledge support – for which the Swedish National Council for Crime Prevention has particular responsibility – should be targeted towards helping the municipalities to comply with the requirements of the new law. The Inquiry proposes that the Government should task the Council, in consultation with the county administrative boards, with mapping the municipalities' need for support in order to do this, and – based on this – submitting proposals for how the support currently offered by the Council should be adapted. If this mapping reveals a need for support from other government agencies, this should also be highlighted.

Operational support

The county administrative boards' support for the municipalities' crime prevention work should be developed with a focus on offering additional operational support. This support should be adapted in line with individual municipalities' needs in order to comply with the requirements of the new law.

Municipalities with particularly vulnerable areas

Active crime prevention work is carried out in many municipalities, and in many places the requirements of the proposed law can already be expected to be fully or partially met. This applies, for example, to municipalities with areas that the Swedish Police Authority has identified as being particularly vulnerable. At the same time, it is important that the Government does everything required and possible to promote crime prevention work in these areas. This could involve providing support and clearing away obstacles to preventive work. Many actions have been carried out for a long time, many

actions are currently being carried out, and many different players are involved. Against this background, the Inquiry proposes that the Government should appoint an independent group of experts to promptly, and in close dialogue with the relevant municipalities, map the current situation and identify any need for additional measures from the Government.

Questions about sharing information

The requirements of the proposed law do not involve exchanging information that includes data about individuals. This means that the rules on confidentiality and data protection do not apply. However, some municipalities have requested more advanced exchanges of information in their crime prevention work, which may also include personal data. In addition, it is clear that many municipalities see a need for support in connection with the application of the current regulations, and possibly also with changes to these regulations. The Swedish National Council for Crime Prevention has been commissioned by the Government to investigate the conditions for sharing information between different players within crime prevention work. The Council's report is currently being prepared by the Government Offices'.

Financing

Among other things, the Inquiry proposes that:

- the municipalities are remunerated for the obligations resulting from the legislative proposal through an increase in the grant for economic equalisation for municipalities, with an amount calculated based on the remuneration model for emergency preparedness,
- the county administrative boards are given resources for developing their operational support for the municipalities, and
- the Swedish National Council for Crime Prevention is given resources for implementing the preparatory remit proposed by the Inquiry.

Other matters

The introduction of a statutory municipal responsibility for crime prevention work also affects and imposes requirements on **other players**. As far as possible, public sector players who are affected by this work should support the municipalities with various forms of information and support. There may also be good reason to ensure that their own work meets the requirements in terms of being knowledge-based and coordinated. Cooperation between the municipalities and the Swedish Police Authority is central. The Inquiry's proposal means that both these players will have a statutory responsibility for crime prevention work, which should provide good conditions for a continued positive development in their cooperation. Future follow-ups will show whether this is an accurate assessment. The Inquiry hopes that the legislative proposal will provide the right conditions and incentives for the further involvement of other players – such as industry, civil society organisations and individuals – in local crime prevention work. What is possible and appropriate will be determined by the individual municipality. Developments in this respect would also be an interesting issue to highlight when following up on the application of the law.

Actions to prevent a relapse into crime are an important part of crime prevention work, and particular attention should be paid in the Inquiry's directive to **the opportunities to leave a criminal path**. The need for action or cooperation within this area may very well be highlighted in the work prescribed by the proposed law. There may also be reason to consider whether the support offered by society to those wishing to leave a criminal path is sufficient and equal, and what responsibilities the municipalities should have in this context. However, these issues require specific consideration and need to be related both to the ongoing review of the Social Services Act (2001:453) and to the preparation of the proposal for a national desistance strategy that the Swedish Prison and Probation Service, the Swedish Police Authority, the National Board of Health and Welfare and the National Board of Institutional Care have drawn up on behalf of the Government. As part of the fight against ongoing gang crime, the Inquiry is also of the opinion that there may be grounds to consider introducing a specific national programme to

ensure that individuals who want to leave such a criminal group are given the opportunity to do so quickly and effectively.

During the course of the work, it has become clear that crime prevention work involves and affects many different players. The Inquiry has listened to a great many opinions on how crime prevention work can be developed and targeted, and on how different players can contribute towards this. Based on this, the Inquiry notes a number of **ongoing opportunities for development**. As one way to take further advantage of the opportunities that exist, inspiring continued work and commitment, and clarifying goals and priorities, there may be grounds for the Government to further develop the National crime prevention programme Combating crime together. Such a programme includes opportunities to express more aggressive, clearer ambitions for development within this area, and this could thus represent a valuable complement to the proposed legislation. In the long term, it may also be worth considering the introduction of a law on responsibility for crime prevention work that covers all public sector operations. A regulation of this type could further improve the conditions for effectiveness in society's overall crime prevention work.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag om kommuners ansvar för brottsförebyggande arbete

Härigenom föreskrivs följande.

Lagens syfte och tillämpningsområde

1 § I denna lag finns bestämmelser om kommuners ansvar för brottsförebyggande arbete.

2 § Kommuner ska bidra till att samhällets samlade brottsförebyggande arbete bedrivs på ett effektivt sätt genom att fullgöra de uppgifter som följer av denna lag.

3 § Bestämmelserna i denna lag syftar till att säkerställa att kommuner utifrån ett kunskapsbaserat underlag tar ställning till behovet av brottsförebyggande åtgärder och skapar förutsättningar för samordning av det brottsförebyggande arbetet inom kommunen.

Lägesbild och åtgärdsplan

4 § Kommuner ska ta fram en lägesbild som beskriver brottsligheten och dess konsekvenser inom kommunens geografiska område. Lägesbilden ska innehålla

1. en kartläggning av brottslighetens art, omfattning och konsekvenser,
2. en analys av kartläggningens resultat, samt
3. annan information av betydelse.

5 § Kommuner ska, med lägesbilden enligt 4 § som underlag, besluta om en plan för vilka åtgärder som kommunen avser att vidta för att förebygga brott.

6 § Kommuner ska minst vartannat år uppdatera lägesbilden enligt 4 § och följa upp åtgärdsplanen enligt 5 §.

7 § Arbetet med lägesbild och åtgärdsplan enligt 4 och 5 §§ bör i den utsträckning som det är möjligt och lämpligt integreras med analys- och planeringsarbete som sker i enlighet med annan författning.

Kommuners ansvar för samordning

8 § Kommuner ska inom sitt geografiska område ta ett ansvar för samordningen av det brottsförebyggande arbetet genom att verka för att

1. skriftliga överenskommelser om samverkan ingås med relevanta aktörer, och
2. strategiska brottsförebyggande frågor hanteras i ett särskilt forum (strategiskt råd).

9 § En överenskommelse om samverkan enligt 8 § 1 ska särskilt innehålla uppgifter om med vilka syften och inom vilka områden som samverkan ska ske.

10 § Ett strategisk råd enligt 8 § 2 ska ledas av kommunen. Rådet bör bestå av representanter för ledningsfunktioner hos de aktörer som ingår i rådet.

Samordningsfunktion

11 § I varje kommun ska det finnas en särskild samordningsfunktion för brottsförebyggande frågor.

12 § Samordningsfunktionen ska särskilt

1. samordna och stödja genomförandet av kommunens arbete enligt denna lag,

2. utgöra kommunens kontaktpunkt i förhållande till externa aktörer, och

3. bidra till att information om det brottsförebyggande arbetet sprids till kommunens invånare och andra som kan ha intresse eller behov av den.

Kommunledning

13 § Kommunstyrelsen, eller den nämnd som kommunfullmäktige beslutar, ansvarar för ledningen av kommunens brottsförebyggande arbete och för att kontinuerligt rapportera om det brottsförebyggande arbetet till kommunfullmäktige.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2024 i fråga om 5 § och i övrigt den 1 januari 2023.

1.2 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2016:1201) med instruktion för Brottsförebyggande rådet[1]

Regeringen föreskriver att det i förordningen (2016:1201) med instruktion för Brottsförebyggande rådet ska införas en ny paragraf, 4 a §, av följande lydelse.

4 a § Brottsförebyggande rådet ska ansvara för uppföljningen av tillämpningen av lagen (0000:000) om kommuners ansvar för brottsförebyggande arbete.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2023.

[1] Senaste förordningen i ämnet 2017:1159.

DEL I
Bakgrund

2 Inledning

2.1 Utredningens uppdrag

Direktivet för utredningens uppdrag beslutades vid regeringssammanträdet den 28 november 2019. Utredningens uppdrag har bestått i att utreda hur kommunerna kan få ett lagstadgat ansvar för brottsförebyggande arbete. Utredningen ska enligt direktivet bland annat

- 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 samt
- lämna förslag som bidrar till att kommunerna på ett effektivt sätt kan fullgöra sitt ansvar för det brottsförebyggande arbetet.

Av utredningens direktiv framgår att uppdraget inte är att överväga *om* det kommunala ansvaret för brottsförebyggande arbete ska lagstadgas utan att överväga och föreslå *hur* ett sådant lagstadgat ansvar bör utformas. Utredningens uppdrag ingår i regeringens så kallade 34-punktsprogram mot gängkriminalitet. Av direktivets utformning framgår emellertid att någon begränsning till förebyggande av gängkriminalitet inte är avsedd. I vissa avsnitt, när utredningen finner skäl för det, kommer dock frågor om gängkriminalitet att behandlas särskilt. Direktivet återges i sin helhet i bilaga 1.

2.2 Utredningens arbete

Utredningens arbete påbörjades i början av 2020 och har huvudsakligen bedrivits under covid-19-pandemin. Det innebär att möten och dialoger i allt väsentligt genomförts digitalt eller i vissa fall skriftligt samt att några internationella studiebesök inte varit möjliga att genomföra. Det brottsförebyggande arbetet berör många olika sakområden och många andra tvärsektoriella frågor. Det är också ett område som involverar och engagerar många olika aktörer och individer. Trots de begränsningar som utredningstiden och pandemin inneburit har utredningen lagt vikt vid att sätta sig in i hur det lokala brottsförebyggande arbetet fungerar i praktiken och att få frågan om ett lagstadgat kommunalt ansvar för brottsförebyggande arbete belyst ur så många perspektiv som möjligt. Tiden har emellertid inte tillåtit fördjupande dialoger i enskilda frågor.

Till sin hjälp i utredningsarbetet har utredningen haft en grupp av sakkunniga och experter från Regeringskansliet respektive ett antal myndigheter. Möten med denna grupp har hållits vid åtta tillfällen och sekretariatet har därutöver haft ett flertal kontakter med enskilda deltagare och i vissa fall även med deras organisationer. Utredningen har också satt samman och tagit hjälp av en referensgrupp bestående av representanter från ett antal andra myndigheter, näringslivet och organisationer inom det civila samhället. Det har hållits två möten med referensgruppen och utredningen har därtill fått in skriftliga yttranden från gruppen i vissa frågor. Ett forskarseminarium har anordnats på temat: Vad bör samhället satsa på i det brottsförebyggande arbetet – och vad kan eller bör alla kommuner åläggas att göra? Deltagare vid seminariet och övriga forskare som utredningen har haft kontakt med framgår av bilaga 2. Med hjälp av Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) och dess nätverk har utredningen på ett effektivt sätt kunnat föra dialog med flera kommunala yrkesgrupper som är särskilt berörda av arbetet såsom brottsförebyggande samordnare, samhällsbyggnadschefer, skolchefer och socialchefer. För att få frågan om kommunernas brottsförebyggande arbete belyst ur ett beslutsfattarperspektiv har utredningen genomfört en enkät till landets samtliga kommunstyrelseordförande, se bilaga 3. Små kommuner liksom kommuner med områden som Polismyndigheten identifierat som särskilt utsatta arbetar med brottsförebyggande frågor under särskilda förutsättningar och utredningen har därför haft

dialog med det nationella nätverket för mindre kommuner – SmåKom – och med ett antal kommuner i båda dessa kategorier.

Frågor av betydelse för utredningens uppdrag har samtidigt hanterats i en rad andra sammanhang. Det gäller till exempel andra statliga kommittéer och utredningar såsom Trygghetsberedningen, Utredningen Framtidens socialtjänst, Jämlikhetskommissionen, Kommunutredningen, Ordningsvaktsutredningen och En nationell samordnare för Agenda 2030.[1] Det gäller också särskilda regeringsinitiativ såsom uppdraget till Kriminalvården, Polismyndigheten, Socialstyrelsen och Statens institutionsstyrelse att ta fram ett nationellt avhopparprogram, uppdraget till Skolverket och Socialstyrelsen om tidiga och samordnade insatser för barn och unga, Boverkets uppdrag att undersöka förutsättningarna för stärkt platssamverkan, uppdraget till Brottsförebyggande rådet (Brå) om informationsdelning i arbetet för att förebygga brott, regeringens förnyade strategi för politiken avseende alkohol, narkotika, dopning, tobak och nikotin samt spel om pengar (ANDTS), regeringens proposition med förslag till åtgärder för att förebygga våld och andra övergrepp i nära relationer samt andra initiativ bland annat inom ramen för regeringens 34-punktsprogram mot gängkriminalitet och kopplat till brottsbekämpningen i övrigt.[2] Utredningen har fört dialog med företrädare för flera av dessa arbeten och även i övrigt försökt följa utvecklingen i syfte att kunna förhålla sig till vad som framkommit liksom till de nya initiativ som tagits under utredningstiden.

Bland annat med hjälp av länsstyrelsernas brottsförebyggande samordnare har utredningen kunnat genomföra dialoger med sammanlagt ett 80-tal kommuner. Dialogerna har varit inriktade på att få en bild av hur kommunerna hanterar de brottsförebyggande frågorna i dag och vilka möjligheter och utmaningar i arbetet som de upplever. Kommunerna har själva avgjort vilka som deltagit vid mötena och utredningen har fått träffa tjänstepersoner på såväl handläggar- som chefsnivå samt politiker. Vid flera av dialogmötena har även kommunpoliser deltagit. Utredningen har velat ge utrymme för kommunernas egna erfarenheter och reflektioner och har därför avstått från att använda en intervjuguide eller annan strukturerad form för dialogerna. Det innebär att slutsatserna från dem huvudsakligen

[1] Dir. 2020:32; SOU 2020:47; SOU 2020:46; SOU 2020 :8; SOU 2021:38; dir. 2020:17.
[2] Ju2019/02027, Ju2010/02161, Ju2016/03810, Ju2018/03621 (delvis) och Ju2018/03622 (delvis); U2017/01236, U2020/00363; Fi2021/00763; Ju2019/03304; prop. 2020/21:132; prop. 2020/21:163.

utgör utredningens egen bedömning av vad som framkommit. För en sammanställning av externa kontakter som utredningen har haft, se bilaga 2.

2.3 Några definitioner och avgränsningar

2.3.1 Brottsförebyggande och trygghetsskapande arbete

Brott är enligt brottsbalken (1962:700) en gärning som är beskriven i balken eller i annan lag eller författning och för vilken straff är föreskrivet (1 §).

Med begreppen förebyggande och prevention avses att vidta åtgärder för att undvika att något oönskat ska hända i framtiden. Utredningen använder båda begreppen synonymt. Att förebygga brott kan innebära aktiviteter av en mängd skilda slag. Brottsförebyggande arbete är därför ett begrepp som kan betraktas ur flera olika perspektiv och som har beröringspunkter med många verksamhetsområden. Några närliggande begrepp är trygghet, trygghetsskapande arbete och säkerhet. Nedan följer en introduktion till dessa begrepp samt en redogörelse för de huvudsakliga avgränsningar som utredningen väljer att göra.

Begreppet brottsförebyggande arbete definieras inte i utredningens direktiv men i det nationella brottsförebyggande programmet *Tillsammans mot brott*,[3] gör regeringen samma avgränsning som Brå, Polismyndigheten och SKR gör i boken *Samverkan i lokalt brottsförebyggande arbete*. Avgränsningen fokuserar på den brottsliga handlingen och brottsförebyggande åtgärder avser då åtgärder där det finns ett uttalat syfte att motverka att brott begås. I *Samverkansboken* beskrivs brottsförebyggande så här:

> 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.[4]

Polismyndigheten har enligt lag i uppgift att förebygga brottslig verksamhet (2 § 1 polislagen [1984:387]). Lagens förarbeten innehåller inte någon närmare definition av vad som avses med brotts-

[3] Skr. 2016/17:126.
[4] Brå (2020g), s. 94.

förebyggande arbete utan beskriver i allmänna ordalag att det är fråga om sådan verksamhet som är riktad till personer som inte är föremål för rättsväsendets åtgärder på grund av brott. Några exempel anges såsom skolundervisning och annan ungdomsverksamhet som polisen bedriver liksom den brottsförebyggande informationen och kontaktverksamheten som bland annat syftar till att ge information till allmänheten om brottsrisker.[5] Hur Polismyndigheten ska definiera brottsförebyggande arbete har varit en återkommande fråga inom myndigheten. Flera granskningar – såväl externa som interna – har också påtalat att brister i preciseringen av polisens uppdrag och roll får konsekvenser för det dagliga polisarbetet och även försvårar styrningen och uppföljningen av den brottsförebyggande verksamheten.[6] Polismyndigheten har mot denna bakgrund och utifrån ett uttryckligt uppdrag i sitt regleringsbrev för 2017 bedrivit ett omfattande utvecklingsarbete som resulterat i följande definition.

> Polisens brottsförebyggande arbete är sådana aktiviteter som Polisen genomför eller aktivt deltar i med det primära syftet att förhindra att brott begås.[7]

Ibland ges de närliggande begreppen trygghetsskapande eller trygghetsfrämjande arbete en särskild definition. Då blir begreppet trygghet centralt emedan brottsförebyggande arbete kopplas närmare till begreppet säkerhet. I den redan nämnda *Samverkansboken* beskrivs trygghet på följande sätt.

> 1) Upplevelse av säkerhet och lugn, ofta förknippat med förutsägbarhet och kontroll.
>
> 2) Säkerhet – en låg sannolikhet för att bli utsatt för brott eller olyckor.[8]

Stiftelsen Tryggare Sverige knyter i sin definition av trygghet också an till individens upplevelse, till skillnad från begreppet säkerhet som utgör den faktiska risken att utsättas för brott eller ordningsstörningar.[9]

[5] Prop. 1983/84:111 s. 56.
[6] Riksrevisionen (2010); Polismyndigheten (2016).
[7] Polismyndigheten (2018b), s. 3.
[8] Brå (2020g), s. 99.
[9] Stiftelsen Tryggare Sverige (u.å.b).

Med trygghetsskapande arbete menar Polismyndigheten i sin verksamhet

> aktiviteter som polisen genomför eller aktivt deltar i med det primära syftet att åtgärda orsaker som kan skapa rädsla för brott.[10]

Begreppen trygghet och säkerhet innefattar i vissa sammanhang också sådant som har med kriser och olyckor att göra.[11]

Begreppen brottsförebyggande och trygghetsskapande har även definierats i den kriminologiska forskningen.

Enligt professor Jerzy Sarnecki inkluderas numera ofta förebyggande av rädsla för brott i begreppet brottsförebyggande. Mot den bakgrunden använder han själv följande definition.

> Brottspreventiva är sådana åtgärder och förhållanden som minskar sannolikheten för att brott begås och/eller reducerar skadeverkningar av brott.[12]

Professor Henrik Andershed utgår från en vidare definition och menar å sin sida med brottsförebyggande och trygghetsfrämjande arbete följande.

> Allt som individer och samhälle kan göra för att förhindra att brott sker och allt som individer och samhälle kan göra för att människor inte ska känna sig otrygga och vara rädda för att drabbas av brott.[13]

En tredje definition som det ofta hänvisas till är den som formulerats av professor Per-Olof H Wikström och professor Marie Torstensson Levander. De har definierat brottsprevention som

> interventioner i mekanismer (åtgärder) som på kort eller lång sikt leder till att antalet brott minskar genom (1) att individers benägenhet att begå brott minskar, eller (2) att förekomsten av situationer som bidrar till individers motivation att begå brott minskar.[14]

Det kan konstateras att begreppen brottsförebyggande respektive trygghetsskapande arbete används på delvis olika sätt i olika sammanhang. När utredningen använder begreppet brottsförebyggande arbete kan även trygghetsskapande åtgärder ingå. Om skillnaden är

[10] Polismyndigheten (2018b), s. 3.
[11] SKL (2013), s. 13.
[12] Sarnecki, J. (2019). s. 59.
[13] Embrace Safety AB (u.å.b).
[14] Wikström, P-O. H. och Torstensson Leveander, M. (1997), s. 26.

av betydelse kommer detta att anges. Angående utredningens överväganden i frågan, se avsnitt 8.1 och 11.2.

2.3.2 Utsatta områden

Det finns flera olika benämningar på områden som av olika anledningar pekas ut som utsatta, till exempel socialt utsatta områden, eftersatta områden, missgynnade områden, utanförskapsområden, prioriterade områden eller områden med socioekonomiska utmaningar. Vilken benämning som används är ofta beroende på sammanhang eller vilken aktör som använder begreppen.

Polismyndigheten använder i sin verksamhet och i arbetet mot gängkriminaliteten tre olika begrepp – utsatta områden, särskilt utsatta områden och riskområden. Begreppen belyser olika grader och effekter av utsatthet inom ett specifikt geografiskt område. Ett utsatt område karaktäriseras av en låg socioekonomisk status där kriminella har en inverkan på lokalsamhället med effekten att de boende upplever otrygghet, vilket i sin tur leder till en minskad benägenhet att anmäla brott och medverka i rättsprocesser. Ett särskilt utsatt område kännetecknas av en allmän obenägenhet att delta i rättsprocesser på grund av systematiskt förekommande hot och våldshandlingar mot såväl vittnen och målsägare som anmälare i området. Följden blir att det är svårt, eller till och med på sina håll omöjligt, för polisen att fullfölja sitt uppdrag. Ett riskområde uppfyller samtliga kriterier för ett utsatt område, men inte för ett särskilt utsatt område. Det finns dock en överhängande fara för att området ska bli ett särskilt utsatt område.[15]

När Brå har följt upp bland annat utsatthet för brott och otrygghet i socialt utsatta områden har dessa identifierats utifrån indikatorer som handlar om inkomstnivå, uttag av försörjningsstöd och åldersstruktur.[16] Delegationen mot segregation (Delmos) använder begreppet socioekonomisk segregation, vilket betyder att människor som tillhör olika social-, inkomst- och yrkesgrupper lever åtskilda från varandra och därmed får olika förutsättningar. Enligt myndigheten är segregationen relationell, vilket innebär att det inte är ett visst bostadsområde utan en hel kommun eller region som är segregerad.[17]

[15] Polismyndigheten (2019a), s. 4.
[16] Brå (2018a), s. 11.
[17] Delmos (2020).

Delmos arbetar med att ta fram ett digitalt uppföljningssystem för att bland annat identifiera segregationsmönster och se segregationsutvecklingen över tid. Myndigheten ska också enligt ett regeringsuppdrag[18] ta fram ett index för att belysa hur olika områden förhåller sig till varandra avseende socioekonomisk status. Myndigheten avser att koppla ihop indexet med det digitala uppföljningssystemet.

Eftersom utredningen har ett kriminalpolitiskt fokus används, om inget annat anges, Polismyndighetens begreppsapparat och med utsatta områden avses alla de områden som myndigheten identifierat.

2.3.3 Avgränsningar

Brottsförebyggande arbete kan se olika ut beroende på vilken typ av brottslighet som står i fokus. Utredningens uppdrag är generellt och förebyggande av enskilda typer eller kategorier av brott kommer därför i princip inte att uppmärksammas. Det gäller till exempel området våldsprevention som utgör en viktig del i regeringens nationella strategi för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor. Eftersom utredningens uppdrag ingår i regeringens 34-punktsprogram mot gängkriminalitet kommer denna brottslighet att uppmärksammas särskilt i vissa fall. Frågor om utsatthet för brott och brottsofferstödjande verksamhet är ett annat viktigt kriminalpolitiskt område som har flera beröringspunkter med det brottsförebyggande. Kommuner har ett ansvar enligt socialtjänstlagen att verka för att den som utsatts för brott och dennes närstående får stöd och hjälp. Utredningen kommer emellertid inte att behandla detta område särskilt. Brottsoffermyndigheten, som ingått i utredningens referensgrupp, har också framhållit vikten av att det brottsofferstödjande arbetet inte blandas samman med det brottsförebyggande arbetet.

Som utredningen konstaterat inledningsvis har brottsförebyggande arbete beröringspunkter med flera olika perspektiv och verksamhetsområden. Åtgärder som syftar till att minska brottsligheten och öka tryggheten står också högt på den politiska agendan. Att många andra pågående utredningar eller reformarbeten hanterar frågor av betydelse för det lokala brottsförebyggande arbetet bekräftar att så

[18] A2020/01734.

är fallet. Utredningen kommer, i allt väsentligt, att avstå från att ta upp frågor som hanteras i andra sammanhang.

Frågor om hälso- och sjukvård spelar en stor roll för det brottsförebyggande arbetet. Det gäller inte minst inom psykiatrin samt missbruks- och beroendevården. Här finns också många svåra gränsdragnings- och samverkansfrågor mellan kommuner och regioner. Med den tidsbegränsning och förutsättningar i övrigt som gäller för utredningens arbete finns dock inte möjlighet att närmare beröra detta område.

2.4 Betänkandets disposition

Utredningens *Författningsförslag* finns i kapitel 1. Betänkandet består därutöver av två delar, en del med bakgrundsbeskrivningar (kap. 2–7) och en del med utredningens överväganden och förslag (kap. 8–17). Generellt gäller att utredningen har velat hålla nere betänkandets omfång trots att de områden som arbetet berör är omfattande och komplexa. I kapitel 2 *Inledning* beskrivs utredningens uppdrag och arbete samt vissa begrepp och avgränsningar. Därefter följer ett antal kapitel med fakta som utredningen bedömer är av vikt för de överväganden som görs. Kapitel 3 *Brottsligheten – ett samhällsproblem* innehåller en övergripande beskrivning av brottsligheten i Sverige och dess konsekvenser. Samhällets hantering av brottsligheten uppmärksammas i kapitel 4 *Brottsligheten ska både bekämpas och förebyggas*. Eftersom utredningens fokus är brottsförebyggande arbete ges en introduktion till ämnet i kapitel 4 som sedan fördjupas med inriktning på det lokala arbetet i kapitel 5 *Lokalt brottsförebyggande arbete är centralt*. I kapitel 6 *Författningsöversikt* redogörs för några av de författningar och bestämmelser som har betydelse för det lokala brottsförebyggande arbetet och i kapitel 7 *Nordisk utblick* ges en övergripande beskrivning av hur det brottsförebyggande arbetet bedrivs i Norge, Danmark och Finland.

I den andra delen presenterar utredningen sina överväganden och förslag. I kapitel 8 *Utgångspunkter för utredningens överväganden och förslag* uppmärksammas inledningsvis några grundläggande frågor av betydelse för utredningens resonemang. Det ingår i utredningens uppdrag att ange vilka kommunala verksamheter som kan bidra i det brottsförebyggande arbetet. Denna fråga behandlas i kapitel 9

*Kommuner **kan** göra mycket för att förebygga brott*. I kapitel 10 *Vad **ska** kommunerna göra för att förebygga brott?* redogörs för utredningens överväganden när det gäller vad som bör ingå i kommunernas lagstadgade ansvar för brottsförebyggande arbete. Utredningens förslag till reglering av ansvaret beskrivs i kapitel 11 *En ny lag införs om kommunernas ansvar för brottsförebyggande arbete*. Den del av uppdraget som handlar om att lämna förslag som kan bidra till att kommunerna på ett effektivt sätt kan fullgöra sitt ansvar för det brottsförebyggande arbetet redovisas i kapitel 12 *Kommunerna bör erbjudas stöd*. I kapitel 13 *Andra aktörer påverkas* behandlas några förväntade konsekvenser för andra berörda aktörer och i kapitel 14 *Övriga frågor* berörs stödet till personer som vill bryta en kriminell bana, frågan om utvärdering av reformen och utredningens reflektioner kring vissa fortsatta utvecklingsmöjligheter. *Konsekvenser av utredningens förslag* behandlas huvudsakligen i kapitel 15. Andra konsekvenser än rent ekonomiska behandlas i vissa fall även i direkt anslutning till förslagen. I kapitel 16 finns utredningens överväganden i fråga om de föreslagna reglernas *Ikraftträdande* och i kapitel 17 *Författningskommentar* finns en kommentar till lagförslaget som redovisas i kapitel 1.

I viss utsträckning förekommer upprepningar av fakta. Det gäller till exempel vissa allmänna beskrivningar av det brottsförebyggande arbetet. Avsikten med detta är att underlätta separat läsning, framför allt av betänkandets två huvuddelar.

3 Brottsligheten – ett samhällsproblem

3.1 Brottslighetens utveckling

Att beskriva brottslighetens omfattning och utveckling är komplicerat. Ur ett historiskt perspektiv och i mycket generella termer går det att konstatera att brottsligheten alltid har funnits och skapat oro på såväl individ- som samhällsnivå. Den oro som människor känner, framför allt för grövre brott, baseras i liten utsträckning på egna erfarenheter eller faktisk risk att bli utsatt. Vilken bild av brottsligheten som förmedlas av olika samhällsaktörer spelar till exempel en stor roll för människors upplevelse av trygghet.

Det finns flera utmaningar när det gäller att mäta den faktiska brottsligheten. Statistiken över anmälda brott som utgör en del av den officiella kriminalstatistiken är inte en tillräcklig källa. Till att börja med är det mycket som talar för att de flesta brott som begås aldrig kommer till Polismyndighetens kännedom och därmed inte heller syns i anmälningsstatistiken. Av olika skäl kan anmälningsbenägenheten också variera över tid och skilja sig mellan olika typer av brott. Ändrade attityder till brott kan vara ett sådant skäl, medial uppmärksamhet kan vara ett annat. En del av de anmälda brotten visar sig senare inte vara brott eller ett annat brott än det som det antogs vara vid anmälningstillfället, vilket gör att statistiken inte heller av dessa skäl ger en fullständig bild av den faktiska brottsligheten. Omfattningen av en del brottsanmälningar påverkas också av Polismyndighetens eller andra myndigheters prioriteringar och insatser. Det gäller till exempel många trafikbrott, narkotikabrott och olika former av ekonomisk brottslighet inklusive brott mot välfärdssystemen. Ändrade regler avseende till exempel nya straff-

bud, avkriminaliseringar och straffskärpningar för viss brottslighet kan också förklara förändringar i den officiella anmälningsstatistiken.[1]

Som komplement till statistiken används därför bland annat självdeklarationsstudier och offerundersökningar, som bygger på enskildas uppgifter om egen brottslighet respektive utsatthet för brott, för att bedöma brottslighetens omfattning och utveckling.[2] Nationella trygghetsundersökningen (NTU) som Brottsförebyggande rådet (Brå) genomför varje år och olika typer av lokala trygghetsundersökningar och skolenkäter utgör några sådana exempel.

Trots de nämnda utmaningarna kan såväl kriminalstatistik som kompletterande undersökningar ge viss vägledning och visa åt vilket håll tendenserna pekar. Totalt sett består statistiken över anmälda brott till stor del av ingripandebrott som narkotikabrott och andra brott med stora mörkertal, varför det är viktigt att datakällan används med eftertanke. Det kan dock konstateras att framför allt antalet anmälda bedrägerier har ökat, vilket hänger samman med en ökad digitalisering och därmed även en ökad internetanvändning. Därutöver har it-brottsligheten och it-inslagen i brottsligheten ökat.[3] Skadegörelsebrott, narkotikabrott och vissa brott mot person exempelvis sexualbrott har också ökat enligt anmälningsstatistiken. Även enligt NTU kan över tid skönjas en ökning av utsatthet för såväl bedrägeribrott som brott mot person men den är inte lika tydlig som i anmälningsstatistiken. Resultaten i NTU gäller andelen utsatta i befolkningen och inte antalet brott, vilket är enheten i statistiken över anmälda brott. I tolkningen av bedrägeribrottsligheten behöver man också beakta att NTU bara gäller utsattheten hos privatpersoner, medan anmälningsstatistiken fångar alla bedrägerier oavsett vilka som drabbats. I fråga om unga mäns utsatthet för misshandel visar NTU emellertid en tydlig nedåtgående trend det senaste decenniet. Likaså har tillgreppsbrotten minskat över tid enligt såväl anmälningsstatistiken som NTU. När det gäller det dödliga våldet har en nedgång som pågått under lång tid dock brutits och sedan några år sker en tydlig uppgång även om nivån fortfarande är lägre än under början av 1990-talet. Ökningen är främst relaterad till olika konflikter inom kriminella miljöer. Det dödliga våldet mot kvinnor i nära relationer har däremot minskat något eller legat på en relativt stabil nivå över tid.[4]

[1] Sarnecki, J. och Carlsson, C. (2021a), s. 48 ff.
[2] a.a. s. 63.
[3] Brå (2016b), s. 43.
[4] Brå (2019a), s. 47–48.

Vilken typ av brottslighet som står i fokus kan också förändras över tid. Några brottskategorier som tilldragit sig uppmärksamhet på senare tid är skjutningar och sprängningar kopplade till konflikter i kriminella miljöer, mäns våld mot kvinnor, hedersrelaterad brottslighet samt olika former av internetrelaterad brottslighet till exempel bedrägerier. Brott mot välfärds- och förmånssystemen som grundar sig i bland annat felaktiga arbetstillstånd, osanna intyg och oriktig folkbokföring är en annan sådan kategori. Inte sällan förekommer systematiskt utnyttjande av välfärdssystemen inom ramen för den organiserade brottsligheten. Brott relaterade till våldsbejakande extremism är också en kategori som är värd att nämnas i detta sammanhang. Att individer inom våldsbejakande extremism systematiskt använder våld, hot eller trakasserier är väl känt. Säkerhetspolisen gör bedömningen att det är ensamagerande gärningspersoner i utkanten av extremistmiljöerna som är mest benägna att begå attentat eller andra grova våldsbrott.[5]

När det gäller gärningspersonerna är kön den mest särskiljande faktorn. Män lagförs för brott i väsentligt fler fall än kvinnor. Av lagföringsstatistiken för 2019 framgår att 84 procent (87 300 beslut) av alla personer som lagfördes för brott år 2019 var män och 16 procent (17 000 beslut) var kvinnor. Fördelningen har varit ungefär densamma de senaste tio åren.[6] Även när det gäller utsatthet för brott finns skillnader mellan kvinnor och män. I en studie som genomförts av Brå angående brottsutvecklingen i Sverige under åren 2005–2015 konstateras att skillnaden i utsatthet avseende personbrott mellan kvinnor och män har ökat. Under 2005 uppgav 11 procent av såväl kvinnorna som männen att de utsatts för hot, trakasserier, misshandel, personrån eller sexualbrott. Därefter har andelen män som uppger att de utsatts minskat något medan det motsatta gäller för andelen kvinnor som uppger att de utsatts.[7] Utöver kön varierar brottsligheten också med faktorer som ålder, härkomst och socioekonomisk bakgrund. Utvecklingen i dessa avseenden från mitten av 1970-talet till år 2017 har undersökts i en särskild studie. I rapporten konstateras bland annat att skillnaderna i lagföringsnivåer mellan män och kvinnor och även mellan unga och äldre minskat över tid. Individer med utländsk bakgrund är överrepresenterade men

[5] Säkerhetspolisen (2020), s. 49.
[6] Brå (2020f), s. 5.
[7] Brå (2017a), s. 32.

nivåskillnaderna mellan män från olika härkomstgrupper försvinner i princip om hänsyn tas till socioekonomisk bakgrund. Unga kvinnor med utländsk härkomst har en underrisk att lagföras för brott. Överrisken för utlandsfödda män minskar under den studerade perioden emedan överrisken för de som är födda i Sverige och har utlandsfödda föräldrar ökar. Studien visar att skillnaderna i lagföringsnivåer mellan individer från låg- respektive höginkomstfamiljer ökar över tid.[8]

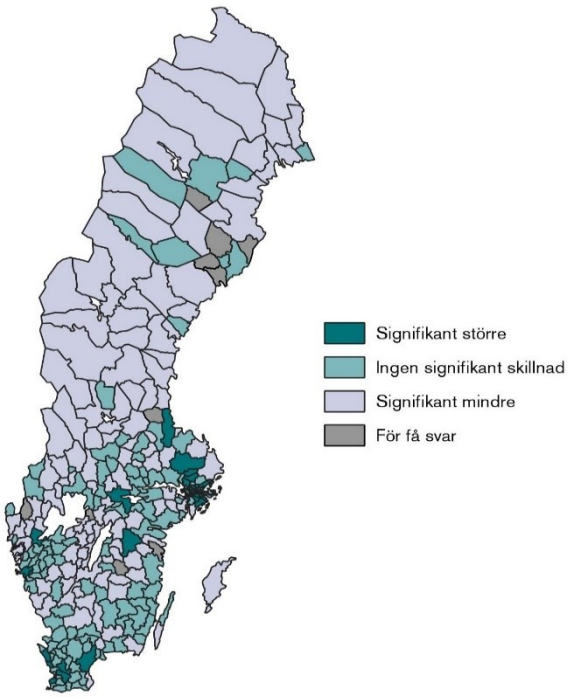
3.2 Brottslighetens geografi

Brottsligheten varierar inte bara över tid utan också geografiskt. Både utsattheten för brott och brottslighetens karaktär skiljer sig åt i olika delar av landet. Enligt statistik från NTU 2017–2019 tillhör de flesta kommuner/stadsdelar med hög nivå av utsatthet för brott någon av de tre storstäderna eller kommuner nära dem. Kommuner/stadsdelar med lägre nivå av utsatthet för brott utgörs företrädesvis av mindre städer/tätorter och landsbygdskommuner. En betydande andel av dessa är belägna i den norra delen av Sverige. Det geografiska området för kommuner med större utsatthet för brott utgör därmed endast 3 procent av Sveriges totala yta, men området rymmer 39 procent av Sveriges befolkning.[9] I figur 3.1 nedan åskådliggörs detta geografiska mönster.

[8] Bäckman, O. m.fl. (2020), s. 91 ff.
[9] Brå (2020e), s. 13–14.

Figur 3.1 Skillnad i utsatthet för brott i Sveriges kommuner

Andelen utsatta för brott inom respektive kommun som skiljer sig statistiskt signifikant från andelen i övriga landet.



Källa: Brå.

När det gäller utsattheten för brott utmärker sig sådana områden som av Polismyndigheten betraktas som utsatta.[10] Brå har jämfört situationen i denna typ av områden med situationen i bland annat andra urbana områden, det vill säga områden där många människor bor i tätort och där det finns minst en större tätort. Brå har också jämfört utsattheten för brott i utsatta områden med andra delar av landet. Generellt kan sägas att brott förekommer i något större utsträckning i utsatta områden. När det gäller till exempel brott mot person var andelen utsatta kvinnor 19,9 procent 2016, jämfört med 16,9 i andra urbana områden. Motsvarande siffror för män var 19,4 procent och 16,9 procent. Skillnaden i utsatthet för brott mellan

[10] Polismyndigheten (2017), s. 10.

utsatta områden och övriga urbana områden har emellertid minskat över tid.[11]

Det finns också skillnader i utsatthet för olika brottstyper i storstäder och större städer jämfört med i mindre städer och på landsbygd. Brå har under åren 2005–2015 studerat skillnader och likheter mellan brottstyper som ingår i NTU det vill säga misshandel, personrån, sexualbrott, bedrägeri, bostadsinbrott och bilstöld. Av analysen från 2017 framgår att utsattheten för dessa brottstyper genomgående är störst i storstäder och större städer och minst på landsbygden. Personrån utmärker sig genom att utgöra den brottstyp där skillnaden är störst. Bilstölder har minskat i samtliga kommuntyper och för denna brottstyp är skillnaden mellan stad och landsbygd minst. I fråga om misshandel visar analysen att skillnaderna minskar mellan stad och landsbygd. Sexualbrott har ökat i samtliga kommungrupper men ökningen är tydligast i storstäder. Bedrägerier är vanligast i storstäder men ökar mest på landsbygden. Bostadsinbrott är mindre vanligt i mindre städer och på landsbygden.[12]

Även för övrigt torde det finnas geografiska skillnader i brottslighetens karaktär beroende på de skilda förutsättningar som råder i olika delar av landet. Såvitt utredningen kunnat finna har det emellertid inte gjorts några närmare studier på detta tema.

3.3 Brottslighetens konsekvenser

Brottsligheten förorsakar framför allt stort lidande för enskilda och påverkar människors upplevelse av trygghet, även om sambandet mellan brottslighet och trygghet är komplicerat. Den leder också till stora kostnader för samhället. Målet för svensk kriminalpolitik är att minska brottsligheten och öka tryggheten. Det lidande som brottsligheten förorsakar de som drabbas av brott kan inte mätas i pengar eller på annat sätt. Det gäller naturligtvis först och främst brottsoffren, de som blir direkt utsatta för brotten. Deras anhöriga och även anhöriga till de som begår brott drabbas också ofta på olika sätt. En särskilt utsatt grupp är barn till såväl brottsoffer som förövare. Inte minst gäller det barn som växer upp i kriminella miljöer eller i missbruksmiljöer och barn till föräldrar som dömts till frihets-

[11] Brå (2018a).
[12] Brå (2017a), s. 309–319.

berövande straff. Brottsligheten påverkar dessa barn bland annat genom den skada och psykiska påfrestning det innebär för dem att tvingas bevittna eller uppleva till exempel våld och hot eller missbruk under sin uppväxt. Det kan också finnas en förhöjd risk för att barnen själva dras in i eller utvecklar ett kriminellt beteende.[13] Många brottslingar kan därtill uppleva att kriminaliteten, inklusive en eventuell missbruksproblematik, förstört deras liv, särskilt när en kriminell karriär inletts i unga år.

Ekonomiska konsekvenser

Brottsligheten får också stora ekonomiska konsekvenser för såväl enskilda som samhället. Det finns stora utmaningar med att beräkna kostnaderna för brottsligheten eftersom det finns brister i tillgänglighet av data, svårigheter att mäta verklig förekomst av brottslighet och att mäta de långsiktiga kostnaderna. Internationellt sett finns forskning på området som handlar om såväl kostnader för brott som ekonomiska fördelar med brottsförebyggande åtgärder eller andra insatser mot brott. Vilka kostnader och brottstyper studierna inkluderar samt vilka metoder för beräkningar som används varierar dock. Det finns internationella studier som har skattat samhällskostnaderna för brottslighet till mellan 2,7 och 10 procent av bruttonationalprodukten (BNP).[14] För Sveriges del skulle det direkt omräknat innebära kostnader på cirka 132–488 miljarder kronor årligen.

I Sverige saknas både den typ av bredare analyser avseende uppskattningar och beräkningar av kostnader för brottsligheten totalt och sådana som redovisar jämförelser mellan olika brottstyper.[15] Det finns dock studier som belyser vissa brottstyper och som visar på att kostnaderna för brott är omfattande. Till exempel har bolaget HUI Research AB, som ägs av branschorganisationen Svensk Handel, på uppdrag av Svenskt Näringsliv, genomfört studier för att undersöka hur företag drabbas av brottslighet. I en rapport från år 2020 skattas företagens direkta kostnader för brottslighet till runt 42 miljarder kronor årligen. Samtidigt anges i rapporten att beloppet är en kraftig underskattning eftersom flera kostnadsposter saknas. Det kan till exempel handla om kostnader för specifik brottslighet, kostnader

[13] Se t.ex. SOU 2017:112, s. 74–77; prop. 2020/21:170, s. 10.
[14] Se t.ex. Brå (2017b), s. 42–46.
[15] Brå (2017b), s. 9.

för brottspreventiva åtgärder, försäkrings- och it-kostnader samt uteblivna intäkter och investeringar på grund av brottslighet. Slutsatsen som man kommer fram till i rapporten är att näringslivets totala kostnad för brottslighet antagligen överstiger 100 miljarder kronor per år.[16] Ett annat exempel är en studie om alkoholens samhällsekonomiska konsekvenser år 2017, som analysföretaget Ramboll har genomfört på uppdrag av Systembolaget. I rapporten uppskattas kostnaderna för alkoholrelaterad brottslighet till knappt 10 miljarder kronor per år. Kostnaderna avser brottsförebyggande arbete, egendomskostnader och kostnader som uppstår inom rättsväsendet.[17]

Ett annat sätt att beräkna kostnaden för brott är att göra bedömningar av vad en kriminell person kostar samhället. Nationalekonomen Ingvar Nilsson har tillsammans med sina kollegor Anders Wadeskog och Eva Lundmark Nilsson gjort ett antal sådana beräkningar. Som exempel kan nämnas att kostnaden för en gängmedlem som är kriminell i 15 år beräknas till 23 miljoner kronor[18] och den långsiktiga kostnaden för en enskild våldshändelse med två offer, förövare, vittnen och anhöriga kan uppgå till 75 miljoner kronor.[19]

Påverkan på upplevelsen av trygghet

Brottsligheten påverkar även människors upplevelse av trygghet. Sambandet mellan otrygghet och utsatthet för brott är emellertid komplicerat och det finns inte nödvändigtvis någon direkt koppling mellan upplevelsen av trygghet och brottslighetens omfattning eller risken att faktiskt utsättas för brott. Som exempel kan nämnas att äldre personer generellt sett upplever mer otrygghet än yngre personer trots att äldre utsätts för brott i mycket mindre omfattning än yngre. Som redan nämnts kan upplevelsen av trygghet påverkas även av andra faktorer, som till exempel medias rapportering, samhällsdebatten eller individens bedömning av sin egen förmåga att hantera hotfulla situationer.

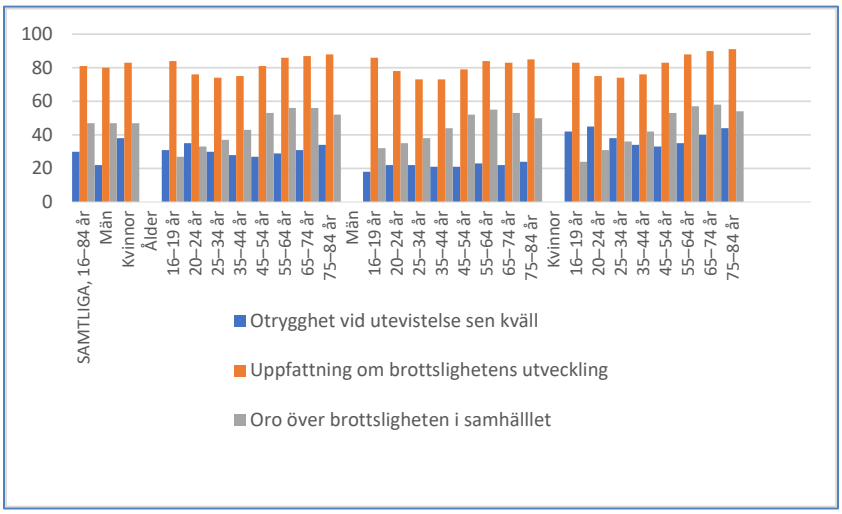
[16] Svenskt Näringsliv (2020), s. 1–2.
[17] Ramboll Management Consulting AB (2019), s. 41.
[18] Lundmark-Nilsson E., och Nilsson I. (2012), s. 82.
[19] Nilsson I. och Wadeskog A. (2012), s. 9.

Enligt NTU för år 2020 uppgav

- 30 procent av befolkningen (16–84 år) att de kände sig mycket eller ganska otrygga eller att de till följd av otrygghet undvek att gå ut ensamma sena kvällar i sitt bostadsområde,
- 81 procent att de trodde att brottsligheten i Sverige hade ökat de tre senaste åren och
- 47 procent att de oroade sig i stor utsträckning över brottsligheten i samhället.[20]

Figur 3.2 Resultat avseende otrygghet och oro enligt NTU 2020

Andel (procent) av samtliga och av kvinnorna respektive männen i befolkningen, uppdelat på olika åldersgrupper



Källa: Brå.

I figur 3.2 redovisas resultatet enligt NTU 2020 avseende otrygghet vid utevistelse sen kväll, uppfattning om brottslighetens utveckling och oro över brottsligheten i samhället uppdelat på olika åldersgrupper för de tre kategorierna. Av figuren framgår även hur resultatet för de olika kategorierna fördelas mellan kvinnor och män. Det kan konstateras att otryggheten inte är jämnt fördelad i samhället. Brås trygghetsundersökning visar till exempel att kvinnor i samtliga åldersgrupper upplever otrygghet i betydligt större utsträckning än

[20] Brå (2020a), s. 10–11.

män. Vidare framgår att äldre personer oroar sig över brottsligheten i samhället i högre utsträckning än yngre. En märkbar trend de senaste åren är dock att oron för brottslighet ökar bland unga män i åldern 16–19 år. Som framgår av figur 3.2 uppgav 32 procent av dem att de oroade sig i stor utsträckning över brottsligheten. Under åren 2007–2016 var motsvarande siffra mellan 6 och 13 procent. Andra grupper som utmärker sig i detta avseende är åldersgruppen 20–24 år, boende i flerfamiljshus samt svenskfödda med två utrikesfödda föräldrar.[21] Otryggheten är större i sådana områden som Brå benämner socialt utsatta områden än i andra urbana områden. Särskilt gäller det kvinnor som är boende i socialt utsatta områden. Det är 48 procent av de som uppger att de känner sig otrygga vid utevistelse i sitt eget bostadsområde, jämfört med 30 procent i andra urbana områden. Motsvarande siffror för män är 22 procent i socialt utsatta områden och 9 procent i övriga urbana områden.[22] Även Folkhälsomyndighetens folkhälsoenkät visar på stora skillnader mellan olika grupper i samhället när det gäller trygghet och tillit.

De senaste åren har brottsligheten fått stort utrymme i svensk nyhetsrapportering och den politiska debatten. Otryggheten i Sverige har också ökat de senaste åren. Av NTU framgår att det skedde en påtaglig ökning år 2016 och att andelen otrygga sedan har legat kvar på samma höga nivå fram till den senaste mätningen, då den ökade ytterligare något.[23]

Upplevelsen av trygghet påverkar människors hälsa och beteenden, bland annat riskerar otrygghet att leda till känslor av stress, minskad fysisk aktivitet, isolering och minskad tillit. En konsekvens kan vara att människor vidtar begränsande åtgärder i sina liv. Av NTU framgår också att kvinnor gör det i större utsträckning än män, se även avsnitt 15.10. Bristande tillit kan i sin tur ha ett antal negativa effekter både på individ- och samhällsnivå. På individnivå finns samband både med upplevd välfärd och ohälsa.[24] Med hälsa brukar man avse en individs fysiska, psykiska och sociala välbefinnande, det vill säga inte bara avsaknaden av sjukdom. På befolkningsnivå talar man om folkhälsa.

Sammantaget kan konstateras att brottsligheten är ett samhällsproblem med stor påverkan på såväl enskilda som samhället i stort.

[21] Brå (2020a).
[22] Brå (2018a), s. 20.
[23] Brå (2020a), s. 10.
[24] SOU 2020:46, s. 229–230.

4 Brottsligheten ska både bekämpas och förebyggas

4.1 Brottsbekämpning – en fråga främst för rättsväsendets myndigheter

Brottsligheten behöver både bekämpas och förebyggas. Brottsbekämpning används ofta som ett samlingsbegrepp för alla åtgärder som syftar till att motverka befintlig brottslighet. Att ha förmåga att bekämpa brottslighet är grundläggande i en rättsstat. Brottsbekämpningen utgår från den straffrättsliga lagstiftning som riksdagen beslutar. På senare tid har regering och riksdag vidtagit ett flertal åtgärder för att skärpa straff och ge de brottsbekämpande myndigheterna bättre verktyg.

Myndigheternas brottsbekämpande verksamhet går i huvudsak ut på att reagera på ett specifikt brott eller brottslig verksamhet. Det handlar framför allt om åtgärder som syftar till att ingripa mot brott, utreda brott, klara upp brott, fatta beslut om att åtal ska väckas eller inte, lagföra personer som begått brott och verkställa utdömda straff. Det är myndigheterna inom rättsväsendet som har dessa centrala brottsbekämpande uppgifter. Till rättsväsendet räknas vanligtvis Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten och Kriminalvården. Sveriges domstolar hör till rättsväsendet, men utför i strikt mening inte brottsbekämpande uppgifter. Det finns emellertid andra myndigheter som inte alltid räknas till rättsväsendet, men som har vissa brottsbekämpande uppgifter. Det gäller exempelvis Kustbevakningen, Rättsmedicinalverket, Skatteverket, Statens institutionsstyrelse, Tullverket och Kronofogdemyndigheten. Även andra aktörer kan bidra i brottsbekämpningen, det gäller till exempel enskilda som blir vittnen till brott.

Åtgärder som syftar till att bekämpa brott – oavsett om de sker genom lagstiftning eller inom ramen för olika myndigheters verk-

samheter – kan även ha preventiva effekter det vill säga minska risken för att brott över huvud taget inträffar.[1] Ett exempel på detta är att det är svårt för en inlåst person, det vill säga en person som avtjänar ett frihetsberövande straff, att begå brott utanför anstalten. Även vetskapen om att en handling är kriminaliserad eller förenad med ett kännbart straff kan – men behöver inte – avhålla någon från att begå brott. Likaså kan ett åtal eller en lagföring avhålla den berörda personen från att begå nya brott. Sambandet mellan åtal eller lagföring och återfallsfrekvens är dock långt ifrån självklar och kan variera beroende på flera olika faktorer såsom typ av brott och individens tidigare brottsbelastning. Att brottsbekämpande åtgärder även kan ha preventiva effekter är aspekter av det brottsförebyggande arbetet som utredningen inte kommer att uppmärksamma närmare.

4.2 Brottsförebyggande – en fråga för många aktörer

Till skillnad från brottsbekämpning är brottsförebyggande åtgärder sådana som vidtas för att minska risken för att brott över huvud taget ska inträffa. Det handlar om att påverka orsakerna till eller förutsättningarna för brottsligheten. Brottslighet är ett komplicerat fenomen och dess orsaker är också komplexa. Kunskapen om brottslighet och brottsförebyggande arbete är under ständig utveckling, bland annat inom den kriminologiska forskningen. Ofta görs en indelning i social och situationell prevention, där den sociala preventionen tar sikte på människors benägenhet att begå brott och den situationella på tillfällena att begå brott.

På ett övergripande plan är ojämlikhet, segregation och utanförskap förhållanden som kan, men inte behöver, utgöra grogrund för kriminalitet. Den av regeringen tillsatta Jämlikhetskommissionen konstaterar i sitt betänkande bland annat att inkomstojämlikhet förklarar variationen i brottslighet inom ett land och att den viktigaste bestämningsfaktorn för ett lands mordfrekvens är ojämlikhet.[2] Många människor – särskilt unga – begår ett fåtal brott, men för de allra flesta sker det under en begränsad period i livet. För de som utvecklar en kriminell livsstil präglas situationen också ofta av andra problem såsom missbruk och beroende, psykisk ohälsa, bristfällig skolgång,

[1] Sarnecki, J. och Carlsson, C. (2021b).
[2] SOU 2020:46, s. 221.

umgänge med personer med normbrytande beteende och arbetslöshet. På individnivå finns forskning och teorier om olika risk- och skyddsfaktorer som påverkar människors benägenhet att utveckla ett kriminellt beteende. Forskningen visar också att ju fler riskfaktorer som föreligger, ju större är risken.[3]

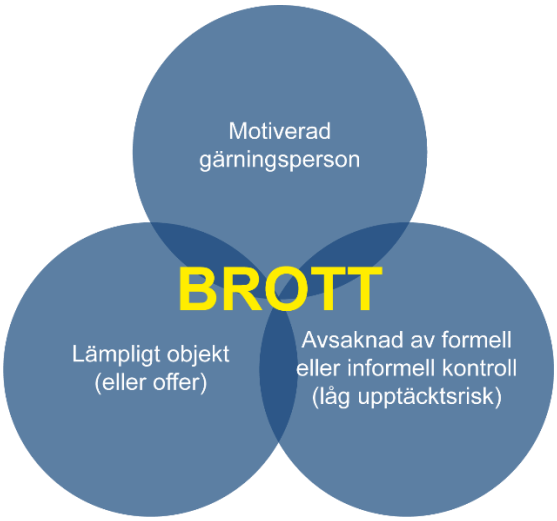
Den sociala brottspreventionen tar framför allt sikte på åtgärder dels för att minska risken för att barn och unga utvecklar ett kriminellt beteende, dels för att hjälpa den som inlett en kriminell karriär att lämna den, så kallat återfallsförebyggande arbete. Situationell prevention handlar om hur brott kan förebyggas och tryggheten öka genom allt från övergripande samhällsplanering till att hålla en gångväg fri från växtlighet som begränsar sikten.

Ibland talas det om primär, sekundär och tertiär prevention. Primär prevention avser generella insatser som riktas mot alla, sekundär prevention riktas mot särskilda riskgrupper eller särskilt brottsutsatta platser och tertiär prevention mot människor som redan begått brott eller platser och verksamheter som redan blivit utsatta för brott.

En teoretisk modell som ofta används när det gäller brottsförebyggande arbete är en del av den så kallade rutinaktivitetsteorin som lanserades av de amerikanska kriminologerna Lawrence Cohen och Marcus Felson på 1970-talet.[4] Ibland illustreras teorin som en liksidig triangel eller, som i det nationella brottsförebyggande programmet *Tillsammans mot brott,* med tre cirklar enligt figur 4.1.

[3] Andershed, A-K. och Andershed, H. (2019), s. 7 f.
[4] Cohen, L.E. och Felson, M. (1979), s. 588–608.

Figur 4.1 Illustration av rutinaktivitetsteorin



Källa: Regeringen.

Enligt teorin är den samtidiga förekomsten av alla tre faktorer i cirklarna en förutsättning för att ett brott ska begås och förebyggande åtgärder kan därför ta sikte antingen på att

- minska motivationen hos en person att begå brott,
- stärka den formella och informella kontrollen, det vill säga öka upptäcktsrisken eller stärka andra faktorer som ökar den informella kontrollen eller
- begränsa tillgången till eller stärka skyddet av lämpliga brottsobjekt eller lämpliga brottsoffer.

De många faktorer som på olika sätt påverkar människors benägenhet att begå brott liksom tillfällena att begå brott gör att det brottsförebyggande arbetet spänner över en mängd olika områden och kan omfatta åtgärder av vitt skilda slag. Det är i allra högsta grad ett tvärsektoriellt verksamhetsfält. Detta innebär i sin tur att i stort sett alla aktörer i samhället – offentliga, privata och enskilda – har möjlighet att bidra i det brottsförebyggande arbetet.

4.3 Brott förebyggs genom insatser på alla samhällsnivåer

Det brottsförebyggande arbetet bedrivs och behöver bedrivas på alla samhällsnivåer; nationell, regional och lokal. Arbetet bedrivs även på internationell och global nivå, men det kommer utredningen inte att beröra närmare.

På nationell nivå är de grundläggande samhällsförhållanden som påverkar brottsligheten i stor utsträckning en fråga för riksdag och regering. Flera traditionella politikområden är berörda såsom till exempel socialpolitik, utbildningspolitik, arbetsmarknadspolitik, bostadspolitik och ekonomisk politik. Mycket av det reformarbete som bedrivs inom dessa områden kan förväntas ha betydelse för brottsligheten, i vart fall på sikt. Hur lagstiftning utformas kan också få effekter på brottsligheten. Mot den bakgrunden finns en skyldighet för statliga utredningar att göra särskilda konsekvensanalyser av sina förslag för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet (15 § kommittéförordningen [1998:1474]).

Riksdag och regering har därtill en viktig roll när det gäller att styra och skapa förutsättningar för ett effektivt brottsförebyggande arbete hos andra aktörer. Regeringen har de senaste åren vidtagit en hel del åtgärder av direkt betydelse för det brottsförebyggande arbetet. Ett viktigt steg har varit antagandet 2017 av det nationella brottsförebyggande programmet *Tillsammans mot brott*.[5] Programmet riktar sig bland annat till statliga myndigheter, regioner, kommuner, näringslivet och det civila samhällets organisationer. Det syftar till att skapa förutsättningar för ett strukturerat och långsiktigt brottsförebyggande arbete i hela samhället. I programmet beskrivs regeringens övergripande målsättningar för hur ett kunskapsbaserat brottsförebyggande arbete bör bedrivas, hur samverkan mellan berörda aktörer kan utvecklas och hur regeringen avser att verka för att målsättningarna ska uppfyllas. Regeringen har i en skrivelse till riksdagen i december 2020 redovisat åtgärder som är genomförda, pågående eller beslutade i enlighet med programmet. Det handlar till exempel om initiativ till eller beslut om lagstiftning och annan regelgivning, myndighetsstyrning eller ekonomisk styrning för att inrikta utvecklingen och skapa förutsättningar för andra

[5] Skr. 2016/17:126.

aktörer att bidra i det samlade brottsförebyggande arbetet.[6] Riksdagen har med anledning av regeringens redovisning bland annat uppmanat regeringen att utveckla ett särskilt brottsförebyggande arbete för lands- och glesbygden samt inrätta ett nationellt kunskapscentrum för brottsförebyggande arbete och ta fram ett så kallat no-entry-program för att förhindra att unga personer påbörjar en kriminell karriär.[7]

Ett annat initiativ på nationell nivå är tillsättandet av den parlamentariska Trygghetsberedningen i mars 2020, vars uppdrag sträcker sig till oktober 2024. Beredningen ska bland annat

- identifiera de viktigaste kriminalpolitiska utmaningarna som samhället står inför nu och under de närmaste åren,
- analysera och bedöma vilken förmåga som finns hos rättsväsendet och andra berörda aktörer för att möta dessa utmaningar på såväl det brottsförebyggande som brottsbekämpande området,
- bedöma i vilken grad det finns förmåga hos berörda aktörer i samhället att ge relevant stöd och skydd för brottsutsatta,
- överväga på vilket sätt forskning och innovation i högre grad kan knytas till det praktiska arbetet med att förebygga och utreda brott samt
- genomföra en genomlysning av hur ett modernt straffsystem bör vara utformat för att kunna bidra till de kriminalpolitiska målen.[8]

Att på nationell nivå skapa förutsättningar för ett effektivt brottsförebyggande arbete berör inte minst regeringens styrning av myndigheterna. Regeringens expertmyndighet Brottsförebyggande rådet (Brå) har en central roll och redan före lanseringen av programmet *Tillsammans mot brott* gav regeringen myndigheten ett förstärkt ansvar för samordning och stöd på nationell nivå.[9] Brås övergripande uppgifter framgår av dess instruktion som anger att Brå bland annat har till uppgift att främja brottsförebyggande arbete. Vidare ska myndigheten bidra till att verksamheterna inom det kriminalpolitiska området bedrivs kunskapsbaserat, till utvecklingen av det

[6] Skr. 2020/21:63.
[7] Bet. 2020/21:JuU17, s. 1.
[8] Dir. 2020:32.
[9] Ju2017/01526.

brottsförebyggande arbetet samt till samordning mellan aktörer vars verksamhet har betydelse för det brottsförebyggande arbetet (1, 3 och 4 §§ förordningen [2016:1201] med instruktion för Brottsförebyggande rådet). I Brås regleringsbrev[10] beskrivs och förtydligas myndighetens uppgifter. De senaste åren har det till exempel framgått att Brå har i uppdrag att utveckla det nationella stödet till och samordningen av det brottsförebyggande arbetet, inrätta en nätverksstruktur för nationella aktörer, utveckla konkret stöd för brottsförebyggande aktörer, ta fram och sprida utbildning, stödja länsstyrelserna i deras brottsförebyggande uppdrag samt årligen redovisa till regeringen hur det brottsförebyggande arbetet bedrivits och utvecklats.

En annan central myndighet med ett uttalat brottsförebyggande uppdrag är Polismyndigheten, vars ansvar framgår såväl av lagstiftning (2 § polislagen [1984:387]) som av myndighetens instruktion (se till exempel 2 § förordningen [2014:1102] med instruktion för Polismyndigheten). Även Ekobrottsmyndigheten har ett uttalat ansvar att bedriva brottsförebyggande arbete som avser ekonomisk brottslighet (4 § förordningen [2015:744] med instruktion för Ekobrottsmyndigheten). Kriminalvården har till uppgift att förebygga återfall i brott men också att vidta åtgärder i syfte att förhindra brottslighet under verkställighet (2 § förordningen [2007:1172] med instruktion för Kriminalvården). Även Statens institutionsstyrelse arbetar återfallsförebyggande. Därtill finns många andra myndigheter som bedriver ett brottsförebyggande arbete utan att ha ett uttalat sådant ansvar.

På regional nivå är både regioner och länsstyrelser berörda av det brottsförebyggande arbetet. Landets regioner har en viktig roll att spela bland annat genom sitt ansvar för hälso- och sjukvården, inklusive missbruks- och beroendevården, samt kollektivtrafiken.

Landets 21 länsstyrelser är viktiga länkar mellan nationell och lokal nivå och har bland annat möjlighet att bidra med stöd till såväl kommuner som andra aktörer på regional och lokal nivå. Länsstyrelserna har därför från och med 2017, enligt förordningen (2016:1258) om regional samordning inom det brottsförebyggande området, getts i uppdrag att bidra till att minska brottsligheten och öka tryggheten genom att

[10] Ju2020/01660 och Ju2020/04577 (delvis).

– stödja utvecklingen av ett kunskaps- och problembaserat lokalt och regionalt brottsförebyggande arbete,
– bidra till att samarbete och erfarenhetsutbyte mellan berörda aktörer utvecklas på lokal och regional nivå för att förebygga brott,
– stödja kompetensutveckling och gemensamma tvärsektoriella utbildningsinsatser inom det brottsförebyggande arbetet samt
– stödja och initiera kommunöverskridande brottsförebyggande åtgärder.

Länsstyrelserna ska också lämna en årlig redovisning till Brå av det arbete som bedrivits lokalt och regionalt. Enligt Brås redovisning till regeringen år 2021 bedömer myndigheten att länsstyrelsernas samordnare är etablerade i sin roll och att de under år 2020 har genomfört flera aktiviteter av betydelse för det brottsförebyggande arbetet. Samtidigt konstaterar Brå att de lokala aktörerna har fortsatt behov av stöd.[11] Utöver detta har länsstyrelserna ansvar för stöd eller samordning av flera andra tvärsektoriella frågor som har beröringspunkter med det brottsförebyggande arbetet. Det handlar till exempel om arbete med föräldraskapsstöd, våldsprevention och arbete avseende alkohol, narkotika, dopning, tobak och nikotin samt spel om pengar (ANDTS).

År 2019 inrättade även Polismyndigheten regionala brottsförebyggande samordnare med uppgift att samordna och stödja myndighetens förebyggande arbete, se avsnitt 5.3.1.[12]

Merparten av de åtgärder som kommer i fråga både inom den sociala och den situationella brottspreventionen hör emellertid hemma på lokal nivå, vilket kommer att behandlas i följande kapitel.

[11] Brå (2021c), s. 47 ff.
[12] Brå (2020d), s. 43.

5 Lokalt brottsförebyggande arbete är centralt

5.1 Historisk återblick

För 25 år sedan presenterade regeringen sitt första brottsförebyggande program, *Allas vårt ansvar*.[1] Regeringen konstaterade då att den ökande brottsligheten krävde ytterligare åtgärder, att brottsbekämpningen var viktig men inte tillräcklig och att mer fokus måste läggas på lokalt brottsförebyggande arbete. Programmet hade föregåtts av några olika initiativ på området. Ett av dem var tillsättandet av Trygghetsutredningen som bland annat hade i uppdrag att se över rollfördelningen mellan polisen, kommunerna och enskilda när det gällde att skapa trygghet mot brott, särskilt så kallad vardagsbrottslighet och ordningsstörningar. Utredningen föreslog att alla kommuner skulle genomföra en trygghetsplanering där kommunen, i samverkan med polisen och andra, skulle ta ett helhetsgrepp om det brottsförebyggande arbetet genom att utarbeta strategier, planer och handlingsprogram samt överväga inrättandet av lokala brottsförebyggande råd. Utredningen övervägde också om kommunerna lagstiftningsvägen borde åläggas ett ansvar för en sådan lokal trygghetsplanering men avstod från att lägga ett förslag av den innebörden bland annat av hänsyn till den kommunala självstyrelsen.[2]

Allas vårt ansvar omfattade åtgärder på central, regional och lokal nivå men tyngdpunkten i programmet låg på att stödja och främja ett lokalt brottsförebyggande arbete. Att bygga på och ta tillvara det medborgerliga initiativet och engagemanget var en viktig grundbult. För genomförandet av programmet tillsattes en genomförandekommitté, Kommittén för brottsförebyggande arbete (Ju 1996:05).[3]

[1] Ds 1996:59.
[2] SOU 1994:122, s. 189; SOU 1995:146, s. 60–61.
[3] Dir. 1996:48; dir. 1998:31.

I avvaktan på att en organisation för stöd till lokalt brottsförebyggande arbete byggts upp vid Brottsförebyggande rådet (Brå) var en av kommitténs huvuduppgifter att, tillsammans med kommunerna, verka för att det lokala brottsförebyggande arbetet organiserades på ett lämpligt sätt och att lokala brottsförebyggande program antogs. I sin slutrapport konstaterade kommittén att det lokala brottsförebyggande arbetet på frivillig grund utvecklats positivt och att antalet lokala brottsförebyggande råd hade gått från runt 30 till 120. Mot den bakgrunden fann kommittén att frågan om att via lagstiftning införa en skyldighet för kommuner att inrätta den typen av organ därmed hade förlorat sin aktualitet. Kommittén konstaterade emellertid att ytterligare insatser behövde göras. Några av de områden som kommittén pekade ut som viktiga var medborgarnas delaktighet, lokala problem- och resursinventeringar som grund för åtgärder, ett brottsförebyggande perspektiv i stads- och bebyggelseplaneringen, åtgärder för unga lagöverträdare och för att minska återfallen i brott samt resurser, kunskap, modeller och samverkan mellan olika aktörer.[4]

Den 1 januari 1999 fick Brå i uppdrag att överta de uppgifter som Kommittén för brottsförebyggande arbete hade ansvarat för. En särskild enhet bildades, Enheten för lokalt brottsförebyggande arbete (numera Enheten för utveckling av brottsförebyggande arbete), och myndigheten har sedan dess stöttat det lokala brottsförebyggande arbetet i en mängd avseenden. Det har bland annat handlat om ett omfattande kunskapsstöd, ekonomiska bidrag, särskilda projekt inom olika områden samt att arrangera den årliga konferensen Råd för framtiden.[5] Tillsammans med Polismyndigheten och Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) tog Brå 2010 fram boken *Samverkan i lokalt brottsförebyggande arbete*, som fått stor spridning och som därefter reviderats, se avsnitt 5.4.

I budgetpropositionen för 2015 uttalade regeringen sin ambition att förstärka och utveckla det brottsförebyggande arbetet. Brå gavs i uppdrag att lämna förslag på hur det lokala brottsförebyggande arbetet kunde förstärkas och utvecklas genom förbättrad nationell samordning.[6] I redovisningen av uppdraget identifierade Brå tre behov;

[4] SOU 1999:61, s. 41 ff.
[5] Brå (2017c), s. 30.
[6] Ju2015/06464.

– lägstanivån för kunskap om brottsförebyggande arbete behövde höjas,
– det lokala brottsförebyggande arbetet behövde utvecklas på ett innovativt sätt samt
– kommunerna och polisen behövde stimuleras att prioritera och ta större ansvar för det brottsförebyggande arbetet.

Mot den bakgrunden föreslog Brå att det stöd som myndigheten gav skulle förstärkas och utgöra den nationella stöd- och samordningsfunktionen för lokalt brottsförebyggande arbete i Sverige. Myndigheten föreslog också att det till denna funktion skulle knytas en nationell samordnare, att det till samordnaren skulle knytas en samrådsgrupp och ett nätverk samt att det skulle inrättas brottsförebyggande samordnare vid landets länsstyrelser.[7] I mars 2017 presenterade regeringen ett nytt nationellt brottsförebyggande program, *Tillsammans mot brott,* se avsnitt 4.3.

Särskilt om socioekonomiskt utsatta områden

Det finns många beröringspunkter mellan det brottsförebyggande arbetet och arbetet för minskad segregation även om det sistnämnda också har andra syften. Brottslighet och otrygghet kopplat till vissa specifika områden har också över tid uppmärksammats särskilt. Under perioden 1995–1999 genomförde regeringen satsningen ”särskilda insatser i utsatta bostadsområden” även kallad Blommanpengarna, efter dåvarande integrationsministern Leif Blomberg. Satsningens huvudinriktning var att öka deltagandet på arbetsmarknaden för boende i dessa områden.[8] År 1999 ersattes Blommanpengarna med en nationell storstadspolitik, den så kallade Storstadssatsningen. Målen för den var att minska segregationen, öka tillväxten och förbättra livsvillkoren för de boende i områdena.[9] Sju kommuner, totalt 24 bostadsområden, erbjöds att teckna lokala utvecklingsavtal med regeringen. Antalet kommuner med utvecklingsavtal kom senare att bli 21.[10]

[7] Brå (2015).
[8] Ku2018/01462, s. 12.
[9] Prop. 1997/98:165, s. 30.
[10] Statskontoret (2010), s. 23 och 27.

De lokala utvecklingsavtalen avvecklades år 2012 och enligt regeringen skulle det urbana utvecklingsarbetet då gå in i en ny fas med inriktning mot utvärdering, kunskapsinhämtning, kunskapsutbyte och kunskapsspridning. De stadsdelar som skulle omfattas, de så kallade URBAN 15-områdena, präglades av låg förvärvsfrekvens, högt uttag av försörjningsstöd och låg behörighet till gymnasieskolan.[11] I samband med det gavs Brå i uppdrag att ta fram statistik på stadsdelsnivå för de stadsdelar som var berörda. Syftet med uppdraget var att beskriva hur utsatthet för brott, otrygghet och oro samt förtroende för rättsväsendet fördelat sig och utvecklats över tid i socialt utsatta områden i jämförelse med övriga urbana områden. I en rapport om utvecklingen under perioden 2006–2017 beskriver Brå att utsattheten för brott och otryggheten är större i de socialt utsatta områdena jämfört med andra urbana områden och att förtroendet för rättsväsendets myndigheter är lägre.[12]

Under sommaren 2018 presenterade regeringen en långsiktig strategi för att minska och motverka segregation. I strategin, som sträcker sig över åren 2018–2028, anger regeringen ett övergripande mål, delmål och insatsområden. Därtill pekar regeringen ut inriktningen för genomförande, uppföljning och utvärdering av arbetet. Det handlar enligt regeringen dels om att förbättra situationen i områden med socioekonomiska utmaningar, dels att förändra strukturer som orsakar och fördjupar segregationen i samhället. Det övergripande målet är:

> Minskad segregation, jämlika uppväxt- och levnadsvillkor och goda livschanser för alla.

Regeringen lyfter fram fem prioriterade områden i strategin. De är boende, utbildning, arbetsmarknad, demokrati och civilsamhället samt brottslighet.[13]

En statlig myndighet – Delegationen mot segregation (Delmos) – inrättades i januari 2018 för att bidra till att öka de långsiktiga effekterna av insatser för att minska och motverka social och ekonomisk segregation på nationell, regional och lokal nivå (1 § förordningen [2017:1085] med instruktion för Delegationen mot segregation). Myndigheten ska bland annat främja ökad samverkan mellan regioner,

[11] A2012/00174.
[12] Brå (2018a).
[13] Ku2018/01462.

myndigheter, kommuner, organisationer i det civila samhället, näringsliv, forskare och andra relevanta aktörer samt verka för genomförandet av reformprogrammet genom ett långsiktigt utvecklingsarbete. Myndigheten ska till exempel initiera och finansiera utvecklingsarbete samt nätverk och erfarenhetsutbyten mellan kommuner.

5.2 Några av det lokala brottsförebyggande arbetets insatsområden

Många av de faktorer som har betydelse för brottsligheten kan påverkas genom lokala insatser. Det gäller både inom områdena social och situationell prevention och både på strukturell och mer operativ nivå. Kommunen har i de allra flesta fall en central roll.

5.2.1 Social prevention

Social prevention handlar om att påverka människors benägenhet att begå brott. Det finns många teorier om varför människor begår eller inte begår brott och vilka risk- respektive skyddsfaktorerna är. Utifrån det kan olika åtgärder vidtas för att förebygga att barn och unga dras in i kriminalitet eller att hjälpa dem som inlett en kriminell karriär att lämna den. På strukturell nivå kan det till exempel handla om lokala åtgärder för jämlika livsvillkor, social hållbarhet och integration. Mer konkret finns det några områden som brukar nämnas och som förefaller särskilt angelägna att vidta åtgärder inom. Ett brett och tidigt föräldraskapsstöd framhålls ofta som viktigt i brottsförebyggande sammanhang. Det kan också handla om stöd för att förbättra föräldrars förutsättningar att hantera barn som i tidig ålder uppvisar allvarliga beteendesvårigheter i form av uppförande- eller uppmärksamhetsstörningar eller problematisk kognitiv eller emotionell utveckling.[14] Ett annat identifierat område är insatser för barn och unga som redan börjat begå brott. Här kan det handla om olika stödinsatser för det enskilda barnet eller ungdomen eller till exempel behandling med syfte att förändra beteendet. Insatser som primärt fokuserar på att stärka föräldrarnas förmåga att hantera barnet är relevanta även här.[15] Forskning om insatser till barn och unga med

[14] Socialstyrelsen (2020a), s. 19.
[15] Söderholm Carpelan, K., m.fl. (2008), s. 8.

ett normbrytande beteende visar att dessa bör utgå från den så kallade RBM-principen, det vill säga

– riskprincipen – ju högre risk för att det normbrytande beteendet fortsätter, utvecklas eller ökar, ju högre bör intensiteten i insatserna vara,
– behovsprincipen – insatserna bör riktas mot risk- respektive skyddsfaktorer som påverkar det normbrytande beteendet och som är förändringsbara samt
– mottaglighetsprincipen – insatserna bör utformas och anpassas så att mottagaren får bästa möjliga förutsättningar att tillgodogöra sig dem.[16]

Att misslyckas i skolan har identifierats som en stor riskfaktor för framtida kriminalitet. Skolan är också en arena där barn och ungdomar kan utsättas för brott. Därtill finns det i skolan en möjlighet att identifiera barn och unga som riskerar att inleda ett kriminellt beteende. Även i andra verksamheter där barn och unga tillbringar sin tid såsom förskola eller pedagogisk omsorg, fritidshem och en mängd olika fritidsverksamheter finns stora möjligheter att påverka risken för att barn och unga utvecklar ett normbrytande beteende. En meningsfull fritid kan också ha betydelse för en bra uppväxtmiljö och på så sätt vara brottsförebyggande. Att tidigt motverka destruktiva maskulinitetsnormer är en brottsförebyggande åtgärd som framhålls som viktig bland annat inom det jämställdhetspolitiska och våldsförebyggande området.

En annan viktig del av det socialpreventiva arbetet handlar om att förebygga återfall i brott. Sådant arbete bör, enligt forskning, utgå från individens förutsättningar och behov. Det handlar till exempel om att rikta insatser mot flera av individens behovsområden och att beakta olika aspekter kopplade till individens egen motivation att förändra sin livssituation.[17] Den som ska ta sig ur en kriminell livsstil kan behöva stöd för att

– ändra inställningen till den egna kriminella identiteten och förändra värderingar angående brott,
– ta sig ur ett pågående missbruk och beroende,

[16] Socialstyrelsen (2020a), s. 61.
[17] Brå 2012, s. 25–29.

– skapa ett stöttande socialt nätverk,
– ha någonstans att bo och
– få anknytning till arbetslivet efter en eventuell institutionsvistelse.[18]

Regeringen gav under våren 2018 Kriminalvården i uppdrag att förbereda och inrätta en försöksverksamhet med inslussningsprogram med utgångspunkt i Inslussningsutredningens förslag.[19] Försöksverksamheten gick ut på att hitta hållbara lösningar för att förstärka samverkan kring klienter med medel eller hög risk för att återfalla i brottslighet, och som var på väg att villkorligt friges med övervakning. Försöksverksamheten pågick mellan januari 2019 och juni 2020 och utvärderades av Brå.[20] I samband med vårändringsbudgeten för 2021 har regeringen aviserat att man avser att ge Kriminalvården i uppdrag att fortsätta utveckla arbetet med programmen.

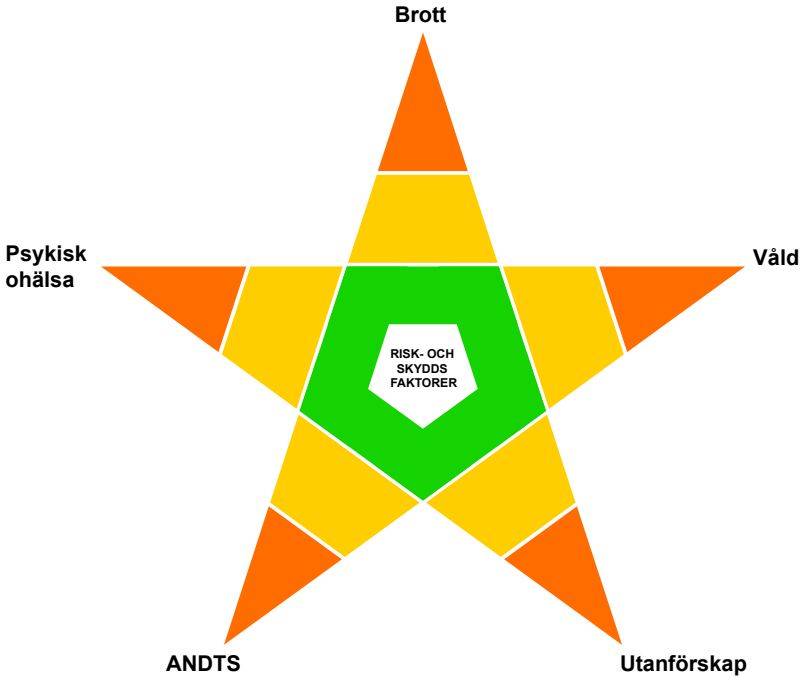
En del i det återfallsförebyggande arbetet handlar om att ge individer som vill lämna en kriminell gängbildning stöd och hjälp att kunna göra det och inom flera kommuner pågår arbete med så kallade avhopparverksamheter. På nationell nivå har Kriminalvården, Statens institutionsstyrelse, Polismyndigheten och Socialstyrelsen haft regeringens uppdrag att ta fram ett nationellt avhopparprogram, se avsnitt 14.1.[21] Myndigheternas förslag bereds inom Regeringskansliet.

Den sociala preventionsforskningen visar att risk- och skyddsfaktorer huvudsakligen är desamma för flera fenomen såsom missbruk, kriminalitet och psykisk ohälsa. På lokal och regional nivå är det i stor utsträckning dessutom samma aktörer som är ansvariga för preventionsarbete inom dessa olika områden. Mot den bakgrunden arbetar man på många håll med brottsförebyggande frågor i ett bredare preventivt sammanhang som inkluderar samtliga, eller i vart fall flera, av de nämnda aspekterna. Länsstyrelsen Stockholm har tagit fram en modell för ett sådant arbetssätt, den så kallade preventionsstjärnan, se figur 5.1. Stjärnan illustrerar att många bakgrundsfaktorer eller risk- och skyddsfaktorer är gemensamma för flera olika samhällsproblem och utmaningar. Tidigt främjande och förebyggande arbete kan därför få effekter på många problemområden samtidigt. Ett universellt och

[18] Brå (u.å.b).
[19] Ju2018/02430.
[20] Brå (2020c).
[21] Ju2019/02027, Ju2010/02161, Ju2016/03810, Ju2018/03621 (delvis) och Ju2018/03622 (delvis).

tvärsektoriellt arbete i stjärnans mitt kompletteras med ett mer specifikt preventionsarbete riktat mot respektive problem.

Figur 5.1 Preventionsstjärnan



Källa: Länsstyrelsen Stockholm.

5.2.2 Situationell prevention

Situationell prevention handlar om åtgärder som riktar sig mot de förhållanden under vilka brott begås. Den teoretiska utgångspunkten är att brott är mer koncentrerade till fysiska platser än till människor.[22] På strukturell nivå kan situationell prevention handla om hur samhällen planeras och på operativ nivå till exempel om tekniska lösningar för att försvåra tillgängligheten till stöldbegärliga varor eller olika typer av bevakningsinsatser. Ibland delas den situationella preventionens åtgärder in i fem huvudkategorier. Brå beskriver dem ungefär på följande sätt med tillhörande exempel.[23]

[22] Boverket (2019a), s. 15.
[23] Brå (2021d).

- Öka ansträngningen för att begå brott, till exempel genom att förstärka låsanordningar, sätta in säkerhetsdörrar, använda porttelefon eller stänga av gator.
- Öka riskerna med att begå brott, till exempel genom att införa kameraövervakning, arbeta med grannsamverkan eller designa platser för ökad naturlig övervakning.
- Minska belöningen för brott, till exempel genom att märka potentiellt stöldgods eller ta bort stöldbegärliga objekt ur bilar.
- Minska provokationer som kan leda till brott, till exempel genom att försöka förebygga köer och trängsel i kollektivtrafik för att undvika konflikter.
- Ta bort ursäkter för att begå brott, till exempel genom kontroll av alkoholservering, för att undvika överservering som kan leda till våldsbrott, eller att tydligt informera om lagar och regler.

Enligt den så kallade Broken Windows-teorin är det angeläget att hålla efter till exempel skadegörelse och allmän oordning eftersom sådant riskerar att eskalera och i förlängningen leda till allvarligare normöverträdelser och brottslighet.[24] Flyttning av övergivna fordon kan vara en viktig åtgärd i sammanhanget. På regeringens uppdrag har möjligheterna att göra det nyligen setts över.[25] På senare tid har kommuner i allt större utsträckning kommit att använda ordningsvakter och väktare för att skapa trygghet och ordning på allmän plats. En särskild utredare har haft regeringens uppdrag att se över och modernisera regelverket för ordningsvakter.[26]

Samhällsbyggnadsprocessen som ett samlingsbegrepp för utveckling och utformning av den fysiska miljön från planarbete till användning och förvaltning är en viktig arena för den situationella brottspreventionen. I planeringsstadiet kan det handla om att anlägga ett brottsförebyggande perspektiv vid beslut om markanvändningen i allmänhet och vid utformningen av bland annat kommunikationsleder, torg och grönområden. I byggfasen kan det avse uppförande och gestaltning av byggnader medan det i förvaltningsfasen kan vara fråga om åtgärdande av eventuella brister och användningen av olika brottsförebyggande verktyg och metoder. En av de internationellt

[24] Wilson, J. Q., & Kelling, G. L. (1982).
[25] Ds 2020:20.
[26] SOU 2021:38.

sett mest kända metoderna för att göra fysisk miljö säkrare genom designåtgärder är CPTED (Crime Prevention Through Environment Design), på svenska Brottsprevention genom miljödesign. CPTED lanserades i Sverige för cirka 20 år sedan av Polismyndigheten i samband med framtagandet av handboken BoTryggt.[27] Förvaltningen och utvecklingen av konceptet BoTryggt har numera övertagits av Stiftelsen Tryggare Sverige. Fastigheternas och bostädernas särskilda betydelse för situationen i de utsatta områdena har också uppmärksammats.[28]

Kunskapen om verkningsfulla åtgärder för att förebygga brott och öka tryggheten i fysisk miljö kommer huvudsakligen från internationell forskning. Kungliga Tekniska Högskolan har, på uppdrag av Boverket, gjort en sammanställning av forskningsläget. Av rapporten framgår bland annat att många studier visar ett betydande samband mellan stadsmiljö och säkerhet samt att det finns visst stöd för att olika åtgärder kan sättas in och därmed förbättra säkerheten och öka tryggheten i stadsmiljöer.[29] Boverkets bedömning är emellertid att kunskapsläget behöver höjas och den empiriska evidensen stärkas för att det ska bli möjligt att ta fram nationella riktlinjer för detta.[30]

På samma sätt som vid social prevention kan även den situationella preventionens åtgärder sättas in i ett större sammanhang. Beskrivna exempel kan påverka inte bara brottsligheten utan även människors levnadsförhållanden i övrigt såsom välbefinnande eller andra hälsoeffekter, trivsel, tillgänglighet med mera. Åtgärderna kan därför sägas främja en från social synpunkt god livsmiljö vilket ingår i kraven på planläggning enligt gällande regelverk, se avsnitt 6.3. I ett globalt perspektiv sorterar åtgärderna mer än väl även in under de sociala hållbarhetsmålen i Agenda 2030. Genom Agenda 2030 har världens länder åtagit sig att leda världen mot en hållbar och rättvis framtid. Agendan utgör en 15-årig handlingsplan med 17 mål och 169 delmål för hållbar utveckling inom tre dimensioner – den ekonomiska, sociala och miljömässiga. Hela samhället berörs. Mål nummer 3 att säkerställa hälsosamma liv och främja välbefinnande för alla i alla åldrar samt mål nummer 11 att städer ska vara inkluderande, säkra, motståndskraftiga och hållbara är särskilt relevanta för det brottsförebyggande arbetet. Statistiska centralbyrån (SCB) samordnar den

[27] Boverket (2019a), s. 15.
[28] Gerell, M., m.fl. (2020), s. 59.
[29] Ceccato, V., m.fl. (2019), s. 19.
[30] Boverket (2019a), s. 5–6.

statistiska analysen av hur Sverige lever upp till målen. I sin lägesbild för 2019 sammanfattar SCB de svenska utmaningarna i tre övergripande punkter:

– Ojämlikheten på det ekonomiska området minskar inte. Samma sak gäller ojämlikhet när det handlar om hälsa, boende och våldsutsatthet. Ojämlikheter mellan grupper ökar på några områden.
– Det är fortsatt svårt att se att många av de nationella miljömålen ska kunna uppnås.
– Våld och kränkningar minskar inte. Fler unga utsätts för mobbning.[31]

5.3 Några av det lokala brottsförebyggande arbetets aktörer

5.3.1 Polismyndigheten

Polismyndigheten ska genom sina insatser, tillsammans med övriga myndigheter inom och utom rättsväsendet, bidra till det kriminalpolitiska målet – att minska brottsligheten och öka människors trygghet. Polismyndighetens arbete regleras främst i polislagen (1984:387) och en av Polismyndighetens viktigaste uppgifter är att förebygga och förhindra att brott sker (2 §). Myndigheten beskriver uppdraget enligt följande.

> Uppdraget att arbeta brottsförebyggande liksom trygghetsskapande, gäller utöver i den lokala polisverksamheten, alla verksamhetsgrenar i tillämpliga delar, samt innefattar i princip samtliga anställda. Inte minst lednings- och ansvarsfunktioner, inom Polismyndighetens alla organisatoriska nivåer.[32]

Polisen består sedan år 2015 av två myndigheter – Polismyndigheten och Säkerhetspolisen. Båda myndigheterna bedriver brottsförebyggande arbete på lokal nivå, men Säkerhetspolisens arbete är, utifrån myndighetens uppdrag, avgränsat till viss typ av brottslighet. Utredningens uppdrag är generellt och det finns därför inte anledning att närmare redogöra särskilt för Säkerhetspolisens roll och

[31] SCB (2020), s. 11.
[32] Polismyndigheten (2018b), s. 23.

organisation. I det följande beskrivs endast Polismyndighetens roll och organisation för det lokala brottsförebyggande arbetet.

Polismyndigheten är en av de största statliga verksamheterna med för närvarande knappt 34 000 anställda. Myndigheten är centraliserad och direkt under rikspolischefen sorterar bland annat de sju polisregionerna (Bergslagen, Mitt, Nord, Stockholm, Syd, Väst och Öst). Polisregionerna har helhetsansvar för polisverksamheten inom ett angivet geografiskt område. Ansvaret omfattar bland annat utredningsverksamhet, brottsförebyggande verksamhet och service. I varje region finns sedan 2019 en regional brottsförebyggande samordnare som har i uppdrag att samordna och stödja myndighetens förebyggande arbete. Varje region är indelad i polisområden som i sin tur är indelade i lokalpolisområden. Lokalpolisområdena är olika stora och kan geografiskt spänna över flera kommuner.

I samband med omorganisationen 2015 inrättades två nya funktioner av central betydelse för Polismyndighetens lokala brottsförebyggande arbete och samarbete med lokalsamhället; områdespolis och kommunpolis. Områdespoliser ska, i ett utpekat geografiskt ansvarsområde inom ett lokalpolisområde, vara kända som personer samt arbeta kontaktskapande, brottsförebyggande och trygghetsskapande. Kommunpolisernas uppdrag skiljer sig från områdespolisernas genom att det är mer inriktat mot strategisk samverkan med ledningsgrupper för kommuner och stadsdelar. Tillsammans med kommunerna och externa intressenter ska kommunpoliserna driva processen för det brottsförebyggande och trygghetsskapande arbetet i kommunen.

Ett av kommunpolisernas uppdrag är att tillsammans med kommunerna ta fram medborgarlöften. Medborgarlöften utarbetas i dialog med medborgare men även utifrån medarbetardialoger – dialoger med personalen i kommunförvaltningar eller andra myndigheter, organisationer eller företag som Polismyndigheten samarbetar med lokalt, se avsnitt 5.4.

5.3.2 Andra myndigheter

Utöver Polismyndigheten finns det flera andra statliga myndigheter som bidrar eller kan bidra i det lokala brottsförebyggande arbetet genom utpekade uppdrag eller via lokal representation i form av till exempel lokala kontor.

Brå har en central roll i det lokala brottsförebyggande arbetet genom sitt särskilda uppdrag med specifika uppgifter avseende till exempel konkret stöd samt metod- och kunskapsspridning till aktörer på lokal nivå, se avsnitt 4.3.[33] Inom myndigheten finns även ett nationellt centrum mot våldsbejakande extremism (CVE) som bland annat har i uppdrag att främja utveckling av förebyggande arbete på lokal nivå och ge behovsanpassat stöd till exempelvis kommuner. Vid centret finns ett mobilt team som har en särskild roll att stötta kommuner i det förebyggande arbetet mot våldsbejakande extremism.[34] I Ekobrottsmyndighetens uppdrag ingår att sprida information om ekonomisk brottslighet bland annat till kommuner (4 § förordning [2015:744] med instruktion för Ekobrottsmyndigheten).

När det gäller ekonomisk brottslighet inklusive brott mot välfärdsystemen finns flera myndigheter som kan bidra, inte minst de som administrerar och hanterar ekonomiska bidrag av olika slag. Några myndigheter, exempelvis Skatteverket, Försäkringskassan och Kronofogdemyndigheten, som har lokala kontor på flera håll i landet har särskilda förutsättningar och möjligheter att spela en viktig roll för det lokala brottsförebyggande arbetet avseende till exempel ekonomisk brottslighet eller brottslig verksamhet som har sin grund i inkorrekta uppgifter i bland annat folkbokföringsregistret. Beträffande annan brottslighet och inom andra områden kan såväl dessa som andra myndigheter vara betydelsefulla och bidra genom att de bedriver stor del av sin verksamhet via lokala kontor eller är lokalt representerade på annat sätt. När det gäller det myndighetsgemensamma arbetet mot grov och organiserad brottslighet finns flera sådana myndigheter. Utöver de ovan angivna kan till exempel Arbetsförmedlingen och Migrationsverket nämnas. Inom ramen för det lokala återfallsförebyggande arbetet är Kriminalvården och Statens institutionsstyrelse, vars verksamheter och institutioner finns i stora delar av landet, betydelsefulla aktörer. Med hänsyn till den betydelse

[33] Ju2017/01526.
[34] CVE (2020).

som en meningsfull sysselsättning har, bland annat i detta sammanhang, spelar Arbetsförmedlingen en viktig roll även i det avseendet.

5.3.3 Kommunerna

I Sverige finns 290 kommuner. Den minsta kommunen är Bjurholm med cirka 2 500 invånare och den största är Stockholm med knappt en miljon invånare. Medelstorleken på en svensk kommun är cirka 35 000 invånare medan mediankommunen har knappt 16 000 invånare. En stor del av Sveriges kommuner är små och sammantaget omfattar hälften av Sveriges kommuner en befolkning som uppgår till endast 14 procent av landets totala befolkning.[35] Utöver befolkningsstorlek varierar kommunernas förutsättningar även i fråga om till exempel geografiska och socioekonomiska förhållanden. Nu nämnda skillnader kan påverka hur kommunen väljer att organisera sig, men några institutioner måste finnas i varje kommun. Det handlar om

– en beslutande politisk församling, *ett fullmäktige*, som är det främsta kommunala organet och som utövar kommunens beslutanderätt (3 kap. 1 § kommunallagen [2017:725]),
– en eller flera *nämnder*, av vilka en – styrelsen – utgör kommunens ledande förvaltningsorgan (3 kap. 3 och 4 §§ kommunallagen) och har till uppgift att bereda ärenden som avgörs av fullmäktige samt ansvarar för förvaltnings- och verkställighetsärenden samt
– ett antal *revisorer*, som har till uppgift att granska den kommunala verksamheten (3 kap. 10 § kommunallagen).

När det gäller övriga nämnder har kommunerna en betydande frihet att utifrån lokala behov och förutsättningar själva bestämma organisationen (3 kap. 4 § kommunallagen). I sammanhanget kan noteras att utredningen genomgående använder beteckningen socialnämnden även om enskilda kommuner kan ha utsett en eller flera andra nämnder att fullgöra uppgifter enligt socialtjänstlagen (2001:453). När staten ålägger kommuner att ansvara för en viss angelägenhet måste det finnas ett ansvarigt organ för att fullgöra en sådan uppgift eller verksamhet. Nämnda frihet innebär emellertid att kommunerna inte behöver inrätta en särskild nämnd för sådana åligganden. Kommunala

[35] SOU 2020:8, s. 24.

angelägenheter kan också skötas till exempel genom ett kommunalt bolag eller i samverkan med en eller flera andra kommuner genom ett kommunalförbund, en gemensam nämnd eller ett gemensamt bolag. Kommuner bedriver en mycket omfattande och komplex verksamhet. Vissa verksamheter är frivilliga till exempel fritid och kultur, energi, sysselsättning och näringslivsutveckling.[36] Den största delen av kommunal verksamhet består emellertid av uppgifter som kommunerna är skyldiga att bedriva enligt lag såsom socialtjänst, omsorg och utbildning inom skolväsendet. Kommunen ansvarar följaktligen för många centrala välfärdstjänster av stor betydelse för det brottsförebyggande arbetet. De har också ansvar för viss hälso- och sjukvård även om detta främst är regionernas ansvar. Flera av de nämnda uppgifterna kan dock ombesörjas även av privata utförare.

Vid sidan av att tillhandahålla välfärdstjänster fattar kommuner en rad beslut av stor betydelse för enskilda invånare och företag i kommunerna liksom för det brottsförebyggande arbetet. Det kan handla om beslut om olika former av bidrag eller tillstånd som till exempel ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen (2001:453) eller serveringstillstånd enligt alkohollagen (2010:1622). Socialnämnden i varje kommun ska även verka för att barn och unga växer upp under trygga förhållanden. Socialnämnden är den myndighet som har ansvar för att utreda barns behov av stöd och skydd samt har även i övrigt en mängd kontakter med barn och familjer. Det gäller inte minst i förhållande till barn och unga i riskmiljöer eller som utvecklat ett normbrytande beteende där socialtjänsten ofta bedriver ett mycket aktivt uppsökande arbete. I första hand ska frivilliga åtgärder vidtas. Men det kan också handla om väldigt ingripande åtgärder som omedelbart omhändertagande av unga enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU) respektive av personer med missbruk och beroendeproblematik enligt lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall (LVM).

Vidare är olika former av tillstånd och tillsyn vanliga kommunala uppgifter. Kommunerna har sådana uppgifter enligt bland annat miljö-, alkohol-, tobaks- och livsmedelslagstiftningarna.

Kommuner har också en central roll i samhällsbyggnadsprocessen, i vid bemärkelse. Genom det kommunala planmonopolet har kommuner ett ansvar att fatta beslut om utformningen och utvecklingen av den lokala bebyggelsen. Det handlar också om förvaltning och

[36] SKR (2021b).

underhåll av den fysiska miljön. Vidare har kommuner en roll som fastighetsägare. De kommunala bostadsbolagen har samma ansvar som en privat fastighetsägare. Härutöver har de kommunala bostadsbolagen även en viktig funktion i sin egenskap av upphandlare och lokalhyresvärd. Det handlar till exempel om att se till att det blir rätt i alla led vid en upphandling eller att noga granska de företag eller föreningar som önskar teckna hyresavtal.

Kommunerna har sammantaget cirka 900 000 anställda och därmed en viktig roll som arbetsgivare.[37] Genom att kommuner köper en stor mängd produkter och tjänster från privata aktörer har de även en betydande roll som marknadsaktör och upphandlare.

De verksamheter eller roller som nämnts ovan har alla relevans för kommunernas brottsförebyggande arbete. Hur kommunerna väljer att utforma sin organisation varierar dock inte bara när det gäller de omnämnda verksamheterna utan även i fråga om det brottsförebyggande arbetet. Det är därför inte möjligt att på ett enkelt sätt redogöra för hur det brottsförebyggande arbetet är organiserat i kommunerna. Brås indikatorer på utvecklingen av det brottsförebyggande arbetet i kommunerna kan emellertid ge viss vägledning. Indikatorerna berör främst förekomsten av brottsförebyggande samordnare, deras tjänsteomfattning och utbildningsmöjlighet, förekomst av en strategisk samverkansorganisation och aktuell samverkansöverenskommelse samt kartläggning av lokala brottsproblem.

Enligt Brås redovisning 2021 hade 36 procent av de svarande kommunerna en brottsförebyggande samordnare som arbetar minst halvtid med uppdraget och nästan hälften av dessa hade någon gång gått en utbildning i brottsförebyggande arbete.[38] I kommuner och stadsdelar där befolkningen i högre grad uppger utsatthet för brott ägnar samordnaren i mer än dubbelt så stor utsträckning sin arbetstid åt brottsförebyggande arbete jämfört med kommuner med mindre utsatthet för brott.[39] Särskilt i mindre kommuner är det inte ovanligt att den brottsförebyggande samordnaren också har ansvar för samordningen av till exempel folkhälsofrågor, krisberedskap, förebyggande av problematik relaterad till alkohol, narkotika, dopning, tobak och nikotin samt spel om pengar (ANDTS), trygghetsfrågor eller säkerhetsfrågor. I Brås undersökning, som utgör underlag för

[37] SKR (2021a).
[38] Brå (2021c), s. 63.
[39] Brå (2020e), s. 15.

redovisningen från 2020, uppgav till exempel 42 procent av de svarande i mindre städer/tätorter och landsbygdskommuner att de utöver brottsförebyggande frågor hanterar även ANDTS-frågor, 40 procent hanterar även folkhälsofrågor och 44 procent hanterar även säkerhetsfrågor. Samordnarens organisatoriska tillhörighet skiljer sig också mycket åt. Av rapporten från 2021 framgår att det i de flesta kommuner finns ett lokalt brottsförebyggande råd (90 procent av de svarande) och aktuella samverkansöverenskommelser (87 procent av de svarande). Över hälften av de svarande (66 procent) uppgav också att kommunen gjort en kartläggning av lokala brottsproblem under det senaste året.[40]

5.3.4 Näringslivet

Näringslivet har möjlighet att spela en viktig roll i det brottsförebyggande arbetet. Det gäller inte minst i rollen som arbetsgivare. I den egenskapen har lokala företag till exempel stora möjligheter att bidra till att unga människor får chans att komma in på arbetsmarknaden. Många företag och branschorganisationer bedriver också ett omfattande och aktivt brottsförebyggande arbete. På lokal nivå kan engagemanget utgå från ett eget intresse eller utifrån en roll som utförare av uppgifter eller insatser åt kommunen.

Den som tillverkar och saluför en viss produkt eller tjänst eller på annat sätt ansvarar för den har till exempel möjligheter att förebygga angrepp mot de egna systemen eller varorna. Inom detalj- och dagligvaruhandel kan det handla om tekniskt skydd, utbildning av personal och andra åtgärder för att skydda verksamheten mot stölder och snatterier. Inom krog- och nöjesbranschen kan ökad och smidigare ordningshållning eller justering av öppettider minska risken för våld och ordningsstörningar. Inom bankverksamhet eller andra penninginrättningar finns många exempel på åtgärder för att förebygga olika former av ekonomisk brottslighet. På aggregerad nivå kan det gälla att förhindra att infrastrukturen används för brottsliga syften och att skapa förutsättningar för säkra betalningslösningar för att undvika att tjänsterna används i samband med bedrägerier och liknande. Många fler verksamheter inom näringslivet bedriver eller kan bedriva brottsförebyggande arbete. Nedan följer några exempel på

[40] Brå (2021c), s. 63–64.

sådana verksamheter och deras roll. Beskrivningen är inte uttömmande utan det finns säkerligen många fler branscher eller företag som bidrar eller kan bidra i det lokala brottsförebyggande arbetet.

Den som äger och förvaltar fastigheter ansvarar på så sätt för människors hem, arbetsplatser, handels- och mötesplatser. Många av den situationella brottspreventionens åtgärder har koppling till dessa platser och det är också viktigt att människor uppfattar att de kan röra sig fritt och att de upplever miljöerna som trygga. Fastighetsägare har stora möjligheter att bidra till detta, till exempel genom utformningen och förvaltningen av ett bostadsområde eller handelsområde, se även avsnitt 13.3. Det finns många goda exempel på lokala brottsförebyggande samarbeten mellan fastighetsägare och offentliga aktörer.

Detta gäller även de som driver till exempel restauranger, caféer, butiker, dagligvaruhandel, som nyttjar lokaler eller på annat sätt etablerar sig i ett område. Utöver det som nämnts ovan om åtgärder som skyddar de egna systemen, varorna eller tjänsterna kan dylika företag genom sin – ofta dagliga – närvaro få kunskap om vad som händer och sker på en plats. Vidare får de en bild av hur människor rör sig och använder miljön där företagen finns och kan därigenom identifiera vad de ser och uppfattar som problem i området.

Inom försäkringsbranschen finns också viktiga aktörer. Ett aktivt brottsförebyggande arbete bedrivs både branschgemensamt och enskilt av olika företag. Varje år betalar försäkringsbolag ut stora belopp till de som drabbats av brott. Härigenom har försäkringsbolagen god kunskap om vilka brott som förekommer både på generell och lokal nivå, vilka åtgärder som kan verka brottsförebyggande och i vissa fall även var sådana åtgärder bör sättas in. Försäkringsbolagen kan genom sin kunskap bidra genom att till exempel identifiera problem och problemområden samt även bidra med åtgärdsförslag, såväl på strategisk nivå som till enskilda försäkringstagare.

Även om kommuner och regioner ansvarar för kollektivtrafiken är transportbolag som bedriver verksamhet inom kollektivtrafiken ytterligare en aktör som kan bidra. En mängd resenärer nyttjar dagligen de transportmedel som bolagen tillhandahåller. Bolagen har, eller kan skaffa sig, kunskap om vad som händer och sker i de olika transportmedlen samt vid och i närheten av stationer eller andra hållplatser. På samma sätt som andra företagare kan dessa bolag identifiera

problem eller problemområden och själva eller tillsammans med andra åtgärda eller bidra med åtgärdsförslag på identifierade problem.

Genom att tillhandahålla bland annat väktare och ordningsvakter samt olika former av tekniska säkerhetslösningar är säkerhetsbranschen en bransch som fått en allt större roll i det lokala brottsförebyggande arbetet.

Enskilda huvudmän som bedriver utbildningsverksamhet, liksom andra som bedriver kommunal verksamhet i privat regi, har givetvis samma möjligheter som motsvarande kommunala verksamheter att bidra i det brottsförebyggande arbetet.

5.3.5 Det civila samhällets organisationer

Det civila samhället kan sägas vara ett paraplybegrepp för organisationer och företeelser som existerar i mellanrummet mellan stat, marknad och enskilda hushåll. Regeringen använder begreppet det civila samhället i betydelsen

> en arena, skild från staten, marknaden och det enskilda hushållet, där människor, grupper och organisationer agerar tillsammans för gemensamma intressen. Inom det civila samhället verkar bl. a. ideella föreningar, stiftelser och registrerade trossamfund, men även nätverk, upprop och andra aktörer.[41]

Det civila samhällets organisationer genomför en stor mängd brottsförebyggande insatser såväl på nationell som lokal nivå och både på egen hand och i samverkan med bland annat olika offentliga aktörer. Det är inte möjligt att uttömmande ange samtliga de organisationer vars arbete bidrar till att förebygga brott. Det handlar om en mängd aktörer från idrottsrörelsen, kulturföreningar och andra föreningar som ofta riktar sig till barn och unga, till organisationer som stödjer de som vill lämna ett kriminellt liv eller de som har utsatts för brott såsom kvinnojourer eller brottsofferjourer. Det omfattar såväl organisationer som bidrar indirekt genom att till exempel stärka sociala förmågor och motverka utanförskap eller direkt genom att exempelvis driva opinion eller ge stöd och vägledning till enskilda individer eller till andra aktörer i samhället. Många insatser bidrar också konkret till att minska tillfällena till brott. På samma sätt som näringslivet kan

[41] Prop. 2009/10:55, s. 1.

organisationer inom det civila samhället även utföra uppgifter åt kommuner.

Aktörer inom det civila samhället har möjlighet att inom ramen för sin verksamhet skaffa sig stor kunskap om de människor de möter och om de fysiska platser och geografiska områden som de verkar i. Det kan handla om att identifiera individer som behöver samhällets stöd på olika sätt eller urskilja platser och områden där brott förekommer eller riskerar att förekomma. De kan också ha möjlighet att nå människor, vidta åtgärder samt verka på tider och sätt som till exempel offentliga aktörer inte kan. Det kan även vara viktigt att identifiera platser där det saknas utrymme för aktörens verksamhet till exempel idrottsanläggningar eller andra fysiska aktivitetsmiljöer, ändamålsenliga lokaler och bostäder för specifika verksamheter eller tillgång till det offentliga rummet.

5.3.6 Enskilda individer

Enskilda individer har stor potential att själva bedriva eller delta i brottsförebyggande arbete. Sådana initiativ som drivs av enskilda är nästan alltid ideella eller motiverade av privata skäl. Inte sällan syftar de till att skydda den egna egendomen eller rättssfären. Arbetet bygger på samarbete, informell kontroll och medmänskligt engagemang. Några exempel där enskilda individer kan bidra i arbetet är deltagande i nattvandringar och grannsamverkan. Många människor är engagerade och villiga att hjälpa till men det kan vara svårt att veta hur man som enskild individ kan vara till nytta eller var man ska vända sig. Här har det allmänna ett stort ansvar att involvera enskilda genom att uppmärksamma och ta tillvara deras engagemang, vilja och inställning som en kompletterande resurs.

Föräldrars ansvar är värt att uppmärksammas särskilt eftersom föräldrar är centrala för en individs utveckling av såväl självkontroll som sociala band, det vill säga det som binder samman människor med varandra, samhället och med gemensamma värderingar och mål. Föräldrarna har en avgörande betydelse för de normer och värderingar som barnet utvecklar. Bristande kontakt eller en otrygg relation till föräldrarna kan vara en faktor som bidrar till brottsligt beteende. Föräldrar kan behöva stöd i sin roll och även här åvilar ett ansvar det allmänna för att involvera och stödja föräldrar, se avsnitt 5.2.1.

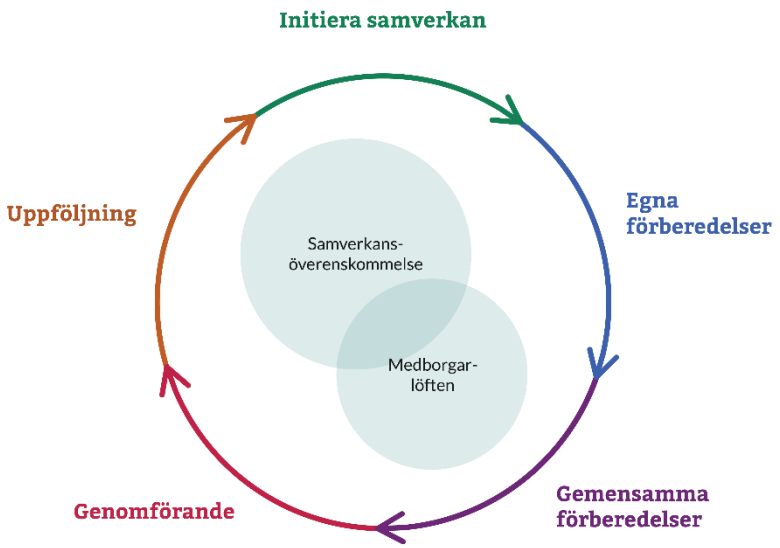
Ett annat exempel på deltagande från enskilda är Polismyndighetens volontärverksamhet som bland annat syftar till att utgöra ett komplement i det brottsförebyggande arbetet och ta tillvara medborgarnas kunskaper och erfarenheter. Volontärerna ska fungera som en länk mellan polis och allmänhet och användas företrädesvis i det brottsförebyggande, trygghetsskapande eller kontaktskapande arbetet samt som stöd till brottsoffer.[42]

5.4 Det lokala brottsförebyggande arbetets arbetssätt och samverkansformer

5.4.1 Det kunskapsbaserade arbetssättet

Många aktörer förespråkar ett så kallat kunskapsbaserat arbetssätt för det brottsförebyggande arbetet. Brå illustrerar metoden så här:

Figur 5.2 Kunskapsbaserat arbetssätt



Källa: Brå.

[42] Polismyndigheten (u.å.).

Arbetssättet utgör också grund för den bok om *Samverkan i lokalt brottsförebyggande arbete* som tagits fram i ett samarbete mellan Brå, SKR och Polismyndigheten.[43] I boken beskrivs en samverkansprocess som även inkluderar användningen av så kallade samverkansöverenskommelser och medborgarlöften. Samverkansöverenskommelsen är enligt modellen ett verktyg för att skapa struktur och systematik i samverkan och den träffas mellan kommunen, företrädd av kommunstyrelsens ordförande och polisen, företrädd av chefen för lokalpolisområdet. Överenskommelsen ska beskriva de problem som parterna valt att samverka kring. Den ska också ange troliga bakomliggande orsaker till problemen, avgränsade och mätbara mål för arbetet, hur arbetet ska dokumenteras och hur uppföljningen ska genomföras. Enligt Brås uppföljning 2021 var det 87 procent av kommunerna som hade en sådan samverkansöverenskommelse.[44]

Medborgarlöften utgör en utveckling och förstärkning av samverkansöverenskommelsen. De består dels av ett arbetssätt som innebär att medborgare, medarbetare och andra samhällsaktörer engageras och involveras i arbetet, dels av ett dokument med utlovade åtgärder som Polismyndigheten och dess samverkansparter ska vidta.[45] Genom medarbetar- och medborgardialoger fördjupas den lägesbild som överenskommelsen bygger på och en större delaktighet kring genomförandet skapas. Medborgardialoger kan genomföras i form av så kallade trygghetsvandringar där boende och verksamma i ett område träffas tillsammans med en kunnig arrangör för att samtala om hur området kan bli tryggare och mer trivsamt. I en utvärdering av polisens arbete med medborgarlöften 2018 konstaterar Brå att metoden dittills lett till ytterst små förändringar när det gäller medborgarnas känsla av delaktighet, förtroende för polisen eller trygghet. Några effekter på brottsligheten kunde inte heller noteras.[46] Det kunskapsbaserade arbetssättet har såvitt känt inte utvärderats.

[43] Brå (2020g).
[44] Brå (2021c), s. 6.
[45] Brå (2018b), s. 15.
[46] a.a. s. 13.

5.4.2 Former för samverkan inom det brottsförebyggande arbetet

Lokala brottsförebyggande råd

Som har framgått involverar det lokala brottsförebyggande arbetet en mängd olika aktörer och när det sker en samordning av insatser utgör det en framgångsfaktor för arbetet. Mycket handlar därför om att hitta olika former för samverkan för att åstadkomma en sådan samordning. Lokala brottsförebyggande råd eller motsvarande samverkansorganisationer utgör en viktig form för strategisk samverkan. I *Allas vårt ansvar*, där regeringen lanserade idén om lokala brottsförebyggande råd, beskrevs de som en kontaktpunkt för enskilda, företag och organisationer som vill bidra i det lokala brottsförebyggande arbetet, se avsnitt 5.1. Rådens uppgift skulle bland annat vara att samordna olika initiativ och förmedla kunskap inom det brottsförebyggande området. I *Tillsammans mot brott* konstaterar regeringen att det i de flesta kommuner finns någon form av strategisk samverkansorganisation för brottsförebyggande frågor och att de till exempel kan heta lokalt brottsförebyggande råd, trygghetsråd eller folkhälsoråd. Regeringen ser positivt på samverkansformen, men poängterar att det är viktigt att råden inte bara blir ett forum för informationsutbyte och att de som deltar behöver ha mandat från sina respektive organisationer. Enligt Brås uppföljning av det brottsförebyggande arbetet från 2021 svarade 90 procent av kommunerna att de har ett brottsförebyggande råd eller motsvarande strategisk samverkansorganisation.

Nätverk

Inom det brottsförebyggande området finns en stor mängd nätverk. Brå har i uppdrag att stödja och utveckla en nationell nätverksstruktur och har utifrån det inrättat ett nationellt kärnnätverk med representanter för Brå, Polismyndigheten, SKR och länsstyrelserna. Under 2020 arbetade nätverket bland annat med att vidareutveckla samverkan i det nationella och regionala stöd som ges av de som ingår i nätverket. Målet med den nationella nätverksstrukturen är att från nationellt håll nå ut till lokala aktörer på ett gemensamt och samordnat sätt. Vid sidan av kärnnätverket har Brå medverkat till

flera mer operativa nätverk, kopplade till specifika frågor och områden som till exempel situationell prevention, unga lagöverträdare, ekonomisk brottslighet samt för att stödja lokalt näringsliv i att bidra till det brottsförebyggande arbetet.[47]

Även länsstyrelserna arbetar med nätverk inom och i vissa fall även mellan sina respektive län.

SKR är ytterligare en aktör som driver flera nätverk inom området brottsförebyggande arbete såsom nätverket för kommunalt brottsförebyggande (NKB), nätverket för kommuner som vill utbyta erfarenheter om sitt arbete med sociala insatsgrupper och nätverket mot våldsbejakande extremism (NVE).[48]

Grannsamverkan är en annan typ av nätverk som kan belysas i detta sammanhang. Stöldskyddsföreningen är huvudman för Grannsamverkan och det handlar kortfattat om att grannar samverkar i ett nätverk för att motverka brott i bostadsområdet. Genom nätverket kan de boende hjälpas åt att hålla uppsikt över varandras bostäder och närområde. Arbetet bedrivs i samverkan även med Polismyndigheten och på vissa håll även med andra aktörer såsom till exempel kommunen eller fastighetsägare. Dialogen och samarbetet med Polismyndigheten är grundläggande, bland annat handlar det om att kvalitetssäkra verksamheten och undvika risker för medborgargarden eller liknande. Internationella studier visar att grannsamverkan har stor potential när det gäller att förebygga brott och öka tryggheten.[49]

Några samverkansmodeller

Det finns olika modeller för samverkan inom specifika problemområden till exempel ungdomar i riskzon, droganvändning eller kriminalitet bland unga. Samverkan kan ske på olika nivåer. Ofta utgör modellerna huvudsakligen en struktur eller ett ramverk för samverkan på strategisk nivå men det kan också vara fråga om samverkan i individärenden. Flera av de modeller som beskrivs nedan förutsätter informationsdelning mellan de samverkande aktörerna. Vilken information som delas är förstås beroende på vad samverkan avser. Det kan handla om övergripande information om till exempel organisation och arbetssätt men det kan också vara fråga om infor-

[47] Brå (2021e).
[48] SKR (2021c).
[49] Ceccato, V., m.fl. (2019), s. 83.

mation om enskilda individer. När informationsutbyte sker mellan olika offentliga aktörer kan de behöva beakta och ta ställning till olika sekretess- och dataskyddsfrågor. Utredningen belyser sådana frågor senare i betänkandet, se avsnitt 12.5. I det följande beskrivs övergripande några av de samverkansmodeller som förekommer för närvarande. Ofta anpassas modellerna efter lokala förutsättningar och de kan därför se olika ut även om de benämns lika.

Business Improvement Districts (BID)

BID är ett sätt att organisera och formalisera samverkan mellan fastighetsägare och offentliga aktörer. Metoden handlar om att samverkansparter under en viss tid gemensamt finansierar åtgärder för att förbättra situationen inom ett specifikt geografiskt avgränsat område. Det kan till exempel ske genom ökad handel, olika attraktioner och fysiska åtgärder. Syftet är att skapa välvårdade, trygga och attraktiva offentliga platser och bostadsområden.[50]

Communities That Care (CTC)

CTC är en samverkansmodell, som används av Malmö kommun, där aktörer i lokalsamhället som kan bidra till att förebygga droganvändning och kriminalitet bland unga kan ingå. Exempel på aktörer är skola, socialtjänst, polis, lokala brottsförebyggare, föreningslivet och företagare. Modellen tillhandahåller

– en struktur för att engagera samhällsaktörer,
– en process för att ta fram en gemensam vision i lokalsamhället,
– verktyg för att bedöma förekomst av risk- och skyddsfaktorer lokalt och processer för att prioritera dessa faktorer samt
– stöd för att formulera specifika mätbara mål för lokalsamhällets förebyggande insatser.[51]

[50] Boverket (2019b).
[51] Statens beredning för medicinsk och social utvärdering (u.å.).

Effektiv samordning för trygghet (EST)

EST är ett systematiskt arbetssätt som bygger på kunskapsbaserad brottsprevention. Målet är att minska och förebygga brott och otrygghet genom tidiga insatser när problem uppstår eller är på väg att kunna inträffa. I korthet går arbetssättet ut på att information om brott och otrygghet i det offentliga rummet samlas in veckovis till en gemensam lägesbild som analyseras gemensamt av de samverkande aktörerna. Det systematiska arbetet innebär att man har fasta rutiner avseende deltagare (funktioner), dagordningar, formulär, checklistor, mötestider och dokumentation. Samordnade åtgärder kan därmed sättas in och även utvärderas kontinuerligt. Lägesbilderna som tas fram baseras på områdeslokal information från polis, kommun och fastighetsägare, men kan även inkludera flera verksamheter som till exempel Räddningstjänsten, SOS alarm och lokaltrafiken. Ofta samverkar man även med civilsamhället exempelvis föreningslivet, trossamfund och medborgare.[52]

Samverkan mellan skola, socialtjänst, polis och fritid (SSPF)

SSPF-modellen syftar till samverkan kring barn och unga i riskzonen för kriminalitet eller drogmissbruk. Organisationsstrukturen kan skilja sig något åt beroende på lokala förutsättningar och problem men vanligen finns en styrgrupp, en arbetsgrupp eller operativ grupp samt en eller flera koordinatorer. Modellen går ut på att aktörerna samarbetar med vårdnadshavare för att vända en negativ utveckling hos det aktuella barnet. De professionella som finns eller som behöver finnas i barnets nätverk träffas, utbyter information och planerar för vad som behöver göras och vem som ska göra det.[53]

Sociala insatsgrupper (SIG)

Sociala insatsgrupper är en arbetsmetod för samverkan mellan socialtjänst, skola och polis för att hjälpa unga att sluta begå brott. Det är socialtjänsten som ansvarar för att andra myndigheter och aktörer görs delaktiga utifrån den unges behov. Arbete ska utföras och insatser

[52] Brå (2019c).
[53] Se t.ex. Göteborgsregionen FoU i Väst/GR (2015), s. 20 ff.

vidtas inom ramen för respektive organisations ordinarie verksamhet. Metoden avser samverkan på individnivå med regelbundna möten där representanter från samtliga aktörer och även individen själv deltar under ledning av socialtjänsten. Samverkan bygger på att individen själv eller dennes vårdnadshavare ger sitt samtycke.[54]

5.4.3 Särskilt om gängkriminalitet

Den gängkriminalitet som drabbat Sverige på senare tid kopplas till stor del samman med utsatta områden, se avsnitt 2.3.2 och 3.2. Det finns arbetssätt och samverkansformer som tar särskilt sikte på situationen där.

Inledningsvis kan nämnas att det sedan 2009 pågår en myndighetsgemensam satsning på nationell nivå mot organiserad brottslighet. Myndigheternas samarbete är sedan mars 2020 formaliserat genom att det framgår av respektive myndighets instruktion. Deltagande myndigheter är Arbetsförmedlingen, Ekobrottsmyndigheten, Försäkringskassan, Kriminalvården, Kronofogdemyndigheten, Kustbevakningen, Migrationsverket, Polismyndigheten, Skatteverket, Säkerhetspolisen, Tullverket och Åklagarmyndigheten. Sedan 2018 finns även ett nätverk med ytterligare myndigheter, till exempel Bolagsverket, Centrala studiestödsnämnden och Statens institutionsstyrelse, som bidrar i arbetet. Enligt ett inriktningsbeslut från 2016 ska det myndighetsgemensamma arbetet inriktas mot strategiska personer och utsatta områden. Sedan 2015 utgör lokal organiserad brottslighet, som förekommer i utsatta områden, en särskild inriktning inom den myndighetsgemensamma satsningen.[55] Inriktningen har bland annat medfört förändrade arbetssätt för att underlätta hanteringen av operativa ärenden med koppling till utsatta områden.

FAS-teorin

Brå har tagit fram en strategi, den så kallade FAS-teorin, som kan användas vid långsiktiga samverkansprojekt mot brottslighet och otrygghet i utsatta områden. Grunden för teorin är att ett område kan befinna sig i tre olika faser och att varje fas innebär olika förut-

[54] SKR (2021d).
[55] Polismyndigheten (2019b), s. 4 och 27.

sättningar för såväl brottsbekämpande som brottsförebyggande arbete. Fas 1 kännetecknas av att det är svårt för polis och kommun att arbeta i området. De prioriterade åtgärderna handlar då om att ”återta” området genom ökad närvaro av polis och andra samhällsaktörer. I fas 2 har det etablerade samhället lyckats återta viss kontroll i området. Det finns då större utrymme för förebyggande aktiviteter och även möjlighet att utöka antalet förebyggande samverkanspartners. Ett område som befinner sig i fas 3 uppvisar godtagbara resultat vid mätningar av upplevd trygghet och förtroende för polisen och samhället. I fas 3 finns möjlighet att arbeta även mot den mindre synliga brottsligheten som våld i hemmet, ekonomisk och organiserad brottslighet.[56]

GVI (Group violence intervention), Sluta skjut

GVI är en strategi som ursprungligen är framtagen av professor David Kennedy vid organisationen National Network for Safe Communities vid John Jay College i New York. Strategin har utvecklats för att minska skjutningar, sprängningar och grovt våld bland kriminella grupperingar. Kortfattat handlar det om att flera aktörer i samhället till exempel rättsväsendet, kommuner och det civila samhället tillsammans riktar sina resurser mot ett fåtal individer och de grupper som individerna tillhör. Budskapet från samhället till individerna vilar enligt strategin på tre delar:

– Våldet måste upphöra.
– Rättsliga konsekvenser för hela gruppen.
– Hjälp finns att få för den som vill lämna det kriminella livet.[57]

Med utgångspunkt i strategin initierade Brå och Polismyndigheten ett pilotprojekt i Malmö – *Sluta skjut – tillsammans för ett tryggt Malmö* – som genomfördes 2018–2020 och finansierades delvis av EUs fond för inre säkerhet. I projektet anpassades GVI till de lokala förutsättningarna.[58]

[56] Brå (2016a).
[57] Ivert, Anna-Karin m.fl. (2020), s. 9 f.
[58] Brå (2021f).

5.5 Kunskap om lokalt brottsförebyggande arbete

På samma sätt som många olika sakområden, aktörer och professioner är berörda av det brottsförebyggande arbetet så aktualiseras också många olika forskningsområden. Först och främst handlar det om det kriminologiska forskningsfältet som är det vetenskapliga studiet av brottsligheten, där bland annat frågor om brottslighetens orsaker och struktur studeras.

Inom det sociologiska fältet bedriver flera discipliner, till exempel barn- och ungdomsvetenskap, folkhälsovetenskap, psykologi och socialt arbete, forskning av betydelse för brottsförebyggande arbete. Det kan handla både om frågor kopplat till brottslighetens orsaker och till dess konsekvenser.

Samhällsbyggnad är ett annat relevant kunskapsområde inom vilket akademin bedriver forskning av betydelse för det brottsförebyggande arbetet. Det handlar om vetenskapliga studier om till exempel hur städer, byggnader och infrastruktur bör utformas och byggas samt om hur institutioner och regelsystem bör utvecklas för att ge en bra livsmiljö.

Vid sidan av den kunskap som universitet eller andra lärosäten producerar så producerar även andra institutioner i samhället kunskap av betydelse för det lokala brottsförebyggande arbetet. Brå ska på olika sätt bidra till kunskapsutvecklingen inom det kriminalpolitiska området. Bland annat ska myndigheten förse brottsförebyggande aktörer med kunskapsbaserade underlag för åtgärder och prioriteringar (1–3 §§ förordningen [2016:1201] med instruktion för Brottsförebyggande rådet). Därtill finns en mängd myndigheter som, med eller utan ett uttalat ansvar för brottsförebyggande frågor, tar fram kunskap av betydelse för det brottsförebyggande arbetet. Det gäller till exempel Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB), Socialstyrelsen, Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (MUCF), Delmos, Jämställdhetsmyndigheten och Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd (MFoF). Brå och andra myndigheter fördelar också bidrag till kunskapsutvecklande projekt inom området.

Flera lärosäten ger kurser och program med anknytning till brottsförebyggande och trygghetsskapande arbete. Brå erbjuder också utbildningar framför allt för regionala och kommunala samordnare av brottsförebyggande arbete. Enligt Brås uppföljning 2021 av det

brottsförebyggande arbetet hade samordnarna i 48 procent av kommunerna som besvarade enkäten gått en utbildning i brottsförebyggande arbete.[59] Varje år arrangerar Brå den nationella konferensen Råd för framtiden som tar upp olika frågor kopplade till brottsförebyggande arbete. År 2018 hade konferensen cirka 600 deltagare, de flesta från Polismyndigheten och landets kommuner. År 2021 var konferensen digital med ett deltagarantal på omkring 1 100. Därutöver anordnas en stor mängd andra konferenser med brottsförebyggande tema av nationella, regionala och lokala arrangörer.

Länsstyrelsernas samordning av det brottsförebyggande arbetet ska baseras på kunskap och beprövad erfarenhet inom det brottsförebyggande området. En viktig uppgift är att stödja kompetensutveckling och tvärsektoriella utbildningsinsatser (2 § förordningen [2016:1258] om regional samordning inom det brottsförebyggande området). Länsstyrelserna anordnar också årligen olika konferenser och utbildningar. De driver även utvecklingsprojekt inom fler olika områden.

SKR är en annan aktör som bedriver både ett generellt arbete och gör specifika insatser för att främja utveckling och spridning av kunskap på området. Vissa kommuner, särskilt de större, har möjlighet att själva ta fram kunskap och verktyg för arbetet. Ett sådant exempel är kartläggningsverktyget *Trygghet på karta* som används i Stockholms stad.[60]

I takt med att frågor om brottslighet och trygghet har ökat i betydelse har också en allt större marknad vuxit fram, där kommuner kan köpa kunskapsstöd för sitt brottsförebyggande arbete i form av bland annat olika vägledningar och andra verktyg. Till exempel har det tagits fram ett digitalt verktyg – Embrace – med tillhörande kompetensstöd som marknadsförs som ett sätt att möjliggöra effektivare brottsförebyggande arbete i enlighet med ett kunskapsbaserat arbetssätt, se avsnitt 5.4.[61] Ett annat exempel är handboken BoTryggt2030 som säljs av Stiftelsen Tryggare Sverige och som handlar om att implementera situationell brottsprevention i stadsbyggandet.[62]

[59] Brå (2021c), s. 63.
[60] Stockholms stad (2021), s. 32.
[61] Embrace Safety AB (u.å.a).
[62] Stiftelsen Tryggare Sverige (u.å.a).

6 Författningsöversikt

6.1 Den kommunala självstyrelsen

Sverige är en enhetsstat med ett grundlagsfäst och starkt kommunalt självstyre. Den svenska folkstyrelsen förverkligas genom ett representativt och parlamentariskt statsskick och genom kommunal självstyrelse (1 kap. 1 § andra stycket regeringsformen). Principen för den kommunala självstyrelsen innebär att kommunerna sköter lokala och regionala angelägenheter av allmänt intresse på den kommunala självstyrelsens grund, att närmare bestämmelser om detta finns i lag och att kommunerna på samma grund sköter även övriga angelägenheter som bestäms i lag (14 kap. 2 § regeringsformen). Bestämmelsen innebär att principen om kommunal självstyrelse gäller för all kommunal verksamhet, det vill säga såväl den som regleras i kommunallagen (2017:725) som den som följer av annan lag. Varken regeringsformen eller dess förarbeten preciserar innebörden av den kommunala självstyrelsen närmare. Förklaringen är att det inte är lämpligt eller möjligt att i grundlagen dra preciserade gränser för den kommunala självstyrelsen. Arbets- och befogenhetsfördelningen mellan stat och kommun måste i stället kunna ändras i takt med samhällsutvecklingen.[1]

Föreskrifter som avser grunderna för kommunernas organisation och verksamhetsformer och för den kommunala beskattningen samt kommunernas befogenheter i övrigt ska meddelas genom lag (8 kap. 2 § första stycket 3 regeringsformen). Även om självstyrelsen är grundlagsskyddad är det alltså riksdagen som bestämmer formerna och innehållet i den kommunala självstyrelsen.

En inskränkning i den kommunala självstyrelsen bör enligt proportionalitetsprincipen (14 kap. 3 § regeringsformen) inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som föranlett

[1] Prop. 1973:90, s. 190.

den. Härigenom regleras att en prövning av de kommunala självstyrelseintressena ska göras under lagstiftningsprocessen med tillämpning av en proportionalitetsprincip. Regleringen innebär att riksdagen regelmässigt måste pröva kommunernas självstyrelseintresse när begränsningar av självstyrelsen övervägs.[2] För att riksdagen ska kunna göra denna prövning ställs höga krav på det underlag som lämnas till riksdagen. I förarbetena uttalar regeringen följande härom.

> I likhet med Grundlagsutredningen anser regeringen att en proportionalitetsprövning av detta slag bör innefatta en skyldighet att undersöka om det ändamål som regleringen avser att tillgodose kan uppnås på ett för det kommunala självbestämmandet mindre ingripande sätt än det som föreslås. Om olika möjligheter finns för att nå samma mål bör riksdagen av hänsyn till principen om den kommunala självstyrelsen välja den reglering som lägger minst band på den kommunala självbestämmanderätten. Det bör framhållas att detta givetvis förutsätter att det i lagstiftningsprocessen har gjorts noggranna analyser av den påverkan olika förslag har på den kommunala självstyrelsen.[3]

Avsikten med regleringen är inte att riksdagens bedömning i proportionalitetsfrågan kan bli föremål för lagprövning i efterhand, utan snarare att prövningen ska bli föremål för Lagrådets granskning enligt 8 kap. 21 § andra stycket 5 regeringsformen och därmed utgöra underlag för riksdagens bedömning.

6.2 Kommunernas befogenhet enligt kommunallagen och särskilda föreskrifter om utökad befogenhet

Kommunallagen, som är uppdelad på 13 kapitel, reglerar ett antal olika sakområden. I lagen finns det en reglering om den så kallade allmänna kommunala befogenheten. Kommuner får utföra sådana uppgifter som ligger i medlemmarnas allmänna intresse och som har anknytning till kommunens område (2 kap. 1 §). Kommunernas befogenhet begränsas av ett antal principer som till exempel förbudet mot att ta hand om sådana angelägenheter som enbart ankommer på någon annan offentlig aktör (2 kap. 2 §) eller kravet på att behandla sina medlemmar lika (2 kap. 3 §). Den allmänna kompetensen ger kommunerna möjligheter att utföra frivilliga uppgifter, se avsnitt 5.3.2.

[2] Prop. 2009/10:80, s. 212.
[3] a.a. s. 212.

Kommunerna har vissa särskilda befogenheter enligt ett antal kompetensutvidgande föreskrifter i lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter (befogenhetslagen). Gemensamt för bestämmelserna är att de ger kommuner befogenhet eller möjlighet att ägna sig åt verksamhet som faller utanför deras allmänna befogenhet enligt kommunallagen. En betydande del av kommunernas verksamhet grundar sig emellertid på bestämmelser i andra lagar än kommunallagen eller befogenhetslagen. I det följande redogörs för några av de mest centrala lagarna som styr kommunala verksamheter av betydelse för kommunens brottsförebyggande arbete.

6.3 Kommunernas skyldigheter enligt vissa specialförfattningar

Socialtjänstlagen (2001:453)

Enligt utredningens direktiv är socialtjänsten ett av de viktigaste områdena för det kommunala brottsförebyggande arbetet. Verksamheten styrs specifikt av socialtjänstlagen som ålägger varje kommun att svara för socialtjänsten inom sitt område. Kommunen har det yttersta ansvaret för att enskilda som vistas i kommunen får det stöd och den hjälp som de behöver. Ansvaret innebär inte någon inskränkning i det ansvar som vilar på andra huvudmän (2 kap. 1 §).[4] Socialtjänstlagen är en så kallad målinriktad ramlag. Lagen innehåller vissa övergripande mål och principer som ska vara styrande och bilda ramen för socialtjänsten. Inom denna ram får kommunen i princip ordna sin verksamhet efter de förutsättningar och behov som finns lokalt.

De övergripande målen och principerna för socialtjänsten beskrivs i den så kallade portalparagrafen (1 kap. 1 §). Däri regleras att socialtjänsten, på demokratins och solidaritetens grund, ska främja människors ekonomiska trygghet, jämlikhet i levnadsvillkor och aktiva deltagande i samhällslivet. Vidare framgår att socialtjänsten under hänsynstagande till människans ansvar för sin och andras sociala situation ska inriktas på att frigöra och utveckla enskildas och gruppers egna resurser.

En annan grundläggande princip är helhetssynen som utgår från att den enskildes eller en grupps sociala situation och de problem

[4] Prop. 1979/80:1 s. 2.

som den enskilde eller gruppen upplever ska ses i förhållande till hela den sociala miljön. Hit hör inte bara familjen och ”närmiljön” i övrigt, utan också den enskildes eller gruppens förhållande i vidare mening. Det rör bland annat frågor om möjlighet att få arbete, bostad och positiva fritidsförhållanden. Det gäller att kunna undvika utslagning, segregation och fattigdom i både materiell och i mer vidsträckt mening. Det är en fråga om att kunna nå värden som sammanfattas i begreppet livskvalitet. Det är utifrån dessa övergripande mål och principer som all verksamhet inom socialtjänsten ska hanteras.

Utöver de övergripande målen och principerna reglerar socialtjänstlagen särskilt vissa uppgifter för socialnämnden (3 kap.). Till dessa uppgifter hör bland annat att göra sig väl förtrogen med levnadsförhållandena i kommunen, medverka i samhällsplaneringen och i samarbete med andra samhällsorgan, organisationer, föreningar och enskilda främja goda miljöer i kommunen (3 kap. 1 §).

Medverkan i samhällsplaneringen ska bygga på nämndens sociala erfarenheter och särskilt syfta till att påverka utformningen av nya och äldre bostadsområden i kommunen. Vidare handlar det om att verka för att offentliga lokaler och allmänna kommunikationer utformas så att de blir lätt tillgängliga för alla. Även i övrigt ska nämnden ta initiativ till att bevaka att åtgärder vidtas för att skapa en god samhällsmiljö och goda förhållanden för barn och unga, äldre och andra grupper som har behov av samhällets särskilda stöd (3 kap. 2 §).

Det finns även särskilda bestämmelser för det förebyggande arbetet beträffande missbruk och beroende samt barn och unga. Socialnämnden ska arbeta för att förebygga och motverka missbruk av alkohol och andra beroendeframkallande medel. Socialnämnden ska även arbeta för att förebygga och motverka missbruk av spel om pengar. Socialnämnden ska sprida kunskap om skadeverkningar av missbruk och om de hjälpmöjligheter som finns såväl genom information till myndigheter, grupper och enskilda som genom uppsökande verksamhet (3 kap. 7 §).

I fråga om barn och unga ska socialnämnden bland annat verka för att de växer upp under trygga och goda förhållanden, bedriva uppsökande verksamhet och annat förebyggande arbete för att förhindra att barn och unga far illa. Socialnämnden ska också tillsammans med andra berörda uppmärksamma och verka för att barn och unga inte vistas i miljöer som är skadliga för dem, med särskild uppmärksamhet följa utvecklingen hos barn och unga som har visat tecken till en

ogynnsam utveckling samt i nära samarbete med hemmen, sörja för att barn och unga som riskerar en negativ utveckling får det skydd och stöd som de behöver inklusive eventuell vård och fostran utanför det egna hemmet (5 kap. 1 §). Till socialnämndens uppgifter hör även att verka för att den som utsatts för brott och dennes närstående får stöd och hjälp (5 kap. 11 §).

Socialtjänstlagen är föremål för en översyn och slutbetänkandet från Utredningen Framtidens socialtjänst bereds för närvarande i Regeringskansliet.

Plan- och bygglagen (2010:900)

Utredningens direktiv anger kommunens ansvar för samhällsplanering och planering för bostadsförsörjning som exempel på verksamheter vars insatser kan få brottsförebyggande effekter. Vidare anges att risken för brott kan minska genom att ett brottsförebyggande perspektiv beaktas vid planering, utformning och underhåll av exempelvis bostadsområden, parker och torg. Det finns flera regelverk som styr sådana verksamheter. Den mest centrala författningen i sammanhanget är dock plan- och bygglagen (PBL), som innehåller ett antal bestämmelser av relevans för utredningens uppdrag.

Inledningsvis finns anledning att uppmärksamma att kommuner bedriver omfattande planeringsverksamhet inom många olika samhällsområden. PBLs regelsystem är dock helt inriktat på den del av samhällsplaneringen som rör användningen av mark och vatten – den så kallade fysiska planeringen. Det framgår redan av lagens portalparagraf som anger att PBL innehåller bestämmelser om planläggning av mark och vatten och om byggande. Bestämmelserna i PBL syftar till att, med hänsyn till den enskilda människans frihet, främja en samhällsutveckling med jämlika och goda sociala levnadsförhållanden och god och långsiktig hållbar livsmiljö för människorna i dagens samhälle och för kommande generationer (1 kap. 1 §).

Även om den fysiska planeringen utgör ett klart avgränsat ämnesområde, har den ett direkt samband med övrig samhällsplanering. Inom skilda samhällsområden såsom till exempel bostadsförsörjning, utbildning, barntillsyn, äldreomsorg och social omvårdnad framförs markanspråk eller önskemål om utformning av miljön. Det

är sedan mot bakgrund av bland annat sådana anspråk och önskemål som kommunen upprättar den fysiska planeringen.[5]

De krav som PBL ställer upp för att uppnå syftet med regleringen det vill säga främja en lämplig samhällsutveckling finns främst i 2 kap. och 8 kap. Det förstnämnda kapitlet innehåller bestämmelser som anger vilka allmänna och enskilda intressen som kommunen ska beakta vid planläggning och vid lokalisering av bebyggelse. Förutom hänsyn till exempelvis natur- och kulturvärden samt miljö- och klimataspekter ska planläggning enligt lagen främja en från social synpunkt god livsmiljö som är tillgänglig och användbar för alla samhällsgrupper (2 kap. 3 § första stycket 2). Föreskriften är ett uttryck för den i portalparagrafen deklarerade inriktningen avseende främjande av goda sociala levnadsförhållanden. Av förarbeten till den äldre plan- och bygglagen (1987:10) framgår att ett antal delmål som socialtjänstens företrädare i sitt arbete med planeringsfrågor för nya bostadsområden och vid sanering av gamla ska utgå från, kan tjäna som grund för tillämpningen av bestämmelsen. Delmålen handlar om

– en allsidigt sammansatt social struktur,
– en planering av närmiljön som främjar kontakt och gemenskap, möjligheter till differentierade kultur- och fritidsaktiviteter för alla,
– ett tillräckligt och väl lokaliserat utbud av social service,
– en lokalisering av lämpliga arbetsplatser och andra verksamheter som bidrar till att ge bostadsområdena ett mångsidigt socialt liv,
– väl utbyggda kollektiva resmöjligheter som tillgodoser även de handikappades behov,
– ett bostadsutbud som tillgodoser också speciella sociala bostadsbehov i icke segregerade former,
– offentliga platser och byggnader så utformade att de blir tillgängliga för alla,
– differentierade sysselsättnings- och utbildningsmöjligheter för grupper med behov av särskilda insatser och
– en aktiv konsumentverksamhet med inriktning i första hand på att stödja resurssvaga grupper.[6]

[5] Didón, L. U. m.fl. (1 jan. 2020 JUNO), kommentaren till 1 kap. 1 § under rubriken PBL handlar om planläggning av mark och vatten och om byggande.
[6] Prop. 1985/86:1 s. 112.

Bestämmelserna i 8 kap. behandlar krav på byggnader, byggprodukter, tomter och allmänna platser. Det finns inledningsvis bestämmelser med krav på utformning som byggnader ska uppfylla och som prövas i samband med ansökan om lov samt krav på när och hur utformningskraven ska uppfyllas (8 kap. 1–2 §§). Därefter finns bestämmelser med krav på byggnaders tekniska egenskaper (8 kap. 4–5 §§). Kapitlet innehåller vidare bestämmelser som avser utformning av tomter, allmänna platser och andra områden (8 kap. 9–12 §§).

Skollagen (2010:800)

Skolväsendet anges i utredningens direktiv som exempel på kommunal verksamhet som bidrar med viktiga insatser för det brottsförebyggande arbetet. Den mest centrala regleringen för skolväsendet finns i skollagen och den gäller för utbildning som anordnas av såväl det allmänna som enskilda (1 kap. 1 §).

De grundläggande syftena med utbildningen inom skolväsendet är att

– barn och elever ska inhämta och utveckla kunskaper och värden,
– främja alla barns och elevers utveckling och lärande samt en livslång lust att lära,
– förmedla och förankra respekt för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande demokratiska värderingarna som det svenska samhället vilar på samt
– i samarbete med hemmen främja barns och elevers allsidiga personliga utveckling till aktiva, kreativa, kompetenta och ansvarskännande individer och medborgare (1 kap. 4 §).

I bestämmelsen finns de viktigaste fundamenten för skolverksamheten fastlagda, såsom lika tillgång till utbildning, likvärdighet, utbildningens syfte och värdegrund. Sådana övergripande syften har betydelse både för den enskilda individens utveckling och för samhällsutvecklingen. De allmänt formulerade syftena utgör en grund för tolkningen av mer konkret utformade föreskrifter som till

exempel de bestämmelser som anger syftet med utbildningen i respektive skolform och som kompletterar portalparagrafen.[7]

Sverige har internationella förpliktelser i fråga om mänskliga rättigheter som bör vara vägledande för och genomsyra hela skolväsendet. Det kommer till uttryck genom att bestämmelsen betonar syftet att förmedla och förankra de mänskliga rättigheterna och grundläggande demokratiska värderingar.[8]

Utbildningens utformning ska ske i överensstämmelse med demokratiska värderingar och de mänskliga rättigheterna som människolivets okränkbarhet, individens frihet och integritet, alla människors lika värde, jämställdhet samt solidaritet mellan människor. Var och en som verkar inom utbildningen ska främja de mänskliga rättigheterna och aktivt motverka alla former av kränkande behandling. (1 kap. 5 §). Innebörden av bestämmelsen är att utbildningen i sig och de som verkar inom den aktivt och medvetet ska förmedla till barnen och eleverna vårt samhälles gemensamma värderingar så som demokrati och mänskliga rättigheter samt stimulera barnen och eleverna att förverkliga värderingarna. Det ska komma till uttryck även i praktisk och vardaglig handling.[9]

När det gäller åtgärder mot kränkande behandling regleras detta närmare i lagens kapitel 6. Med kränkande behandling avses ett uppträdande som utan att vara diskriminering enligt diskrimineringslagen (2008:567) kränker ett barns eller en elevs värdighet (6 kap. 3 §). Regleringen innehåller bestämmelser om aktiva åtgärder, förbud mot kränkande behandling, skyldighet att utreda och vidta åtgärder mot kränkande behandling och förbud mot repressalier.

Utöver överenstämmelse med demokratiska värderingar och mänskliga rättigheter ska utbildningen utformas på ett sådant sätt att alla elever tillförsäkras en skolmiljö som präglas av trygghet och studiero (5 kap. 3 §). För att åstadkomma en sådan skolmiljö finns närmare reglering om arbetsmiljö (5 kap. 4 §) ordningsregler (5 kap. 5 §), disciplinära och andra särskilda åtgärder (5 kap. 6–23 §§) och om dokumentation (5 kap. 24 §). Bestämmelserna ska, om inte annat anges, gälla för samtliga skolformer utom förskolan (5 kap. 2 § första meningen). Även fritidshemmet är undantagen från de flesta av bestämmelserna (5 kap. 2 § andra meningen). I den allmänna motiveringen

[7] Prop. 2009/10:165 s. 220.
[8] a.a s. 220.
[9] a.a s. 223.

om bestämmelsernas innebörd uttrycker regeringen följande i lagens förarbeten.

> Det förebyggande arbetet är centralt. Det är skolans, och ytterst rektorns, ansvar att skapa trygghet och studiero i skolan. En viktig förutsättning för detta är att elever, lärare och annan personal känner ett gemensamt ansvar och har respekt för varandra i skolan samt att skolan även involverar elevernas vårdnadshavare i arbetet med att skapa gemensamma utgångspunkter för en trygg skolmiljö. Det kräver ett aktivt värdegrundsarbete där grundläggande demokratiska värderingar och mänskliga rättigheter kommer till uttryck i praktisk handling. Att skapa en miljö som bygger på respekt och delaktighet utgör grunden för en trygg och utvecklande studiemiljö. Rutiner för att säkerställa samverkan och kommunikation mellan elever, lärare och annan personal är också centrala inslag i det förebyggande och långsiktiga arbetet. Rektorns stödåtgärder kommer till stånd för elever i behov av stöd är självfallet även det en del i arbetet med att skapa en trygg och stimulerande studiemiljö för alla elever. Det finns dock situationer när de åtgärder som vidtagits i förebyggande syfte inte är tillräckliga och där disciplinära åtgärder behövs för att säkerställa en god studiemiljö.[10]

Lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (LEH)

Lagen innehåller bestämmelser som syftar till att kommuner och regioner ska minska sårbarheten i sin verksamhet och ha en god förmåga att hantera krissituationer i fred. På så sätt uppnås en grundläggande förmåga till civilt försvar. (1 kap. 1 §)

Kommuner och regioner har enligt lagen i arbetet med fredstida krishantering

- en skyldighet att ta fram risk- och sårbarhetsanalyser (2 kap. 1 §),
- ett ansvar för att förtroendevalda och anställd personal får den utbildning och övning som behövs för att de ska kunna lösa sina uppgifter vid extraordinära händelser i fredstid (2 kap. 8 §),
- en skyldighet att till regional och central nivå rapportera om krisberedskapsläget före, under och efter en kris (2 kap. 9 §) samt
- ett ansvar att verka för samordning och samverkan mellan aktiva krishanteringsaktörer inom kommunen (geografiskt områdesansvar) (2 kap. 7 §).

[10] Prop. 2009/10:165 s. 321.

Risk- och sårbarhetsanalysen ska föregås av en analys av vilka händelser i fredstid som kan inträffa i kommunen och hur dessa händelser kan påverka den egna verksamheten (2 kap. 1 § första meningen). Vidare ska kommuner med beaktande av analysen fastställa en plan för hur de ska hantera extraordinära händelser. En sådan plan ska fastställas för varje ny mandatperiod (2 kap. 1 § andra stycket).

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) får meddela närmare föreskrifter om risk- och sårbarhetsanalyser (12 § förordningen [2006:637] om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap). MSB har med stöd av bemyndigandet tagit fram sådana föreskrifter och av dessa framgår bland annat att kommunen ska anpassa arbetet med analyserna till de egna behoven och till övriga förutsättningar (3 § första meningen MSBFS 2015:5). Vidare ska kommuner i den utsträckning det är möjligt och lämpligt samordna och integrera arbetet med riskanalysarbete som sker i enlighet med annan lagstiftning (3 § andra meningen MSBFS 2015:5).

Kommuner och regioner har enligt lagen rätt att få ersättning av staten för kostnader för förberedande uppgifter som de utför. Uppgifter som rör extraordinära händelser i fredstid berättigar till ersättning endast i den mån verksamheten är till nytta för hantering av sådana mycket omfattande och svåra extraordinära händelser som allvarligt kan påverka kommunens respektive regionens verksamhet (5 kap. 1 §). Ersättningen bestäms och betalas ut av MSB inom ramen för vad regeringen årligen beslutar (10 § förordningen om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap). Vidare har MSB och SKR träffat en överenskommelse om kommunernas krisberedskap som reglerar ersättning och uppgifter och därtill kopplat stöd för kommunernas arbete med krisberedskap under perioden 2019–2022, se även avsnitt 15.6.2.[11]

Av överenskommelsens villkor för användning av ersättningen framgår bland annat att finansierade aktiviteter och åtgärder ska kunna härledas till uppgifterna i 2 kap. LEH, att åtgärderna ska avse förberedande och förebyggande arbete och att den statliga ersättningen endast ska användas för att finansiera arbete med krisberedskap och inte för till exempel brottsförebyggande arbete.[12]

[11] MSB och SKR (2018).
[12] a.a. s. 5.

LEH är föremål för en översyn och betänkandet från Utredningen om civilt försvar bereds för närvarande i Regeringskansliet.[13]

Lagen (2003:778) om skydd mot olyckor

Bestämmelserna i lagen syftar till att i hela landet bereda människors liv och hälsa samt egendom och miljö ett med hänsyn till de lokala förhållanden tillfredsställande och likvärdigt skydd mot olyckor (1 kap. 1 §). Ett betryggande skydd mot olyckor ska finnas oavsett var i landet man befinner sig. Den verksamhet som det allmänna bedriver får dock anpassas till lokala förhållanden och kommuner får vidta olika typer av åtgärder och olika kombinationer av åtgärder för att nå upp till målet.

I lagen anges övergripande nationella mål som ska kompletteras med lokala verksamhetsmål och handlingsprogram. Ett sådant system möjliggör lokal anpassning av organisation och dimensionering av verksamheten hos kommuner. I lagen betonas kommunernas förebyggande verksamhet som ska planeras och organiseras på ett effektivt sätt (1 kap. 3 a §). MSB ska på nationell nivå främja att denna lag och föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen följs (1 kap. 5 § första stycket). Myndigheten ska också samordna kommunerna på nationell nivå och stödja dem med råd och information i deras verksamhet enligt denna lag (1 kap. 5 § andra stycket). En kommun ska ha ett handlingsprogram för sin förebyggande verksamhet och i programmet ska kommunen ange

1. målen för verksamheten,
2. de risker för olyckor som finns i kommunen och som kan leda till räddningsinsatser och
3. hur verksamheten är ordnad och hur den planeras (3 kap. 3 § första stycket).

Innan kommunen antar ett handlingsprogram eller beslutar om betydande förändringar i programmet ska den samråda med de myndigheter som särskilt berörs av förändringarna (3 kap. 3 § andra stycket).

[13] SOU 2021:25.

7 Nordisk utblick

I detta kapitel blickar utredningen utanför Sveriges gränser för att se hur andra länder valt att organisera, strukturera och bedriva lokalt brottsförebyggande arbete. Utredningen har valt att särskilt fokusera på hur arbetet bedrivs i Danmark, Finland och Norge eftersom det förhållandevis enkelt går att jämföra dessa länder med svenska förhållanden. Likt Sverige har Danmark, Norge och Finland starka kommunala självstyren med möjlighet till ekonomisk handlingsfrihet och ansvar för att genomföra uppgifter av stor vikt för samhället. Grunduppgifterna för nordiska kommuner är ungefär desamma; uppgifter relaterade till planmonopolet, barnomsorg, grundskola, äldreomsorg och uppgifter inom det sociala området. Det finns dock skillnader mellan de olika kommunsystemens uppbyggnad, ekonomi och uppgifter. Någon direkt jämförelse mellan länder går därför inte att göra. Därtill finns andra olikheter i till exempel strukturer, lagstiftning och politisk kultur. Kapitlet avslutas med några sammanfattande slutsatser.

7.1 Danmark

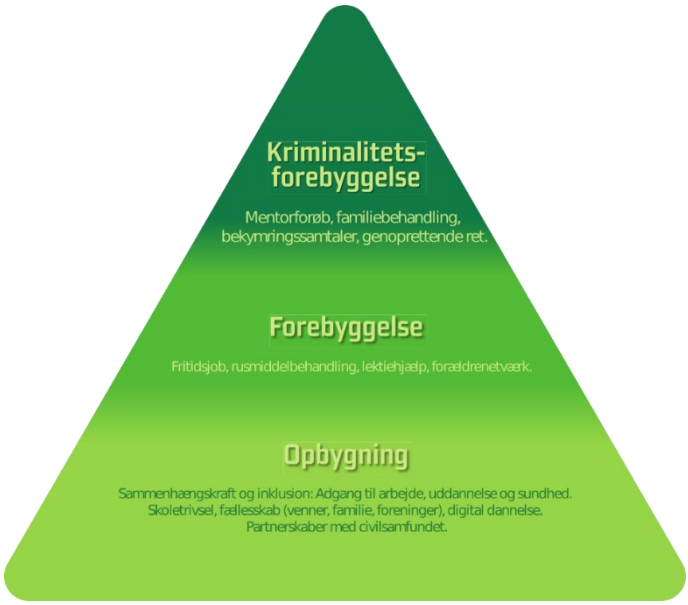
Danmark är till ytan ett litet land med cirka 5,5 miljoner invånare som bor relativt koncentrerat. Knappt en fjärdedel av befolkningen är bosatt i Storköpenhamn. Landet är administrativt uppdelat i fem regioner och 98 kommuner. Mediankommunen i Danmark har drygt 45 000 invånare. Regionerna leds av Regionrådet som väljs direkt vid allmänna val och motsvarar svenska regionfullmäktige. Kommunalbestyrelsen (borgerrepraesentationen i Köpenhamn eller byråd i några mindre kommuner) är den danska motsvarigheten till kommunfullmäktige och därmed det högsta beslutande organet i danska kommuner.

Brottsförebyggande frågor sorterar under det danska justitiedepartementet (Justitsministeriet), Politi- och strafferetsafdelingen.[1] Justitsministeriet har inrättat Det Kriminalpraeventive Råd (DKR) som är Danmarks motsvarighet till Brottsförebyggande rådet (Brå). DKR är, till skillnad från Brå, inte en myndighet utan ett medlemsnätverk som består av centrala organisationer, myndigheter och andra aktörer som arbetar med brottsförebyggande frågor. Även om DKR är inrättat av Justitsministeriet lyder det inte under detsamma utan utgör ett självständigt organ.[2]

I Danmark betonas det gemensamma ansvaret för brottsförebyggande arbete, till exempel genom SSP-samarbetet (se närmare om SSP nedan). Intentionen är att det ska vara en uppgift för alla, inklusive offentliga myndigheter, privata företag och medborgare men det är endast myndigheter som har ett lagstadgat ansvar för brottsförebyggande arbete. DKR har utvecklat en preventionsmodell som visar att brottsförebyggande frågor behöver sättas in i ett större sammanhang. Modellen som framgår av figur 7.1 nedan beskriver prevention utifrån tre delar. Den första handlar om att skapa goda och trygga levnadsvillkor för alla och utgör grunden för allt förebyggande arbete. Den andra omfattar all förebyggande verksamhet som syftar till att hindra att något oönskat inträffar. Den tredje består av brottsförebyggande uppgifter som innebär att man fokuserar på kriminella händelser och hur de kan reduceras.[3]

[1] Danska Justitsministeriet (u.å.a).
[2] DKR (u.å.a).
[3] DKR (u.å.b).

Figur 7.1 Preventionsmodellen



Källa: DKR.

Det brottsförebyggande arbetet i Danmark organiseras utifrån tre nivåer. I landets 12 polisdistrikt finns en lagstadgad skyldighet att inrätta distriktsråd som utgör den politiska och strategiska nivån för det brottsförebyggande samarbetet (111–114 §§ retsplejeloven).[4] Den koordinerande nivån utgörs av lokala råd som finns i samtliga kommuner. Det är kommunerna som har det övergripande ansvaret för det lokala brottsförebyggande samarbetet. Utförarnivån sätts samman beroende på vad saken gäller och vilket lokalt problem eller vilken utmaning som ska hanteras. Vanligen involveras representanter från polisen och kommunal verksamhet, till exempel tjänstepersoner som är involverade i SSP-samarbetet, myndighetsansvariga eller medarbetare vid gatuförvaltningar.

Distriktsråden består av polischefen som är ordförande och alla borgmästare i polisdistriktet. Andra aktörer kan bjudas in till att delta i distriktsrådens möten. Det kan till exempel vara företrädare för Kriminalvården, hälso- och psykiatrichefen i regionen eller företrädare för specifika brottsförebyggarsamarbeten. Distriktsråden

[4] Retsinformation.dk, *Bekendtgørelse af lov om rettens pleje*.

utvecklar strategiska mål och prioriteringar samt ramar och riktlinjer för åtgärdsområden inom respektive distrikt. Dessutom ska distriktsråden

- verka för att etablera ett brottsförebyggande samarbete mellan polisen och varje kommun inom polisdistriktet, vilket innefattar involvering även av skolor och socialtjänst samt
- utarbeta en plan för samarbetet mellan polisen och kommuner, andra myndigheter, intressegrupper med flera som är verksamma i distrikten. Samarbetsplanen ska offentliggöras.

I de lokala råden deltar representanter från den lokala polisen, kommunen, till exempel tjänstepersoner som arbetar inom socialtjänstområdet, och övriga lokalsamhället till exempel idrottsföreningar och bostadsorganisationer. Ordföranden är som regel chef inom polisen. Lokalråd ansvarar för att

- kommunicera och informera om distriktsrådets strategiska mål och prioriteringar,
- återkoppla information om brottsutvecklingen i kommunens område till distriktsrådet,
- skapa sammanhang mellan å ena sidan distriktsrådet och å andra sidan till exempel SSP-samarbetet, klubbar, föreningar, medborgargrupper med flera,
- organisera det brottsförebyggande arbetet i lokalområdet,
- genomföra de beslut som fattas i distriktsrådet och
- se till att det brottsförebyggande arbetet ligger i linje med den politik som förs inom andra områden till exempel kommunens barnpolitik, missbrukspolitik eller hälsopolitik.

På vissa platser i Danmark har man inrättat sekretariatsfunktioner hos polisen och kommunen. Sekretariaten arbetar främst med samordning och spridning av kunskap inklusive identifiering av best practice. I de polisdistrikt där sekretariatsfunktionen har inrättats servar sekretariatet såväl distriktsrådet som lokalrådet och hjälper till att anordna till exempel konferenser för lokalråd.[5]

[5] DKR (u.å.c).

I Danmark finns en lång tradition när det gäller brottsförebyggande insatser för barn och unga. Inledningsvis fokuserade man arbetet på samordnade insatser från skola, socialförvaltning och polis och modellen kom därför att kallas för SSP. Det betonades från starten 1975 att det var viktigt att samarbetet byggde på frivillighet utifrån lokala förutsättningar och att samarbetet inte skulle vara en lagstadgad skyldighet för kommunerna. Modellen är i dag etablerad i samtliga 98 kommuner och utgör ramen för det lokala brottsförebyggande arbetet i förhållande till barn och unga. Nästan alla kommuner har också en så kallad SSP-konsulent som är samordnare för arbetet och ofta direkt underställd högsta ledningen i kommunen. Numera ingår i många kommuner fler aktörer till exempel missbrukssamordnare, föreningar och idrottsklubbar, fastighetsägare och gatuplanerare. Utvecklingen av involverade aktörer har också förändrat SSP-samarbetets innehåll på så sätt att flera frågor hanteras inom ramen för just denna samarbetsstruktur. Organisatoriskt kan SSP-samarbetet skilja sig åt i olika kommuner men i grunden återfinns i de flesta kommuner den befintliga organisationsstrukturen för brottsförebyggande arbete det vill säga en politiskt-strategisk nivå, en koordinerande nivå och en utförandenivå.[6] Genom *Aftale om en reform af indsatsen mod ungdomskriminalitet – alle handlinger har konsekvenser*,[7] som ingicks 2018 mellan den dåvarande regeringen (Venstre, Liberal Alliance og det Konservative Folkeparti) och Dansk Folkeparti samt Socialdemokratiet, pågår ett reformarbete för att bland annat utveckla och säkerställa ett ännu mer enhetligt SSP-samarbete mellan kommuner och övriga myndigheter. Justitieministeriet fick genom avtalet i uppdrag att ta fram ett tvingande ramverk för SSP-samarbetet.[8] Socialstyrelsen fick i uppdrag att sprida SSP-utbildning för att se till att medarbetare inom såväl kommuner som polisen löpande får möjlighet till kompetensutveckling.[9]

[6] VIVE (2019), s. 12f.
[7] Danska regeringen (2018).
[8] Danska Justitieministeriet (u.å.b).
[9] Danska Socialstyrelsen (2021).

7.2 Finland

Finland är ett till ytan stort land med en befolkning på drygt 5 miljoner som företrädesvis är koncentrerad till kusterna och de södra delarna av landet. I Helsingforsregionen bor cirka en femtedel av befolkningen. Från år 2020 har Finland sammanlagt 310 kommuner, varav cirka en tredjedel kallas för städer. Kommun- eller stadsfullmäktige, som är direktvald av kommunens invånare, är det högsta beslutande organet i finska kommuner. I Finland finns det inte någon direktvald regional nivå, vilket är en orsak till att mellankommunal samverkan är betydligt vanligare i Finland jämfört med övriga nordiska länder. Jämfört med Sverige finns det många kommuner i Finland som har färre än 5 000 invånare. Mediankommunen i Finland har omkring 6 600 invånare.

Brottsförebyggande frågor sorterar under finska Justitieministeriet, Kriminalpolitiska avdelningen. I anslutning till ministeriet finns Rådet för brottsförebyggande som behandlar allmänna frågor om att förebygga brott, minska olägenheter som följer av brott och öka säkerheten.

För att utveckla det lokala brottsförebyggande arbetet utarbetade Rådet för brottsförebyggande ett nytt nationellt program för brottsförebyggande *Trygga tillsammans* under 2015. Programmet, som antogs av Finlands regering i november 2016,[10] syftar till att främja lokala insatser för att förebygga brott. Målen med programmet är att

- klargöra på vilket sätt förebyggande av brott anknyter till kommunens andra planer,
- förbättra samarbetet och nätverken mellan myndigheterna, näringslivet, organisationerna och medborgarna när det gäller förebyggande av brott,
- öka kunskaperna i fråga om brottsförebyggande arbete på lokal och riksomfattande nivå,
- främja processer för att höra invånarna och olika frivilligorganisationer vid planeringen av brottsförebyggande verksamhet samt
- utveckla medborgarnas möjligheter att delta i och påverka det brottsförebyggande arbetet och främjandet av trygghetskänslan.

[10] Finska Justitieministeriet, (2016).

I anslutning till varje mål i programmet föreslås åtgärder för att utveckla det lokala brottsförebyggande arbetet. Man betonar det gemensamma ansvaret och det är särskilt viktigt med samarbete mellan olika aktörer som till exempel myndigheter, näringsliv, frivilligorganisationer och invånare. Det finns flera olika särskilt utvecklade och överenskomna former för arbetet. Lokal problemlösning är en arbetsform där polisen i samarbete med olika aktörer löser lokala säkerhetsproblem. De aktörer som har bäst möjlighet att bidra till lösningen av ett problem sammankallas vid varje givet tillfälle och genom samarbetet identifierar aktörerna problemet och dess bakomliggande orsaker. Därefter fattar aktörerna gemensamt beslut om en hållbar lösning på problemet.[11]

Multiprofessionellt arbete är en annan arbetsform som används i Finland sedan 1990-talet. Det handlar om att föra samman olika professioners verksamheter och kunskap med målet att kunna identifiera och påverka problemens orsaker och inte bara konsekvenserna. Denna arbetsform används till exempel för att främja ungas välbefinnande och förebygga brott i tidigt skede genom den så kallade Ankarverksamheten. I verksamheten samverkar experter från Polisen samt social-, hälsovårds- och ungdomssektorn. Samarbete kan även ske med andra aktörer och intressenter i enlighet med den ungas individuella situation. Det kan till exempel handla om kommunala aktörer, skolor, fritids- och idrottsföreningar eller religiösa aktörer. Ankarverksamheten utgör en del av Finlands strategi för den inre säkerheten,[12] som kompletterar det nationella brottsförebyggande programmet *Trygga tillsammans,* och polisens förebyggande arbete.[13] Målet med verksamheten är att hitta ändamålsenlig hjälp och stöd för den unge på ett tidigt stadium. Organisationer som deltar avtalar lokalt om verksamhetens innehåll och struktur så att den utgår från områdets behov och särdrag, men den bygger på gemensamma nationella verksamhetsprinciper och mål. På nationell nivå ansvarar en nationell samordnare i samarbete med en nationell styrgrupp för styrning och utveckling av Ankarverksamheten.[14]

[11] Finska Inrikesministeriet (2019a), s. 21–22.
[12] Finska Inrikesministeriet (2017).
[13] Finska Inrikesministeriet (2019a).
[14] Finska Inrikesministeriet (2019b).

7.3 Norge

Norges befolkning om cirka 5 miljoner är koncentrerad främst till kustområdena. I och omkring Oslo bor ungefär 1,2 miljoner människor. Landet är administrativt indelat i två nivåer, fylken och kommuner. Norges 11 fylken administreras av var sin fylkeskommun som är en folkstyrd myndighet och närmast motsvaras av Sveriges regioner. Fylkena delas i sin tur in i 356 kommuner varav de flesta har färre än 5 000 invånare. Mediankommunen i Norge har ungefär 5 000 invånare.

Brottsförebyggande frågor sorterar under Norges Justis- og beredskapsdepartement, avdelningen for kriminalitetsforebyggning. Konfliktrådet är den myndighet under regeringen som har i uppdrag bidra till ett kunskapsbaserat brottsförebyggande arbete såväl nationellt som lokalt.[15] Inom Konfliktrådet finns sedan 2015 en egen enhet, Kompetansesenter for kriminalitetsforebyggning (KFK), som samlar in och sprider goda exempel särskilt i frågor som gäller lokalt brottsförebyggande arbete.[16] KFK ska bland annat vidareutveckla arbetet med samordning av lokala berusnings- och brottsförebyggande åtgärder (SLT) i kommuner (se närmare om SLT nedan).

På lokal nivå finns Politiråd som är ett formaliserat samarbete mellan kommunledning och den lokala polisledningen. Rådet, som är ett strategiskt organ för det lokala brottsförebyggande arbetet samt räddnings- och beredskapsarbetet, säkerställer utbyte av kunskap och erfarenheter mellan polis och kommun. I de flesta kommuner leds Politirådet av kommunens borgmästare, men i vissa kommuner roterar ordförandeskapet mellan polis och kommun. Alla frågor som är strategiskt viktiga för samspelet mellan kommunen och polisen ska behandlas i rådet. Typiskt sett handlar det om frågor om uppväxt och levnadsförhållanden, SLT, barn- och ungdomar, barnskydd, fritid, organiserad brottslighet, allmän ordning, planering av fysiska miljöer/detaljplaner, trafikförhållanden och transporter, villkor kring utskänkningstillstånd, narkotikasituationen, integration med mera.[17] Under 2020 tog den norska regeringen fram en skrivelse om vissa satsningar på polisen. Av skrivelsen framgår att samarbetet mellan polis och kommun ska vidareutvecklas, att

[15] Konfliktrådet (u.å.a).
[16] Konfliktrådet (2015).
[17] Konfliktrådet (u.å.b).

kommuner är en nyckelfaktor i det förebyggande arbetet samt att målet är att det ska finnas samarbetsavtal med alla kommuner.[18]

För att säkerställa att barn och unga ska få rätt hjälp vid rätt tidpunkt bedriver många norska kommuner ett förebyggande arbete enligt den ovan nämnda SLT-modellen. SLT har sitt ursprung i den danska SSP-modellen och tanken är att den unge ska få hjälp av ett team som består av deltagare från olika aktörer, verksamheter och professioner. Modellen ska säkerställa att kunskap och resurser samordnas mellan polis och relevanta kommunala enheter men även företag och icke-statliga organisationer kan ingå i nätverket. Modellen organiseras på tre nivåer:

– Styrningsgruppen/styrande nivå som består av högsta ledning från kommun och polis. Inte sällan utgör Politirådet också styrningsgrupp för SLT. Gruppen sätter upp mål och prioriteringar för arbetet i kommunen införlivar dessa i planeringen. Gruppen bör träffas 3–4 gånger per år.
– Koordineringsgruppen/koordinerande nivå som består av personer från verksamhets-, enhets- eller mellanchefsnivå. Gruppen identifierar problem och utmaningar samt allokerar resurser för riktade insatser i linje med styrgruppens ramar. Gruppen bör träffas regelbundet månadsvis.
– Utförandenivå ansvarar för genomförandet av de åtgärder som koordineringsgruppen och styrgruppen bestämt. Det är på denna nivå det konkreta arbetet utförs och här finns alla de personer som kommer i direkt kontakt med de berörda barnen.[19]

7.4 Sammanfattande slutsatser

Inledningsvis konstaterar utredningen att samtliga nu presenterade nordiska länder har en befolkning som motsvarar ungefär hälften av Sveriges befolkning. Mediankommunen i såväl Finland som Norge har dessutom ett invånarantal som väsentligt understiger mediankommunen i Sverige. Det motsatta gäller emellertid i förhållande till Danmark där även antalet invånare i Sveriges mediankommun är avsevärt lägre jämfört med Danmarks. Skillnaderna i befolknings-

[18] Norska Justis- og beredskapsdepartementet (2020).
[19] Konfliktrådet (u.å.c).

mängd på lands- och kommunnivå får förstås betydelse för hur det brottsförebyggande arbetet, liksom allt annat arbete, i kommunerna kan organiseras och bedrivas. Trots detta går det att urskilja flera likheter i hur länderna valt att arbeta med brottsförebyggande frågor på lokal nivå. Utöver skyldigheten att inrätta distriktsråd i Danmark finns det inte, såvitt känt, någon lagstiftning som specifikt och detaljerat styr det lokala brottsförebyggande arbetet i något av jämförelseländerna. I stället är arbetet målstyrt på ett eller annat sätt. I Sverige och Finland har respektive regering antagit nationella program för brottsförebyggande arbete som utgör ett stöd och en utgångspunkt för det lokala arbetet. Nu nämnda nationella program har vissa likheter men innehåller också stora skillnader varför någon direkt jämförelse inte låter sig göras. Till exempel har det finska programmet i fråga om vilka åtgärder som behöver vidtas mer konkret pekat ut ansvarig aktör. I Norge och Danmark är det i stället strategiska inriktningsbeslut av kommun- och polisledning som utgör stödet och utgångspunkten för det mer konkreta brottsförebyggande arbetet på lokal nivå. En annan likhet mellan jämförelseländerna är att samtliga har utformat ett särskilt arbete när det gäller brottsförebyggande insatser för barn och unga. Samtliga länder har också precis som Sverige ett organ som har till uppgift att stödja det lokala brottsförebyggande arbetet på olika sätt.

Av den information som utredningen har tillgång till framgår att det finns skillnader i fråga om detaljer beträffande hur länderna valt att organisera och strukturera arbetet. Dessa skillnader kan delvis förklaras av att länderna har olika lång erfarenhet och tradition av dylikt arbete, där Danmark med sin SSP-modell i viss mån har ett försteg jämfört med övriga länder. När modellen, som redan är etablerad i samtliga kommuner, utvecklas organisatoriskt och innehållsmässigt får det genomslag över hela landet. Något liknande har utredningen inte funnit i något av de andra länderna. En signifikant likhet som får avsluta detta avsnitt är att samtliga jämförelseländer liksom Sverige betonar vikten av samverkan och utrycker att det är nyckeln till ett framgångsrikt lokalt brottsförebyggande arbete.

DEL II
Överväganden och förslag

8 Utgångspunkter för utredningens överväganden och förslag

Utredningens huvuduppdrag är att föreslå hur ett lagstadgat kommunalt ansvar för brottsförebyggande arbetet bör utformas. Innan utredningen gör det samt presenterar sina överväganden och förslag i övrigt behöver några grundläggande frågor uppmärksammas. Det handlar om begreppet brottsförebyggande arbete och den oklarhet som finns runt det, vilka behov som den planerade reformen är tänkt att tillgodose, vilka förutsättningar eller ramar som gäller för utredningens förslag samt relationen till andra, närliggande utvecklingsarbeten och krav som ställs på kommunerna. Dessa frågor behandlas i detta kapitel.

8.1 Brottsförebyggande arbete kan betyda många olika saker

Brottsförebyggande arbete är ett tvärsektoriellt begrepp som saknar en formell definition, se avsnitt 2.3. Många aktörer och verksamheter är berörda och uttrycket används på olika sätt i olika sammanhang. Ibland avses *vad* som kan göras för att förebygga brott och då kan det handla om allt ifrån samhällets fördelning av makt och resurser till hur en gångväg bör vara belyst eller bevuxen. Ibland ligger tonvikten snarare på *hur* det brottsförebyggande arbetet bör bedrivas och då nämns ofta behovet av ett så kallat kunskapsbaserat arbetssätt, där brottsrelaterade problem kartläggs och analyseras, bästa brottsförebyggande metoder för att hantera problemen väljs och vidtagna åtgärder följs upp. Ibland används begreppet för att beskriva ett perspektiv som bör anläggas när andra åtgärder vidtas. När brottsförebyggande frågor diskuteras sker det inte sällan från olika – och oklara – utgångspunkter. När kommunerna ska ges ett lagstadgat

ansvar för brottsförebyggande arbete måste det emellertid vara tydligt vad det är som alla kommuner förväntas göra. Först därefter kan en lagteknisk lösning för detta ansvar väljas.

Social och situationell prevention

Förebyggande arbete (prevention) handlar om att adressera orsaker till och förutsättningar för det fenomen som man vill motverka. Eftersom brottslighetens orsaker och förutsättningar är komplexa blir bedömningen av *vad* som utgör brottsförebyggande åtgärder också komplex. Kunskapsläget ger utrymme för tolkningar vilket gör att uppfattningarna om vad som bör prioriteras dessutom varierar mellan olika bedömare. Begreppet strukturell prevention används ibland för att beskriva åtgärder som tar sikte på att långsiktigt förändra människors levnadsvillkor. Det finns de som hävdar att det är det är det enda sättet att på allvar förebygga att människor utvecklar ett kriminellt beteende. Men den vanligaste indelningen av brottsförebyggande åtgärder är i social respektive situationell prevention, se även avsnitt 5.2. Social prevention handlar om åtgärder för att påverka människors benägenhet att begå brott och situationell prevention tar sikte på tillfällena att begå brott. Ibland läggs tonvikten antingen vid social eller situationell prevention. Utredningens utgångspunkt är att båda formerna av prevention behövs och att det inte går att ge ett generellt svar på frågan om vilken del som bör prioriteras i det lokala brottsförebyggande arbetet.

Inom området social prevention ryms framför allt tidiga insatser för att förhindra att barn och unga börjar begå brott, insatser för unga i riskzonen och åtgärder för att hjälpa personer som inlett en kriminell livsstil att bryta den, så kallat återfallsförebyggande arbete. Ur ett kommunalt perspektiv hör många av de åtgärder som aktualiseras inom den sociala brottspreventionen till socialnämndens ansvarsområde och regleras i socialtjänstlagen (2001:453). Misslyckanden i skolan är en stark riskfaktor för framtida kriminalitet. Skolans kärnuppdrag att eleverna ska klara kunskapskraven är därför av avgörande betydelse och i sig en brottsförebyggande faktor. Brås skolundersökning[1] av självupplevd utsatthet för brott visar att skolan också är en plats där brott kan begås vilket även på så sätt gör

[1] Brå (2020b).

den till en viktig aktör och arena för det brottsförebyggande arbetet. Skolans verksamhet regleras framför allt i skollagen (2010:800). Goda uppväxtvillkor och en trygg och fullgjord skolgång förebygger emellertid inte bara kriminalitet utan också många andra framtida problem såsom psykisk ohälsa, missbruk och arbetslöshet. En viktig fråga är därför vad som blir skillnaden – eller mervärdet – om åtgärder med dessa syften betraktas som ett arbete för att förebygga brott. Den så kallade preventionsstjärnan, som tagits fram av Länsstyrelsen Stockholm, se avsnitt 5.2.1, är ett sätt att illustrera frågeställningen. Enligt modellen kan ett tidigt främjande och förebyggande arbete få effekt på många problemområden samtidigt. Utöver det finns särskilda åtgärder som kan och bör vidtas för att motverka specifika risker eller problem.

Även inom den situationella preventionen ryms ett brett spektrum av åtgärder. Det kan både handla om långsiktig planering för att skapa socialt hållbara miljöer och åtgärder på mycket kort sikt för att minska risken för att brott ska begås på en viss plats. För kommunernas del finns viktiga bestämmelser när det gäller samhällsbyggnadsprocessen, det vill säga arbetet med utveckling och utformning av den fysiska miljön, i plan- och bygglagen (2010:900). Även annan lagstiftning kan vara aktuell när det gäller situationell prevention. Användningen av ordningsvakter och kamerabevakning, som för närvarande är vanliga åtgärder i många kommuner, regleras till exempel i lagen (1980:578) om ordningsvakter respektive kamerabevakningslagen (2018:1200). Åtgärder inom den situationella brottspreventionen har många beröringspunkter med det som brukar kallas trygghetsskapande eller trygghetsfrämjande arbete. Med trygghet avses i detta sammanhang oftast en individs upplevelse av risken att drabbas av brott emedan begreppet säkerhet avser den faktiska risken att drabbas, se avsnitt 2.3.1. Brottsförebyggande åtgärder handlar då om att höja säkerheten, det vill säga minska risken för att brott ska begås emedan trygghetsskapande arbete handlar om att öka människors upplevelse av trygghet. Eftersom upplevelsen är påverkad av många fler faktorer än den faktiska risken att bli drabbad av brott skiljer sig arbetssätten delvis åt. Ibland kan en och samma åtgärd ha både brottsförebyggande och trygghetsskapande effekter. Men ibland är det inte så och ibland kan en åtgärd till och med ha en effekt i det ena avseendet och motsatt effekt i det andra, såsom är fallet med vissa byggnadstekniska lösningar. Under utredningsarbetet har framkom-

mit att kommunerna i praktiken sällan gör skillnad på om en åtgärd är brottsförebyggande eller trygghetsskapande. Det bekräftas också av utredningens enkätundersökning till landets kommunstyrelseordförande. Drygt 6 av 10 svarade att kommunen inte gör någon skillnad på om en åtgärd har det ena eller andra syftet, se bilaga 3.

Begreppets användning i olika sammanhang

När brottsförebyggande arbete diskuteras ligger fokus ibland på åtgärder för att förebygga olika typer av brott såsom till exempel våld i nära relation, narkotikabrott, trafikbrott, ekonomisk brottslighet eller gängkriminalitet. Då kan särskilda åtgärder och särskild lagstiftning aktualiseras.

När Brottsförebyggande rådet (Brå) följer upp och värderar kommunernas brottsförebyggande arbete handlar det inte i första hand om vilka brottsförebyggande åtgärder som vidtagits utan om *hur* arbetet har bedrivits. Brå identifierar ett antal indikatorer som, enligt myndigheten, präglar ett framgångsrikt brottsförebyggande arbete. Särskilt framhålls (inom parentes resultatet vid uppföljningen 2021)

– att kommunen/stadsdelen har en brottsförebyggande samordnare som arbetar minst 50 procent med frågorna (36 procent),
– att samordnaren någon gång gått en utbildning i brottsförebyggande arbete (48 procent),
– att kommunen/stadsdelen har ett lokalt brottsförebyggande råd eller motsvarande strategisk samverkansorganisation (90 procent),
– att kommunen/stadsdelen gjort en kartläggning av lokala brottsproblem det senaste året (66 procent) och
– att kommunen/stadsdelen har en aktuell samverkansöverenskommelse med polisen (87 procent).

Utifrån resultatet av sin uppföljning bedömer Brå, liksom i tidigare uppföljningar, att det lokala brottsförebyggande arbetet inte prioriteras tillräckligt av kommunerna samt att det finns behov av mer resurser och kunskap i såväl kommuner som lokalpolisområden.[2]

[2] Brå (2021c), s. 82.

Även forskare och många andra framhåller vikten av att det brottsförebyggande arbetet grundas på kunskapsbaserade underlag och att åtgärder som vidtas följs upp och utvärderas.

Polismyndigheten har ett lagreglerat ansvar för brottsförebyggande arbete (2 § 1 polislagen [1984:387]). Vare sig av lagen eller av dess förarbeten framgår emellertid närmare vari detta ansvar består. Efter ett omfattande utredningsarbete har Polismyndigheten själv kommit fram till en definition som innebär att brottsförebyggande åtgärder är sådana åtgärder som myndigheten vidtar med det primära syftet att förebygga brott.[3]

Regeringens brottsförebyggande program, *Tillsammans mot brott*, utgår från en avgränsning som innebär att brottsförebyggande åtgärder är sådana åtgärder som syftar till att påverka omständigheter i själva situationen som gör att människor väljer att begå brott eller som syftar till att minska människors benägenhet att begå brott. Fokus ska ligga på den brottsliga handlingen och åtgärder som har ett uttalat syfte att motverka att brott begås omfattas av programmet. Definitionen ansluter, enligt regeringen, till den som Brå, Polismyndigheten och Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) gjort i boken *Samverkan i lokalt brottsförebyggande arbete*.[4]

I utredningens direktiv görs ingen närmare definition eller avgränsning av begreppet brottsförebyggande arbete. Regeringen hänvisar bland annat till Brås uppföljning av arbetssätt och organisation. Direktivet innehåller också en omfattande exemplifiering av hur kommunerna kan bidra i det brottsförebyggande arbetet. Den inbegriper en mängd åtgärder på alla de så kallade preventionsnivåerna, se avsnitt 4.2. Utredningen tolkar detta som att ett brett anslag är avsett.

För utredningens arbete har avsaknaden av en enhetlig användning av begreppet brottsförebyggande arbete utgjort en utmaning. Även för många som arbetar med brottsförebyggande frågor förefaller avsaknaden av en gemensam definition vara en källa till frustration. Det har framförts önskemål om att utredningen ska formulera en sådan definition. Som utredningen tolkar direktivet är uppdraget först och främst att föreslå en lagreglering av kommunernas ansvar för brottsförebyggande arbete som främjar ett brett och utvecklat förebyggande arbete med potential att leda till

[3] Polismyndigheten (2018b), s. 3.
[4] Skr. 2016/17:126, s. 7.

minskad brottslighet. Många tänkbara definitioner av vilken typ av åtgärder som ett sådant brottsförebyggande arbete ska innefatta riskerar att bli för begränsande i förhållande till detta syfte eller för otydliga för en tvingande lagstiftning. Utredningens arbete har därför i stället inriktats på att identifiera vad som kan vara ändamålsenligt att kräva att alla kommuner gör för att den eftersträvade utvecklingen ska uppnås, för att sedan formulera detta i ett lagförslag. Inledningsvis behöver dock vissa ytterligare utgångspunkter för utredningens överväganden fastslås.

8.2 Behovet av en reform

Utredningens bedömning: Samhällets samlade insatser för att förebygga brott behöver intensifieras och utvecklas. Det handlar framför allt om att säkerställa att det brottsförebyggande arbetet bedrivs på ett effektivt sätt. Att lagstifta om kommunernas ansvar för brottsförebyggande arbete kan bidra till det.

Brottslighetens utveckling och påverkan

Brottslighetens omfattning och karaktär varierar över tid. Att beskriva utvecklingen är komplicerat av flera skäl och beror till stor del på vilket tidsperspektiv som anläggs. Sett över lång tid har brottsligheten minskat i hela västvärlden. På senare tid har Sverige emellertid drabbats av en allvarlig, gängrelaterad brottslighet som präglas av dödligt skjutvapenvåld, sprängningar och narkotikahandel. Denna typ av brottslighet är i stor utsträckning kopplad till vissa bostadsområden, vilket bland annat framgår av Polismyndighetens kartläggning och identifiering av så kallade utsatta områden, se avsnitt 2.3.2. Den har fått stort utrymme i media och i samhällsdebatten. Liksom all brottslighet har gängkriminaliteten förorsakat stort lidande för många enskilda och stora kostnader för samhället. Situationen har också bidragit till att människors otrygghet över tid har ökat i stora delar av det svenska samhället. Särskilt gäller det kvinnors otrygghet i förhållande till männens och särskilt kvinnor som bor i utsatta områden, se avsnitt 3.3 och 15.10. Otrygghet är en känsla som kan leda till många negativa och allvarliga effekter både på individ- och

samhällsnivå. Den är nära kopplad till tilliten i samhället. Otrygghet och bristande tillit har stor påverkan på enskildas hälsa i betydelsen fysiskt, psykiskt och socialt välbefinnande. På befolkningsnivå talar man om effekter på folkhälsan. Brottslighetens påverkan på samhället handlar därför inte bara om stora kostnader och faktiskt lidande för de som har blivit utsatta för brott. Att hantera brottsligheten betraktas av många som en av nutidens mest angelägna samhällsutmaningar. För att stävja utvecklingen har regeringen vidtagit ett antal åtgärder. En del av dem, inklusive tillsättandet av denna utredning, framgår av regeringens 34-punktsprogram mot gängkriminaliteten.

Behovet av ett effektivt förebyggande arbete

Målet för svensk kriminalpolitik är att minska brottsligheten och öka tryggheten. Det är grundläggande att brottsligheten bekämpas genom att begångna brott utreds och lagförs. Detta är huvudsakligen en uppgift för rättsväsendets myndigheter. Regeringen har vidtagit flera åtgärder för att stärka myndigheternas samlade förmåga. Många straffskärpningar har också genomförts. Utöver dessa mer reaktiva insatser är det viktigt att samhället också bedriver ett proaktivt arbete för att förebygga att brott överhuvudtaget begås. Den förebyggande arbetsprocessen ställer visserligen höga krav på många inblandade aktörer, bland annat vad gäller samordning och långsiktighet, men de potentiella vinsterna är mycket stora och det är därför angeläget att samhället utnyttjar den fulla potential som det brottsförebyggande arbetet erbjuder.

Det brottsförebyggande arbetet kräver insatser på alla samhällsnivåer och av många aktörer och mycket görs redan. I många kommuner pågår till exempel ett aktivt brottsförebyggande arbete i bemärkelsen att många åtgärder med brottsförebyggande potential vidtas. Enligt kommunstyrelseordförandenas svar på utredningens enkät vidtas sådana åtgärder i 97 procent av landets kommuner. Sannolikt finns det på sina håll anledning att vidta ytterligare brottsförebyggande åtgärder men utredningens bedömning är att det först och främst är angeläget att så långt möjligt säkerställa att det brottsförebyggande arbete som bedrivs är effektivt. Att arbetet är effektivt innebär att de resurser som satsas, i form av tid och pengar, ger så stor effekt som möjligt i förhållande till målet att minska brottslig-

heten och öka människors trygghet. I detta finns sannolikt en stor utvecklingspotential på alla samhällsnivåer. Behovet av att på detta och andra sätt utnyttja samhällets samlade resurser så effektivt som möjligt kan förväntas accentueras ytterligare som en följd av covid19-pandemin.

Kommunernas roll

En viktig del av det brottsförebyggande arbetet behöver bedrivas på lokal nivå, nära människor och nära potentiella brottstillfällen. Kommunerna ansvarar för många brottsförebyggande verktyg, det gäller både inom den sociala och den situationella brottspreventionen. Enligt Brå finns det kommuner som inte prioriterar det brottsförebyggande arbete tillräckligt och myndigheten anser därför att kommunerna bör ges ett lagstadgat ansvar för brottsförebyggande arbete. Även Polismyndigheten, som enligt polislagen (1984:387) har ett uttalat ansvar för brottsförebyggande arbete, har i den allmänna debatten och i andra sammanhang påpekat att andra aktörer och särskilt kommunerna bör ta ett större ansvar för arbetet. I en inlaga till regeringen 2018 har myndigheten föreslagit att socialtjänsten ska förstärka sina insatser för barn och unga i riskzonen för kriminalitet, att skolan ska vidta åtgärder för att upprätthålla en bra skolmiljö och erbjuda läxläsning och andra aktiviteter efter skoltid samt att tillsynsverksamheten över krogar bör utökas.[5]

Även många andra myndigheter och aktörer i övrigt har önskemål och förväntningar på kommunala åtgärder inom det brottsförebyggande området. En del av dem har kommit till uttryck i utredningens referensgrupp, se kapitel 13 och avsnitt 14.1.

År 2018 gav riksdagen regeringen tillkänna att lagstiftningen bör förtydligas så att kommunerna får en uttalad uppgift att arbeta brottsförebyggande inom ramen för sina ansvarsområden.[6] Enligt riksdagen är kommunen en nyckelaktör i det brottsförebyggande arbetet eftersom det behövs långsiktighet och förankring i den lokala miljö där det bedrivs. Mot denna bakgrund, och som ett komplement till polisens arbete, anser riksdagen att kommunernas roll i det brottsförebyggande arbetet bör få en tydligare reglering i lag.

[5] Polismyndigheten (2018a).
[6] Bet. 2017/2018:KU33 punkt 17, rskr. 2017/18:213.

I utredningens direktiv hänvisar regeringen till att Brå bedömer att det brottsförebyggande arbetet är lågt prioriterat, att det bör finnas förutsättningar att förebygga brott och att bryta en kriminell bana i hela landet samt att de satsningar som gjorts på det brottsförebyggande arbetet nationellt behöver följas upp med åtgärder på lokal nivå och att det därför bör utredas hur ett lagstadgat brottsförebyggande ansvar för kommunerna bör utformas.

Enligt SKR betraktar kommunerna redan i dag det brottsförebyggande arbete som angeläget och bedriver ett sådant arbete. Det sker bland annat med hjälp av de brottsförebyggande verktyg som utgör kommunala åligganden enligt nuvarande lagstiftning. I de kommuner som har stora problem med brottslighet finns, enligt SKR, ett utvecklat brottsförebyggande arbete och en god samverkan med polisen.[7] I utredningens expertgrupp har SKRs expert framhållit att ett lagstadgat kommunalt ansvar för brottsförebyggande arbete framför allt kommer att innebära att mindre kommuner, som inte har så stora brottsproblem, tvingas lägga mer resurser på arbetet. Situationen i kommuner med större problem och behov av ett aktivt brottsförebyggande arbete kommer däremot inte att påverkas nämnvärt. Ändamålsenligheten i att ge kommunerna ett lagstadgat ansvar för brottsförebyggande arbete har därför ifrågasatts. Att ytterligare utveckla det stöd som Brå och länsstyrelserna redan ger kommunerna är enligt SKRs expert ett bättre sätt att främja och stärka kommunernas brottsförebyggande arbete. Av utredningens enkät till landets samtliga kommunstyrelseordförande framgår att 65 procent av de svarande anser att det brottsförebyggande arbetet i allra högsta grad är prioriterat i deras kommuner. Ingen svarar att arbetet inte alls är prioriterat.

Utredningen konstaterar att det råder olika uppfattningar om i vad mån det brottsförebyggande arbetet är prioriterat i kommunerna och vad detta innebär. Det finns också olika uppfattningar om vad som är viktigt att satsa på och var de största utvecklingsbehoven finns. Enligt utredningens bedömning får det i vart fall anses uppenbart att det finns potential att utveckla samhällets insatser för att förebygga brott – och då särskilt effektiviteten i arbetet – och att det även gäller den lokala nivån. Att lagstifta om ett kommunalt ansvar för brottsförebyggande arbete kan vara *en* åtgärd som bidrar till detta. Med detta sagt bör det emellertid framhållas att den eftersträvade

[7] SKR (2019).

utvecklingen av samhällets brottsförebyggande arbete ställer krav på fler aktörer än kommunerna och sannolikt på fler åtgärder än ett lagstiftat kommunalt ansvar.

8.3 Förutsättningarna för en reform

Utredningens bedömning: Ett lagstiftat kommunalt ansvar för brottsförebyggande arbete behöver beakta principerna för den kommunala självstyrelsen, behovet av samordning med andra aktörers arbete samt kommunernas olika behov och förutsättningar.

Den kommunala självstyrelsen och behovet av samordning

Sverige har ett långtgående kommunalt självstyre med historiska anor. Det anses bygga på två grundläggande värden; demokrati och effektivitet. Demokrativärdet handlar om att beslutsfattandet sker nära människor vilket gör dem delaktiga i den demokratiska processen och effektivitetsvärdet handlar bland annat om möjligheten till flexibilitet och anpassning till lokala behov.[8] Den kommunala självstyrelsen är grundlagsfäst och en proportionalitetsprincip gäller, vilket innebär att en inskränkning i självstyrelsen inte bör gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de skäl som har föranlett den. Den analys som ska göras innehåller flera steg och frågeställningar:

- Innebär den tänkta regleringen en inskränkning i den kommunala självstyrelsen?
- Väger de nationella intressen som ska tillgodoses tyngre än det kommunala självstyrelseintresset?
- Finns det inte något annat, mindre ingripande, sätt att tillgodose de aktuella nationella intressena?

Samtidigt som den kommunala självstyrelsen behöver beaktas är det viktigt att alla kommuner har ett brottsförebyggande arbete och att det arbetet kan samordnas med andra aktörers arbete – på lokal,

[8] Statskontoret (2011), s. 15–16.

regional och nationell nivå – och på så sätt utgöra del i samhällets samlade insatser för att förebygga brott.

Utredningen återkommer till frågor om reformens förhållande till den kommunala självstyrelsen i avsnitt 15.9.

Kommunerna skiljer sig åt

Landets minsta kommun Bjurholm, i Västerbottens län har cirka 2 500 invånare, landets största kommun Stockholms stad har knappt en miljon. Folkmängden är *en* faktor som ger landets 290 kommuner olika förutsättningar för det brottsförebyggande arbetet. I Kinda kommun i Östergötland är det 17 procent av invånarna som uppger att de varit utsatta för brott. I stadsdelen Majorna-Linné i Göteborg är motsvarande andel 44 procent. En stor majoritet av de kommuner/stadsdelar där utsattheten är störst tillhör någon av de tre storstäderna, eller kommuner nära dem emedan en stor majoritet av de kommuner/stadsdelar där utsattheten är minst tillhör mindre städer/tätorter eller landsbygdskommuner. Men det finns också likheter. I de kommuner/stadsdelar där man enligt Brås uppföljning gjort kartläggningar av brottsproblemen är de vanligaste identifierade problemen kopplade till narkotikabrott, ordningsstörningar och skadegörelse.[9] Samtidigt är gängkriminalitet ett mer påtagligt problem i storstadsmiljöer, smugglingsbrott oftare förekommande i kommuner med gränsövergångar och jaktbrott sannolikt vanligare i glesbygdskommuner.

Förutom att brottsligheten ser olika ut i olika kommuner skiljer sig förutsättningarna även i övrigt åt. Olika kommuner har olika utmaningar att hantera och också olika tillgång till ekonomiska och personella resurser. I vissa kommuner är brottsligheten och otryggheten en av de största utmaningarna, i andra kommuner kan det vara andra utmaningar som står i förgrunden.

I en särskild studie har Brå jämfört resultaten från sin Nationella trygghetsundersökning (NTU) med resultaten från uppföljningen av kommunernas brottsförebyggande arbete. Slutsatsen är att det brottsförebyggande arbetet är mer strukturerat i kommuner/stadsdelar med högre nivåer av självrapporterad utsatthet för brott på så sätt att de brottsförebyggande samordnarna har mer tid avsatt för

[9] Brå (2020e), s. 13–14 och 17.

arbetet, i högre grad har brottsförebyggande utbildning samt att lägesbilder, orsaksanalyser och uppföljningar av arbetet görs i större utsträckning. I analysen konstateras att de skillnader som finns kan bero på att landsbygdskommuner överlag har mindre resurser men att det också kan bero på att det brottsförebyggande arbetet blir mindre prioriterat för att utsattheten för brott och brottsrelaterade problem är mindre.[10]

Kommuner skiljer sig också åt när det gäller andra faktorer som är viktiga för det brottsförebyggande arbetet. I många mindre kommuner finns till exempel en större social kontroll och närhet mellan människor än i större kommuner. Social kontroll är ett verktyg som – rätt använt – kan spela stor roll i det lokala brottsförebyggande arbetet. Närhet mellan olika yrkespersoner liksom till engagerade näringsidkare och ett aktivt föreningsliv är andra förutsättningar som kan utgöra viktiga tillgångar när det gäller att förebygga brott. Det gäller inte minst för den samverkan som är central i arbetet.

Den svenska kommunmodellen bygger på en symmetrisk ansvarsfördelning, det vill säga att alla kommuner i huvudsak har samma uppgifter och följer samma lagstiftning. Motsatsen, ett asymmetriskt system, har enligt den av regeringen tillsatta Kommunutredningen flera negativa konsekvenser och är inte en lämplig kapacitetsstärkande åtgärd för kommunerna.[11] Utredningen ansluter sig till den bedömningen. Det innebär att trots att förutsättningarna ser så olika ut ska kommunernas lagstiftade ansvar för brottsförebyggande arbete gälla alla kommuner och kunna tillämpas överallt. Nivån får inte vara sådan att den blir omöjlig att uppnå i en kommun, men heller inte leda till en ambitionssänkning i en annan. Regleringen måste ge möjlighet till lokala anpassningar i förhållande till de brottsproblem som finns men också i förhållande till de möjligheter och utmaningar som kommunen har i övrigt.

[10] Brå (2020e), s. 33.
[11] SOU 2020:8, s. 493.

8.4 En reform för hållbar utveckling

Utredningens bedömning: För att skapa förutsättningar för hållbar utveckling bör utredningens förslag, så långt möjligt, vara samordnade med andra relevanta utvecklingsarbeten på nationell nivå. Det ansvar som kommunerna föreslås få bör också vara möjligt att samordna med andra krav som ställs inom närliggande områden.

Hållbar utveckling och Agenda 2030

Hållbar utveckling är ett begrepp som används för att peka ut en önskvärd samhällsutveckling. Det har sitt ursprung i den så kallade *Brundtlandrapporten* som skrevs på uppdrag av FN 1987 och definierades där som en utveckling som tillfredsställer dagens behov utan att äventyra kommande generationers möjligheter att tillfredsställa sina behov. Begreppet förknippades då främst med klimat- och miljöfrågor, men används numera ofta i en bredare innebörd. I arbetet med Agenda 2030, se avsnitt 5.2.2, talar man om utveckling i tre dimensioner – social hållbarhet, ekonomisk hållbarhet och miljömässig hållbarhet. Alla tre dimensioner ska beaktas och balanseras mot varandra. Långsiktighet är en central faktor. Flera mål i agendan har anknytning till det brottsförebyggande arbetet och Statistiska centralbyråns (SCBs) uppföljning 2019 av hur Sverige lever upp till målen berör två av tre konstaterade utmaningar förekomsten av våld och våldsutsatthet.[12] Ibland används begreppet hållbar utveckling i en mer allmän betydelse för att betona vikten av att utvecklingsarbete ska kunna leda till bestående förändringar och inte enbart tillfälliga effekter. Då, och även när man pratar om hur arbete bör bedrivas för att agendans målsättningar ska uppnås, är det centralt att anlägga ett helhetsperspektiv och att betrakta frågor ur flera perspektiv än det egna. För utredningens del innebär det bland annat att sätta den nu aktuella reformen i ett större sammanhang vad gäller dels andra pågående reform- och utvecklingsarbeten, dels andra närliggande krav som ställs på kommunerna.

Agenda 2030-delegationen har konstaterat att förmågan i Sverige att driva arbete framåt inom olika politikområden är god, men att

[12] SCB (2020), s. 11.

förmågan att arbeta övergripande och att samordna sig är svagare. Delegationen noterar också att det finns utmaningar i samordningen mellan nationell, regional och lokal nivå.[13] I det mål som riksdagen beslutat för Agenda 2030-arbetet uttalas att agendan ska genomföras genom en samstämmig politik.[14] Att identifiera potentiella synergier och målkonflikter samt områden för samverkan mellan olika utgiftsområden är enligt regeringen centralt. Det gäller även samspelet mellan åtgärder och initiativ på olika samhällsnivåer.[15] För den sociala dimensionen saknas i Sverige ett sammanhållet målsystem[16] vilket utgör en särskild utmaning för arbetet med att förebygga brott.

Kommunernas arbete med tvärsektoriella frågor

Brottsförebyggande arbete är tvärsektoriellt och skär på så sätt in i många olika områden och verksamheter, med krav och förväntningar. Många andra tvärsektoriella frågor har också sina egna strukturer, mål, handlingsplaner och utvecklingsarbeten som lokal nivå behöver anpassa sig till. Dessutom ska operativa åtgärder som regel utföras lokalt. Inom de flesta sakområden fungerar det på liknande sätt. När det gäller områdena socialtjänst, skola och samhällsbyggnad som är viktiga ur ett brottsförebyggande perspektiv pågår till exempel ett aktivt och kontinuerligt reform- och utvecklingsarbete som har stor påverkan på de lokala verksamheterna. Slutligen ska allt detta, för kommunernas del, kombineras med lokala prioriteringar och förutsättningar. Situationen innebär uppenbara utmaningar och risker.

Den kommunala organisationen är uppbyggd av nämnder och förvaltningar för olika sakfrågor. Arbetet med tvärsektoriella frågor hanteras ofta av en eller flera samordningsfunktioner. Särskilt i mindre kommuner är det vanligt att en person får ansvar för flera sådana. Det brottsförebyggande arbetet kan till exempel kombineras med säkerhetsarbete, kris- och beredskapsarbete, folkhälsoarbete eller arbete inom området alkohol, narkotika, dopning, tobak och nikotin samt spel om pengar (ANDTS). En samordning med säkerhetsarbetet förordas av SKR och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) i skriften *Ta ett samlat grepp om trygghet och*

[13] SOU 2019:13,s. 70.
[14] Bet. 2020/21:FiU28.
[15] Prop. 2019/20:188, s. 15.
[16] Agenda 2030-delegationen (2017), del 1, s. 84.

säkerhet.[17] Om insatser av socialpreventiv karaktär står i fokus finns många beröringspunkter med folkhälsoarbetet. Och om man ser till hur vanligt det är att kommuner identifierar problem med narkotikabrottslighet kan det finnas skäl att hantera det brottsförebyggande arbetet tillsammans med ANDTS-arbetet. I sammanhanget kan påpekas att regeringens förnyade ANDTS-strategi har ett ökat fokus på narkotikaprevention.[18] Vissa kommuner bedriver ett omfattande arbete med det som kallas trygghetsfrågor och har en särskild organisation för det. Vad som omfattas av arbetet varierar men ofta ingår många åtgärder av brottsförebyggande slag. Utöver detta finns flera andra frågor som hänger nära samman med det brottsförebyggande arbetet och som ställer krav på liknande åtgärder och arbetssätt, såsom till exempel arbetet för att bekämpa och förebygga mäns våld mot kvinnor inklusive utsatthet för hedersrelaterat våld och förtryck samt arbetet mot våldsbejakande extremism. En del av de utmaningar som kan finnas i samordningen av olika tvärsektoriella frågor speglas i Statskontorets uppföljning och analys av centrala myndigheters arbete med den nationella strategin för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor.[19]

Statskontoret har också konstaterat att allt fler aktörer använder Agenda 2030 som en struktur i sitt arbete. Enligt en enkätstudie som myndigheten gjort är det 70 procent av kommunerna, nästan alla regioner och samtliga länsstyrelser som gör det.[20] I en del kommuner, framför allt resursstarka sådana, har arbetet med agendan lett till åtgärder för att öka förmågan att hantera tvärsektoriella frågor. Det kan handla om organisationsförändringar eller att strategier och handlingsplaner slagits samman. Statskontoret har rekommenderat regeringen att ge kommunerna stöd och mer likvärdiga möjligheter i arbetet med agendan. Regeringen har tillsatt en nationell samordnare med uppdrag att bland annat stärka, främja och fördjupa olika aktörers arbete med att genomföra Agenda 2030.[21]

Hur resurser och satsningar ska fördelas mellan kärnverksamheter och tvärsektoriella områden är en stor och svår fråga, såväl på nationell nivå som på lokal nivå. Det är också svårt att avgöra när det är mest ändamålsenligt att hantera en fråga eller ett område inte-

[17] SKL (2013), s. 8.
[18] Prop. 2020/21:132, s. 1.
[19] Statskontoret (2021).
[20] Statskontoret (2020a), s. 26.
[21] Dir. 2020:17.

grerat med en eller flera andra frågor eller områden – och i så fall vilken helhet och vilka andra frågor eller områden – respektive när det är mest ändamålsenligt att frågan eller området ges en särskild hantering. Svaren kan variera mellan olika situationer och över tid. Avvägningen kan också vara en fråga om tillgängliga resurser. Det som kan konstateras är att det alltid är angeläget att nya initiativ blir föremål för den typen av överväganden. Nationell och strategisk nivå får anses ha ett särskilt ansvar för att på detta och andra sätt ge den i många avseenden hårt belastade lokala och operativa nivån så bra förutsättningar som möjligt för sitt arbete.

Utredningens uppdrag är att föreslå ett lagreglerat kommunalt ansvar för brottsförebyggande arbete. Både uppdraget i sig och utredningens förutsättningar i övrigt innebär begränsade möjligheter att anlägga ett brett hållbarhetsperspektiv med de fördjupade analyser och eventuella slutsatser som det skulle kunna innebära. Men det är utredningens ambition att i sina överväganden och förslag så långt möjligt sätta de brottsförebyggande frågorna i ett större sammanhang och att göra det både utifrån ett nationellt utvecklings- och reformperspektiv och ett kommunalt verksamhetsperspektiv.

9 Kommunerna *kan* göra mycket för att förebygga brott

Utredningens bedömning: De flesta kommunala verksamheter kan vara berörda av det brottsförebyggande arbetet och har möjlighet att bidra i detta.

I utredningens uppdrag ingår att beskriva och analysera verksamheter inom kommunerna som kan bidra i det brottsförebyggande arbetet. Redan i direktivet nämns möjligheter för kommunerna att arbeta brottsförebyggande inom en rad olika områden; socialtjänsten, skolan, samhällsplaneringen, bostadsförsörjningen, underhållet av bostadsområden, parker och torg, tillsynen av alkohol, tobak och livsmedel, vid inköp av varor och tjänster samt inom arbetet för jämlika livsvillkor, social hållbarhet, integration och inom området alkohol, narkotika, dopning, tobak och nikotin samt spel om pengar (ANDTS). Utredningen har uppmärksammat flera av dessa områden i avsnitt 5.2.

Inledningsvis kan konstateras att kommunerna har ett mycket brett uppdrag och stora möjligheter att vidta åtgärder av det mest skiftande slag. Den huvudsakliga begränsningen ligger i att ansvaret för en tänkt åtgärd eller uppgift inte får åvila någon annan offentlig aktör (2 kap. 2 § kommunallagen [2017:725]). Detta gör kommunen till en central och mycket betydelsefull aktör i det brottsförebyggande arbetet.

Vilka åtgärder och därmed kommunala verksamheter som aktualiseras beror på ur vilket perspektiv som frågan betraktas. Förebyggande arbete handlar, som framgått, om att påverka orsakerna till och förutsättningarna för det fenomen som ska förebyggas. Brottslighet är ett vitt begrepp och ett komplicerat fenomen. Orsaker och förutsättningar ser till exempel olika ut beroende på om det gäller

våldsbrott, narkotikabrott, ekonomisk brottslighet, miljöbrott, brott mot arbetsrättslig lagstiftning eller mot djurskyddslagstiftning, bara för att nämna några exempel. Åtgärderna blir också olika beroende på vilken preventionsnivå som avses – generella samhällsåtgärder eller specifika åtgärder riktade mot en viss person, grupp eller plats. De kan också variera beroende på vilken teoretisk utgångspunkt som tillämpas. Som exempel kan nämnas att om man utgår från den så kallade Broken Windows-teorin, se avsnitt 5.2.2, kan verksamheter som har att göra med renhållning och olika former av underhåll bli centrala. Avgörande för frågan om vilka kommunala verksamheter som kan bidra i det brottsförebyggande arbetet blir därför att det beror på vilken typ av brottslighet som ska förebyggas eller vilket brottsproblem det är som ska motverkas, vilka orsaker till eller förutsättningar för problemet som kan identifieras samt vilka metoder som är aktuella när det gäller att hantera just den typen av orsaker eller förutsättningar.

Via sina olika sakverksamheter och uppdrag kopplade till dem brukar man säga att kommunen rår över många viktiga verktyg i det brottsförebyggande arbetet. Flera av dessa framgår till exempel av den lagstiftning som gäller för tre av de mest centrala verksamheterna; socialtjänstlagen (2001:453), skollagen (2010:800) samt plan- och bygglagen (2010:900), se närmare avsnitt 6.3 och 10.3. Det förtjänar emellertid påpekas att de verktyg eller åtgärder som kommunen har till sitt förfogande som regel också har andra syften att tillgodose och perspektiv att beakta. Det brottsförebyggande syftet eller perspektivet kanske inte heller är, eller bör vara, det främsta. Att omhänderta barn handlar till exempel i första hand om att tillgodose barnets behov av stöd och skydd och inte samhällets behov av att förebygga brott. Att elever kan klara kunskapskraven och fullgöra sin skolgång förebygger visserligen framtida kriminalitet men syftet med utbildning inom skolväsendet är inte att förebygga brott. Och att byggd miljö är konstruerad och underhållen så att brott förebyggs är mycket angeläget men det är också viktigt att man i samhällsbyggnadsprocessen beaktar en rad andra behov för att skapa samhällen som är såväl socialt som miljömässigt och ekonomiskt hållbara.

Utöver detta har kommunen – liksom många andra organisationer – möjligheter att förebygga brott i sin egenskap av arbetsgivare och inköpare av stora mängder varor och tjänster. Det gäller även i rollen

som beslutsfattare, utförare och administratör när det gäller tillstånd, tillsyn och bidragsgivning – både inom välfärdssystemet och i förhållande till olika lokala verksamheter. Att ha rutiner och i övrigt arbeta på sätt som förebygger brott i dessa sammanhang är en mycket angelägen uppgift och möjlighet.

Till detta kommer att allt brottsförebyggande arbete också behöver ledas, samordnas och administreras. Funktioner med sådana uppgifter kommer därför också att bli berörda.

Sammantaget innebär det att i princip alla kommunens verksamheter kan vara berörda av och ha möjlighet att bidra i det brottsförebyggande arbetet. Vad som är i fokus kan också komma att variera över tid. Även om det i vissa sammanhang kan finnas intresse av att avgränsa vad eller vilka verksamheter som ska ingå i det brottsförebyggande arbetet kan den typen av generella begränsningar också innebära risk för att viktiga möjligheter går förlorade eller att ett brottsförebyggande perspektiv inte anläggs där det skulle varit motiverat. Utifrån vad utredningen konstaterat ovan och under förutsättning att uppgiften inte ankommer på annan offentlig aktör, finns enligt gällande lagstiftning stora möjligheter för kommuner att bedriva ett aktivt brottsförebyggande och trygghetsskapande arbete. Av bland annat de möten och dialoger som utredningen har haft med kommuner och andra framgår också att så sker i stor utsträckning.

10 Vad *ska* kommunerna göra för att förebygga brott?

10.1 Inledning

Enligt direktivet ska utredningen lämna förslag på hur ett lagstadgat kommunalt ansvar för det brottsförebyggande arbetet bör utformas och vilka verksamheter som bör omfattas. Beskrivning av uppdraget tar avstamp i Brottsförebyggande rådets (Brås) uppföljning av *hur* kommunerna arbetar med brottsförebyggande frågor och som enligt myndigheten visar att vissa kommuner, särskilt de mindre, inte prioriterar det brottsförebyggande arbetet tillräckligt. I direktivet ger regeringen också ett antal exempel på *vad* kommunerna kan göra för att förebygga brott inom till exempel socialtjänstområdet, skolväsendet och samhällsbyggnadsprocessen.

I utredningsarbetet har det blivit uppenbart att det finns ett stort engagemang för brottsförebyggande frågor. Synpunkterna på vad kommunerna, och andra, kan och bör göra för att förebygga brott spänner över de flesta verksamhetsområden och rör allt från generella satsningar till mycket specifika åtgärder. I detta finns stora möjligheter men det kan också utgöra en utmaning ur ett lagstiftningsperspektiv.

En annan utmaning ligger i att skapa en reglering som å ena sidan innefattar den tydliga styrsignal som regeringen eftersträvar men å andra sidan inte leder till negativa konsekvenser för de kommuner som har eller håller på att utveckla fungerande arbetsformer för det brottsförebyggande arbetet. Till detta kommer att kunskapen om vad som kan vara verkningsfullt när det gäller att förebygga brott hela tiden utvecklas. Det måste regleringen också kunna anpassas till. Situationen i de mindre kommunerna, som enligt direktivet utgör en viktig målgrupp för reformen kräver särskild hänsyn. Den karakteriseras i många fall av en förhållandevis låg brottslighet men

i gengäld andra utmaningar, inte minst kopplat till det kommunala kärnuppdraget. De krav som ställs från nationell nivå på strukturer och insatser inom olika tvärsektoriella områden kan också innebära särskilda svårigheter för de små kommunerna. Från lokal nivå framförs ofta önskemål om en bättre samordning av de krav som ställs från nationell nivå.

Sammanfattningsvis uppfattar utredningen att det finns många förväntningar men också vissa farhågor kopplat till ett lagstadgat kommunalt ansvar för brottsförebyggande arbete. Flera behov ska tillgodoses och ett antal hänsyn ska tas. Mot den bakgrunden och de utgångspunkter som redovisats i kapitel 8 kan ett antal kriterier ställas upp som den kommande regleringen bör prövas mot. Den ska

1. ha potential att leda till ökad effektivitet i förhållande till det kriminalpolitiska målet minskad brottslighet och ökad trygghet
2. gå att anpassa efter lokala behov och förutsättningar samt efter kunskapsutvecklingen på området samt
3. så långt möjligt vara samordnad med annan relevant reglering och annat pågående reformarbete.

Såsom utredningen tidigare konstaterat är en huvudfråga om regleringen av kommunernas ansvar för brottsförebyggande arbete ska vara inriktad på *hur* arbetet bedrivs och är organiserat eller *vad* som mer konkret ska göras för att förebygga brott, eller både och. Denna fråga behandlas i de följande två avsnitten.

10.2 Kommunerna ska arbeta på ett effektivt sätt

Utredningens bedömning: Regleringen bör inriktas på att det i alla kommuner ska finnas förutsättningar för ett effektivt brottsförebyggande arbete. Det innebär att det ska finnas god kännedom om de lokala brottsproblemen och hur dessa kan förebyggas samt förmåga att genomföra åtgärder på ett kunskapsbaserat sätt och samordnat med andra aktörers insatser.

Som framgått är kommunen en mycket viktig aktör i samhällets samlade arbete för att förebygga brott. I det lokala brottsförebyggande arbetet är kommunens roll helt central. För att det arbete som bedrivs ska vara effektivt är det emellertid en förutsättning att det är anpassat till de problem som finns och som ska förebyggas. Detta kräver bland annat faktabaserad kunskap om den lokala brottsligheten och dess orsaker samt kunskap om vad som kan vara verkningsfullt när det gäller att förebygga just detta.

Ett framgångsrikt arbete förutsätter dessutom samarbete och samordning med ett antal andra aktörer, först och främst lokalt men även med aktörer på andra samhällsnivåer. Detta främjas bland annat av ett tydligt ansvarstagande och av stödjande strukturer.

En reglering som tar sikte på att säkerställa ovanstående, det vill säga på *hur* kommunerna ska arbeta med brottsförebyggande frågor motsvarar de två första kriterierna som utredningen ställt upp. Med ett arbetssätt som det beskrivna skapas förutsättningar för att de brottsförebyggande åtgärder som vidtas är de ”rätta” i förhållande till de brottsproblem som man önskar förebygga. Detta, i kombination med att åtgärderna också genomförs på ”rätt” sätt, det vill säga kunskapsbaserat och samordnat, skapar i sin tur förutsättningar för att uppfylla kriterium nummer 1 om effektivitet i förhållande till det övergripande målet minskad brottslighet och ökad trygghet. En process som utgår från den lokala problembilden, bygger på ställningstaganden av de lokala beslutsfattarna samt följs upp och revideras kontinuerligt kommer också att ha den önskade flexibiliteten enligt kriterium nummer 2. Kommuner som behöver eller bedömer det lämpligt att samordna det brottsförebyggande arbetet med arbetet inom olika angränsande områden bör ges den möjligheten. En förutsättning är naturligtvis att det går att härleda och följa upp hur det brottsförebyggande arbetet har bedrivits. På så sätt tas också hänsyn till kriterium nummer 3.

En reglering som den beskrivna innefattar emellertid också utmaningar och risker. En utmaning är att hålla detaljerna i regleringen tillräckligt allmänna för att möjliggöra den lokala anpassningen, men samtidigt tillräckligt precisa för att åstadkomma den tydliga miniminivå som eftersträvas. Det gäller också att krav på arbetssätt och organisation inte leder till en byråkrati och administration som går ut över, i stället för att bidra till, faktiska brottsförebyggande åtgärder. De resurser som avsätts för att organisera det brottsförebyggande

arbetet bör i förlängningen motsvaras av minst lika stora vinster när det gäller minskad brottslighet och ökad trygghet för att en sådan reglering ska vara motiverad. En risk med en reglering, som enbart ålägger kommunerna ett ansvar men som förutsätter samarbete och samverkan med andra aktörer, är också att det kan finnas aktörer som inte vill eller har möjlighet att delta eller bidra i arbetet. En sådan utveckling kan påverka möjligheten för kommunerna att bedriva ett effektivt arbete. Till exempel är både möjligheterna att göra rättvisande problembeskrivningar och att vidta ändamålsenliga åtgärder beroende av engagemang från flera olika aktörer. Arbete som bedrivs kan också komma att skilja sig åt inom ett och samma verksamhetsområde såsom till exempel inom skolväsendet eller när det gäller fastighetsförvaltning. Detta eftersom verksamhet inom skolväsendet kan bedrivas av såväl kommunala som enskilda huvudmän och fastigheter kan ägas och förvaltas av såväl kommuner som privata bolag, vilket kan leda till olika benägenhet att delta i arbetet. Det kan också leda till att implementeringen av regleringen får olika utfall för olika grupper av kommuninvånare, såsom till exempel elever i olika skolor och boende i olika fastigheter, och dessutom bli ytterligare en faktor som ger kommunerna olika förutsättningar för det brottsförebyggande arbetet.

Sammantaget är det emellertid utredningens uppfattning att en reglering som tar sikte på att alla kommuner ska uppfylla en miniminivå vad gäller arbetssätt och organisation för det brottsförebyggande arbetet är ändamålsenlig utifrån de direktiv som utredningen har samt de utgångspunkter och kriterier som utredningen ställt upp. En sådan reglering, som inriktas på *hur* arbetet bör bedrivas, innebär också i sig ett tydliggörande av att kommunerna har en viktig roll att spela i samhällets samlade insatser för att förebygga brott. Utöver det kan regleringen på sikt förväntas leda till att medvetenheten och kunskapen om brottsförebyggande frågor kommer att öka och att det brottsförebyggande perspektivet på så sätt kommer att integreras alltmer i kommunens olika verksamheter. Ökad kunskap om hur brottsförebyggande åtgärder på ett effektivt sätt kan påverka brottsligheten och dess konsekvenser bör också kunna utgöra ett incitament att vidta sådana åtgärder och att avsätta resurser för det förebyggande arbetet. Dessa förhoppningar liksom de utmaningar och risker som nämnts är dock frågor som på olika sätt bör uppmärksammas i kommande uppföljningar och i en utvärdering av reformen, se avsnitt 11.5 och 14.2.

10.3 Kommunerna bestämmer själva vilka brottsförebyggande åtgärder som ska vidtas

Utredningens bedömning: Vilka brottsförebyggande åtgärder som ska vidtas måste avgöras av kommunerna själva utifrån de brottsproblem som finns lokalt och kommunens förutsättningar i övrigt. Utredningen bedömer att det för närvarande inte är påkallat att införa några särskilda bestämmelser om kommunernas ansvar för brottsförebyggande åtgärder i socialtjänstlagen, skollagen eller plan- och bygglagen.

Vilka brottsförebyggande åtgärder som kan vara aktuella i en kommun kommer att variera och vara beroende av flera olika faktorer. Först och främst handlar det om vilka brottsproblem som förekommer, vilket naturligtvis skiljer sig åt mellan kommunerna. Därtill kommer de orsaker till problemen och de möjliga förbyggande åtgärder som identifieras inte bara vara en konsekvens av kunskapsläget på området utan också vara beroende av faktorer som har med den enskilda kommunen att göra. Slutligen har kommunerna även i övrigt olika förutsättningar, till exempel när det gäller vilka ekonomiska och personella resurser man har tillgång till. Behoven och utmaningarna, förutom de som har med brottsligheten att göra, varierar också.

Enligt utredningens bedömning är det mot denna bakgrund inte möjligt eller lämpligt att fastslå några enskilda, brottsförebyggande åtgärder som alla kommuner ska åläggas att vidta. I stället måste beslutet om åtgärder fattas av kommunen själv med utgångspunkt i bedömningar av bland annat ovanstående faktorer. En sådan ordning tillgodoser både kriterierna 1 och 2 om ökad effektivitet respektive lokal anpassning.

De brottsförebyggande åtgärder som kommunen har möjlighet att vidta kan såsom framgått i kapitel 9 beröra i stort sett alla kommunala verksamheter. Socialtjänsten, utbildning inom skolväsendet och samhällsbyggnadsprocessen intar dock en särställning. Även om den kommande regleringen inte bör inriktas på *vad* kommunerna konkret ska göra finns därför ändå anledning att fundera över om de lagar som framför allt styr dessa verksamheter, det vill säga socialtjänstlagen (2001:453), skollagen (2010:800) samt plan- och bygglagen (2010:900), bör kompletteras med någon form av förtydligande av

det brottsförebyggande ansvaret. När det gäller detta gör utredningen de iakttagelser och överväganden som framgår nedan.

10.3.1 Socialtjänsten

Socialtjänsten har en viktig roll att spela bland annat när det gäller att minska risken för att barn och unga dras in i kriminalitet och att hjälpa den som utvecklat ett kriminellt beteende att bryta detta. Socialtjänstlagen ställer upp ett antal övergripande mål och principer som gäller för all verksamhet inom socialtjänsten. Det handlar bland annat om att främja människors sociala trygghet och jämlikhet i levnadsvillkor (1 kap. 1 §). Ansvaret som vilar på kommunen innebär att erbjuda hjälp och stöd till de som behöver (2 kap. 1 §). Bestämmelsen innehåller ingen specificering av vilka som har rätt till stöd utan gäller generellt för alla som har behov. Socialnämnden ska också vara väl förtrogen med levnadsförhållandena i kommunen, medverka i samhällsplaneringen och samarbeta med andra aktörer för att främja goda miljöer i kommunen (3 kap. 1 §).

Socialtjänstlagen innehåller även ett antal bestämmelser av mer direkt betydelse för det brottsförebyggande arbetet. Socialnämnden ska till exempel bedriva förebyggande arbete avseende missbruk av alkohol, narkotika, andra beroendeframkallande medel och spel om pengar (3 kap. 7 § och 5 kap. 9 §). I fråga om barn och unga ställer lagen särskilda krav. Socialnämnden ska bland annat verka för att barn och unga växer upp under trygga och goda förhållanden, arbeta för att motverka missbruk och beroende bland dem, bedriva uppsökande verksamhet för att förhindra att de far illa samt särskilt följa utvecklingen hos de som visat tecken till en ogynnsam utveckling (5 kap. 1 §). En särskild fråga gäller socialtjänstens stöd till dem som vill lämna en kriminell livsstil och så kallade avhoppare. Utredningen återkommer till den frågan i avsnitt 14.1.

Till detta kommer att regeringen driver ett aktivt utvecklingsarbete inom socialpolitikens område. Hela socialtjänstlagen är för närvarande föremål för översyn där en viktig utgångspunkt är att förstärka det förebyggande arbetet. Slutbetänkandet från Utredningen Framtidens socialtjänst innehåller förslag på en helt ny socialtjänstlag och bereds för närvarande inom Regeringskansliet.[1] Utöver det pågår ett antal

[1] SOU 2020:47.

utvecklingsarbeten som kan antas få betydelse såväl för det brottsförebyggande arbetet i kommunerna som för det fortsatta reformarbetet. Det gäller till exempel:

– Regeringens uppdrag till Socialstyrelsen om kompetens och kvalitetsutveckling inom den sociala barn- och ungdomsvården som syftar till att stödja huvudmän samt yrkesverksamma inom den sociala barn- och ungdomsvården. Inom ramen för uppdraget ska Socialstyrelsen vidta åtgärder för att stärka samverkan mellan socialtjänst, polis och andra relevanta aktörer i det brottsförebyggande arbetet. Socialstyrelsen ska genom utåtriktade aktiviteter sprida aktuell kunskap om metoder, arbetssätt och goda exempel till kommuner och andra berörda aktörer. Uppdraget ska genomföras i samarbete med relevanta aktörer. En slutredovisning ska lämnas till regeringen senast den 31 mars 2023.[2]
– Regeringens uppdrag till Socialstyrelsen att fördela utvecklingsmedel och att i samverkan med andra myndigheter ge kompetensstöd för att kvalitetsutveckla arbetet i kommuner och regioner mot bland annat våld i nära relationer. En slutredovisning ska lämnas till regeringen senast den 30 september 2023.[3]
– Utredningen om förbättrade åtgärder när barn misstänks för brott som ska göra en översyn av regelverket i syfte att säkerställa rättssäkerhet och effektivitet i sådana utredningar. Det handlar om att skapa förbättrade möjligheter för tidiga och ändamålsenliga insatser från samhällets sida. Uppdraget ska redovisas senast den 21 juni 2021.[4]
– Regeringens uppdrag till Socialstyrelsen att redogöra för kunskapsläget om öppna insatser utan samtycke och lämna förslag på hur möjligheterna att ge öppna insatser utan samtycke till barn och unga kan öka. I uppdraget ingår vidare att se över bestämmelsen i 22 § lag (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU) i syfte att insatsen ska kunna ges i fler fall och i fler situationer. Uppdraget redovisas den 31 maj 2021.[5]

[2] S2019/05315; Socialstyrelsens delredovisning (2020b).
[3] S2020/01591 (delvis).
[4] Dir. 2019:103.
[5] S2019/04727 (delvis); S2020/06860.

– Regeringens förslag till riksdagen på åtgärder som syftar till att förebygga våld och andra övergrepp i nära relationer.[6]
– Samsjuklighetsutredningen som ska föreslå hur samordnade insatser kan säkerställas för barn, unga och vuxna personer med samsjuklighet i form av missbruk och beroende och annan psykiatrisk diagnos eller närliggande tillstånd. Uppdraget ska redovisas senast den 30 november 2021.[7]
– Regeringens förnyade strategi för politiken avseende alkohol, narkotika, dopning, tobak och nikotin samt spel om pengar 2021–2025.[8]
– Regeringens uppdrag till Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd (MFoF) att ta fram en handlingsplan för brottsförebyggande föräldraskapsstöd. Handlingsplanen syftar till att identifiera, utveckla och sprida verkningsfulla och hållbara arbetssätt och samverkansmodeller som ska förebygga barns och ungas brottslighet. Bland annat ingår det att lämna förslag när det gäller föräldraskapsstöd i kommuner som har områden vilka Polismyndigheten definierat som utsatta. Uppdraget ska slutredovisas senast den 31 januari 2022.[9]

Typiskt för socialtjänstens brottsförebyggande åtgärder på individnivå är att dessa förutsätter samverkan mellan flera aktörer. I grunden finns ett system med orosanmälningar som gör att vissa myndigheter och yrkesverksamma inom till exempel Polismyndigheten och skolan är skyldiga att genast anmäla till socialnämnden om de i sin verksamhet får kännedom om eller misstänker att ett barn far illa (14 kap. 1 § socialtjänstlagen). När lämpliga åtgärder sedan ska identifieras, planeras och genomföras är det i de flesta fall viktigt att det finns ett samarbete mellan flera olika samhällsaktörer, både offentliga och ideella, och med enskilda. Samverkan är en framgångsfaktor i det lokala brottsförebyggande arbetet men på många håll också en stor utmaning. Det finns flera olika arbetsmodeller som kan utgöra ett stöd, såsom sociala insatsgrupper (SIG) och SSPF (socialtjänst, skola, polis, fritid), se avsnitt 5.4. När det gäller sociala insatsgrupper har

[6] Prop. 2020/21:163.
[7] Dir. 2020:68.
[8] Prop. 2020/21:132.
[9] S2020/09554.

riksdagen gett regeringen tillkänna att användningen av arbetsmetoden behöver öka inom flera områden.[10] Socialstyrelsen har haft i uppdrag att utvärdera arbetet med sociala insatsgrupper.[11] Uppdraget slutredovisades i september 2017 men arbetet har fortsatt inom ramen för ytterligare två regeringsuppdrag.[12] Socialstyrelsen bedriver också på regeringens uppdrag[13] ett aktivt arbete tillsammans med Skolverket om tidiga och samordnade insatser för barn, se avsnitt 10.3.2.

10.3.2 Skolan

Skolan har flera uppdrag som på olika sätt kan sägas verka brottsförebyggande. För det första utgör en ofullständig skolgång en stark riskfaktor för framtida kriminalitet, liksom för flera andra framtida problem. Utbildningens syfte är att barn och elever ska inhämta och utveckla kunskaper och värden (1 kap. 4 § skollagen [2010:800]). Att verka för att alla elever klarar kunskapskraven är därför ett mycket viktigt uppdrag ur ett brottsförebyggande perspektiv. Det gäller också uppdraget att förmedla och förankra respekt för grundläggande värden om demokrati och mänskliga rättigheter. Det finns bland annat exempel på att man i skolan arbetat med frågan om maskulinitetsnormer, det vill säga stereotypa könsnormer som kopplar samman maskulinitet och våldsutövande.[14] Därtill är det viktigt att skolmiljön präglas av trygghet och studiero samt är fri från olika former av kränkande behandling (5 kap. 3 § och 6 kap. 7 § skollagen). Detta kan aktualisera både socialt och situationellt förebyggande åtgärder.

Skolväsendet har under lång tid varit föremål för ett mycket aktivt reformarbete. För närvarande pågår flera utvecklingsarbeten av relevans för det brottsförebyggande arbetet. En utredare har biträtt Utbildningsdepartementet och lämnat förslag till en nationell plan för trygghet och studiero. I uppdraget ingick att se över de möjligheter som finns för disciplinära åtgärder och att säkerställa ett fungerande regelverk för ett bra arbete med trygghet och studiero i skolan. Arbetet har lett fram till förslag som bland annat innebär att

[10] Bet. 2016/17:JuU21.
[11] Ju2014/05328; Ju2013/07422.
[12] S2018/00535/FST, S2020/09552 och A2020/02651.
[13] U2020/00363.
[14] Skolverket (2018), s. 5.

elever som hotat eller utsatt andra elever eller skolpersonal för våld lättare ska kunna stängas av eller omplaceras.[15] Även Utredningen om elevers möjligheter att nå kunskapskraven som bland annat haft i uppdrag att analysera regleringen av tillgång till elevhälsa och föreslå en ändring så att det förtydligas vad som är en acceptabel lägstanivå, är relevant i sammanhanget.[16]

Skolan är också en mycket viktig samverkanspart i det brottsförebyggande arbetet, bland annat till socialtjänsten och polisen. För att stärka och utveckla samverkan mellan elevhälsan, hälso- och sjukvården och socialtjänsten så att barn och unga får tidiga och samordnade insatser (TSI), har regeringen gett Skolverket och Socialstyrelsen i uppdrag att genomföra ett flerårigt utvecklingsarbete. TSI handlar om att ge barn och unga stöd i ett tidigt skede av en ogynnsam utveckling. Det krävs ofta insatser från flera olika aktörer och samordning för att skapa en helhet kring sådana insatser för barnet eller den unge. Bland annat för att stärka kommunernas brottsförebyggande arbete ska inom ramen för TSI-uppdraget särskilda insatser också riktas mot riskgrupper bland barn och unga i socialt utsatta områden samt barn och unga som riskerar att utsättas för hedersrelaterat våld och förtryck. Uppdraget ska pågå till den 16 juni 2023.[17]

10.3.3 Samhällsbyggnadsprocessen

Samhällsbyggnadsprocessen, det vill säga arbetet med utveckling, utformning och underhåll av den fysiska miljön spelar stor roll för det brottsförebyggande arbetet. På längre sikt har samhällsplaneringen betydelse för flera, grundläggande frågor kopplade till social hållbarhet i samhället. Av plan- och bygglagen (2010:900) framgår att bestämmelserna i lagen syftar till att främja en samhällsutveckling med jämlika och goda sociala levnadsförhållanden (1 kap. 1 §). Planläggningen ska främja en från social synpunkt god livsmiljö (2 kap. 3 § första stycket 2) och bebyggelse och byggnadsverk ska lokaliseras till mark som är lämpad för ändamålet med hänsyn till bland annat människors hälsa och säkerhet (2 kap. 5 § första stycket 1). Generellt gäller att sådana allmänna intressen ska tolkas och vägas mot

[15] Ds 2021:13.
[16] SOU 2021:11.
[17] U2017/01236; U2020/00363.

varandra i planläggningen och sedan ställas mot enskilda intressen.[18] I förarbeten utvecklas inte närmare vad som avses med dessa formuleringar. Det har inte heller bedömts lämpligt att precisera de allmänna intressena i lagtexten eftersom de behöver vara allmänt hållna för att just kunna främja en utveckling som det ankommer på kommunala företrädare att besluta om.[19] I Boverkets beskrivning av vad bestämmelsen i 2 kap. 3 § första stycket 2 plan- och bygglagen handlar om anges emellertid

> En ur social synpunkt god livsmiljö handlar bland annat om god tillgång till service, arbetsplatser, utbildning, kollektivtrafik, rekreationsområden, kultur, fritidsaktiviteter och mötesplatser. Den främjar vardagslivet för medborgarna och ger goda förutsättningar för social sammanhållning, integration, trygghet, rekreation och fysisk aktivitet. En mångfunktionell bebyggelsestruktur som används dygnet runt där bostäder, arbetsplatser och service blandas ökar möjligheten till säkerhet och trygghet i samhället.[20]

På uppdrag av Boverket har Kungliga Tekniska Högskolan gjort en kunskapsöversikt som bland annat visar att åtgärder för att förebygga brott inom ramen för samhällsbyggnadsprocessen är ett kunskapsområde under utveckling.[21] Många som utredningen varit i kontakt med menar att detta är ett område med stor och outnyttjad potential. Brå har föreslagit att det bör övervägas att införa förändringar i plan- och bygglagen avseende brottsförebyggande och trygghetsskapande aspekter.[22] Boverket har å sin sida ansett att kunskapsläget behöver förbättras för att kunna ta ställning till om det finns behov av förändringar i nämnda lag.[23] I sitt slutbetänkande lämnade Utredningen Framtidens socialtjänst förslag om förändringar i plan- och bygglagen som innebär att det vid planläggning även ska tas hänsyn till sociala aspekter. Vidare föreslog utredningen att översiktsplanen inte bara ska ange inriktningen för den fysiska miljön utan även för den sociala miljön.[24]

Förutom brottsförebyggande och trygghetsskapande aspekter finns flera andra perspektiv att beakta inom ramen för det som brukar kallas social hållbarhet i samhällsbyggnadsprocessen. Några

[18] Prop. 2009/10:170 s. 158; prop. 1985/86:1, s. 110.
[19] Prop. 1985/86:1, s. 11.
[20] Boverket (2020), s. 20.
[21] Ceccato, V., m.fl. (2019).
[22] Brå (2020d), s. 9.
[23] Boverket (2019a), s. 5.
[24] SOU 2020:47, s. 197.

av dem är barnrätts-, jämställdhets- och tillgänglighetsperspektiven. Till detta kommer miljömässig och ekonomisk hållbarhet. Ibland är de olika perspektiven förenliga men ofta är det inte så vilket kan innebära att grannlaga avvägningar behöver göras. Regeringens strategi för hållbar stadsutveckling Levande städer[25] utgår från de tre dimensionerna miljömässig, ekonomisk och social hållbarhet. Effekten av social hållbarhet i fysisk planering och stadsutveckling anses dock svårare att mäta och synliggöra än de ekonomiska och miljömässiga effekterna. Ett arbete har därför genomförts internt inom Regeringskansliet för att bland annat kartlägga verktyg och arbetsmetoder som används för att åskådliggöra sociala värden i fysisk planering enligt plan- och bygglagen.[26] Rapporten som tagits fram inom ramen för detta arbete finns publicerad på regeringens hemsida. Utöver detta har regeringen gett Boverket i uppdrag att undersöka förutsättningarna för stärkt platssamverkan i Sverige.[27] I uppdraget ingår att kartlägga hur olika former av lokal samverkan kan användas för att bekämpa utanförskap, skapa tryggare bostadsområden och stärka det lokala näringslivet. Uppdraget ska redovisas till regeringen senast den 31 december 2021.

10.3.4 Sammanfattande slutsatser

Socialtjänstlagen, skollagen och plan- och bygglagen är alla ramlagar vilket innebär att de anger övergripande principer men inte reglerar vad som ska gälla i detalj. Som framgått innehåller alla dessa lagar generella stadganden som även kan sägas innefatta ett brottsförebyggande perspektiv. De innehåller också ett antal mer konkreta skyldigheter av betydelse för det brottsförebyggande arbetet. Som regel är det inte det brottsförebyggande syftet som står i fokus för dessa åtgärder och som utredningen konstaterat är detta i de flesta fall inte heller ändamålsenligt, se kapitel 9. Till detta kommer att det pågår ett stort antal utvecklings- och reformarbeten inom de berörda områdena. Särskilt kan nämnas att socialtjänstlagen är föremål för en stor översyn som bland annat tar sikte just på förebyggande frågor, skolans roll i samverkan kring brottsförebyggande åtgärder uppmärksammas i det långsiktiga arbetet om tidiga och samordnade

[25] Skr. 2017/18:230.
[26] Finansdepartementet (2021).
[27] Fi2021/00763.

insatser till barn och unga och frågan om social hållbarhet i samhällsplaneringen bereds utifrån förslagen i betänkandet *Hållbar socialtjänst – En ny socialtjänstlag*.

Sammanfattningsvis och mot bakgrund av kriterium nummer 3, det vill säga att den reglering som föreslås så långt möjligt ska vara samordnad med annan relevant reglering och annat pågående reformarbete, ser utredningen inte anledning att i nuläget föreslå några ändringar i de aktuella lagarna. Det kan inte uteslutas att det finns behov av förtydliganden när det gäller kommunernas ansvar för brottsförebyggande arbete inom områdena socialtjänst, skola och samhällsbyggnad. Det är dock utredningens bedömning att de många processer som pågår inom respektive område sammantaget bör ge ett bättre underlag och utgöra bättre sammanhang för regeringens ställningstaganden till detta. Samlade avvägningar där flera perspektiv kan integreras och vägas mot varandra bör öka förutsättningarna för ett hållbart utvecklingsarbete. Däremot har utredningen noterat att verksamma inom de olika områdena kan uppfatta det som svårt att avgöra vad det brottsförebyggande perspektivet innebär mer konkret i just deras yrkesutövning och hur det kan integreras med andra perspektiv, som också omfattas av de generella regleringarna. Mot den bakgrunden uppfattar utredningen att det kan finnas anledning för berörda myndigheter, det vill säga Socialstyrelsen, Skolverket och Boverket, att se över sina vägledningar eller andra stödjande dokument i anslutning till de aktuella lagarna för att säkerställa att kommunerna har det stöd de behöver för att implementera ett brottsförebyggande perspektiv i tillämpningen av gällande bestämmelser.

11 En ny lag införs om kommunernas ansvar för brottsförebyggande arbete

11.1 Regleringens form

Utredningens bedömning: Det finns ingen lämplig befintlig lagstiftning för en reglering av hur kommunerna ska arbeta med brottsförebyggande frågor.

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.

Enligt direktivet ska utredningen föreslå hur ett lagstadgat kommunalt ansvar för det brottsförebyggande arbetet bör utformas. Som framgått av avsnitt 10.2 ska regleringen avse ett visst arbetssätt och vissa organisatoriska förutsättningar som ska gälla i alla kommuner.

Utredningen har övervägt möjligheterna att införa ett tillägg om detta i befintlig lagstiftning, men kommit fram till att det inte är en lämplig lösning. Kommunallagen (2017:725) innehåller övergripande reglering om bland annat kommunernas befogenheter, organisation och verksamhetsformer. Enligt utredningen är det därför inte möjligt att komplettera kommunallagen med en reglering om hur kommunerna ska arbeta med en viss sakfråga. Polislagen (1984:387) reglerar visserligen ett brottsförebyggande ansvar, men lagen gäller endast för polisverksamhet som bedrivs av Polismyndigheten och

Säkerhetspolisen. Enligt utredningens direktiv är avsikten med denna utredning inte att förändra Polismyndighetens brottsförebyggande uppdrag. Att låta polislagen omfatta även kommuners ansvar för brottsförebyggande arbete, som till skillnad från polisens arbete inte är polisverksamhet, framstår därför inte som lämpligt.

Det finns lagstiftning med regelverk som innebär skyldigheter för kommunerna att tillämpa vissa arbetssätt och upprätthålla en viss organisation. Som relevanta i sammanhanget kan nämnas lagen (2003:778) om skydd mot olyckor och lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap.

Det finns emellertid flera grundläggande skillnader mellan den reglering som nu ska föreslås för det kommunala ansvaret för det brottsförebyggande arbetet och den reglering som gäller för att förebygga olyckor samt för kris- och beredskapsarbetet. En uppenbar skillnad består i att sakområdena i sig skiljer sig åt och att brottsförebyggande arbete svårligen kan anses vara jämförbart med exempelvis arbetet för att förebygga och hantera extraordinära händelser, det vill säga händelser av stor omfattning med ett snabbt händelseförlopp som är svåra att överblicka och kräver snabba beslut av de kommunala organen. En annan skillnad är att uppdraget för denna utredning handlar om att föreslå en reglering för kommunernas ansvar emedan de omnämnda lagstiftningarna reglerar ansvar för fler olika aktörer. Därtill innehåller såväl lagen om skydd mot olyckor som lagen om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap delar som inte alls passar för det brottsförebyggande arbetet. Det handlar om att genomföra övningar, tjänsteplikt och andra typer av väldigt konkreta föreskrifter för de båda sakområdena. Däremot finns delar i dessa lagar, främst när det gäller föreskrifterna om arbetssätt som kan liknas vid eller jämföras med den reglering som utredningen ämnar föreslå. De kan därför tjäna som inspiration för utredningens förslag.

Enligt utredningens bedömning bör alltså kommunernas ansvar för brottsförebyggande arbete regleras särskilt. Regleringen ska ha form av lag eftersom föreskrifter som avser grunderna för kommunernas organisation och verksamhetsformer samt kommunernas befogenheter i övrigt ska meddelas genom lag (8 kap. 2 § första stycket 3 regeringsformen). Lagen föreslås heta lagen om kommuners ansvar för brottsförebyggande arbete.

En särskild fråga handlar om regleringens detaljeringsgrad. I detta avseende gör utredningen följande överväganden. Att enbart reglera en skyldighet för kommunerna att utföra en uppgift utan att närmare beskriva vad uppgiften består i, ger en flexibel reglering med stora möjligheter till anpassning vid tillämpningen. Däremot ger en sådan lag inte någon vägledning för kommunerna i fråga om vad som förväntas av dem. Det blir också svårt att följa upp konsekvenserna av en sådan reglering. De skyldigheter som den föreslagna lagen föreskriver bör därför i någon mån konkretiseras och tydliggöras redan i lagtexten. När så sker på det sätt som föreslås finns enligt utredningens bedömning inte något behov av att komplettera lagen med föreskrifter på lägre nivå. Det kan dock inte uteslutas att ett sådant behov uppstår vid tillämpning av lagen men den frågan bör hanteras och bedömas inom ramen för kommande uppföljningar och utvärdering av reformen, se avsnitt 11.5 och 14.2. Värt att nämna i sammanhanget är också att kommunernas behov av vägledning när det gäller att implementera lagens krav kan ges på annat sätt än genom kompletterande reglering. Betydelsefullt är till exempel det stöd som nationella och regionala myndigheter kan ge kommunerna. Utredningen återkommer till den typen av stöd senare i betänkandet, se kapitel 12.

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.

Såsom utredningen konstaterat bör den nya regleringen inriktas på att höja effektiviteten i samhällets samlade brottsförebyggande arbete, det vill säga att de resurser som satsas, i form av tid och pengar ska ge så stor effekt som möjligt i förhållande till målet att minska brottsligheten och öka människors trygghet, se avsnitt 8.2. Det förutsätter, såsom utredningen beskrivit, att det ska vara ”rätt” brottsförebyggande åtgärder som vidtas, i förhållande till de brottsproblem som ska förebyggas, samt att arbetet bedrivs på ”rätt” sätt, det vill säga på ett kunskapsbaserat och samordnat sätt, se avsnitt 10.2. Bestämmelserna i

den föreslagna lagen syftar till att säkerställa att kommunerna arbetar med och tar ansvar för brottsförebyggande frågor på ett sätt som främjar detta. Kommunen är genom sin roll och sina ansvarsområden en central aktör i det lokala brottsförebyggande arbetet men också som en del i den större helhet som samhällets samlade brottsförebyggande arbete utgör. Hur kommunerna arbetar med brottsförebyggande frågor har därför stor betydelse för hur framgångsrikt det samlade brottsförebyggande arbetet kan bli. I många kommuner som bedriver ett aktivt brottsförebyggande arbete kan det vara så att den föreslagna lagens krav helt eller delvis redan är uppfyllda. Lagen innebär emellertid ett tydliggörande av den viktiga roll som kommunerna har i samhällets brottsförebyggande arbete i allmänhet och i det lokala arbetet i synnerhet.

Begreppet brottsförebyggande arbete är i sig komplicerat och svårdefinierat, se avsnitt 2.3.1 och 8.1. Behovet av definitioner och avgränsningar ser olika ut i olika sammanhang. Det skiljer sig också åt mellan olika grupper eller aktörer som är berörda av arbetet. När det gäller kommunernas ansvar för brottsförebyggande åtgärder kommer det, enligt utredningens förslag, att utgå från den lägesbild som kommunerna åläggs att ta fram. Beroende på vilka brottsproblem som identifieras samt med vilket djup och vilken inriktning som den efterföljande orsaksanalysen görs kan åtgärder inom olika områden, av olika slag och med olika tidsperspektiv komma att identifieras. Detta behöver enligt utredningens bedömning inte vara en nackdel och det torde dessutom vara ofrånkomligt om kraven på lokal anpassning och kommunalt beslutsfattande ska kunna tillgodoses. I lägesbilden kan både faktiska risker för brott och upplevda risker för att bli utsatt för brott förväntas bli identifierade. De åtgärder som aktualiseras kommer därmed kunna vara både av brottsförebyggande och trygghetsskapande karaktär. Det är viktigt att kommunerna har kunskap om de olika förutsättningar som detta innebär när det gäller bland annat att bedöma vilka åtgärder som är påkallade, se avsnitt 8.1. För utredningens syften är det däremot inte meningsfullt eller nödvändigt att närmare analysera skillnaderna mellan begreppen eller att föreslå särskilda definitioner av dem för den kommunala verksamheten. Det är även i övrigt angeläget att kommunens val av åtgärder i möjligaste mån bygger på kunskap om vad som kan vara verkningsfullt när det gäller att motverka de problem och orsaker som identifierats i analysarbetet. Utöver det ser

utredningen inte att det är lämpligt att begränsa vilka brottsförebyggande eller trygghetsskapande åtgärder som kommunen kan vidta inom ramen för den struktur som lagen föreskriver.

Samverkan är ett begrepp – och ett behov – som i stort sett alltid kommer upp när brottsförebyggande frågor diskuteras. Även begreppet samordning förekommer. Angående dessa begrepp gör utredningen följande överväganden. När ett arbete är samordnat så att den unika resurs som varje aktör eller insats utgör tas tillvara genom att dessa adderar till varandra, med länkningar och anpassningar där det behövs och utan att onödiga överlappningar eller glapp uppstår, blir det samlade helhetsresultatet optimalt. Samverkan ses i detta sammanhang som en metod att uppnå samordning. Samverkan som inte leder till samordning har därför ett begränsat värde. När syftet inte är att uppnå samordning utan till exempel enbart att utbyta information används begreppet samarbete. De flesta system är för komplicerade för att en perfekt samordning, som den beskrivna, ska vara möjlig att uppnå men med hänsyn till de utmaningar och möjligheter som finns i det brottsförebyggande arbetet bör samordningsambitionerna inom detta område vara höga. En första och grundläggande förutsättning för såväl samordning som samverkan är förståelse och respekt för andra perspektiv än det egna. Samverkan handlar sedan om att utifrån de eventuella behov som identifieras anpassa och komplettera de enskilda perspektiven för att sammantaget och gemensamt uppnå ett bättre helhetsresultat. Naturligtvis bör samordning och samverkan ske med respekt för de inblandade aktörernas skilda uppdrag och uppgifter. För att samverkan ska kunna bidra till samordning på ett resultatinriktat sätt krävs att det finns en tydlig styrning och stödjande strukturer. Styrningen bör ange ramar i form av mål, prioriteringar, roller och mandat. Strukturstödet kan handla både om organisatoriska format och olika former av hjälpmedel. Utredningens förslag ska ses som ett stöd och en bas att utgå från när förutsättningar för samordning och samverkan skapas.

Brottsförebyggande rådet (Brå), Polismyndigheten och Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) har gemensamt tagit fram den så kallade *Samverkansboken,* se avsnitt 5.4. Boken är tänkt att uppmuntra till och utgöra ett stöd för lokal samverkan mellan polis och kommun. Den innehåller ingående beskrivningar av hur ett lokalt brottsförebyggande arbete kan initieras, förberedas, genomföras och följas upp. De inblandade aktörerna har under lång tid gjort stora

ansträngningar för att införa de rekommenderade arbetssätten. Många kommuner utgår också i dag från rekommendationerna i sitt brottsförebyggande arbete. Representanterna för Brå, Polismyndigheten, SKR liksom de brottsförebyggande länsstyrelsesamordnare som ingår i utredningens expertgrupp har därför starkt avrått från att lagstiftningens terminologi ska avvika från den som används i *Samverkansboken*. Flera centrala begrepp i den föreslagna lagen är bland annat av det skälet identiska med de som används i *Samverkansboken*. Det förtjänar emellertid att påpekas att det kan finnas vissa skillnader i de närmare beskrivningarna av vad begreppen innebär. Även om *Samverkansboken* kan utgöra ett viktigt och användbart stöd i arbetet är det självfallet de krav på kommunernas brottsförebyggande arbete som specificeras i lagen som gäller och som kommer att utgöra utgångspunkt för uppföljningen av lagens tillämpning, se vidare avsnitt 11.5. Det kan också noteras att *Samverkansboken* är föremål för kontinuerlig revidering och uppdatering, som inte per automatik bör eller ens kan föranleda ändringar i lagstiftningen.

11.3 Närmare om lagens innehåll

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.

Som utredningen konstaterat behöver det lokala brottsförebyggande arbetet utgå från god kännedom om de lokala brottsproblemen, se avsnitt 10.2. Det handlar först och främst om kunskap om den brottslighet som förekommer i kommunen, till exempel vilken typ av brottslighet det är, vilken omfattning den har och om den är koncentrerad till vissa områden eller tider. Det är också viktigt att känna till vilka konsekvenser brottsligheten får i olika avseenden och för olika delar av lokalsamhället. Ekonomiska kostnader är en sådan konsekvens. Även om känslor av otrygghet inte bara är en konsekvens av den brottslighet som förekommer är det angeläget för kommunen att ha kunskap om invånarnas upplevelser i detta avseende.

Skillnader i hur olika grupper av invånare påverkas, till exempel beroende på kön och ålder kan vara viktiga parametrar att ha med.

Det förebyggande arbetet är inriktat mot orsaker till och förutsättningar för det fenomen som ska förebyggas, i det här fallet brottsligheten. Fakta som tas fram om brottsligheten måste därför också bli föremål för en analys som identifierar sådana orsaker och förutsättningar. Utöver det finns en mängd annan information som kan vara av betydelse när det gäller att beskriva brottsligheten och de förutsättningar som gäller för att förebygga den. Det kan handla om fakta om invånarnas levnadsförhållanden och villkor i övrigt samt andra beskrivningar av lokalsamhällets strukturer och förutsättningar sett ur olika perspektiv. Beskrivningar av den aktuella situationen kan också kompletteras med uppgifter om utvecklingen över tid. Resultatet av kartläggning, analys och annan fakta behöver sedan sammanställas i en lägesbild. Lägesbilden ska ge en fördjupad beskrivning av kommunens brottslighet och dess konsekvenser och kunna utgöra ett kunskapsbaserat underlag för ställningstaganden till vilka brottsförebyggande åtgärder som kommunen bör vidta.

I en kommun förekommer det annat kartläggnings- och analysarbete med olika syften och ändamål. Visst sådant arbete är författningsreglerat som till exempel riskidentifieringen enligt lagen (2003:778) om skydd mot olyckor samt risk- och sårbarhetsanalysen enligt lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap. För att underlätta och skapa effektivitet i arbetet bör den lägesbild som kommunen ska ta fram enligt den föreslagna lagen när det är möjligt och lämpligt integreras med analysarbete som sker enligt annan författning. En förutsättning är dock att det går att urskilja och följa upp vad det är som utgör kommunens lägesbild enligt den föreslagna lagens krav, se avsnitt 11.5.

I många kommuner arbetar man redan med att ta fram lägesbilder. Arbetssätten ser olika ut och ibland är inriktningen mer operativ och kortsiktig än vad som avses i detta sammanhang. Det kan handla om vecko- eller månadsvisa lägesbilder. Naturligtvis finns det ingenting som hindrar att kommuner som har behov av den typen av kontinuerlig lägesrapportering med åtföljande, mer reaktiva insatser fortsätter med detta. Informationen som framkommer i ett sådant system bör också kunna vara användbar i arbetet med de lägesbilder som nu föreslås, men ett sådant system kan inte ersätta

det något mer strategiskt och långsiktigt inriktade förebyggande arbete som den nya lagen tar sikte på, se avsnitt 11.3.3.

Det främsta syftet med den föreslagna lägesbilden är att få fram underlag för planering och genomförande av åtgärder som kan leda till minskad brottslighet och ökad trygghet, det vill säga rätt förebyggande åtgärder i förhållande till de brottsproblem som kommunen har. Lägesbildsarbetet kan också förväntas öka den generella medvetenheten hos beslutsfattare och andra tjänstepersoner inom kommunens olika verksamheter om situationen vad gäller brottslighet och otrygghet liksom möjligheterna som det förebyggande arbetet innebär. Den lägesbild som tas fram kommer även att kunna utgöra underlag för faktabaserad information till kommunens invånare och andra lokala intressenter. På aggregerad nivå kan kommunernas lägesbilder ge beslutsfattare på regional och nationell nivå mycket värdefull information för fortsatt reformarbete och andra ställningstaganden på området. Genom att införa en lagreglerad skyldighet för kommuner att ta fram en lägesbild som den beskrivna läggs grunden för att kunna uppnå dessa syften. Det är emellertid inte skyldigheten i sig utan det faktiska innehållet i lägesbilderna som är det väsentliga.

Kartläggning

En kartläggning av den lokala brottsligheten och dess konsekvenser utgör basen för den lägesbild som ska tas fram. Först och främst handlar det om att identifiera och beskriva vilken brottslighet som förekommer inom kommunen och i vilken omfattning. Beroende på brottstyp kan ett antal olika aspekter vara betydelsefulla att ha med såsom platser där brotten begås, tider – på dygnet eller året – då de begås liksom olika anonymiserade uppgifter om gärningspersoner eller brottsutsatta. Konsekvenserna kan till exempel vara av ekonomiskt slag eller röra invånarnas upplevelse av trygghet. Upplevelsen av trygghet kan skilja sig åt mellan olika kön, åldrar och platser vilket i så fall kan vara viktigt att spegla i kartläggningen.

Den statistik som Brå och Polismyndigheten tar fram om brottsligheten utgör en viktig utgångspunkt för kartläggningen. Statistiken över anmälda brott är till exempel användbar på många sätt men den har också vissa brister vilket gör att den behöver kompletteras

med andra källor. Det gäller bland annat i fråga om brottstyper där anmälningsbenägenheten är låg, såsom för brott i nära relationer eller mellan barn. Brås nationella trygghetsundersökning och som regel även de lokala trygghetsundersökningar som görs av Polismyndigheten eller av kommunerna själva innehåller också frågor om utsatthet för brott, vilket är en sådan kompletterande källa. Trygghetsundersökningarna är naturligtvis även för övrigt, och som tidigare nämnts, en viktig källa när det gäller att få kunskap om invånarnas upplevelser av trygghet. Utöver Polismyndigheten och Brå kan andra statliga myndigheter såsom Kronofogdemyndigheten, Försäkringskassan eller Arbetsförmedlingen inneha statistik som är intressant för en beskrivning av brottsligheten. Relevant statistik kan också finnas inom kommunens olika förvaltningar som socialförvaltning, utbildningsförvaltning och teknisk förvaltning eller hos andra aktörer. Det finns enligt utredningens bedömning inte skäl att i den föreslagna lägesbilden redovisa uppgifter om enskilda individer. Utgångspunkten bör därför vara att den statistik som används i kartläggningen inte innehåller sådana uppgifter. På så sätt tas hänsyn till individens intresse av skydd för den personliga integriteten samtidigt som arbetet inte i onödan behöver belastas med överväganden om sekretess och dataskydd (personuppgiftsbehandling). I vissa kommuner finns emellertid önskemål om att även inkludera mer detaljerad information som kan innehålla personuppgifter, som till exempel plats- eller adressuppgifter, i lägesbildsarbetet och då gäller regleringen om sekretess och dataskydd på sedvanligt sätt, se avsnitt 12.5.

Det finns många individer, grupper och aktörer som har viktiga kunskaper och erfarenheter att förmedla när det gäller att få en allsidig och korrekt bild av de lokala brottsproblemen, se bland annat avsnitt 5.3. Utöver statistiska och kvantitativa data bör kartläggningen även innefatta sådan kvalitativ information. Medarbetare inom de flesta av kommunens förvaltningar liksom inom Polismyndigheten kan förväntas ha användbar information att bidra med. Det gäller också kommunens invånare, det lokala näringslivet och det civila samhällets organisationer. Metoder och verktyg för att få fram önskad information har utarbetats både av offentliga aktörer och på den privata marknaden. Vissa invånargrupper är det angeläget, men eventuellt svårt att nå och då behöver särskilda tillvägagångssätt användas. Det kan handla om, uppsökande informationsinhämtning

eller särskilda medborgardialoger som fångar upp synpunkter från till exempel barn och unga, äldre personer, personer med funktionsnedsättning och personer med utländsk bakgrund.

Som framgått kräver kartläggningen av den lokala brottsligheten och dess konsekvenser data och information som innehas av flera olika aktörer. En del av informationen är öppen och tillgänglig för kommuner men en del är det inte. Det innebär att kommunerna behöver samarbeta med olika aktörer för att få tillgång till den nödvändiga informationen. Det kan också vara så att det är ändamålsenligt att flera aktörer samarbetar för att göra en helt eller delvis gemensam kartläggning. I många kommuner finns redan ett sådant samarbete med till exempel Polismyndigheten. Det finns ingenting som hindrar detta så länge lagstiftningens krav på kommunen är uppfyllda och kan följas upp. Den föreslagna lagen innebär inte ett krav på att kommunernas beskrivning av brottsligheten och dess konsekvenser ska vara uttömmande och fullständig. Däremot är det viktigt att kartläggningen visar en så allsidig och heltäckande bild som möjligt utifrån de lokala förutsättningarna. Utredningen återkommer till frågor om samverkan i avsnitt 11.3.4 och om uppföljning i avsnitt 11.5.

Analys

Resultatet av kartläggningen behöver analyseras vilket bör framgå av regleringen. Analysen handlar om att få en djupare förståelse för de brottsproblem som identifierats i kartläggningen. Framför allt är det angeläget att kommunerna skapar sig en uppfattning om orsakerna till och förutsättningarna för den brottslighet som förekommer. För detta krävs en kombination av generell kunskap om brottslighetens orsaker och mer närliggande kunskap om de lokala förhållandena. Den så kallade rutinaktivitetsteorin som ofta används inom det brottsförebyggande arbetet, se avsnitt 4.2, kan vara en utgångspunkt för analysen. Enligt teorin kan förutsättningarna för att ett brott ska begås sorteras in under tre kategorier; faktorer som har att göra med motivationen att begå brott, upptäcktsrisken respektive tillgången till lämpliga brottsobjekt eller brottsoffer.

Som en del i analysen kan även information som beskriver brottslighetens utveckling över tid eller som är viktig för att bedöma eventuella framtida problem vara relevant att ha med. Det innebär

att det också kan finnas anledning att uppmärksamma problem som inte nödvändigtvis utgör brott i straffrättslig mening men som kan ha en nära koppling till framväxten av brottslig verksamhet såsom till exempel ordningsstörningar av olika slag.

Ofta kan det finnas anledning att göra en fördjupad analys i flera steg. Ett skäl till att brott begås på en viss plats kan till exempel vara att den blivit en samlingsplats för brottsbenägna individer eller att det förekommer omfattande alkohol- och drogkonsumtion där. En del i analysen kan avse förutsättningarna kopplat till platsen, emedan en fortsatt analys kan handla om de risk- och skyddsfaktorer som påverkar individernas benägenhet att begå brott eller att konsumera stora mängder alkohol eller droger. För varje del eller steg i orsaksanalysen kan olika typer av förebyggande åtgärder förväntas bli aktualiserade.

Övrig information

För att lägesbilden ska kunna utgöra ett fullgott underlag för beslut om kommunens brottsförebyggande åtgärder behöver kartläggningen och analysen av dess resultat i de flesta fall kompletteras med ytterligare information. På ett allmänt plan kan det handla om grundläggande data kopplat till kommunens befolkning, strukturer och förutsättningar i övrigt. Det kan också handla om iakttagelser, bedömningar, planer och trender som görs eller identifieras av olika nyckelpersoner eller funktioner, inom eller utom kommunens organisation.

En viktig typ av information har att göra med de resurser, i vid bemärkelse, som är tillgängliga för att arbeta med de brottsproblem som identifierats. En prioriterad utvecklingsfråga i det brottsförebyggande arbetet har länge varit att involvera och ta tillvara engagemanget och kunskapen hos flera aktörer. Det gäller till exempel aktörer inom näringslivet och det civila samhällets organisationer. Enskilda individer eller grupper av individer, såsom till exempel föräldrar samt barn och unga utgör också värdefulla och sannolikt underutnyttjade tillgångar i arbetet. Att identifiera och beskriva möjligheter av detta slag är angeläget. De flesta brottsförebyggande åtgärder kräver därtill att det finns personalresurser, finansiering och andra förutsättningar hos ett antal centrala aktörer såsom de kommunala

förvaltningarna och verksamheterna samt hos Polismyndigheten. Förutsättningarna i dessa avseenden behöver också inventeras.

Även annan information än den nu nämnda kan vara aktuell. För att inte lägesbilden och arbetet med den ska bli alltför omfattande bör mängden information avgöras och avgränsas utifrån behovet och syftet att lägesbilden ska utgöra ett ändamålsenligt underlag för beslut om vilka förebyggande åtgärder som kommunen behöver vidta.

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.

Med lägesbilden som underlag ska kommunen fatta beslut om åtgärder. Det handlar om att konkretisera de förebyggande åtgärder som behöver vidtas för att hantera de brottsproblem som identifierats. För detta fordras även kunskap om vilka insatser och metoder som visat sig verkningsfulla eller lovande – och i vilken kontext – när det gäller att förebygga de aktuella problemen. Inom akademin, hos nationella myndigheter och andra aktörer finns mycket kunskap om detta att hämta, se avsnitt 5.5. Riksdag och regering har också beslutat om särskilda strategier för flera områden som kan aktualiseras i sammanhanget. Det gäller till exempel strategin för politiken avseende alkohol, narkotika, dopning, tobak och nikotin samt spel om pengar (ANDTS), den nationella strategin för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor, strategin mot terrorism och arbetet mot våldsbejakande extremism, den nationella strategin för ett stärkt föräldraskapsstöd, den nationella strategin för att minska och motverka segregation och strategin för Levande städer.[1] I dokumentationen och arbetet runt dessa strategier finns en hel del kunskap samlad. En annan viktig kunskapskälla är erfarenheterna från andra kommuner. Det finns flera nätverk och liknande som syftar till att underlätta erfarenhetsutbyte såväl när det gäller det brottsförebyggande arbetet i allmänhet som förebyggande arbete inom specifika områden.

[1] Prop. 2020/21:132; Skr. 2016/17:10; Skr. 2014/15:146; S2018/04678–1; Ku2018/01462; Skr. 2017/18:230.

Åtgärdsplanen fyller flera viktiga syften. Först och främst är den ett instrument för prioritering och beslutsfattande. På så sätt kan den underlätta för kommunerna att få till stånd de konkreta åtgärder som karakteriserar och utgör kärnan i ett aktivt brottsförebyggande arbete. Den är också viktig för att tydliggöra och kunna kommunicera vad det är som ska göras. För att uppnå dessa syften men även för att underlätta uppföljningen, såväl den egna som den externa, behöver vissa grundläggande uppgifter framgå av den åtgärdsplan som tas fram. Det handlar först och främst om vilket problem det är som åtgärden i fråga avser att förebygga. Eftersom lägesbilden även kommer att omfatta information om trygghetsfrågor i kommunen innebär det, såsom konstaterats i avsnitt 11.2, att både brottsförebyggande och trygghetsskapande åtgärder kan förekomma i den plan som tas fram. Såsom också framhållits kan det i vissa fall vara viktigt att uppmärksamma skillnaden häremellan eftersom vilken typ av problem det gäller kan vara avgörande för valet av åtgärd. I enskilda fall kan det också vara så att det brottsförebyggande syftet behöver vägas mot olika aspekter som har med trygghet att göra, se avsnitt 8.1. Av åtgärdsplanen är det också lämpligt att närmare detaljer om kommunens planering framgår. Det kan handla om att ange under vilken period kommunen planerar att vidta åtgärderna, vem eller vilka inom kommunen som ansvarar för genomförandet respektive för uppföljningen. Vartefter uppföljningar kommer att ske kan det även vara av värde att redovisa vad dessa har resulterat i.

Såsom konstaterats ovan i fråga om kartläggnings- och analysarbete förekommer det i en kommun en mängd planer med olika syften och inriktning och en del av dem är lagreglerade. Det gäller till exempel samhällsplaneringsarbetet enligt plan- och bygglagen (2010:900) eller handlingsprogrammen enligt lagen (2003:778) om skydd mot olyckor. För att underlätta och skapa effektivitet i kommunens samlade arbete bör även den åtgärdsplan som kommunen ska besluta om enligt den föreslagna lagen, när det är möjligt och lämpligt, integreras med planarbete som sker enligt annan författning. Utöver reglerade planer förekommer även många andra planer till exempel för andra tvärsektoriella frågor och för den årliga verksamhetsplaneringen. Det får bara anses positivt om åtgärdsplanen för det brottsförebyggande arbetet och arbetet för att ta fram den kan integreras även med sådant planeringsarbete. Likaså kan det vara en stor fördel att kommunen samverkar med andra lokala aktörer,

inte minst Polismyndigheten, kring planeringen av de brottsförebyggande åtgärderna. En generell förutsättning är emellertid att det går att urskilja och följa upp vad det är som utgör kommunens åtgärdsplan enligt den nya lagens krav, se vidare avsnitt 11.5.

11.3.3 Uppföljning av lägesbild och åtgärdsplan

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

Hur de lokala brottsproblemen ser ut är inte beständigt utan förändras över tid. Detsamma gäller kommunens förutsättningar i övrigt. Förmågan att analysera och förstå orsakssamband utvecklas också. Den lägesbild som tas fram måste därför uppdateras med viss regelbundenhet. När lägesbilden uppdateras behöver även åtgärdsplanen följas upp och eventuellt revideras eller i vissa fall göras om helt.

Som utredningen tidigare konstaterat kan kommuner ha behov av att arbeta med olika tidsperspektiv i sitt brottsförebyggande arbete. I vissa kommuner behöver läget bedömas och åtgärder vidtas i princip veckovis. Samtidigt och på andra håll kan det finnas behov av att arbeta på riktigt lång sikt och med stor uthållighet för att förändra samhällsstrukturer och levnadsvillkor för att på så sätt förebygga brottslighet. Var fokus kommer att ligga påverkas inte bara av de brottsproblem som kommunen har utan också av med vilket djup de identifierade problemens orsaker analyseras och med vilken långsiktighet och inriktning som kommunens ledning vill arbeta med de brottsförebyggande frågorna. De lägesbilder som utredningen föreslår att alla kommuner ska åläggas att ta fram är inte primärt tänkta att utgöra underlag för beslut om den allra närmaste tidens insatser. För att fylla de syften som angetts måste lägesbilderna vara väl genomarbetade, men de måste också vara aktuella. Samtidigt förtjänar det upprepas att det inte är dokumenten som produceras utan de brottsförebyggande åtgärder som de resulterar i som är huvudsaken i kommunernas brottsförebyggande arbete. Detta betyder att det också måste finnas tid att arbeta med genomförandet av åtgärdsplanen. Sammantaget bedömer utredningen att vartannat år är ett rimligt intervall för en samlad uppföljning, det vill säga en uppdatering och eventuell revidering av de lägesbilder och åtgärdsplaner

som den föreslagna lagen föreskriver. Detta gäller särskilt eftersom det i båda fallen kan finnas behov av genomgripande omarbetningar.

När det gäller de enskilda åtgärderna handlar det både om uppföljning ur ett styrnings- och ledningsperspektiv, se vidare avsnitt 11.3.6, och uppföljning för att få kunskap om de vidtagna åtgärdernas effekter. Den sistnämnda typen av uppföljning kan göras av kommunen själv som en naturlig och integrerad del i det kunskapsbaserade arbetssätt som bland andra Brå förespråkar och *Samverkansboken* utgår från, se avsnitt 5.4. I vissa fall kan det också vara befogat att låta en extern part utvärdera en åtgärd för att få en djupare förståelse för vilka effekter som åtgärden lett till, hur och varför. I det senare fallet behöver detta som regel planeras redan när åtgärden initieras. I båda fallen är kunskapen viktig bland annat för ställningstaganden till om åtgärder bör utvidgas, justeras eller avslutas.

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.

Allmänt

Samverkan mellan olika aktörer – offentliga, privata, ideella och enskilda – är enligt utredningens bedömning, tillsammans med ett kunskapsbaserat arbetssätt, den kanske främsta nyckeln till ett mer effektivt brottsförebyggande arbete. Med samverkan menar utredningen ett sätt att uppnå samordning, det vill säga att så långt möjligt säkerställa att det brottsförebyggande arbetets olika resurser tas tillvara och är koordinerade med varandra, se avsnitt 11.2. Utredningen har fått ta del av många exempel på mycket väl fungerande lokal samverkan, ofta från mindre kommuner. Samtidigt är behovet av ytterligare och bättre samverkan kring det brottsförebyggande arbetet en av de vanligaste synpunkterna som framförts till utredningen. Det

framgår även av de öppna svar som flera kommunstyrelseordförande har lämnat i samband med besvarandet av utredningens enkät.

Utredningen är alltså långt ifrån ensam om att identifiera samverkan som en framgångsfaktor och inte heller när det gäller att konstatera att det sannolikt finns en stor outnyttjad potential i kunskapen och engagemanget hos andra aktörer än de offentliga. Det gjordes redan i regeringens första brottsförebyggande program *Allas vårt ansvar* 1996, se avsnitt 5.1. Sedan dess har mycket positivt skett, vilket bland annat framgår av de uppföljningar av det brottsförebyggande arbetet som Brå gör, men mycket återstår också att göra. Att ge en aktör ett särskilt ansvar att verka för samordningen av det lokala brottsförebyggande arbetet kan enligt utredningens bedömning vara ett sätt att främja en fortsatt positiv utveckling. Det finns två aktörer som kan komma i fråga för ett sådant ansvar, kommunen med sin centrala roll, breda verksamhet och starka lokala förankring samt Polismyndigheten med sitt lagfästa ansvar för brottsförebyggande arbete. Utredningens bild är att det för närvarande varierar vilken av dessa parter som är den mest pådrivande för att lokal samverkan ska komma till stånd. Det förefaller ofta vara en fråga om personligt engagemang och beroende på om det är kommunen eller polisen som är tongivande kan inriktningen i arbetet komma att se olika ut. I vissa kommuner bygger samverkan på ett gemensamt ansvarstagande och naturligtvis förutsätter ett framgångsrikt lokalt brottsförebyggande arbete engagemang och delaktighet från både kommunen och Polismyndigheten, se vidare avsnitt 13.2. Med hänsyn framför allt till det brottsförebyggande arbetets breda och tvärsektoriella karaktär anser utredningen att det är kommunerna som har de bästa förutsättningarna att axla en samordnande roll för det lokala brottsförebyggande arbetet.

Innan närmare överväganden görs behöver emellertid något sägas om kommunernas roll och mandat i samverkan med externa aktörer. Kommunallagens grundläggande princip om att kommuner inte får överta någon annan offentlig aktörs uppgift är väsentlig i sammanhanget. Den innebär givetvis att kommunen inte heller kan styra eller beordra någon annan aktör att bedriva visst arbete eller vidta vissa åtgärder. Inom ramen för myndigheters förvaltningsrättsliga skyldighet att samverka (8 § förvaltningslagen [2017:900]) finns emellertid stora möjligheter för kommunerna att såväl erbjuda som önska att andra offentliga aktörer ska delta i arbetet samtidigt som dessa aktörer

då behöver ta ställning till sådana initiativ. Det är dock upp till varje myndighet att avgöra om den kan avsätta resurser för att hjälpa den myndighet som vill ha assistans.[2] Någon motsvarande skyldighet att samverka finns inte för enskilda inom till exempel näringsliv eller ideell verksamhet. Mot denna bakgrund och eftersom den föreslagna lagstiftningen ska reglera endast kommunernas ansvar, anser utredningen att lagens bestämmelser om samverkan med andra aktörer bör utformas likt den som finns i lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap. Det innebär att kommuner ska ges ett särskilt ansvar att verka för att uppnå samordning av det lokala brottsförebyggande arbetet genom samverkan mellan kommunen och andra berörda aktörer. Kommunen ska således vara drivande när det gäller att forma en gemensam inriktning för det brottsförebyggande arbetet och de nödvändiga strukturerna för samverkan kring detta. En sådan reglering syftar till att skapa förutsättningar för att arbetet ska ske samordnat och effektivt samt gör det möjligt för kommunerna att involvera även andra än offentliga aktörer.

Även om det har varit svårt att åstadkomma den önskvärda utvecklingen avseende samverkan kring det brottsförebyggande arbetet är det viktigt att på nytt uppmärksamma att det i många kommuner bedrivs ett ambitiöst och engagerat arbete i samverkan med såväl polis som övriga aktörer. Detta poängteras även i utredningens direktiv. Att det enligt Brås uppföljning finns samverkansöverenskommelser mellan kommun och polis i 87 procent av de kommuner som besvarat enkäten visar också på detta. I samma riktning talar resultatet av utredningens enkät till kommunstyrelseordföranden där 98 procent av de svarande anger att kommunen har en etablerad extern samverkan. Det finns därför all anledning att vara försiktig med förslag som kan medföra problem för dessa kommuner och andra aktörer att fortsätta med en redan fungerande ordning. Samtidigt behöver innehållet i kommunernas samordningsansvar preciseras.

I de allra flesta kommuner behövs samverkan både på strategisk och operativ nivå, i allt ifrån övergripande samhällsplaneringsfrågor till enskilda individärenden. Till detta kommer naturligtvis också ett stort behov av att utbyta information i en mängd frågor och mellan flera olika aktörer, utan att det finns något direkt samordningssyfte. Utredningens bedömning är att ett skriftligt ramverk i kombination

[2] Prop. 2016/17:180, s. 293.

med ett forum för dialog utgör en grundläggande struktur för samverkan kring de brottsförebyggande frågorna som bör finnas i alla kommuner. Att verka för att en sådan grundstruktur etableras och upprätthålls bör därför utgöra kärnan i kommunernas samordningsansvar.

Att kommunerna ges ett visst ansvar för samordningen av det lokala brottsförebyggande arbetet innebär naturligtvis inte per automatik att samverkan kommer till stånd eller får de åsyftade effekterna. Att åstadkomma detta ställer krav även på övriga inblandade parter vilket utredningen återkommer till i kapitel 13.

Överenskommelser om samverkan

Samverkan kring det lokala brottsförebyggande arbetet kan behövas mellan två eller flera aktörer, om en mängd olika frågor av såväl strategisk som operativ karaktär samt med deltagande av olika personer. Ibland är behovet tillfälligt men ofta finns behov av kontinuerlig och långsiktig samverkan. I det senare fallet kan det vara påkallat att ingå en överenskommelse om samverkan. Sådana överenskommelser bör ingås av beslutsfattare på hög nivå inom de inblandade organisationerna. På så sätt kan förutsättningar skapas för löpande samverkan kring olika frågor, i de former och med de deltagare som är nödvändiga i förhållande till de olika behov och syften som finns. Överenskommelserna bör ta avstamp i parternas olika uppdrag och utifrån det ange ramarna för parternas samverkan och särskilt innehålla uppgifter om med vilket syfte och inom vilka områden samverkan ska ske. Det kan även vara lämpligt att det av överenskommelserna framgår med vilka målsättningar samverkan ska ske, vilka roller som parterna har i samverkan, de närmare formerna för samverkan, mandat för enskilda befattningshavare i organisationerna eller särskilda samverkansfunktioner som inrättas samt hur överenskommelsen om samverkan ska följas upp. Resursfrågor bör också hanteras. För den händelse att samverkan ska avse individärenden behöver sekretess- och dataskyddsfrågor uppmärksammas särskilt. I kommunens ansvar för samordningen av det lokala brottsförebyggande arbetet bör ingå att identifiera behovet av överenskommelser, verka för att dessa överenskommelser träffas, säkerställa att

överenskommelsernas tillämpning följs upp samt att revideringar sker när det är påkallat.

För närvarande träffas överenskommelser om samverkan framför allt mellan kommunerna och Polismyndigheten. Polismyndigheten bör även fortsättningsvis vara en självskriven samverkanspart för kommunerna. Som utredningen förstått det har dessa samverkansöverenskommelser på flera håll kommit att få karaktären av gemensamma, och i vissa fall mer operativa, handlingsplaner. Om så är fallet kan befintliga överenskommelser behöva ses över för att säkerställa att de även utgör det grundläggande ramverk för parternas samverkan som avses här. Det kan också finnas anledning att överväga om fler parter bör tas in i överenskommelserna, alternativt bör behovet av separata överenskommelser med ytterligare parter övervägas. Samtidigt förtjänar påpekas att samverkan naturligtvis kan – och i de flesta fall sannolikt bör – förekomma utan att den formaliseras i en överenskommelse. Frågan om vilka parter en kommun har anledning att ingå överenskommelser med kan inte besvaras generellt utan är beroende av de lokala brottsproblemen och förutsättningarna i övrigt. Några områden och potentiella samverkansparter som kommit upp under utredningsarbetet bör dock nämnas.

När det gäller insatser som syftar till att minska risken för att barn och unga dras in i kriminalitet är skolan en mycket viktig arena och aktör för det brottsförebyggande arbetet. Att även enskilda skolhuvudmän som driver utbildningsverksamhet i kommunen är delaktiga i det lokala brottsförebyggande arbetet är därför mycket angeläget. Till detta kan en överenskommelse om samverkan bidra. Även inom det civila samhällets organisationer finns det ett stort engagemang och många parter att samverka med kring detta.

Det återfallsförebyggande arbetet, det vill säga arbetet för att hjälpa de som vill lämna en kriminell livsstil eller förändra ett kriminellt beteende att göra det, kräver i stort sett alltid samverkan mellan flera parter. Ingen enskild part har som regel möjlighet att hantera alla de behov och frågor som aktualiseras. Kriminalvården, Statens institutionsstyrelse, Arbetsförmedlingen, olika organisationer inom det civila samhället samt det lokala näringslivet är alla viktiga samverkansparter till kommunen i detta. Handlar det om personer som vill lämna ett kriminellt gäng, en våldsbejakande extremistisk miljö eller som vill upphöra med våld mot närstående kan andra sam-

verkansparter också vara aktuella. Utredningen återkommer till frågor om möjligheterna att lämna en kriminell bana i avsnitt 14.1.

Lokala fastighetsägare och deras organisationer liksom aktörer med olika roller när det gäller kollektivtrafik och andra transporter är andra parter med vilka det också kan vara viktigt för kommunen att ha tydliga och långsiktiga överenskommelser om samverkan.

För att förebygga olika typer av ekonomisk brottslighet krävs som regel samverkan med ett antal parter. Det gäller inte minst många statliga myndigheter som Ekobrottsmyndigheten, Skatteverket, Försäkringskassan och Kronofogdemyndigheten. Inom kommunen är dessutom flera förvaltningar som regel berörda, det handlar bland annat om ansvariga för tillstånds- och tillsynsverksamhet, bidragsgivning samt för upphandlingsfrågor.

Slutligen förtjänar påpekas att arbetet med att upprätta och underhålla skriftliga överenskommelser i varje enskilt fall måste vägas mot behovet av ett sådant tydligt ramverk för parternas samverkan.

Strategiskt råd

Den andra beståndsdelen i utredningens förslag om kommunernas samordningsansvar handlar om att kommunerna ska verka för att strategiska brottsförebyggande frågor hanteras av närmast berörda aktörer i ett forum – ett strategiskt råd – för brottsförebyggande arbete. Vikten av att inrätta lokala brottsförebyggande råd betonades redan i regeringens första brottsförebyggande program *Allas vårt ansvar* och frågan har därefter drivits med framgång av flera andra centrala aktörer såsom Brå och Polismyndigheten. Av Brås uppföljning år 2021 framgår att det finns lokala brottsförebyggande råd i övervägande del av landet (90 procent av de svarande kommunerna uppger att de har ett brottsförebyggande råd eller motsvarande strategisk samverkansorganisation). Enligt utredningens enkät till landets kommunstyrelseordförande framgår också att 69 procent av de svarande själva deltar i ett strategiskt råd för brottsförebyggande frågor.

Liksom när det gäller befintliga samverkansöverenskommelser är det givetvis av betydelse att den föreslagna regleringen inte stjälper redan fungerande system utan i stället kan bidra till att komplettera eller utveckla dessa. Det övergripande syftet med det råd som utredningen föreslår är att det ska utgöra ett forum för strategisk

dialog mellan de aktörer som är närmast berörda av det lokala brottsförebyggande arbetet. Utöver det strategiska rådet finns sannolikt behov av en mängd andra mötesformer, för olika frågor, med olika deltagare och med mer eller mindre fasta strukturer. För vissa kommuner kan det vara ändamålsenligt att hantera flera närliggande frågor i samma strategiska råd. Namnet på rådet kan också variera. Det finns ingenting som hindrar sådana lösningar under förutsättning att det inte går ut över det angivna syftet med det strategiska rådet för brottsförebyggande frågor.

Såsom för alla typer av funktioner och forum är det viktigt att syftet, rollen och uppdraget är tydligt beskrivet. Arbets- och rapporteringsformer behöver också klargöras. Återigen är detta frågor som ytterst måste avgöras utifrån lokala behov och förutsättningar. Den centrala uppgiften för råden bör vara att föra dialog om kommunens brottsproblem samt behovet av åtgärder. Särskilt angeläget är det att rådet kan identifiera frågor där samordning och vidare samverkan bör ske. Det kan gälla samverkan mellan rådets deltagare, men även i förhållande till andra aktörer. Att ge rådet ett beslutsmandat är sannolikt positivt för de brottsförebyggande frågorna, men kan vara förenat med svårigheter för de deltagande aktörerna. Om så sker behöver det naturligtvis vara särskilt tydligt beskrivet. För att rådet ska kunna fylla sitt syfte är det däremot av stor vikt att de aktörer som deltar är representerade på ledningsnivå. Att använda rådet för att utbyta information mellan deltagarna kan ha ett stort värde, men bör inte vara den huvudsakliga funktion som rådet fyller.

För att dialogen som förs i rådet ska bli riktigt meningsfull behöver det också finnas tydliga kanaler från rådet och vidare in i respektive deltagarorganisation. Att rådet består av representanter för ledningsfunktioner bidrar till detta. Generellt är det viktigt att uppmärksamma frågor om hur rådets verksamhet förhåller sig till olika berörda kärnverksamheter liksom till liknande organ för andra tvärsektoriella frågor. Att på så sätt skapa sammanhängande och ändamålsenliga system för hantering av olika frågor är sannolikt en större utmaning i stora kommuner än i små.

11.3.5 Samordningsfunktion

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

Det behövs en särskild funktion för att hantera den nya lagens krav och samordna kommunens brottsförebyggande arbete såväl internt som i förhållande till externa parter. Arbetet med att ta fram en lägesbild, formulera en åtgärdsplan, göra uppföljningar samt ansvaret för samordningen av det lokala brottsförebyggande arbetet behöver koordineras och hållas samman av en särskilt utpekad funktion inom kommunen. Såsom framgått berör det brottsförebyggande arbetet och de brottsförebyggande åtgärder som kommunen behöver vidta i stort sett alla kommunens nämnder och förvaltningar. En samordning av arbetet och åtgärderna så att olika delar kan komplettera och förstärka varandra, bidrar, enligt utredningens uppfattning, till att öka effektiviteten.

Under utredningsarbetet har bristen på intern samordning i det kommunala brottsförebyggande arbetet påtalats som ett problem från flera håll. Att säkerställa att en sådan samordning mellan kommunens olika verksamheter kommer till stånd är i första hand en fråga om styrning och ledning. Utredningen gör dock bedömningen att en i lag utpekad kommunal samordningsfunktion för de brottsförebyggande frågorna kan främja detta på flera sätt. Samordning och samverkan förutsätter till exempel ömsesidig kunskap och förståelse såväl vad gäller innehållet i aktuella sakfrågor som i fråga om arbetssätt och andra förutsättningar. Till detta har en särskilt utpekad samordningsfunktion för de brottsförebyggande frågorna stora möjligheter att bidra. Även när det gäller att skapa stödjande strukturer och att ta fram hjälpmedel som underlättar arbetet och den mer praktiska samordningen av det kan en sådan funktion fylla en viktig roll.

För att kommunens brottsförebyggande arbete ska nå sin fulla potential behöver det också finnas en samordning och samverkan med andra aktörer både lokalt och på andra samhällsnivåer. Detta främjas i hög grad om det finns en utpekad kontaktpunkt i kommunen som andra aktörer kan vända sig till i frågor som rör det brottsförebyggande arbetet. Att utgöra en sådan kontaktpunkt är en annan mycket viktig uppgift för den kommunala samordningsfunktionen.

Ytterligare en angelägen uppgift för samordningsfunktionen är att bidra till att korrekt information om brottsligheten i kommunen liksom om det brottsförebyggande arbete som bedrivs når kommunens invånare och andra som kan ha intresse eller behov av denna information.

Brottsförebyggande samordnare finns redan i dag i flertalet av landets kommuner. Enligt Brås bedömning är det emellertid också viktigt att en sådan samordnare arbetar minst 50 procent av en heltid med det brottsförebyggande uppdraget. Enligt myndighetens uppföljning är det 36 procent av samordnarna som gör det. Särskilt i mindre kommuner är det vanligt att det brottsförebyggande samordningsuppdraget är kombinerat med uppdrag att samordna till exempel folkhälso- ANDTS- eller säkerhets- och krisberedskapsfrågor, se avsnitt 5.3.3. Som utredningen ser det är den närmare utformningen av den brottsförebyggande samordningsfunktionen liksom hur den ska bemannas en arbetsledningsfråga. Utredningen ser det inte som möjligt eller lämpligt att reglera vare sig hur mycket tid som kommunens brottsförebyggande samordnare ska avsätta för detta uppdrag eller om – och i så fall hur – uppdraget kan eller bör kombineras med andra arbetsuppgifter. Uppdragets faktiska tidsomfattning är en fråga som måste avgöras av de kommunala beslutsfattarna.

Samtidigt är det självklart så att den avsatta tiden är en faktor som kan förväntas påverka resultatet av funktionens arbete. En annan är placeringen i organisationen och närheten till ledningen. En samordningsfunktion som arbetar nära kommunledningen kommer att få större genomslag i organisationen. Även den kompetens som funktionen besitter – både när det gäller de brottsförebyggande frågorna och i förståelsen av de verksamheter och sakfrågor som är berörda av arbetet – kommer att vara en viktig framgångsfaktor.

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.

Ledningens roll är helt central för det brottsförebyggande arbetet i allmänhet och för den nu aktuella reformen i synnerhet. Det är en tydlig framgångsfaktor för arbetet att ledningen är aktiv, tar ansvar och styr det brottsförebyggande arbetet. Att ta ställning till prioriterings- och resursfördelningsfrågor liksom att skapa förutsättningar för ett effektivt arbete, i det här fallet ett arbete som är kunskapsbaserat och samordnat, är i allt väsentligt ledningsfrågor. En viktig ledningsuppgift är också att följa upp hur fattade beslut implementeras och faller ut. Den föreslagna lagregleringen ger en ram och vissa utgångspunkter för kommunernas brottsförebyggande arbete. Hur arbetet ska utformas i praktiken kommer dock i stor utsträckning vara upp till respektive kommunledning. En viktig förutsättning för att kunna ta ställning till de frågor som aktualiseras är kunskap om vad det brottsförebyggande arbetet innebär och vilka möjligheter det innefattar. Det är angeläget att beslutsfattare får tillgång till sådan kunskap som till innehåll och form är anpassad efter deras behov och arbetsförutsättningar.

Den föreslagna regleringen innebär att ett antal ställningstaganden behöver göras. Det handlar om frågor kopplat till lägesbildsarbetet, framtagandet och fastställandet av en åtgärdsplan samt med anledning av kommunens ansvar för samordningen av det lokala brottsförebyggande arbetet. De beslut som behöver fattas kan beröra stora delar av kommunens verksamhet, kräver helhetssyn och långsiktighet, men har även en operativ prägel samt ekonomiska implikationer. Vissa beslut som är övergripande och styrande för fler förvaltningar kommer med hänsyn till kommunallagens (2017:725) reglering att behöva fattas av kommunfullmäktige. Andra frågor med en högre detaljeringsgrad eller av mer operativ karaktär lämpar sig sannolikt bättre för andra funktioner inom kommunen att besluta om. Det saknas skäl att i den föreslagna lagen peka ut vem som ska eller bör besluta om vad. Det bör i stället ankomma på kommunerna själva att bestämma inom de ramar som allmänt gäller för kommunal verksamhet enligt kommunallagen. Däremot anser utredningen, av skäl som angetts ovan, att den föreslagna regleringen bör peka ut vilken funktion som i första hand ska leda kommunens brottsförebyggande arbete. Utredningen konstaterar att kommunstyrelsen ansvarar för att leda och samordna allt arbete inom kommunen samt för kommunens ekonomi och är därför den funktion som har bäst förutsättningar att ansvara även för ledningen av det

brottsförebyggande arbete som den nya lagen förskriver. Av utredningens enkät till landets kommunstyrelseordförande framgår att 87 procent av dem redan i dag deltar i beslut om vilka brottsförebyggande åtgärder som kommunen ska vidta och att 69 procent själva deltar i ett lokalt brottsförebyggande råd eller annat strategiskt råd där brottsförebyggande frågor behandlas.

Kommunfullmäktige är kommunens högsta beslutande organ och fattar beslut om kommunens inriktning, verksamhet och ekonomi. I kommunerna finns stora organisatoriska variationer och det går inte att utesluta att det i vissa kommuner kan finnas någon annan nämnd än kommunstyrelsen som har bättre förutsättningar att leda arbetet. Det finns därför inte skäl att genom den föreslagna lagen begränsa kommunfullmäktiges rätt att fördela uppgifter i kommunen. Lagen bör följaktligen innehålla en möjlighet för kommunfullmäktige att besluta att någon annan nämnd än kommunstyrelsen ska ansvara för ledningen av kommunens brottsförebyggande arbete.

Enligt utredningens bedömning är det av största vikt att kommunfullmäktige hålls informerat såväl om läget i kommunen vad gäller brottslighet och otrygghet som om vilka förebyggande åtgärder som vidtas med anledning av det. Av lagen bör därför framgå att kommunstyrelsen, eller den nämnd som kommunfullmäktige beslutar, har ansvar för att kommunfullmäktige kontinuerligt får rapporter om detta.

11.4 Samarbete mellan kommuner

Utredningens bedömning: Det finns inte skäl att särskilt reglera möjligheten att träffa avtal om samverkan mellan kommuner för att utföra uppgifter åt varandra enligt den nya lagen.

Den föreslagna lagen innehåller flera skyldigheter som för en enskild kommun – särskilt av det mindre slaget – kan vara svåra att uppfylla helt på egen hand. Det kan gälla skyldigheten att ha en samordningsfunktion, men även skyldigheten att tillämpa vissa arbetssätt, eftersom det i båda fallen förutsätter att kommunen har tillgång till personal med rätt kompetens. Det är viktigt att alla kommuner har eller ges förutsättningar att kunna efterleva den nya lagen. Av utredningens direktiv framgår också att det är angeläget att ett reglerat kommunalt

ansvar får genomslag i hela landet och att det därför ska lämnas förslag som bedöms bidra till att lagstiftningen kan tillämpas på ett effektivt sätt. Som exempel på områden att analysera nämns i direktivet samarbete mellan kommuner vid kommunöverskridande seriebrottslighet eller placeringar av individer med skyddsbehov. Genom de dialoger som utredningen har fört med ett flertal kommuner har framkommit att frågan om att samarbeta mellan kommuner aktualiseras inte enbart vid viss typ av brottslighet eller vissa insatser utan är mer generell till sin karaktär. Utredningen behandlar därför frågan utifrån det bredare perspektivet och inte avseende viss brottslighet eller brottsförebyggande åtgärd.

Redan i dag förkommer samarbete mellan kommuner när det gäller det brottsförebyggande arbetet. Det finns exempel där frågan hanteras i så kallade kommunalförbund, till exempel Västra Mälardalens Kommunalförbund, men även mer lösare former av samverkan förekommer.

Samarbete mellan kommuner kan ske på olika sätt beroende på förutsättningar och behov. Av kommunallagens (2017:725) bestämmelser framgår att samverkan kan ske till exempel genom att kommunerna bildar ett kommunalförbund (9 kap. 1 §) eller tillsätter en gemensam nämnd (9 kap. 19 §). Kommunallagen innehåller därutöver närmare reglering av förutsättningar och villkor för respektive form av samverkan. Sedan den 1 juli 2018 finns dessutom en bestämmelse i kommunallagen om avtalssamverkan som innebär att en kommun eller en region får ingå avtal om att någon av dess uppgifter helt eller delvis ska utföras av en annan kommun eller en annan region (9 kap. 37 §). Sådan avtalssamverkan hindras inte av kravet i 2 kap. 1 § samma lag på anknytning till kommunens eller regionens område eller dess medlemmar. Avsikten med avtalssamverkan är att förenkla möjligheterna att samverka inom det aktuella området och exempelvis ge flera mindre kommuner möjlighet att samverka om viss uppgift med effektivitetsvinster som följd.[3] I samband med att bestämmelsen i kommunallagen trädde i kraft upphävdes ett flertal specialregleringar eftersom avtalssamverkan så långt som möjligt skulle regleras i kommunallagen. Från några håll har det framförts till utredningen att de krav som kommunallagen ställer upp för att kunna samarbeta över kommungränser innebär en onödigt tung administrativ börda för kommunerna och att det gäller även den förhållandevis nya regleringen om avtalssamverkan. Utöver denna syn-

[3] Prop. 2017/18:151, s. 24 f.

punkt har det emellertid inte framkommit några skäl som motiverar ett avsteg från principen om att kommunallagen ska utgöra huvudreglering för avtalssamverkan. Befintlig reglering ger således, enligt utredningens bedömning, tillräckliga förutsättningar för kommuner att samarbeta kring uppgifter som följer av den föreslagna lagen.

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.

När en ny lag införs är utgångspunkten naturligtvis att lagen ska implementeras på ett ändamålsenligt sätt. Detta kan säkerställas med hjälp av tillsynsinstrumentet. Utredningen utgår här från den definition som regeringen har angett i sin tillsynsskrivelse.[4] Enligt regeringen bör tillsynsbegreppet främst användas för

> verksamhet som avser självständig granskning för att kontrollera om tillsynsobjekt uppfyller krav som följer av lagar och andra bindande föreskrifter och vid behov kan leda till beslut om åtgärder som syftar till att åstadkomma rättelse av den objektsansvarige.

Tillsyn ska i princip leda till ett ställningstagande om huruvida tillsynsobjektet uppfyller vissa preciserade krav eller inte. Tillsynen förutsätter därför att det är tydligt vad som är rätt eller fel. Det måste också gå att operationalisera de krav som ställs, genom mätmetoder och bedömningsgrunder, på ett sådant sätt att det blir möjligt att avgöra om de är uppfyllda. Om det regelverk som tillsynen avser inte innehåller tillräckligt tydliga ”måttstockar” finns risk att tillsynen i sig kommer att generera kriterier för vad som är rätt eller fel. En sådan konsekvens kan komma att stå i strid med en avsikt att ge det tillsynspliktiga verksamhetsområdet en stor grad av handlingsfrihet.[5] Mot den bakgrunden och med hänsyn till den föreslagna regleringens detaljeringsgrad i kombination med behovet av lokal anpassning anser utredningen det inte lämpligt att föreslå ett system för tillsyn

[4] Skr. 2009/10:79, s. 14.
[5] SOU 2004:100, s. 62.

av den nya lagens efterlevnad. Däremot är det, liksom i allt kunskapsbaserat arbete, viktigt att tillämpningen av den nya lagen följs upp. Det primära syftet med uppföljningen bör vara att lära och dra slutsatser för den fortsatta utvecklingen av det brottsförebyggande arbetet. Hur kommunerna tillämpar lagens bestämmelser är en viktig parameter liksom om det finns behov som behöver tillgodoses eller hinder som behöver undanröjas för att ge kommunerna så goda förutsättningar som möjligt att uppfylla de krav som lagen ställer. Frågor om vilka konsekvenser som regleringen får och varför är naturligtvis också av stort intresse, se bland annat avsnitt 10.2.

Brå har sedan flera år tillbaka ett regeringsuppdrag att årligen ta fram en rapport om hur det brottsförebyggande arbetet har bedrivits och utvecklats.[6] Syftet med rapporten är att ge en bild av det brottsförebyggande arbetet i Sverige, men också att fördjupa beskrivningen av arbetet utifrån målsättningarna i regeringens brottsförebyggande program *Tillsammans mot brott.* Brås rapportering handlar således delvis om att redogöra för kommunernas brottsförebyggande arbete men är mycket bredare än så. Den lag som nu föreslås reglerar kommunernas arbetssätt och i viss mån även deras organisation. Intentionen med lagstiftningen är att den ska bidra till att säkerställa att samhällets samlade brottsförebyggande arbete bedrivs på ett effektivt sätt. Flera av de delar som ingår i lagregleringen omfattas av den uppföljning som Brå gör redan i dag. Det gäller till exempel förekomsten av samordningsfunktioner, kartläggningar och former för samverkan. Med hänsyn till syftet med reformen är det viktigt att kommunernas del i det brottsförebyggande arbetet också sätts i ett större, nationellt sammanhang. Sammantaget framstår det som en rimlig och ändamålsenlig lösning att Brå ges ansvar för att följa upp hur kommunerna implementerar och tillämpar den föreslagna lagen. Förutom att förse riksdag och regering med viktig information för framtida ställningstaganden kommer den kunskap som uppföljningen ger också att kunna nyttiggöras av Brå i uppdraget att stötta kommunerna och verka för en fortsatt utveckling av samhällets brottsförebyggande arbete. Ansvaret för uppföljningen har en långsiktig karaktär och bör framgå av Brås instruktion.

För att genomföra uppföljningen kommer Brå att behöva information om hur kommunerna bedriver sitt arbete enligt den föreslagna lagen. Detta kan länsstyrelserna förväntas få särskild kunskap

[6] Ju2017/01526.

om och de är också skyldiga att årligen lämna en redovisning till Brå av det arbete som bedrivits lokalt och regionalt inom respektive län (4 § förordningen [2016:1258] om regional samordning inom det brottsförebyggande området). Ett alternativ kan vara att länsstyrelserna bistår Brå i uppföljningen.

Uppföljningen av den nya lagens tillämpning liksom uppföljningens relation till den uppföljning av det brottsförebyggande arbetet som Brå hittills haft i uppdrag att genomföra väcker ett antal frågor. Först och främst behöver en bedömning göras av om det finns områden som bör prioriteras särskilt i uppföljningen samt vilken information som därutöver är särskilt angelägen att få tillgång till och kunna följa över tid. Att kontinuerligt kunna följa olika konsekvenser som lagstiftningen får, och varför torde vara av stort intresse. Bedömningar av effekter är emellertid komplicerade att göra och i vilka avseenden det är möjligt och lämpligt att inkludera sådana dimensioner i uppföljningen kräver särskilda överväganden. Den löpande uppföljningen måste därtill ställas i relation till en eventuell utvärdering av reformen, se avsnitt 14.2. Hur och när uppföljningsresultat och analyser ska presenteras är också frågor som behöver övervägas. Detta handlar framför allt om de behov som regeringen har när det gäller att kunna följa det brottsförebyggande arbetet. Utöver det behöver ett antal praktiska frågor klargöras. Det gäller bland annat att tydliggöra för kommunerna, länsstyrelserna och eventuella andra aktörer som berörs av uppföljningen vad som förväntas av dem. Vilket underlag som ska levereras, av vem, till vem och när är specifika frågor som behöver övervägas.

Enligt utredningens bedömning är det bara Brå som, tillsammans med länsstyrelserna, har möjlighet att göra den analys och de överväganden som utformningen av uppföljningssystemet kräver. Som en del i förberedelserna för reformens genomförande bör regeringen därför ge myndigheten ett uppdrag att, i samråd med länsstyrelserna, lämna förslag på hur ett system för uppföljning av den nya lagens tillämpning bör vara utformat. I uppdraget bör också ingå att analysera vilka konsekvenser det får för den uppföljning av det brottsförebyggande arbetet som Brå i dag har i uppdrag att genomföra.

12 Kommunerna bör erbjudas stöd

12.1 Inledning

I utredningens uppdrag ingår att lämna förslag som kan bidra till att kommunerna kan fullgöra sitt ansvar för det brottsförebyggande arbetet på ett effektivt sätt. Utredningen konstaterar att staten redan nu stöttar det lokala brottsförebyggande arbetet på flera sätt bland annat genom de uppdrag som regeringen gett till Brottsförebyggande rådet (Brå) och länsstyrelserna. Den nya lagens krav och den ambitionshöjning som reformen är uttryck för gör att det sannolikt finns anledning att utveckla detta stöd. Behovet av stöd torde variera mellan olika kommuner. Först och främst är det angeläget att stötta kommuner som inte redan har byggt upp strukturer för det brottsförebyggande arbetet som uppfyller den föreslagna lagens krav. Det finns också kommuner som på grund av speciella utmaningar kan ha särskilda behov av stöd. Det kan till exempel gälla små kommuner med begränsade resurser eller kommuner med vissa brottsproblem, såsom kommuner med områden som Polismyndigheten pekat ut som särskilt utsatta.

Utredningens utgångspunkt är att ett effektivt brottsförebyggande arbete kräver samordning och samverkan mellan många olika verksamheter och aktörer samt mellan samhällets olika systemnivåer. Förståelsen och respekten för olika aktörers skilda perspektiv och förutsättningar är grundläggande. Ett framgångsrikt genomförande av den aktuella reformen ställer, enligt utredningens bedömning, höga krav i detta avseende och det präglar utformningen av utredningens förslag. Förslag och bedömningar är också huvudsakligen inriktade på det stöd som kan behövas för att fullgöra den föreslagna lagens krav. Ett aktivt brottsförebyggande arbete med åtgärder inom olika områden och ett integrerat brottsförebyggande perspektiv inom kommunernas olika verksamheter kräver sannolikt ytterligare

stöd och från andra aktörer än de som uppmärksammas här, se även avsnitt 10.3.4 och kapitel 13.

12.2 Stöd att uppfylla den nya lagens krav

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.

Brå har enligt sin instruktion (förordning [2016:1201] med instruktion för Brottsförebyggande rådet) bland annat i uppgift att främja brottsförebyggande arbete. Som ett led i en satsning på nationellt stöd till brottsförebyggande arbete gav regeringen 2017 Brå i uppdrag att inrätta en nätverksstruktur för nationella aktörer med syfte att öka samverkan på nationell nivå, utifrån identifierade behov utveckla konkret stöd till brottsförebyggande aktörer, ta fram och sprida utbildning om brottsförebyggande arbete samt stödja länsstyrelserna i deras brottsförebyggande uppdrag.[1]

Regeringen konstaterar i sin skrivelse till riksdagen om vidtagna åtgärder med anledning av programmet *Tillsammans med brott* att mycket gjorts för att utveckla det kunskapsbaserade brottsförebyggande arbetet och att de nationella och regionala stödstrukturerna utvecklats på ett positivt sätt.[2] Utredningen delar den bedömningen och anser att det är viktigt att Brås och länsstyrelsernas arbete med att stödja det lokala brottsförebyggande arbetet fortsätter. Samtidigt torde utredningens förslag innebära att det uppstår ett behov av att utveckla det stöd som kommunerna erbjuds. Det gäller både det generella stödet på strategisk nivå och det operativa stödet till enskilda kommuner. Utredningen bedömer att en utveckling av det övergripande kunskaps- och metodstöd som Brå erbjuder kommunerna med fokus på de behov som uppstår genom

[1] Ju2017/01526.
[2] Skr. 2020/21:63, s. 16 och 45.

att den nya lagen införs är väl förenlig med det uppdrag som Brå redan har enligt sin instruktion och för övrigt.

För att det stöd som erbjuds kommunerna ska bli så träffsäkert som möjligt krävs, enligt utredningens bedömning, en kartläggning av dessa behov. En sådan kartläggning bör utgå från de behov som kommunerna själva ser och ske i dialog med dem. Utredningens kommundialoger har förts med det primära syftet att utforska hur den önskade lagregleringen kan utformas och motsvarar inte de krav som bör ställas på en sådan kartläggning. I utredningens enkät till landets kommunstyrelseordförande ingick en fråga om vilket stöd som ur deras perspektiv är mest angeläget för att kunna axla ett kommunalt ansvar för brottsförebyggande arbete. Av de svarande angav 69 procent mer resurser, 62 procent stöd för intern och extern samverkan, 58 procent kunskap om verkningsfulla åtgärder och 51 procent arbetsmetoder för det brottsförebyggande arbetet. Frågan besvarades utan kunskap om innehållet i den kommande lagregleringen och enkätsvaren utgör därför framför allt en indikation på de behov som finns. Även om Brå och länsstyrelserna redan i flera avseenden har goda kunskaper om de lokala förhållandena föreslår utredningen att regeringen, som ett led i förberedelserna för den nya lagens införande, uppdrar åt myndigheten att i samråd med länsstyrelserna genomföra en kartläggning av kommunernas behov av stöd med anledning av de krav som den nya lagen ställer. Utifrån kartläggningen och den kunskap som Brå och länsstyrelsernas brottsförebyggande samordnare redan har bör myndigheten sedan kunna lämna förslag på hur det strategiska stöd som kommunerna i dag erbjuds kan och bör utvecklas för att motsvara de behov som reformen aktualiserar. Om Brå identifierar behov av stöd från andra myndigheter eller av utveckling av stöd som andra myndigheter redan ger bör det också framgå.

De uppdrag till Brå som utredningen föreslår när det gäller utformningen av stödet till kommunerna och av ett uppföljningssystem avseende lagens tillämpning, se avsnitt 11.5, utgör viktiga förberedelser för reformens genomförande. Det kan finnas andra förberedande åtgärder som är angelägna att vidta och som bör inkluderas i ett uppdrag till Brå. Exempelvis kan det gälla vissa informationsinsatser kopplat till den nya lagens krav och innehåll.

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.

I och med regeringens satsning 2017 på det brottsförebyggande arbetet inrättades regionala brottsförebyggande samordnare vid landets samtliga länsstyrelser. Länsstyrelsernas uppdrag regleras i förordningen (2016:1258) om regional samordning inom det brottsförebyggande arbetet. I uppdraget ingår bland annat att stödja utvecklingen av ett kunskaps- och problembaserat lokalt och regionalt brottsförebyggande arbete, bidra till ett utvecklat samarbete mellan berörda aktörer, stödja kompetensutveckling och gemensamma tvärsektoriella utbildningsinsatser inom det brottsförebyggande området samt stödja och initiera kommunöverskridande brottsförebyggande åtgärder.

I sina senaste rapporter om utvecklingen av det lokala brottsförebyggande arbetet har Brå konstaterat att länsstyrelsernas stöd till kommunerna har utvecklats på ett positivt sätt men pekat på behovet av att de ger kommunerna ett ännu mer operativt och praktiknära stöd.[3] Utredningens bild är att länsstyrelsesamordnarna fyller en viktig roll i stödet till kommunerna och har spelat en avgörande roll för utvecklingen av det lokala brottsförebyggande arbetet. Utredningen delar Brås bedömning att det nu är påkallat att utveckla det operativa stöd som ges genom att ytterligare anpassa det efter den enskilda kommunens behov. En sådan utveckling blir ännu mer angelägen i och med de krav som den nya lagen ställer. En första prioritet bör vara att hjälpa de kommuner som inte redan har strukturer för arbetet som uppfyller den föreslagna lagens krav att etablera sådana. För att åstadkomma en utveckling som är hållbar är det en förutsättning att dessa strukturer anpassas efter den enskilda kommunens förutsättningar och behov. Det innebär bland annat att det brottsförebyggande arbetet så långt möjligt bör integreras i kommunens ordinarie verksamheter och befintliga arbetssätt. För

[3] Brå (2020d), s. 65 och Brå (2021c), s. 47 ff.

många kommuner kan det också vara viktigt att hitta sätt att antingen integrera eller skilja ut det brottsförebyggande arbetet från arbetet med andra närliggande tvärsektoriella frågor. Länsstyrelserna har uppgifter inom flera av dessa områden såsom krisberedskapsarbetet, arbetet inom området alkohol, narkotika, dopning, tobak och nikotin samt spel om pengar (ANDTS), arbetet mot mäns våld mot kvinnor och arbetet för ett utvecklat föräldraskapsstöd vilket gör att de bör ha god överblick och särskilda möjligheter att bidra i detta avseende. Vissa av dessa möjligheter har också uppmärksammats av Statskontoret i uppföljningen av myndigheternas arbete med den nationella strategin för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor.[4] För många kommuner kan den föreslagna lagens krav också förväntas medföra behov av att utveckla formerna för samverkan. Det gäller mellan kommunen och andra aktörer men också mellan kommunerna. Genom sin regionala bas är länsstyrelserna även i detta avseende särskilt väl lämpade att bistå kommunerna på ett konkret och verksamhetsnära sätt. Det kan handla både om att identifiera lämpliga samverkansparter och att hitta effektiva former för samverkan.

Regeringen konstaterar i sin skrivelse till riksdagen angående det brottsförebyggande arbetet att en mer praktiknära inriktning av det regionala stödet kan rymmas inom ramen för länsstyrelsernas uppdrag enligt förordningen (2016:1258) om regional samordning inom det brottsförebyggande området.[5] Utredningen delar den bedömningen. Däremot anser utredningen att länsstyrelserna behöver tillföras ytterligare resurser för att kunna utveckla sitt operativa stöd på det sätt som beskrivits, se vidare avsnitt 15.5.3.

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.

[4] Statskontoret (2021), s. 97 ff.
[5] Skr 2020/21:63, s. 47.

Den nya lag som utredningen föreslår innebär bland annat att kommunerna ska ta ställning till behovet av brottsförebyggande åtgärder utifrån ett kunskapsbaserat och kvalitativt underlag. På så sätt säkerställs att det är rätt åtgärder som identifieras i förhållande till de brottsproblem som kommunen har. För att uppnå det övergripande målet minskad brottslighet och ökad trygghet är detta emellertid inte tillräckligt utan åtgärder måste också genomföras. Förutsättningarna att göra det skiljer sig åt mellan kommunerna bland annat beroende på demografiska och ekonomiska förhållanden. Utredningen anser därför att det finns ett värde i att kommunerna kan ta del av ett direkt ekonomiskt stöd för att kunna vidta identifierade, relevanta och befogade brottsförebyggande åtgärder som de av resursskäl annars skulle ha svårt att genomföra. Genom ett sådant ekonomiskt stöd kan staten bidra till att ett aktivt lokalt brottsförebyggande arbete verkligen kommer till stånd överallt i landet.

Kommunerna ska därför ges möjlighet att ansöka om ekonomiskt stöd för genomförandet av en brottsförebyggande åtgärd som är tydligt och tidsmässigt avgränsad. Det handlar om sådana åtgärder som en kommun utifrån sin lägesbild har identifierat ett behov av att vidta men som den av ekonomiska skäl har svårt att prioritera. Åtgärden ska också kunna antas vara verkningsfull när det gäller att förebygga den typ av problem som kommunen har. Bidraget kan emellertid även avse nya och innovativa åtgärder under förutsättning att de är väl motiverade. Bidrag ska dock inte fördelas för genomförande av uppgifter enligt den föreslagna lagen. Dessa uppgifter finansieras av staten i enlighet med den kommunala finansieringsprincipen, vilket redogörs för vidare i avsnitt 15.7.1. Bidraget ska avse åtgärder som är avgränsade i tid och inte förutsätter ett långsiktigt ekonomiskt stöd.

Brå fördelar redan i dag ett ekonomiskt stöd för lokalt brottsförebyggande arbete inom ramen för sitt uppdrag att utveckla det nationella stödet och att samordna det brottsförebyggande arbetet. Brå har valt att främst fördela stöd till utvärderingar och uppföljningar av lokalt brottsförebyggande arbete som myndigheten bedömer vara av intresse för hela landet och som går att sprida vidare.[6] De närmare villkoren för anslaget anges i myndighetens regleringsbrev.[7] Samma anslag används även för bidrag som Brå prövar enligt förordningen

[6] Brå (u.å.a).
[7] Ju2020/01660; Ju2020/04577 (delvis).

(2019:1282) om statsbidrag för förebyggande arbete mot våldsbejakande extremism.

Brå är därmed en myndighet som har erfarenhet av att fördela stöd till brottsförebyggande arbete och utifrån sin kunskap bör ha goda förutsättningar att bedöma vilka åtgärder som är befogade och ändamålsenliga och därför motiverar ett bidrag från staten för att kunna genomföras. Sammantaget anser utredningen att Brå, utöver de bidrag som myndigheten fördelar i dag, ska fördela bidrag till kommuner för genomförandet av brottsförebyggande åtgärder.

Den förordning som gäller för statsbidrag för förebyggande arbete mot våldsbejakande extremism är tydligt avgränsad och bidraget riktar sig främst till ideella föreningar även om vissa bidrag också får lämnas till kommuner och regioner. Det framstår därmed inte som ett lämpligt alternativ att utvidga denna förordningsreglering för det ekonomiska stöd som utredningen föreslår. Inte heller framstår det som lämpligt att inrätta ett helt nytt stöd vid sidan av det uppdrag som gäller för det stöd som Brå fördelar för utvärdering och uppföljning av brottsförebyggande arbete. Utredningens uppfattning är att det befintliga och det föreslagna stödet, ur ett styrningsperspektiv bör hanteras i ett sammanhang även om de skiljer sig åt i vissa avseenden, till exempel i fråga om vilka som ska ha möjlighet att ansöka om stöd.

För att det ska vara tydligt vilka villkor som gäller för bidragen för såväl de som ansöker som för Brås hantering, förespråkar utredningen en förordningsreglering även för dessa två stöd. Utredningen har emellertid inte möjlighet att överblicka eller utrymme att analysera eventuella konsekvenser av att ändra befintlig ordning för Brås fördelning av medel. Regeringen bör dock, enligt utredningens uppfattning, överväga att ta fram en gemensam förordning som reglerar villkoren för såväl den befintliga som den föreslagna bidragsgivningen.

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.

De brottsproblem som Polismyndigheten identifierat i de områden som benämns särskilt utsatta, se avsnitt 2.3, innebär särskilda utmaningar. Vikten av att komma till rätta med de beskrivna problemen kan inte nog understrykas, både av hänsyn till de människor som bor i de aktuella områdena och till den påverkan som situationen har på samhället i stort. Såsom regeringen konstaterat bland annat i sitt så kallade 34-punktsprogram mot gängkriminalitet krävs både brottsbekämpande och brottsförebyggande insatser.

Under lång tid har många åtgärder vidtagits, både nationellt och lokalt, för att stävja den negativa utveckling som varit kopplad till flera av de aktuella områdena, se avsnitt 5.2. Det gäller inte minst den gängkriminalitet som till stor del har sin grogrund i de områden som Polismyndigheten benämner särskilt utsatta. Samtidigt visar läget och utvecklingen att mer behöver göras. De förslag som utredningen presenterat gäller naturligtvis även de kommuner där de särskilt utsatta områdena är belägna. Det kan emellertid antas att dessa kommuner i stor utsträckning redan uppfyller de krav på strukturer för det brottsförebyggande arbetet som den nya lagen innebär. Det finns därmed också en risk att det stöd som utredningen föreslår ska erbjudas kommunerna för att kunna uppfylla lagens krav också kommer att vara otillräckligt i förhållande till de utmaningar som dessa kommuner har att hantera och det arbete som de redan bedriver. Regeringen har emellertid, enligt utredningens uppfattning, särskild anledning att säkerställa att dessa kommuner har så goda förutsättningar som möjligt att bedriva ett effektivt brottsförebyggande arbete i de aktuella områdena.

Flera myndigheter genomför, bland annat på regeringens uppdrag, en stor mängd insatser av betydelse för det brottsförebyggande arbetet i de särskilt utsatta områdena, se bland annat avsnitt 10.3. I december 2020 beslutade regeringen en handlingsplan, *Ett Sverige som håller ihop – Regeringens insatser för minskad segregation och goda livschanser för alla*,[8] där ett urval av de insatser som regeringen genomför eller planerar att genomföra de närmaste åren för att motverka och på sikt minska den socioekonomiska segregationen i Sverige framgår. Brottslighet är ett av fem prioriterade områden i handlingsplanen och delmålet för området är ”ökad trygghet och minskad brottslighet i områden med socioekonomiska utmaningar”.[9] De insatser som nämns är till stor del sådana som ingår i regeringens 34-punktsprogram med åtgärder mot gängkriminaliteten. Samtidigt avsatte regeringen 250 miljoner kronor för en treårig satsning på sociala insatser i utsatta områden, enligt Polismyndighetens definition.[10] Syftet med satsningen är att komplettera och förstärka kommunernas verksamheter inom det brottsförebyggande området och bidragen administreras av Socialstyrelsen.

För att bedöma om de åtgärder som hittills vidtagits, pågår och planeras sammantaget motsvarar de behov som finns för att ett effektivt brottsförebyggande arbete ska kunna bedrivas i de särskilt utsatta områdena bör en aktuell och samlad lägesbild tas fram. Av en sådan lägesbild bör bland annat framgå vilket brottsförebyggande arbete som bedrivs eller bör bedrivas, om de statliga insatserna utgör ett ändamålsenligt och tillräckligt stöd i arbetet och om det finns hinder för arbetet som kan och bör undanröjas. Utifrån ett sådant underlag har regeringen möjlighet att ta ställning till behovet av fortsatta åtgärder i form av till exempel lagstiftningsinitiativ, ytterligare eller förändrade myndighetsuppdrag.

Det finns många likheter mellan de områden som definierats som särskilt utsatta men det är utredningens bedömning att en lägesbild som den beskrivna behöver utgå från detaljerad och aktuell kunskap om situationen i vart och ett av dessa områden. För detta krävs en nära dialog med kommunerna i fråga. Polismyndigheten har identifierat 22 särskilt utsatta områden i sammanlagt 12 kommuner.[11] För att få situationen belyst på ett neutralt och allsidigt sätt föreslår

[8] A2020/02652.
[9] a.a. s. 22.
[10] A2020/02651.
[11] Polismyndigheten (2019a), s. 7.

utredningen att regeringen uppdrar åt en för ändamålet särskilt och tillfälligt inrättad grupp av experter att ta fram den beskrivna lägesbilden. Exempel på kunskapsområden som det kan vara aktuellt att ha med i en sådan expertgrupp är brottsförebyggande arbete, polisarbete, socialt arbete, utbildningsfrågor, folkhälsofrågor, juridik, organisations- och ekonomistyrning samt kunskap om den kommunala verksamhetens förutsättningar liksom om Regeringskansliets arbetsformer. Expertgruppen kan till formen bestå av en särskild utredning eller ett tillfälligt inrättat organ inom Regeringskansliet. Det viktiga är att gruppen ges förutsättningar att arbeta på ett effektivt och skyndsamt sätt. Det är också avgörande att det inom Regeringskansliet finns beredskap och förutsättningar att ta emot och arbeta vidare med de förslag som lämnas på motsvarande sätt.

Utredningens experter från Brå, Polismyndigheten och Sveriges kommuner och regioner (SKR) har ifrågasatt behovet av en lägesbild av det slag som utredningen föreslår och ansett att om en sådan trots allt ska tas fram så bör det ske under ledning av Delegationen mot segregation (Delmos) eller Brå.

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.

I utredningens externa kontakter har framkommit att kommunerna kan ha behov av stöd även i andra avseenden. Området informationsdelning är ett sådant. Många uppfattar att möjligheterna att dela information mellan olika aktörer är oklara eller otillräckliga och att det utgör ett hinder i det brottsförebyggande arbetet. Som utredningen uppfattar problembeskrivningarna kan de delas upp i två övergripande frågeställningar som delvis hänger ihop men för enkelhetens skull hanteras var för sig i det följande. Det handlar å ena sidan om hinder kopplat till olika sekretess- och sekretessbrytande bestämmelser enligt främst offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

Å andra sidan är det fråga om hinder som har sin grund i upplevda problem med dataskyddsregleringen till exempel att Polismyndighetens och kommunernas behandling av personuppgifter inom ramen för brottsförebyggande arbete styrs av olika regelverk. För Polismyndigheten gäller brottsdatalagen (2018:1177) med tillhörande förordning och lagen (2018:1693) om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område (polisens brottsdatalag). För kommunerna gäller främst EU:s dataskyddsförordning[12] och lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning eller specifika registerförfattningar för olika verksamheter.

Enligt direktivet har utredningen inte något specifikt uppdrag att se över vare sig sekretess- eller dataskyddsregleringen. Utredningen ska lämna förslag som bedöms bidra till att lagstiftningen för kommunernas ansvar för brottsförebyggande arbete kan tillämpas på ett effektivt sätt. Som exempel på ett område att ta upp nämns utvecklat informationsutbyte. Förutsättningarna för utredningens arbete har emellertid inte medgett insatser av den typ som fordras för förslag om ändringar i gällande sekretess- och dataskyddsreglering.

Därtill kommer att frågor om informationsdelning under tiden för utredningens arbete har hanterats i andra sammanhang. Till exempel har Brå haft i uppdrag att undersöka förutsättningarna att dela information mellan olika aktörer i arbetet med att förebygga brott och att vid behov lämna förslag till åtgärder. Huvudfokus skulle enligt uppdragsbeskrivningen vara informationsdelning mellan polis och kommun och som en särskild uppgift skulle Brå utvärdera tillämpningen av bestämmelsen i 10 kap. 18 a § offentlighets- och sekretesslagen.[13] Av myndighetens redovisningsrapport framgår att studien har avgränsats till att i första hand omfatta informationsdelning mellan polis och socialtjänst gällande unga under 21 år. I rapporten behandlas särskilt hinder kopplat till sekretesslagstiftningen, det vill säga den första delfrågan ovan. Brå bedömer bland annat att de upplevda problemen med sekretesshinder inte nödvändigtvis skulle lösas genom ny lagstiftning utan att det i stället finns behov av tydligare vägledningar och riktlinjer från berörda myndigheter om hur sekretessbrytande bestämmelser bör tolkas. När det gäller den andra frågeställningen, med koppling till data-

[12] Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning).
[13] Ju2019/03304.

skyddsregleringen, uppmärksammar Brå frågan i sin rapport men utvecklar den inte närmare och lämnar inte några konkreta förslag eller rekommendationer kopplat till den.[14] Socialstyrelsen är en annan aktör som hanterat frågan om sekretesshinder som en delmängd i ett större uppdrag som handlar om kompetens och kvalitetsutveckling inom den sociala barn- och ungdomsvården.[15] I sin delredovisning anger Socialstyrelsen att man uppfattar att det finns behov av tydligare vägledning om bestämmelser i offentlighets- och sekretesslagen.[16] Myndigheten arbetar tillsammans med Polismyndigheten och Skolverket med att ta fram målgruppsanpassad information om sekretess och informationsdelning. Detta uppdrag kommer att redovisas i slutet av 2021.

Utredningen gör bedömningen att vare sig den första eller andra delfrågan har direkt betydelse för kommunernas möjligheter och förutsättningar att uppfylla de krav som ställs på dem i den lagreglering som utredningen föreslår. Enligt förslaget ska kommunerna ta fram en lägesbild som bland annat ska innehålla en kartläggning av brottslighetens art och omfattning. För att kunna uppfylla detta krav på ett tillfredställande sätt krävs visserligen att kommunerna, utöver allmänt tillgänglig information, får tillgång till information som innehas av andra aktörer. Utgångspunkten för det informationsutbyte som behöver ske är dock att informationen inte innehåller uppgifter om enskilda individer, se avsnitt 11.3.1. Ett viktigt skäl till det är att inte belasta processen och samarbetet, till exempel mellan kommunerna och Polismyndigheten, med de ofta komplicerade överväganden som måste göras enligt sekretess- och dataskyddsbestämmelserna. I utredningens expertgrupp, och för övrigt, har framkommit att utbytet av information på det sätt som lagen således förutsätter fungerar mycket väl i dag och kan förväntas göra det framöver också.

Däremot har utredningen uppmärksammats på att det i vissa kommuner, framför allt sådana som redan har ett välutvecklat brottsförebyggande arbete, finns önskemål om mer detaljerad information inklusive personuppgifter samt med mer frekvent intervall än det som behövs för att uppfylla den föreslagna lagens krav. På sikt, allteftersom det lokala brottsförebyggande arbetet utvecklas

[14] Brå (2021b), s. 14.
[15] S2019/05315 (delvis).
[16] Socialstyrelsen (2020b).

vidare och på allt fler håll, kan antalet kommuner med sådana önskemål förväntas öka. Konkret handlar det bland annat om, som utredningen uppfattat det, detaljerad platsinformation för anmäld brottslighet som Polismyndigheten innehar, såsom till exempel geografisk position eller adressuppgifter och som berör en- eller flerfamiljshus. Om sådan information innehåller personuppgifter behöver den hanteras i enlighet med den dataskyddsreglering som är tillämplig för respektive inblandad part. De överväganden som parterna då måste göra kan resultera i att informationsutbytet inte är möjligt att genomföra på helt eller delvis automatiserad väg. Såvitt framgått är det svårt att åstadkomma en enhetlig hantering av dessa ärenden utan en bedömning måste göras i varje enskilt fall. Detta leder till att bedömningar och beslut varierar, vilket kan skapa komplikationer och frustration i samarbetet mellan kommunerna i fråga och Polismyndigheten.

Generellt sett när det gäller utbyte av information som kan innehålla personuppgifter, kan det underlätta om samverkande parter lyder under samma regelverk. Detta gäller sannolikt även för informationsutbytet mellan Polismyndigheten och kommunerna i det brottsförebyggande arbetet. Att kommunerna får ett lagstadgat ansvar för arbetet kan innebära att brottsdatalagen blir tillämplig på eventuell behandling av personuppgifter som sker i anslutning till sådant arbete. Men det generella ansvaret är i sig inte tillräckligt utan det krävs också att behandlingen av personuppgifter i det enskilda fallet utförs för något av syftena att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet, utreda eller lagföra brott eller verkställa straffrättsliga påföljder (1 kap. 2 § brottsdatalagen). Frågan är komplicerad och torde, när och om den blir aktuell, i första hand få besvaras i tillämpning och rättspraxis.

Sammantaget konstaterar utredningen att det finns flera frågor kopplat till såväl sekretess- som dataskyddsregleringen som kan ha stor betydelse, inte direkt för tillämpningen av den lag som utredningen föreslår men väl för kommunernas möjligheter generellt och på sikt att bedriva ett aktivt brottsförebyggande arbete. Utredningen delar Brås bedömning att det först och främst är angeläget att innebörden av gällande rätt för den praktiska tillämpningen tydliggörs. Frågan om det därutöver finns anledning att vidta ändringar i de regelverk som påverkar möjligheterna för bland andra kommunerna och Polismyndigheten att dela information i det lokala

brottsförebyggande arbetet kan också förväntas bli uppmärksammad i olika sammanhang framöver. Brås redovisning bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

13 Andra aktörer påverkas

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.

I utredningens uppdrag ingår att utreda hur ett kommunalt lagstadgat ansvar för brottsförebyggande arbete förhåller sig till andra aktörer som bidrar i det brottsförebyggande arbetet. Såsom konstaterats, se avsnitt 4.2, berör det brottsförebyggande arbetet en mängd olika offentliga aktörer. För att stärka och utveckla samhällets brottsförebyggande arbete krävs insatser av fler aktörer än kommunerna.

Stöd till kommunerna

De krav som den föreslagna lagen ställer på kommunerna att ta fram lägesbilder, besluta åtgärdsplaner och att verka för lokal samordning förutsätter i flera avseenden stöd från och samverkan med ett antal andra offentliga aktörer. Det kan handla om att få tillgång till information av betydelse för lägesbildsarbetet och att samverka kring vilka brottsförebyggande åtgärder som är påkallade och av vem. Det är också en förhoppning att den föreslagna lagstiftningen ska leda till ett ökat intresse för att ta tillvara de möjligheter till brottsförebyggande åtgärder som finns inom flera av de kommunala verksamheterna. Verksamhetsområden som ofta nämns är socialtjänst, utbildning inom skolväsendet och samhällsbyggnadsprocessen. För

att det ska kunna ske krävs kunskap om hur det brottsförebyggande perspektivet kan operationaliseras och vilka konkreta brottsförebyggande åtgärder som kan aktualiseras utifrån bland annat de ramlagar som till stor del styr dessa verksamheter, det vill säga socialtjänstlagen (2001:453), skollagen (2010:800) samt plan- och bygglagen (2010:900). De brottsförebyggande frågorna behöver då relateras till det större teoretiska och praktiska sammanhang som arbetet med socialtjänst-, utbildnings- respektive samhällsplaneringsfrågor innefattar. Expertmyndigheter som Socialstyrelsen, Skolverket och Boverket bör ha goda möjligheter att stödja kommunerna i detta, se även avsnitt 10.3. Såsom framgått bland annat av beskrivningen i kapitel 9, finns därutöver potential att förebygga brottslighet inom en rad olika kommunala verksamheter och beroende på vilket område det gäller kan ansvarsområdena för flera offentliga aktörer aktualiseras. Ett område som uppmärksammats mycket bland annat i utredningens referensgrupp är förebyggandet av ekonomisk brottslighet och så kallad välfärdsbrottslighet. Det är brottstyper som förorsakar samhället stora kostnader och som ofta hänger ihop med annan allvarlig brottslighet såsom narkotikabrottslighet och våldsbrottslighet. Tillståndsgivning, tillsyn, upphandling och bidragsgivning är exempel på kommunala verksamheter där det finns stora möjligheter att arbeta på ett sätt som förebygger sådan brottslighet. Hos myndigheter som till exempel Ekobrottsmyndigheten, Skatteverket, Tullverket och Försäkringskassan finns mycket information och kunskap som är användbar i sammanhanget. Att få tillgång till detta på ett samlat och lättillgängligt sätt är sannolikt av stort värde, inte minst för små kommuner. Jämställdhetsmyndigheten, som ingått i utredningens referensgrupp, har framhållit vikten av det universellt våldsförebyggande arbetet. Det innefattar bland annat tidiga insatser för att förhindra och bryta en normalisering av våld och kränkningar i vardagen för att på så sätt förebygga att grövre våldsformer uppstår. Eftersom män står för merparten av det våld som utövas både mot andra män och mot kvinnor är en utgångspunkt i detta arbete att bryta kopplingen mellan maskulinitetsnormer och våld. I dessa frågor har Jämställdhetsmyndigheten en hel del stöd att erbjuda kommunerna.

Myndigheter – statliga och kommunala – har en generell men inte obegränsad samverkansskyldighet i förhållande till varandra. En myndighet ska inom sitt verksamhetsområde samverka med andra myndigheter (8 § förvaltningslagen [2017:900]). Begränsningen består

i att det är upp till varje myndighet att utifrån sitt uppdrag avgöra om den kan avsätta resurser för att hjälpa den myndighet som vill ha assistans. Utöver skyldigheten i förvaltningslagen har myndigheter under regeringen även en allmän uppgift att verka för att genom samarbete med myndigheter och andra ta till vara de fördelar som kan vinnas för enskilda samt för staten som helhet (6 § myndighetsförordningen [2007:515]). Mot bakgrund av dessa bestämmelser har kommunerna således stora möjligheter att be andra offentliga aktörer om hjälp i sitt brottsförebyggande arbete med följden att dessa så långt möjligt bör bistå kommunerna, se även avsnitt 11.3.4.

Förutom stöd från offentliga aktörer har betydelsen av stöd och andra insatser från Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) lyfts fram, bland annat i utredningens dialoger, som en viktig faktor och möjlighet när det gäller utvecklingen av det kommunala brottsförebyggande arbetet.

Arbetssätt och samordning

Förutom att ge kommunerna konkret stöd i deras brottsförebyggande arbete finns möjlighet för alla offentliga aktörer att tillämpa arbetssätt som bidrar till ett samlat effektivt brottsförebyggande arbete och samtidigt främjar kommunernas möjligheter att göra det. Såsom utredningen tidigare konstaterat är det angeläget att det brottsförebyggande arbetet är effektivt, det vill säga att det arbete som bedrivs ger störst möjlig måluppfyllelse i förhållande till de resurser som satsas. Ett ineffektivt arbete innebär inte bara slöseri med samhällets ekonomiska medel utan också med viktiga resurser i form av människors tid och engagemang. Det kan innebära att åtgärder som faktiskt har potential att minska brottsligheten och öka tryggheten får stå tillbaka för åtgärder som inte har det. Utredningens utgångspunkt är att ett effektivt brottsförebyggande arbete karakteriseras av att det är ”rätt” åtgärder som vidtas, i förhållande till problem som ska förebyggas, och att arbetet bedrivs på ”rätt” sätt, det vill säga kunskapsbaserat och samordnat. Det arbetssätt som den föreslagna lagen ålägger kommunerna; att fatta beslut om åtgärder utifrån lägesbilder som innefattar både faktabaserade kartläggningar och grundliga analyser, så långt möjligt välja åtgärder som har stöd i evidens, göra kontinuerliga uppföljningar av det egna

arbetet samt att på olika sätt verka för intern och extern samordning syftar till att säkerställa detta. Behovet av ett effektivt arbete och fördelarna med det beskrivna arbetssättet gäller inte bara kommunal verksamhet. Även andra offentliga aktörer kan ha anledning att se över sina arbetssätt utifrån den föreslagna modellen. När det gäller myndigheter och andra aktörer på nationell nivå kan det vara särskilt påkallat. De beslut som fattas och åtgärder som vidtas på denna nivå får som regel stora och långsiktiga konsekvenser för det samlade brottsförebyggande arbetet och för många av de inblandade aktörerna, inte minst för kommunerna.

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.

Kommunens viktigaste samverkanspartner i det brottsförebyggande arbetet är Polismyndigheten. Att denna samverkan fungerar är en förutsättning för ett framgångsrikt arbete. Av utredningens dialoger har framgått att det finns kommuner där man hittat stabila former för sådan samverkan med en tydlig rollfördelning och välfungerande strukturer för arbetet. På andra håll är det inte så och då kan det antingen vara kommunen eller Polismyndigheten som är mer pådrivande och som önskar ett större engagemang från den andra parten. Slutligen finns det kommuner som upplever att bristen på polisiär närvaro är en utmaning i sammanhanget. Oavsett utgångspunkt är det utredningens upplevelse att det finns en viss oro för vad det lagstadgade kommunala ansvaret för det brottsförebyggande arbetet kan komma att innebära för samverkan mellan kommunerna och polisen. Från kommunernas sida handlar det om farhågor såväl för att Polismyndigheten ska nedprioritera sin delaktighet i det brottsförebyggande arbetet med hänvisning till kommunernas nya ansvar som för att myndigheten ska hävda att lagen gör det möjligt att ställa krav på kommunernas arbete som kommunerna inte anser

befogade eller har möjlighet att leva upp till. Från Polismyndighetens sida finns en oro för att reformen ska leda till att kommunerna skapar strukturer och arbetssätt som inte är kompatibla med de som myndigheten har eller är på väg att utveckla.

Polismyndigheten har en lagstadgad uppgift att förebygga brottslig verksamhet och andra störningar av den allmänna ordningen (2 § polislagen [1984:387]). Vidare framgår av polislagen att Polismyndigheten ska samarbeta med andra myndigheter och organisationer vilkas verksamhet berör polisverksamheten (6 § tredje stycket). Här avses såväl statliga som kommunala myndigheter samt allmänna och enskilda organisationer.[1] Ansvaret för att se till att erforderliga kontaktnät utvecklas åvilar polisen samtidigt som andra myndigheter åläggs att stödja polisen (6 § fjärde stycket). Enligt regleringsbrevet för 2021 ska Polismyndighetens brottsförebyggande verksamhet bedrivas kunskapsbaserat och svara mot den lokala problembilden. Samverkan med andra berörda aktörer, såsom skola och socialtjänst, är av stor vikt. Polismyndigheten ska redovisa vilka åtgärder som vidtas för att säkerställa en långsiktig och tydlig polisiär närvaro i hela landet. Myndigheten ska redovisa i vilken omfattning det finns områdespoliser på lokalpolisområdesnivå och vad som görs för att dessa ska få möjligheter att arbeta med kontaktskapande, brottsförebyggande och trygghetsskapande arbete utan att tas i anspråk för annan verksamhet. En redovisning av antalet kommunpoliser och fördelningen av dessa i hela landet ska också lämnas. [2]

I och med den föreslagna lagen åläggs kommunerna att arbeta på visst sätt och ta visst ansvar för samordningen av det lokala brottsförebyggande arbetet. Regleringen innebär ingen förändring av Polismyndighetens brottsförebyggande ansvar och det är också uttalat i utredningens direktiv att någon sådan förändring inte är avsedd. Den innebär emellertid att såväl Polismyndigheten som kommunerna kommer att ha ett lagstadgat ansvar för brottsförebyggande arbete. Utredningens utgångspunkt är att detta bör skapa goda förutsättningar för samverkan mellan parterna och för balansen dem emellan. Syftet med samverkan bör vara att ta tillvara båda aktörernas perspektiv och möjligheter att bidra i det brottsförebyggande arbetet så att man gemensamt kan uppnå ett bättre helhetsresultat än var för sig. Polismyndigheten har i utredningsarbetet framhållit

[1] Berggren, N-O och Munck, J. (15 feb. 2021 JUNO), kommentaren till 6 § polislagen.
[2] Ju2020/04577 (delvis), Ju2020/00540, Ju2018/03329 m.fl.

att myndigheten har en omfattande kunskap och ett aktivt utvecklingsarbete när det gäller bland annat strategier, metoder och stöd för brottsförebyggande arbete i allmänhet och lägesbildsarbetet i synnerhet. Det är mycket positivt att kommunerna kan få del av detta och att Polismyndigheten är villig att bistå kommunerna i de krav som den nya lagen ställer på dem. Liksom all samordning och samverkan kräver även den mellan kommunerna och Polismyndigheten kring det brottsförebyggande arbetet kunskap, förståelse och respekt för de samverkande parternas olika behov och förutsättningar. Detta är i allt väsentligt en styrning- och ledningsfråga, och inte något som en lagreglering kan framtvinga. Brottsförebyggande arbete utgör kärnverksamhet för Polismyndigheten. Myndigheten har en rikstäckande organisation för arbetet och regionala samordnare för det brottsförebyggande arbetet samt driver ett aktivt arbete på området och avsätter omfattande resurser för utveckling. Det innebär i sig att myndigheten bör ha goda förutsättningar att stödja kommunerna, inte minst de mindre. Det bör också kunna ske på ett sätt som gör att den beskrivna samordningen och den positiva utvecklingen av samhällets samlade brottsförebyggande arbete som reformen syftar till kan uppnås. Om detta är en rimlig förväntan och hur reformen faller ut när det gäller samverkan mellan kommunerna och Polismyndigheten är en fråga som det finns anledning att uppmärksamma i uppföljningarna av lagens tillämpning och i en kommande utvärdering, se avsnitt 11.5 och 14.2.

13.3 Näringslivet, det civila samhället och enskilda

Utredningens bedömning: Reformen bör leda till att näringslivet, det civila samhällets organisationer och enskilda involveras ytterligare i det lokala brottsförebyggande arbetet. Hur och i vilka frågor måste avgöras utifrån de behov som den enskilda kommunen identifierar.

För att det brottsförebyggande arbetet ska bli riktigt framgångsrikt är det många aktörer som behöver bidra och samverka. Utredningen uppfattar också, bland annat genom vad som framkommit i utredningens referensgrupp, att det på många håll finns ett stort engagemang och en vilja att delta i det lokala brottsförebyggande arbetet.

Det finns också många olika synpunkter på vad kommunerna bör göra och prioritera i sitt brottsförebyggande arbete. Fastighetsägarna, som är en branschorganisation för medlemmar som äger fastigheter för kontors-, handels-, industri-, samhälls- och bostadsändamål, vill till exempel gärna se ett ansvar för kommuner att ingå lokala, platsbundna brottsförebyggande samarbeten. Samarbetena måste dock, enligt organisationen, utgå från de lokala förutsättningarna och bygga på frivillighet från fastighetsägarnas sida. Företaget MTR Nordic Group, som bland annat driver kollektivtrafik i Stockholmsområdet, betonar vikten av att kommunerna gör lägesbilder och orsaksanalyser samt samverkar med andra aktörer. På så sätt kan ett viktigt informationsutbyte komma till stånd exempelvis mellan kommunens olika förvaltningar och kollektivtrafikens parter. Den ideella organisationen Fryshuset anser att det är viktigt att kommunerna arbetar med individen i centrum för att på olika sätt stötta unga män som hamnat snett och personer som friges från till exempel Statens institutionsstyrelses och Kriminalvårdens institutioner. Organisationen anser att det behöver göras långsiktiga, målinriktade och tvärsektoriella satsningar i samarbete mellan offentliga aktörer och civilsamhället. Föräldrar är en viktig målgrupp som civila samhällets aktörer kan ha särskilt bra förutsättningar att nå fram till. Dessutom förordar Fryshuset ett särskilt resursstöd till skolor i områden där personalen bedömer att många unga är drabbade av flera riskfaktorer för utanförskap, kriminalitet och andra destruktiva sammanhang. Riksidrottsförbundet framhåller idrott som en viktig brottsförebyggande faktor. Kommunerna bör, enligt förbundet, tydligare inkludera tillgång till en meningsfull fritid som en del i det brottsförebyggande arbetet och ta ansvar för att skapa attraktiva idrottsmiljöer där idrottsföreningar kan bidra genom att bedriva olika verksamheter.

Sammantaget innefattar kunskapen och engagemanget hos icke-offentliga aktörer och hos enskilda en stor – och i vissa fall nödvändig – tillgång i det lokala brottsförebyggande arbetet. En central del i kommunernas samordningsansvar handlar om att identifiera och ta tillvara denna resurs. Samverkansöverenskommelser kommer inte att kunna ingås med alla berörda aktörer och alla kommer inte heller att kunna ingå i det eller de strategiska råd som kommunen driver och det är då en viktig, och sannolikt stor, utmaning att hitta andra sätt att samverka. Under utredningsarbetet har det ibland

framkommit förväntningar på att kommunernas lagstadgade ansvar för brottsförebyggande arbete ska innebära en möjlighet att ställa krav på kommunerna att vidta vissa åtgärder eller prioritera vissa områden i sitt brottsförebyggande arbete. Det förtjänar därför påpekas att den föreslagna regleringen inte innebär någon inskränkning i kommunernas rätt att besluta i dessa frågor eller om de närmare formerna för kommunens samverkan med olika aktörer. Det är emellertid utredningens förhoppning att den nya regleringen ska leda till ett både bredare och mer strukturerat lokalt brottsförebyggande arbete. Att så sker torde ha stor betydelse för målsättningen om ett brottsförebyggande arbete som på ett effektivt sätt kan bidra till att minska brottsligheten.

14 Övriga frågor

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.

Bakgrund

Arbetet för att förebygga återfall i brott utgör en viktig del i det brottsförebyggande arbetet, se avsnitt 5.2.1. I utredningens direktiv konstaterar regeringen att det överallt i landet bör finnas möjlighet att bryta en kriminell bana. Två insatsområden som ofta uppmärksammas i sammanhanget är dels åtgärder för att motivera personer som inlett en kriminell bana att avbryta den, dels olika former av stöd till de som har denna motivation. Kriminalvården och Statens institutionsstyrelse är myndigheter som har ett särskilt ansvar för att arbeta återfallsförebyggande inom ramen för sina uppdrag att verkställa utdömda påföljder. Att motivera de som döms för brott att

inte fortsätta begå brott är en central del i detta. Inte sällan uppkommer frågan om kommunernas roll, särskilt när det gäller vilket stöd som kommunerna är eller bör vara skyldiga att erbjuda personer som vill lämna en kriminell livsstil.

Alla individer som gjort sig skyldiga till brott utgör målgrupp för det återfallsförebyggande arbetet. Att rikta åtgärder mot de som begår upprepad brottslighet eller utvecklat en kriminell livsstil är särskilt angeläget. I vissa fall riktas uppmärksamheten mot specifika grupper av gärningspersoner. År 2019 gav regeringen Kriminalvården, Polismyndigheten, Statens institutionsstyrelse och Socialstyrelsen i uppdrag att ta fram ett gemensamt nationellt avhopparprogram som ska bidra till att förstärka samhällets stöd till individer som vill lämna kriminella eller våldsbejakande extremistiska miljöer.[1] Myndigheterna har i sin slutredovisning föreslagit en samordningsstruktur för avhopparverksamhet där Brottsförebyggande rådet (Brå) föreslås få en samordnande roll på nationell nivå, länsstyrelserna, genom de brottsförebyggande samordnarna, på regional nivå och kommunerna på lokal nivå. Kommunerna föreslås därtill få ansvar för det operativa arbetet tillsammans med Polismyndigheten och Kriminalvården. I förslaget ingår också att dessa tre aktörer ska utse samordnarfunktioner för arbetet. Med avhoppare menar myndigheterna ”en individ som väljer att lämna en kriminell eller våldsbejakande extremistisk miljö eller gruppering och som bedöms vara i behov av samhällets stöd och/eller skydd för att fullfölja detta” och med avhopparverksamhet avses ”en strukturerad verksamhet med det huvudsakliga syftet att genom olika insatser stödja individer att lämna en kriminell eller våldsbejakande extremistisk miljö eller gruppering”. För att undvika att den struktur som myndigheterna föreslår ska förväxlas med en sådan avhopparverksamhet har de valt att inte använda begreppet avhopparprogram utan det som föreslås är ”en nationell samordningsstrategi för avhopparverksamhet”. Strategin anger inte heller vilka insatser som avhoppare ska erbjudas. I syfte att stärka och utveckla det förebyggande arbetet mot våldsbejakande extremism inrättade regeringen 2018 ett Center mot våldsbejakande extremism vid Brå. Vid centret finns ett mobilt team som ger kommuner stöd bland annat i frågor om avhopp relaterat till våldsbejakande extremism. En annan grupp som uppmärksammats särskilt är män som utövar våld mot närstående. Med betänkandet *Att bryta*

[1] Ju2019/02027, Ju2010/02161, Ju2016/03810, Ju2018/03621 (delvis) och Ju2018/03622 (delvis).

ett våldsamt beteende – återfallsförebyggande insatser för män som utsätter närstående för våld[2] som grund har regeringen i propositionen *Förebyggande av våld i nära relationer* föreslagit bland annat att det ska införas en bestämmelse i socialtjänstlagen om att det i socialnämndens uppgifter ska ingå att verka för att personer som utsätter eller har utsatt närstående för våld eller andra övergrepp ska ändra sitt beteende.[3]

Socialtjänstlagen är en målinriktad ramlag med både skyldigheter för kommunen och rättigheter för den enskilde. Kommunen har till exempel det yttersta ansvaret för att enskilda som vistas i kommunen får det stöd och den hjälp som de behöver (2 kap. 1 § socialtjänstlagen). Lagen innehåller emellertid även detaljerade bestämmelser för olika grupper, vilket kan styra och påverka hur kommunerna organiserar sitt arbete. I betänkandet *Hållbar Socialtjänst, En ny socialtjänstlag*, som för närvarande bereds i Regeringskansliet, görs bedömningen att målgruppsindelningen bör tonas ned till förmån för att tydliggöra vikten av helhetssyn och inriktningen på personers individuella behov och förutsättningar i stället för deras grupptillhörighet. Något förslag om att lägga till ytterligare grupper lämnas inte.[4] I sina remissvar har såväl Kriminalvården som Polismyndigheten och Brå framfört synpunkter på frågan om socialnämndens ansvar för stöd till vuxna personer med ett kriminellt beteende. Kriminalvården har önskat att socialtjänstens ansvar bland annat för personer som är villkorligt frigivna ska förtydligas.[5] Polismyndigheten anser att det av socialtjänstlagen bör framgå att socialtjänsten har ansvar för att erbjuda stöd till personer som vill upphöra med ett kriminellt eller normbrytande beteende. Myndigheten noterar särskilt att det finns brister när det gäller stödet till personer som begått våld i nära relationer.[6] Brå ser inte behov av ändringar i socialtjänstlagen men anser att det av förarbetena bör framgå att personer med en egen kriminalitet eller ett kriminellt beteende utgör målgrupp för socialtjänstens arbete på samma sätt som till exempel ”personer med beroendeproblematik eller de som utsätts för eller utsätter annan för våld i nära relation”.[7] Alla tre myndigheter anser, såsom det får förstås,

[2] SOU 2018:37.
[3] Prop. 2020/21:163.
[4] SOU 2020:47 s. 419 ff.
[5] Kriminalvården (2021).
[6] Polismyndigheten (2021).
[7] Brå (2021a).

att frågan om socialnämndens ansvar för stöd till personer med ett kriminellt beteende bör brytas ut för särskild och parallell hantering i denna utredning om kommunernas brottsförebyggande ansvar.

Utredningens överväganden

Utredningen gör följande överväganden när det gäller kommunernas ansvar för stöd till de som vill lämna en kriminell bana. Inledningsvis förtjänar påpekas att kriminella banor kan se mycket olika ut och det kan sätten att lämna dem också göra. Även om det inte finns särskilda avhopparverksamheter eller liknande överallt i landet så innebär det inte att det är omöjligt för en person som bestämt sig för att sluta begå brott att också göra det. Det finns personer i den aktuella situationen som inte efterfrågar ett särskilt stöd och för vissa kan stöd i andra former, till exempel från offentliga aktörer, civila samhällets organisationer, trossamfund och personliga nätverk vara både betydelsefullt och tillräckligt. Många som vill lämna en kriminell bana har emellertid en multipel problembild och behov av omfattande stöd i flera olika avseenden. Det betyder att många olika samhällsaktörer, både offentliga och andra, kan vara berörda och att det finns behov av samordning. Två centrala frågor aktualiseras; vilket stöd är det som erbjuds den som vill upphöra med ett kriminellt beteende och hur kan individen få del av stödet. För den som döms för brott och under verkställigheten av ett straff finns en tydlighet och likvärdighet i dessa avseenden. Utanför den ram som straffverkställigheten utgör uppkommer ofta frågetecken och många gånger en diskussion om kommunernas roll. Kommunerna ansvarar enligt socialtjänstlagen för flera av de stödområden som är berörda. Detta innebär att det stöd som erbjuds, precis som för andra individer och grupper av individer, kan variera mellan olika kommuner. Emellanåt hävdas att personer med ett kriminellt beteende inte får likvärdig tillgång till de stödåtgärder som socialtjänstlagen omfattar och att det kan bero på att gruppen inte pekas ut särskilt i socialtjänstlagens målgruppsindelning. Utredningen har inte underlag att bedöma om det är på det sättet och om det i så fall beror på socialtjänstlagens utformning eller på tillämpningen av den. Det är självklart att en person som vill sluta begå brott ska ha rätt till stöd från samhället under samma förutsättningar som en person utan en

sådan bakgrund. Eventuellt finns det därutöver anledning att särskilt tydliggöra vilket stöd som den som vill lämna en kriminell bana har rätt till och vad av detta som kommunen har ett särskilt ansvar för att tillhandhålla. Ett sådant resonemang bör emellertid utgå från en kunskapsunderbyggd bild av läget, ett ställningstagande till vilket stöd eller vilka insatser det handlar om samt utifrån det, vilka förändringar i socialtjänstlagen eller andra åtgärder som eventuellt är påkallade.

Frågan om hur samhällets stöd ska göras lättillgängligt för den som vill lämna en kriminell livsstil men inte genomgår straffverkställighet och på grund av det har kontakt med Kriminalvården eller Statens institutionsstyrelse är en annan viktig fråga. Det är allmänt känt att motivationen att sluta begå brott kan vara flyktig och att den inte alltid infinner sig under kontorstid. Samtidigt är individens egen motivation en central faktor i det återfallsförebyggande arbetet och samhället har mycket att vinna på att tillvarata den, om och när den uppstår. Ofta är det Polismyndigheten som i sin roll kommer i kontakt med de aktuella individerna. Det finns då i många fall behov av att kunna hänvisa dem till en instans där de kan få hjälp att komma vidare i sina ambitioner. För personer som utövar eller riskerar att utöva våld mot närstående kan nämnas att Länsstyrelsen Stockholm har drivit ett pilotprojekt under perioden 2018–2020 med en särskild stödtelefonlinje under namnet *Välj att sluta*.[8] Telefonlinjen riktade sig inledningsvis till boende i Stockholms och Skånes län men har numera gjorts nationell.

På aggregerad nivå finns många likheter, vad gäller behov och förutsättningar, mellan de som vill lämna kriminella sammanhang av olika slag. Överväganden kring samhällets insatser för dem bör både av effektivitets- och likvärdighetsskäl ta sin utgångspunkt i dessa likheter. Det kan också finnas skäl för särskilda lösningar. Att motverka den gängkriminalitet som för närvarande förekommer i Sverige har till exempel en mycket hög prioritet. Avhopp från denna typ av gäng aktualiserar särskilda frågor och behov. Som ett komplement till den intensiva bekämpning av gängkriminaliteten som framför allt Polismyndigheten bedriver och till den nationella samordningsstrategi som föreslagits kan, enligt utredningens bedömning, finnas skäl att överväga införandet av ett särskilt nationellt avhopparprogram för denna kategori av avhoppare. Syftet bör vara att främja

[8] Länsstyrelsen Stockholm (2020a).

avhopp och säkerställa att individer som vill lämna gängkriminaliteten ges möjligheter att göra det på ett effektivt sätt. Av ett sådant program bör till exempel framgå vilket stöd som dessa individer kan få del av, vilka aktörer som ansvarar för att tillhandahålla det, förutsättningar för att ta del av stödet samt i övrigt hur programmet genomförs och följs upp. Det måste också vara snabbt och lätt tillgängligt i situationer när motivationen att lämna en kriminell gruppering av detta slag uppstår och manifesterar sig. I Danmark finns sedan flera år tillbaka det nationella avhopparprogrammet, *En vej ud.* Programmet vänder sig till gängmedlemmar och infördes med det ovan angivna syftet. Det innefattar dels en struktur för arbetet (rammodell), dels ett antal insatser som erbjuds de aktuella avhopparna (exit-program). Insatserna genomförs av befintliga verksamheter på lokal nivå. Programmet har utvärderats med goda resultat[9] och kan eventuellt tjäna som inspiration för ett svenskt program.

Frågor om vilket stöd som samhället generellt och långsiktigt bör erbjuda personer som vill lämna en kriminell bana och hur det tillgängliggörs för dem liksom kommunernas roll och ansvar i sammanhanget är komplexa och fordrar särskilda utredningsinsatser och överväganden. De behöver också relateras till bland annat den pågående översynen av socialtjänstlagen och den pågående beredningen av förslaget från Kriminalvården, Polismyndigheten, Statens institutionsstyrelse och Socialstyrelsen om införandet av en nationell samordningsstrategi. Detta är inte möjligt inom den ram som gäller för den nu aktuella utredningens arbete. I det lägesbildsarbete som kommunerna, enligt utredningens förslag, åläggs att göra kan emellertid frågor om stöd till de som vill lämna en kriminell bana och andra lokala återfallsförebyggande insatser mycket väl komma att uppmärksammas. Detta kan föranleda behov av insatser i den åtgärdsplan som beslutas och även av samverkan mellan flera olika aktörer inom de strukturer som ingår i lagförslaget, eller för övrigt.

[9] Libak Pedersen, M. (2016).

14.2 Utvärdering av reformen

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

Längre fram bör reformen med ett lagstadgat kommunalt ansvar för brottsförebyggande arbete utvärderas. I utvärderingen bör ingå att bedöma om reformen lett till avsedda effekter och hur olika delar av den påverkat utfallet. Det gäller först och främst frågan om den föreslagna lagregleringen bidragit till, eller i vart fall kan förväntas bidra till, målet att uppnå en större effektivitet i samhällets samlade brottsförebyggande arbete. I avsnitt 10.2 har ytterligare några frågor som kan vara angelägna att uppmärksamma i en utvärdering nämnts. Hur regleringens fokus på arbetssätt och organisation fallit ut i förhållande till intresset av att effektiva brottsförebyggande åtgärder faktiskt vidtas är en sådan fråga. Det är också av intresse att få veta om de föreslagna stimulansmedlen i form av statsbidrag för brottsförebyggande åtgärder fått avsedd effekt, se avsnitt 12.3. En särskild fråga som kan vara viktig att belysa är hur reformen påverkat andra aktörers brottsförebyggande arbete samt hur kommunernas föreslagna samordningsansvar hanterats och vad det resulterat i. Vilken påverkan som regleringen fått på samverkan mellan kommunerna och Polismyndigheten är, som nämnts, intressant att följa upp. Det gäller också hur implementeringen fungerat inom kommunens olika verksamheter, i egen respektive privat regi, samt i vad mån det lokala näringslivet, det civila samhällets organisationer och enskilda individer involverats i arbetet. Det kan även vara aktuellt att genomföra en eller flera processutvärderingar där olika förutsättningar för genomförandet såsom arbetsfördelning, beslutsprocesser, resursallokering, utbildningsinsatser med mera beskrivs och analyseras.

Utredningen bedömer att Statskontoret är en myndighet som bör ha goda förutsättningar att utvärdera reformen.

14.3 Ytterligare utvecklingsmöjligheter

Utredningen har mötts av ett stort engagemang för de brottsförebyggande frågorna och fått motta en stor mängd synpunkter, förslag och förväntningar på vad den aktuella reformen ska innebära och

leda till. Flertalet av dem har handlat om behov som inte kan tillgodoses genom en lagreglering av kommunernas ansvar för brottsförebyggande arbete. På många håll förefaller det finnas en frustration över att samhällets möjligheter att förebygga brott inte tas tillvara på det sätt de borde. I vissa – men långt ifrån alla – avseenden råder samstämmighet kring vilka dessa möjligheter är och vilka åtgärder som olika aktörer bör vidta. Mot denna bakgrund redovisar utredningen här två möjligheter till fortsatt utveckling av det brottsförebyggande arbetet.

Ett nytt brottsförebyggande program

Regeringens brottsförebyggande program *Tillsammans mot brott*, och de satsningar som gjordes i samband med det har haft en positiv effekt på det brottsförebyggande arbetet i många kommuner. Det framgår bland annat av Brås uppföljningar. Den bild utredningen fått är att programmet har fungerat som en inspiration och vägledning för många kommuner. Betydelsen av det stöd som Brå och länsstyrelsesamordnarna gett har också framhållits från flera håll. Brås bedömning är emellertid att det nu behövs en lagreglering av kommunernas ansvar för att komma vidare i utvecklingen av det lokala brottsförebyggande arbetet. Riksdagen, genom sitt tillkännagivande till regeringen, och regeringen, genom sitt uppdrag till denna utredning, har också tagit ställning för att det behövs en lagreglering av kommunernas ansvar för det brottsförebyggande arbetet. Enligt utredningens bedömning kan det därutöver finnas skäl för regeringen att överväga om en vidareutveckling av *Tillsammans mot brott* bör tas fram. En sådan uppföljare skulle kunna utgöra ett viktigt komplement till den föreslagna lagstiftningen genom att stimulera till en fortsatt utveckling och anvisa en inriktning för arbetet.

Styrning med mål och inriktningsdokument förekommer inom flera områden med anknytning till det brottsförebyggande arbetet. Folkhälsoarbetet, som också är tvärsektoriellt, bedrivs inom åtta riksdagsbundna målområden.[10] Alla samhällsaktörer uppmanas att bidra i arbetet och det finns en struktur för stöd och uppföljning, både på statlig och regional nivå. Även det jämställdhetspolitiska arbetet, inklusive arbetet med våldsprevention och mot mäns våld mot

[10] Prop. 2017/18:249.

kvinnor, utgår från riksdagsbundna mål och har en liknande struktur.[11] För arbetet mot terror, ANDTS, segregation, förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor och för hållbar stadsutveckling har regeringen beslutat särskilda strategier.[12] Målet för kriminalpolitiken – att minska brottsligheten och öka tryggheten – är mycket övergripande formulerat och ger inte någon egentlig vägledning när det gäller vad som mer konkret ska uträttas eller åstadkommas. Regeringens program, *Tillsammans mot brott*, kan sägas utgöra ett inriktningsdokument för det brottsförebyggande arbetet. Det innehåller viktig och grundläggande fakta. Regeringen beskriver också sina målsättningar på området och hur regeringen själv avser att verka för att dessa ska uppfyllas. Programmet följs upp genom lägesrapporteringar från berörda myndigheter och från Brå. Uppföljningsresultaten behandlas, enligt programmet, i en interdepartemental arbetsgrupp och redovisas också till riksdagen i en särskild skrivelse.[13]

Ett sätt att ytterligare stärka och bredda det brottsförebyggande arbetet skulle kunna vara att vidareutveckla det brottsförebyggande programmet från 2017. Det kan till exempel ske genom att målen för det brottsförebyggande arbetet och hur de relaterar till det övergripande målet om minskad brottslighet och ökad trygghet tydliggörs ytterligare. Skarpare målformuleringar kan fylla en funktion som vägledning och gemensam inriktning för de många aktörer som behöver samverka i det brottsförebyggande arbetet. Förutsättningarna för uppföljning torde också främjas. Det kan även finnas anledning att komplettera programmets beskrivningar av regeringens egna målsättningar med de förväntningar som regeringen har på andra aktörer eller grupper av aktörer. Ett program eller en strategi ger andra möjligheter att uttrycka offensiva och tydliga utvecklingsambitioner än en lagstiftning och kan på så sätt fungera som ett komplement till den lag som utredningen haft i uppdrag att föreslå. Erfarenheter och slutsatser från det nuvarande programmets implementering liksom utfallet av arbetet i den Trygghetsberedning, som regeringen tillsatt, bör kunna utgöra värdefullt underlag för innehållet i ett vidareutvecklat program. Med hänsyn till det intresse som utredningen uppfattar finns för det brottsförebyggande arbetet, i kombination den nya lagens krav och ett aktivt stöd från nationell och regional

[11] Skr. 2016/17:10.
[12] Skr. 2014/15:146; Prop. 2020/21:132; Ku2018/01462; Skr. 2016/17:10; Skr. 2017/18:230.
[13] Skr. 2020/21:63.

nivå borde ett sådant program ha potential att få stort genomslag och stor påverkan på det arbete som bedrivs.

En lag om offentliga aktörers ansvar för det brottsförebyggande arbetet

Det brottsförebyggande arbetets tvärsektoriella karaktär gör att många aktörer, på samhällets alla systemnivåer, är berörda. Ju mer samordnat det förebyggande arbetet är, desto större effekter på brottsligheten och otryggheten kan det få. Mycket talar för att samordning är en av de största framgångsfaktorerna – och en av de största utmaningarna – i det brottsförebyggande arbetet. Några myndigheter har ett författningsreglerat ansvar för brottsförebyggande arbete. Det gäller till exempel Brå, Polismyndigheten, Ekobrottsmyndigheten, Kriminalvården och länsstyrelserna men de flesta aktörer har det inte. Regeringen överväger enligt sin skrivelse till riksdagen om det brottsförebyggande arbetet att vidta ytterligare styrningsåtgärder för myndigheter som saknar ett uttalat brottsförebyggande uppdrag.[14]

Som en positiv effekt av ett lagstadgat kommunalt ansvar för brottsförebyggande arbete framhålls ibland det mandat för kommunerna som ett sådant ansvar också kommer att innebära i samverkan och dialogen med andra. Med ett sådant resonemang skulle det kunna vara ännu mer positivt om alla offentliga aktörer ges ett lagstadgat och gemensamt ansvar för arbetet. Det skulle också innebära att det brottsförebyggande arbetet kan bedrivas på mer likvärdiga villkor av alla dessa aktörer. Därtill skulle en breddning av ansvaret kunna ge det brottsförebyggande arbetet nya arenor och möjligheter. Sveriges regioner är exempel på en grupp aktörer som ansvarar för många frågor av stor betydelse för samhällets brottsförebyggande arbete och som skulle omfattas av en lag som ger alla offentliga aktörer ett ansvar för det brottsförebyggande arbetet. Det brottsförebyggande arbetet är i dag till stor del inriktat på att förebygga brott mot person. Att förebygga andra brottstyper såsom till exempel ekonomisk brottslighet, välfärdsbrottslighet och miljöbrott kräver delvis andra tillvägagångssätt och berör andra aktörer. Med en sådan lag skulle det brottsförebyggande arbetet kunna utvecklas genom att det blir ännu tydligare att alla brottstyper omfattas. Alla offentliga aktörer har också viktiga roller att spela som upphandlare och arbetsgivare. I en lag om ansvar

[14] Skr. 2020/21:63, s. 46.

för brottsförebyggande arbete i offentliga verksamheter skulle även dessa möjligheter kunna tydliggöras.

En lagstiftning av detta slag kan utgöra en utvecklingsmöjlighet på sikt.

15 Konsekvenser av utredningens förslag

15.1 Kraven på konsekvensanalysen

Utredningen ska enligt kommittéförordningen (1998:1474) redovisa olika konsekvenser av de förslag som lämnas. Det omfattar bland annat sådan påverkan som förslagen kan ha på kostnaderna och intäkterna för staten, kommuner, regioner, företag och andra enskilda samt samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt (14 §). När det gäller kostnadsökningar och intäktsminskningar för staten, kommuner eller regioner ska utredningen föreslå finansiering. Den kommunala finansieringsprincipen innebär att inga nya obligatoriska uppgifter från staten får införas utan medföljande finansiering till kommuner och regioner.

Om förslagen har betydelse för den kommunala självstyrelsen ska utredningen redovisa detta. Detsamma gäller om förslagen har betydelse för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företag, jämställdheten mellan kvinnor och män eller för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen (15 §). Av utredningsdirektivet framgår att utredningen ska analysera vilka konsekvenser ett kommunalt brottsförebyggande ansvar skulle innebära för kommunerna och deras respektive verksamheter. I direktivet betonas också att om något förslag påverkar den kommunala självstyrelsen ska också de avvägningar som lett fram till förslagen särskilt redovisas. Därutöver ska förslagen analyseras utifrån individens intresse av skydd för den personliga integriteten.

15.2 Utredningens förslag

Utredningen föreslår att kommunernas ansvar för brottsförebyggande arbete regleras i en särskild lag. Kraven som lagen ställer på kommunerna är bland annat att de ska ta fram och regelbundet följa upp en lägesbild och en åtgärdsplan. De ska också ta ett visst samordningsansvar genom att verka för att överenskommelser om samverkan ingås och att strategiska brottsförebyggande frågor hanteras i ett särskilt forum (strategiskt råd). Enligt den föreslagna lagen ska det också finnas en samordningsfunktion för brottsförebyggande frågor i kommunen.

Utredningen föreslår vidare att Brottsförebyggande rådet (Brå) ska ges 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 i dag kan anpassas utifrån de behov som identifieras. Brå ska också fördela bidrag till kommuner för att genomföra brottsförebyggande åtgärder. Brå ska dessutom ansvara för uppföljningen av lagens tillämpning samt få i uppdrag att lämna förslag på hur uppföljningssystemet kan konstrueras. Därutöver bör det stöd som länsstyrelserna erbjuder kommunerna utvecklas med fokus på att ge ett operativt stöd att uppfylla lagens krav. För detta ska länsstyrelserna tillföras ytterligare medel.

Vidare ska en expertgrupp tillsättas med uppdrag att skyndsamt kartlägga och analysera situationen vad gäller brottsförebyggande arbete i kommuner med särskilt utsatta områden och vilka behov av ytterligare åtgärder från regeringens sida som eventuellt finns.

Statskontoret föreslås få i uppdrag att utvärdera reformen med ett lagstadgat kommunalt ansvar.

15.3 Konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet

Enligt kommittéförordningen ska det redovisas om förslag i ett betänkande har konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet. Bestämmelsen får en särskild innebörd för en utredning vars själva uppdrag är att lämna förslag som syftar till att utveckla det brottsförebyggande arbetet och på så sätt påverka brottsligheten.

Målet för svensk kriminalpolitik är att minska brottsligheten och öka tryggheten. En utgångspunkt är att detta sker både genom att brottsligheten bekämpas och förebyggs. Det förebyggande arbetet handlar om att vidta åtgärder för att minska risken för att brott överhuvudtaget ska inträffa.

Det är av flera skäl svårt att utvärdera effekterna av ett brottsförebyggande arbete och det finns fortfarande brist på kunskap om vilka brottsförebyggande insatser som fungerar och vilka som inte gör det. Det framgår dock av Brås rapport *Insatser mot brott och otrygghet i socialt utsatta områden* att brottsförebyggande insatser typmässigt kan innebära att den negativa företeelsen kan minska med fem till tio procentenheter i jämförelse med en kontrollgrupp eller ett kontrollområde.[1]

Med hänsyn till brottslighetens stora negativa konsekvenser finns det ett värde i varje brott som kan förhindras. Även om det är svårt att göra exakta uppskattningar av det brottsförebyggande arbetets effekter på brottsligheten får en reform med huvudsyftet att utveckla och förstärka samhällets brottsförebyggande arbete antas bidra till minskad brottslighet. Kommunerna ansvarar för verksamheter som är viktiga för det brottsförebyggande arbetet såsom socialtjänst, utbildning inom skolväsendet och samhällsbyggnadsprocessen. Som aktör har kommunen också en central roll i lokalsamhället. Regeringen och Brå har mot den bakgrunden gjort bedömningen att en lagreglering av kommunernas ansvar för brottsförebyggande arbete är en angelägen åtgärd för att vidareutveckla det brottsförebyggande arbetet.

Syftet med den reglering som utredningen föreslår är att öka effektiviteten i det lokala brottsförebyggande arbetet genom att säkerställa att de brottsförebyggande åtgärder som kommunerna vidtar är de rätta i förhållande till de lokala brottsproblemen och att det brottsförebyggande arbetet bedrivs på ett kunskapsbaserat och samordnat sätt. Med effektivitet menar utredningen största möjliga måluppfyllelse i förhållande till de resurser som satsas. Någon utvärdering som visar att ett sådant arbetssätt faktiskt leder till större effektivitet har, såvitt känt, inte gjorts, men det finns enligt utredningen stöd för en sådan bedömning bland experter på området. Detsamma gäller vikten av att flera aktörer samverkar i det brottsförebyggande arbetet. Bland annat genom Brås uppföljningar av det lokala brotts-

[1] Brå (2016c). s. 102.

förebyggande arbetet har det framkommit att det finns en utvecklingspotential i dessa avseenden. Utredningen gör ingen annan bedömning. Ett arbete som bedrivs på det beskrivna sättet kan bland annat förväntas leda till att de brottsförebyggande åtgärder som vidtas är mer träffsäkra och därför har förutsättningar att leda till större effekter på brottsligheten.

Regleringen ställer inte krav på att kommunerna ska vidta fler brottsförebyggande åtgärder eller satsa mer resurser på berörda verksamheter, men genom ett ökat fokus på det brottsförebyggande arbetet och ökad kunskap kan det antas att lagförslaget, i vart fall på sikt, kommer att leda till detta. Utredningens förslag om att erbjuda kommunerna ekonomiskt bidrag till brottsförebyggande åtgärder syftar också till att stimulera en sådan utveckling. Det förtjänar dock att påpekas att även med en oförändrad omfattning av kommunernas åtgärder för att förebygga brott kan den föreslagna regleringen, med de resonemang som utredningen för, förväntas leda till större måluppfyllelse i form av minskad brottslighet.

15.4 Samhällsekonomiska konsekvenser

Utredningen kan konstatera att brottsligheten har stora samhällsekonomiska konsekvenser och att besparingsmöjligheterna med ett brottsförebyggande arbete är omfattande. Som ovan konstateras kan utredningens förslag till lagreglering bidra till minskad brottslighet och ökad trygghet. Utredningen har i sina överväganden och förslag beaktat samhällsekonomiska aspekter löpande, men mot bakgrund av osäkerheten när det gäller förslagens effekt kan utredningen dock inte ge några konkreta uppskattningar av omfattningen av kostnadsbesparingarna, vilket också redogörs för här nedan. Förslagen leder däremot till vissa kostnadsökningar för stat och kommun, vilka redovisas i 15.5 och 15.6. Totalt sett bedömer utredningen dock att de möjliga besparingarna av ett förbyggande arbete bör överstiga utgifterna för detta.

15.4.1 Möjliga besparingar av ett brottsförebyggande arbete

Ett förebyggande arbete som leder till minskad brottslighet kan bidra till stora kostnadsbesparingar för det offentliga. Det är dock svårt att bedöma omfattningen av sådana besparingar. En anledning till detta är att det inte går att med säkerhet uppskatta brottslighetens omfattning och därmed inte heller dess ekonomiska konsekvenser. Kostnadsberäkningar försvåras dessutom av att brottsligheten har effekter på olika delar av samhället och därmed leder till olika direkta eller indirekta kostnader. Utöver de omedelbara kostnaderna som brottsligheten orsakar, uppstår kostnader runt samhällets reaktioner på brott, för åtgärder att förhindra brott och så kallade alternativkostnader och produktionsbortfall som uppkommer genom att en enskild person begår brott eller avtjänar straff i stället för att arbeta.[2] Vissa kostnader går att skatta, till exempel de som gäller rättsväsendet, medan kostnader som rör brottsoffren liksom produktionsbortfall är svårare. Konsekvenserna av vissa brott, i synnerhet brott mot person, är därutöver svåra att beräkna eftersom de som regel orsakar ett lidande som inte låter sig mätas ekonomiskt.

Flera olika studier av brottslighetens ekonomiska konsekvenser har gjorts och några av dessa redovisas i avsnitt 3.3. Exempelvis redovisar Brå i sin rapport *Kostnader för brott* internationella studier som visar att kostnaden för brottsligheten kan uppgå till mellan 2,7 och 10 procent av bruttonationalprodukten (BNP), vilket för Sveriges del skulle innebära 132 till 488 miljarder kronor om året.[3] Uppskattningar har också gjorts av kostnaderna för gängkriminaliteten. Enligt Eva Lundmark-Nilssons och Ingvar Nilssons studie *Vänd dem inte ryggen* från 2012 uppskattas den genomsnittliga kostnaden för en gängkriminell under en tjugoårsperiod till 70 miljoner kronor, inräknat samhällets kollektiva skyddsåtgärder. Det omfattar kostnader för polisutredning, rättegång, kriminalvård, akut sjukvård och produktionsförluster som uppstår när personer berörda av gängkriminaliteten inte arbetar och bidrar till det gemensamma folkhushållet.[4]

Det har också genomförts studier som räknar på de besparingar som kan åstadkommas med ett förebyggande arbete. Ett exempel är en rapport om det våldsförebyggande arbetet i Botkyrka kommun, vilket bland annat bedömdes ha lett till färre misstankar om vålds-

[2] Brå (2017b).
[3] a.a. s. 42–46.
[4] Lundmark-Nilsson, E., Nilsson, I. (2012). s. 80.

brott och att fler elever blev behöriga till gymnasiet. Besparingarna av detta uppskattades till uppemot 200 miljoner kronor fram tills att individerna blir 65 år.[5] Ett annat exempel är Eva Lundmark-Nilssons och Ingvar Nilssons socioekonomiska analys av vitmaktrörelsen och arbetet med Kungälvsmodellen. Enligt denna skulle arbetet vara självfinansierat om det endast lyckades reducera effekterna av det aktuella gänget i kommunen med fem procent.[6] Även flera utredningar har gjort bedömningar om att ett förebyggande arbete på andra områden är lönsamt, däribland Missbruksutredningen och Utredningen Framtidens socialtjänst.[7] I den sistnämnda utredningen görs antagandet att införandet av ett krav på ett förebyggande arbete i socialtjänstlagen skulle kunna ge en tioprocentig reduktion av utanförskapet, vilket skulle innebära en samhällelig besparing eller nytta på ungefär 13 miljarder kronor om året.[8] Även om det av flera skäl är svårt att göra några exakta beräkningar visar dessa studier att ett brottsförebyggande arbete kan leda till omfattande besparingar. Eftersom det råder stor osäkerhet om de ekonomiska effekterna av ett brottsförebyggande arbete i allmänhet gör utredningen inte heller någon bedömning av hur stora besparingar som just utredningens förslag kan resultera i.

Vilka verksamheter kan beröras av besparingarna

I några av de beräkningar som gjorts av brottslighetens kostnader görs uppskattningar av vad det är för typ av utgifter som den förorsakar och därav också fördelningen av dessa mellan stat, kommun och region. I Eva Lundmark-Nilssons och Ingvar Nilssons rapport *Vänd dem inte ryggen* finns räkneexempel på kostnaderna för olika brottstyper och särskilt för gängkriminalitet. Enligt deras räkneexempel uppgår samhällets utgifter för en gängkriminell under en tjugoårsperiod till cirka 70 miljoner kronor om året, inräknat samhällets kollektiva skyddsåtgärder. Av dessa kostnader fördelar sig den största delen på rättsväsendet. I studien finns också beräkningar för annan typ av brottslighet där en något mindre del av kostnaderna fördelar sig på rättsväsendet och en större del på produktionsbortfall

[5] Länsstyrelsen Stockholm (2020b).
[6] Lundmark-Nilsson, E., Nilsson, I. (2013). s. 11.
[7] SOU 2011:35; SOU 2020:47.
[8] SOU 2020:47 s. 963.

och Försäkringskassan. Andra studier visar att brottsligheten också innebär stora direkta kostnader för kommunerna även om omfattningen skiljer sig åt beroende på vilken brottslighet det rör sig om. Det rör bland annat kostnader för socialtjänst, hälso- och sjukvård och produktionsbortfall som leder till minskade skatteintäkter.[9] Vidare visar studier att företagen också drabbas ekonomiskt, vilket redovisas i avsnitt 15.8. Detta berör kommunerna indirekt genom att arbetstillfällen kan gå förlorade och att skatteintäkter därmed minskar även på grund av det. Sammantaget kan lokala förebyggande insatser som leder till minskad brottslighet leda till betydande besparingar för såväl kommunerna som för staten.

15.5 Konsekvenser för statlig verksamhet

Eftersom utredningens lagförslag enbart omfattar kommunerna får de också i huvudsak ekonomiska konsekvenser för dem. Staten belastas direkt genom de uppdrag till Brå som utredningen föreslår, tillsättandet av en expertgrupp och anslagsökningen för länsstyrelsernas arbete. Genom finansieringsprincipen kommer däremot staten ersätta kommunerna för de kostnadsökningar som förslaget innebär för dem, vilket redogörs för i avsnitt 15.7. Vidare får utredningens förslag konsekvenser för staten eftersom ett lokalt brottsförebyggande arbete i sig kan leda till besparingar för statlig verksamhet.

15.5.1 Uppdrag till Brottsförebyggande rådet

Strategiskt stöd

Brå har sedan 2017 haft i uppdrag att erbjuda stöd och samordning för brottsförebyggande arbete.[10] Enligt detta ska Brå bland annat utveckla det lokala brottsförebyggande arbetet genom att utveckla, samla och sprida kunskap om brottsförebyggande arbete, stimulera, analysera och utvärdera brottsförebyggande insatser som bedöms vara särskilt intressanta, samt bidra till att behovet av utbildning om kunskapsbaserat brottsförebyggande arbete tillgodoses.

[9] Nilsson, I. och Wadeskog, A. (2013).; Andrée Löfholm, C., Olsson, T. och Sundell, K. (2014).
[10] Ju2017/01526.

Som en förberedelse för den nya lagens införande föreslår utredningen att Brå ska få ett särskilt uppdrag att, i samråd med länsstyrelserna, kartlägga och analysera kommunernas behov av strategiskt stöd med anledning av den nya lagens krav. Myndigheten ska utifrån det lämna förslag på hur det stöd som ges i dag kan anpassas för att tillgodose de behov som identifieras. Utredningen bedömer att ett dylikt uppdrag kräver resurser utanför befintligt ramanslag. Brå bör tillföras 2,5 miljoner kronor för uppdragets genomförande, vilket motsvarar två årsarbetskrafter räknat på 1 miljon kronor för lön, lönebikostnader och overhead, och cirka 500 000 kronor för andra utredningskostnader.[11]

Eftersom uppdraget innebär att Brå ska lämna förslag på hur myndighetens stöd till kommunerna bör utformas kan utredningen inte bedöma vilka de ekonomiska konsekvenserna blir för myndigheten på sikt. Brå har däremot i rapporter och i samtal med utredningen redogjort för att kommunerna, oberoende av ett lagstadgat ansvar, har behov av omfattande stöd samt att myndigheten därmed har behov av substantiella resursförstärkningar.

Bidrag till brottsförebyggande åtgärder

Utredningen föreslår att kommuner ska kunna ansöka om ett bidrag för en tillfällig kostnad avseende en brottsförebyggande åtgärd som är tydligt och tidsmässigt avgränsad. Bidrag ska inte fördelas till åtgärder som genomförs för att uppfylla de krav som den föreslagna lagen ställer på kommunerna.

Utredningen föreslår att bidragen ska fördelas av Brå och att de sammantaget ska kunna uppgå till 50 miljoner kronor årligen, vilket bedöms vara en summa som kan stimulera till att brottsförebyggande åtgärder vidtas överallt i landet. Dessa medel ska vara öronmärkta för bidraget. För att administrera bidraget bör Brå tillföras 2 miljoner kronor, motsvarande två årsarbetskrafter, på anslag 1:15. Det bidrag som utredningen föreslår ska alltså ges vid sidan av det som Brå fördelar i dag som en del av uppdraget om att erbjuda stöd och samordning för brottsförebyggande arbete.

[11] Kostnadsberäkningen följer en uppskattning utifrån Ekonomistyrningsverkets *Handledning för Personalkostnader* (Redovisning av olika personalkostnader i statliga myndigheter).

Uppföljning av lagens tillämpning

Utredningen föreslår att det ska framgå av instruktionen för Brå att myndigheten ska ansvara för uppföljningen av lagens tillämpning. Regeringen ska också ge Brå i uppdrag att i samråd med länsstyrelserna lämna förslag på hur ett system för uppföljning kan konstrueras. På samma sätt som det särskilda uppdraget att kartlägga kommunernas behov av stöd kan detta uppdrag förväntas innebära kostnader som inte är täckta av befintligt ramanslag. Det gäller särskilt eftersom uppdraget förväntas ges och genomföras före ikraftträdandet av den föreslagna lagen. För att genomföra uppdraget om ett förslag på uppföljningssystem bör myndigheten ges 1,5 miljoner kronor under ett år, vilket motsvarar en årsarbetskraft, räknat på 1 miljon kronor för lön, lönebikostnader och overhead, samt en budget på cirka 500 000 kronor för övriga kostnader som följer av uppdraget. Dessa medel bör tillföras anslag 1:15. Uppföljningssystemet bör förhållas till, och sannolikt samordnas med, den uppföljning som myndigheten för närvarande gör inom ramen för uppdraget om stöd och samordning för brottsförebyggande arbete.

Hur uppföljningen närmare ska utföras och eventuellt integreras med befintligt uppföljningssystem får beslutas i dialog mellan myndigheten och regeringen, utifrån det förslag som myndigheten tar fram. Det är mot den bakgrunden inte möjligt att i nuläget bedöma vilka ekonomiska konsekvenser som uppgiften att följa upp den nya lagens tillämpning kommer att få för Brås verksamhet.

15.5.2 Länsstyrelsernas stöd

Utredningen anser att det stöd som länsstyrelserna erbjuder kommunerna bör utvecklas med fokus på att ge ett ytterligare operativt stöd att uppfylla den nya lagens krav. Stödet bör vara anpassat efter den enskilda kommunens behov och förutsättningar. Utredningen anser vidare att länsstyrelserna behöver tillföras ytterligare resurser för att kunna utveckla sitt operativa stöd på det sätt som beskrivs i 12.2.2.

I dag uppgår stödet för länsstyrelsernas regionala samordning av brottsförebyggande arbete till 25 miljoner kronor. Av dessa medel får högst 2 333 000 kronor vardera fördelas till länsstyrelserna i Stockholms, Västra Götalands och Skåne län samt 1 miljon kronor vardera till övriga länsstyrelser. Utredningen anser att finansieringen

av länsstyrelsernas arbete bör utökas med 21 miljoner kronor, vilket ungefär motsvarar 21 årsarbetskrafter utifrån den modell som används i avsnitt 15.5.1. Eftersom antalet kommuner, befolkningsantalet liksom de särskilda brottsproblem som varje länsstyrelse har att hantera skiljer sig åt, är det inte rimligt att dessa resurser fördelas jämnt mellan samtliga länsstyrelser. Utredningen har dock valt att inte föreslå en modell för hur dessa medel ska fördelas utan anser att länsstyrelserna själva har bättre förutsättningar att göra det. Resurserna kan användas för lönekostnader eller andra verksamhetskostnader inom uppdraget.

15.5.3 Expertgrupp för kartläggning av behov av stöd till kommuner med särskilt utsatta områden

Utredningen föreslår att en expertgrupp tillsätts med uppdrag att skyndsamt kartlägga och analysera situationen vad gäller brottsförebyggande arbete i kommuner med särskilt utsatta områden samt identifiera eventuella behov av åtgärder från regeringens sida. För att tillgodose behovet av kompetenser som utredningen anser kan ingå i expertgruppen ska den ges en budget för fem årsarbetskrafter tillsammans med en budget för resor och övrigt. Kostnaden för uppdraget uppskattas till 5,5 miljoner kronor under ett år.

15.5.4 Uppdrag till Statskontoret

Utredningen föreslår att reformen med ett lagstadgat kommunalt ansvar för brottsförebyggande arbete ska utvärderas bland annat för att bedöma om lagen bidragit till målet att uppnå en större effektivitet i samhällets samlade brottsförebyggande arbete. Utvärderingen bör finansieras inom befintligt anslag.

15.5.5 Övriga konsekvenser för den statliga verksamheten

Förutom de specifika uppdrag som redogörs för ovan är det tänkbart att ett lagstadgat kommunalt brottsförebyggande ansvar också kan innebära kostnader för annan statlig verksamhet. Det brottsförebyggande arbetet som kommunerna enligt den föreslagna lagen ska

genomföra kommer framför allt involvera Polismyndigheten. Rimligen kan detta innebära att myndigheten måste lägga resurser för att tillmötesgå kommunernas behov, bland annat genom att förse kommunerna med underlag för de lägesbilder som ska tas fram. Utredningen bedömer dock inte att lagförslaget i sig innebär att Polismyndigheten ges nya arbetsuppgifter som förutsätter kompensation. Som framgår av avsnitt 13.2. ska Polismyndigheten enligt 6 § tredje stycket i polislagen samarbeta med andra myndigheter och organisationer vilkas verksamhet berör polisverksamheten, och här avses också kommunala myndigheter samt allmänna och enskilda organisationer. Lagförslaget bör dessutom enligt utredningens bedömning underlätta Polismyndighetens kärnuppdrag att förebygga brottslig verksamhet.

Även andra myndigheter kan ha anledning att bistå kommunerna, se avsnitt 13.1. Detta bör kunna ske inom ramen för befintliga uppdrag och finansiella ramar. Ett mer strukturerat brottsförebyggande arbete som i förlängningen leder till minskad brottslighet kan därtill gynna all statlig verksamhet som på olika sätt berörs av brottsligheten och dess konsekvenser.

15.6 Konsekvenser för kommunerna

15.6.1 Uppskattade kostnader för det brottsförebyggande arbete som bedrivs i dag

Det är svårt att göra en uppskattning av omfattningen av det brottsförebyggande arbete som bedrivs i olika kommuner i dag. Enligt såväl utredningens som Brås kartläggningar bedriver de flesta kommuner ett brottsförebyggande arbete, men arbetet skiljer sig åt mellan olika kommuner utifrån befolkningsstorlek och de särskilda behov och prioriteringar som finns och görs lokalt. I Brås rapport om nuläget och utvecklingsbehoven för det brottsförebyggande arbetet från 2021 framgår att 36 procent av de tillfrågade kommunerna eller stadsdelarna har en brottsförebyggande samordnare som arbetar med uppgiften på minst 50 procent av sina arbetstid. Det är framför allt större kommuner som har en samordnare som arbetar på heltid.[12] Enligt Brå lägger samordnaren i genomsnitt 22 procent av sin arbets-

[12] Brå (2021c). s. 63.

tid på brottsförebyggande arbete i mindre kommuner och 44 procent i övriga.[13]

För att fördjupa bilden av de resurser som olika kommuner lägger ner på det brottsförebyggande arbetet har utredningen kontaktat ett antal kommuner för att få en uppfattning om arbetet. Enligt utredningens bild förefaller kommuner med ett större invånarantal ha minst en brottsförebyggande samordnare anställd på heltid. I några kommuner såsom Nacka och Halmstad arbetar två personer med brottsförebyggande frågor, varav en har ett uppdrag som mer handlar om samordningen och den andra har ett operativt uppdrag. Mindre kommuner verkar i regel ha en person anställd som har brottsförebyggande arbete som del av sin tjänst. Denna tjänst kombineras ofta med andra uppgifter såsom krisberedskap, folkhälsofrågor, förebyggande arbete avseende alkohol, narkotika, dopning, tobak och nikotin samt spel om pengar (ANDTS) eller andra närliggande uppgifter.

Hur stora resurser som olika kommuner lägger ner på det brottsförebyggande arbetet skiljer sig åt. I små kommuner kan det röra sig om ett par tusen kronor som täcker samordnarens resor och utbildning medan andra lägger 100 000 kronor eller mer. Några kommuner har en budget avsatt för trygghetsfrågor, vilken kan finansiera till exempel trygghetsanalyser och särskilda insatser såsom väktare eller övervakningskameror. Det är därför svårt att göra en mer exakt bedömning av de resurser utöver lönekostnader som läggs på uppgifter som omfattas av utredningens förslag.

15.6.2 Uppskattade kostnader för kommunerna som följer av utredningens förslag

Utredningen bedömer att de delar av den föreslagna lagen som innebär direkta ekonomiska konsekvenser för kommunerna är kraven på att ta fram en lägesbild och en åtgärdsplan, samt att verka för att överenskommelser om samverkan ingås och att strategiska frågor hanteras i ett särskilt råd. Det gäller även den samordningsfunktion för brottsförebyggande frågor som ska finnas i kommunen.

Enligt utredningens bedömning rör den största delen av utgifterna som följer av utredningens förslag kostnaderna för samordningsfunktionen. Därutöver tillkommer kostnader för att ta fram en

[13] Brå (2020d). s. 26.

lägesbild och åtgärdsplan. Detta är ett arbete som bör ingå i samordningsfunktionens uppdrag och som därmed i huvudsak avser lönekostnaderna för den. Därutöver krävs resurser från andra delar av förvaltningen, det vill säga arbetstid som andra kommuntjänstepersoner och förvaltningar måste lägga på insatser som följer av lagen.

Vidare kan det finnas anledning för en kommun att beställa trygghetsmätningar eller genomföra enkätundersökningar, uppsökande informationsinhämtning eller medborgardialoger som fångar upp synpunkter från olika delar av befolkningen, se avsnitt 11.3.1. Det tillkommer också kostnader för utbildning och kompetensutveckling när det gäller brottsförebyggande arbete, även om sådana utgifter delvis kan tillgodoses genom de insatser som Brå och länsstyrelserna genomför.

Kostnadsberäkning

Det är svårt att göra en uträkning av de kostnader som lagförslaget innebär eftersom omfattningen av det arbete som utförs i dag kraftigt skiljer sig mellan olika kommuner. Det finns vidare skillnader när det gäller kommunernas förutsättningar och utmaningar. Utredningen har därför valt att i sin utgiftsberäkning utgå ifrån den som används för krisberedskapsarbetet. Utredningens förslag om ett kommunalt ansvar för brottsförebyggande arbete motsvarar i stora drag de krav som ställs på krisberedskapsarbetet enligt lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap. För krisberedskapsarbetet betalas ersättning ut för risk- och sårbarhetsanalys, planering, geografiskt områdesansvar, utbildning, övning och rapportering. Det kan jämföras med kraven på lägesbild, åtgärdsplan, uppföljning och samordningsansvar. Kraven på utbildning och övning är uppgifter som inte följer av utredningens lagförslag, men det är sammantaget inte uppgifter som utgör en betydande del av krisberedskapsarbetet.

Ersättningen för krisberedskapsarbetet är reglerad i en överenskommelse mellan staten som företräds av Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) och Sveriges Kommuner och Regioner (SKR). Enligt överenskommelsen från 2018 får kommunerna ett grundbelopp för att hålla en funktion med erforderlig kompetens för samordning av kommunens uppgifter i krisberedskapssystemet.

Beloppet är satt till 3,5 miljoner kronor för Stockholm, 2 miljoner kronor för Göteborg, 1,5 miljoner kronor för Malmö, 560 000 för kommuner med minst 80 000 invånare och 350 000 kronor för övriga kommuner. En verksamhetsersättning betalas ut för att genomföra planering, risk- och sårbarhetsanalys, geografiskt områdesansvar, utbildning och övning, samt rapportering. Ersättningen är 17,25 kronor per invånare och räknas årligen upp med konsumentprisindex (KPI). Både grundbidraget och verksamhetsersättningen kan användas för lönekostnader för exempelvis en beredskapssamordnare, men också till medarbetare i andra förvaltningar som arbetar med uppgifterna i överenskommelsen. Utöver det ersätts kommunerna särskilt för ljudsändare och radiokommunikationssystem, vilket är utgifter som inte är relevanta för kommunernas brottsförebyggande arbete.[14]

Utredningen anser följaktligen att denna modell kan användas som beräkningsgrund för att uppskatta kostnaderna för kommunernas ansvar för det brottsförebyggande arbetet. För det grundbidrag som betalas för krisberedskapssystemet gäller som ovan framgår en fast summa för de tre största kommunerna medan bidraget för övriga varierar utifrån kommunstorlek. Eftersom utredningen inte avser att använda modellen för att räkna ut den ersättning som specifika kommuner ska erhålla, utan för att göra en översiktlig beräkning av de sammanlagda kostnaderna för kommunsektorn, anser utredningen att det är rimligare att utgå från en fast summa för grundbidrag. Utredningen har därför valt att utgå från den genomsnittliga summa som betalas ut till de tre storstäderna, vilket är 3,80 kronor per invånare.

Därutöver ges det en verksamhetsersättning på 17,25 kronor per invånare. Kostnaderna som följer av utredningens lagförslag bör följaktligen uppgå till 21,05 kronor per invånare. Räknat på Sveriges befolkning i november 2020 motsvarar det en total kostnad på 218 504 157 kronor. Detta är en uppskattning av de totala kostnaderna för kommunsektorn som följer av lagförslaget, såsom att bemanna en samordningsfunktion och övriga kostnader för arbetet med lägesbild och åtgärdsplan med mera, och beräkningsmodellen ska alltså inte ses som en uppskattning av kostnaderna för enskilda kommuner. Totalsumman är något lägre än vad som totalt sett gäller för krisberedskapsarbetet, vilket är rimligt mot bakgrund av att ersättningen för krisberedskapsarbetet även innefattar ersättning för övning och utbildning.

[14] MSB och SKR (2018).

15.6.3 Övriga konsekvenser för kommunal verksamhet

Som framgår av kapitel 5 och 9 kan i stort sett alla kommunala verksamheter ha eller komma att få betydelse för det lokala brottsförebyggande arbetet och i förlängningen bli berörda av utredningens förslag. Eftersom lagförslaget ställer krav på ett visst arbetssätt och en viss organisation för det brottsförebyggande arbetet, och inte vilka brottsförebyggande åtgärder som ska vidtas, kan utredningen dock inte bedöma hur och i vilken utsträckning dessa olika kommunala verksamheter kommer att beröras av kommunens samlade brottsförebyggande arbete. Det är däremot rimligt att ett antal nämnder och förvaltningar deltar och bidrar i arbetet med att ta fram lägesbilder och besluta åtgärdsplaner. Sannolikt kan det även vara aktuellt för flera av dem att genom deltagande i det strategiska rådet för brottsförebyggande frågor och på andra sätt bidra till samordningen av det lokala brottsförebyggande arbetet. Ersättning för den arbetstid som olika kommuntjänstepersoner och förvaltningar måste lägga på insatser som följer av lagförslaget omfattas också av kostnadsberäkningen i 15.6.2. Det kan finnas en risk för att det uppstår skillnader i hur vissa verksamheter påverkas av lagförslaget beroende på om huvudmannen är kommunal eller enskild, detta gäller till exempel verksamheter inom skolväsendet, se avsnitt 10.2. Utredningen bedömer dock att dessa skillnader i så fall är en konsekvens av lagstiftning och andra faktorer som redan föreligger och inte av utredningens lagförslag.

15.7 Finansiering av utredningens förslag

15.7.1 Kommunalekonomisk ersättning enligt finansieringsprincipen

Eftersom kommunerna genom utredningens förslag åläggs att utföra uppgifter som de tidigare inte har haft en lagstadgad skyldighet att utföra ska staten enligt den så kallade finansieringsprincipen kompensera kommunerna från grunden. Kompensation ska alltså utgå även för de kommuner som frivilligt utför ett brottsförebyggande arbete som motsvarar det som föreskrivs av utredningens förslag.

Finansieringsprincipen är inte författningsreglerad, men har en viktig betydelse för att balansera den kommunala självstyrelsen mot

den statliga styrningens syften. Principen tillkom i början av 1990-talet och innebär att staten ska kunna ålägga kommunerna nya uppgifter och skyldigheter, men inte utan att ge dem adekvat finansiering.[15] Kompensationen bör inte vara i form av riktade statsbidrag utan generella bidrag som kommunerna fritt får disponera. På det sättet respekteras den kommunala självstyrelsen och mer likvärdiga förutsättningar för kommunerna skapas, gränsen mellan det statliga och kommunala ansvaret tydliggörs och den kommunala planeringen underlättas.[16]

Förslag till finansieringsmodell

Utredningens bedömning är att förslagens sammantagna kostnader för kommunerna uppgår till 218 504 157 kronor om året. Ersättningen för dessa kostnader bör i enlighet med utgångspunkten ovan ges genom budgetpropositionens utgiftsområde 25, Allmänna bidrag till kommuner, anslag 1:1, Kommunalekonomisk utjämning.

Alternativ finansieringsmodell

En alternativ finansieringsmodell som skulle kunna övervägas är att stat och kommun sluter en överenskommelse om ersättningen för det kommunala ansvaret för det brottsförebyggande arbetet på samma sätt som sker för krisberedskapsarbetet. Inom en sådan skulle parterna kunna komma överens om hur medel ska användas och därigenom skulle de kunna riktas till specifika verksamheter eller till kommuner med särskilda behov.

Den ersättning som staten betalar till kommunerna genom en sådan överenskommelse skulle också kunna ske i form av så kallade sociala obligationer eller sociala investeringsfonder, vilket är en modell som används i några kommuner.[17] Syftet är att göra tidiga insatser som på sikt leder till minskade samhällskostnader. Även Jämlikhetskommissionen argumenterar för att kommunerna bör kunna avsätta eller ta del av medel för att göra sociala investeringar i syfte att sänka kostnaderna inom det egna eller angränsande områden.[18] Gällande

[15] Prop. 1991/92:150.
[16] Riksrevisionen (2018).
[17] Hultkrantz, L. (2015).
[18] SOU 2020:46, s. 917.

utredningens förslag kan de ses som sociala investeringar, vilka rätt utförda skulle kunna leda till kostnadsbesparingar för bland annat statlig verksamhet såsom rättsväsendet.

Utredningen förespråkar dock att kommunerna ersätts genom anslaget för kommunalekonomisk utjämning. Kommunalekonomisk kompensation ska i princip ges i form av generella bidrag som kommunerna fritt får disponera. Utredningen anser inte att det finns övertygande motiv till att införa en lika omfattande detaljstyrning av ersättningen som gäller för krisberedskapsarbetet. När det gäller sociala obligationer eller investeringsfonder anser utredningen vidare att en sådan finansieringsmodell inte är tillräckligt utredd och beprövad för att utgöra ett alternativ till ett generellt statsbidrag för ett så omfattande genomförande som krävs i detta fall.

15.7.2 Förslag till finansiering

I avsnitt 15.4 redogör utredningen för de övergripande samhällsekonomiska konsekvenserna av utredningens förslag. Utredningen gör där bedömningen att förslagen kan leda till ett mer effektivt brottsförebyggande arbete och på så sätt leda till minskad brottslighet och ökad trygghet. Det innebär att besparingarna som följer av utredningens förslag på sikt bör överstiga de eventuella utgifterna. Förslagen kan på så vis anses kostnadsneutrala. Eftersom utredningen inte med säkerhet kan ange omfattningen för eventuella besparingar och kostnader ges inga mer exakta uppgifter.

Det är därutöver rimligt att finansieringen av reformen i sin helhet sker genom att staten minskar på utgifter som bedömts vara negativa för statens finanser. En sådan utgift är RUT-avdraget, vilken uppgår till cirka 4,7 miljarder kronor år 2017, och som Riksrevisionen bedömt påverkar statens finanser negativt.[19] En annan utgift som bedömts påverka finanserna negativt är nedsättningen av arbetsgivaravgifterna för 19–23-åringar, vilken omfattar 9 miljarder kronor under 2021 och 2022. Enligt Riksrevisionen ger nedsättningen små sysselsättningseffekter, stora dödviktseffekter och sammantaget ett stort inkomstbortfall för staten.[20]

[19] Riksrevisionen 2020.
[20] Riksrevisionen 2008.

15.8 Ekonomiska konsekvenser för enskilda fysiska och juridiska personer

Brottsligheten har ekonomiska konsekvenser för såväl enskilda som juridiska personer. Det var ungefär 23 procent av befolkningen mellan 16 och 84 år som uppgav att de under 2019 utsattes för någon eller några av de brottstyper som i den Nationella trygghetsundersökningen (NTU) benämns som brott mot enskild person. En viss del av brottsligheten har uppenbara ekonomiska konsekvenser såsom egendomsbrott, vilket 15 procent av hushållen uppgav att de utsatts för 2019 enligt NTU.[21] Studier visar också att brottsligheten får omfattande ekonomiska konsekvenser för företagen. Enligt en studie som tagits fram för Svenskt Näringsliv uppgår den totala direkta kostnaden för de brott som drabbar svenska företag till runt 42 miljarder kronor årligen.[22] Det är handeln som är mest brottsutsatt, men även företag inom exempelvis byggbranschen drabbas.

Mot bakgrund av att det är företag inom handel som är särskilt drabbade av brottsligheten bör ett effektivt brottsförebyggande arbete kunna bidra till att förbättra flera små företags, såsom butikers, arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga och villkor i övrigt i förhållande till större företag. Det kan i sin tur bidra till ökad sysselsättning.

15.9 Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen

Den kommunala självstyrelsen är en av grundvalarna i det svenska styrelseskicket och vilar på en lång tradition av att det lokala tagit ansvar och utövat inflytande över egna angelägenheter. Självstyrelsen regleras främst i 14 kap. regeringsformen och innebär att det ska finnas en självständig och, inom vissa ramar, fri bestämmanderätt för kommunerna. Legitimiteten för självstyrelsen grundar sig bland annat på dess demokrativärde. Beslutsfattandet sker nära medborgarna och de får därigenom goda möjligheter till insyn och deltagande i beslutsfattandet samt ges möjligheter att påverka och utkräva ansvar. Därutöver motiveras självstyrelsen av dess effektivitetsvärde. Den ger större flexibilitet och möjligheter att anpassa offentlig verksamhet till lokala behov och till de skiftande förutsättningar som råder i olika

[21] Brå (2020a), s. 9.
[22] Svenskt Näringsliv (2020), s. 23.

delar av landet, till exempel vad gäller demografi, geografi, näringsstruktur och arbetsmarknadens utformning.

Enligt 14 kap. 3 § regeringsformen bör en inskränkning i den kommunala självstyrelsen prövas mot proportionalitetsprincipen, vilket innebär att en inskränkning inte bör gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som föranlett inskränkningen. En utredning ska ta ställning till om de nationella intressen som ska tillgodoses väger tyngre än det kommunala självstyrelseintresset och om det inte finns något annat, mindre ingripande, sätt att tillgodose de aktuella nationella intressena.

15.9.1 Den kommunala självstyrelsen begränsas

Utredningen föreslår att en lag införs om ett kommunalt ansvar för brottsförebyggande arbete. Även om flera kommuner i dag bedriver ett arbete för att förebygga brott har de inget lagstadgat ansvar för detta. Utredningens förslag får på så vis en tydlig konsekvens för den kommunala självstyrelsen. Kommunerna ges en tydligare roll i samhällets brottsförebyggande arbete och ska bland annat ta fram en lägesbild, besluta en åtgärdsplan och inrätta en samordningsfunktion.

Lagen ställer följaktligen krav på att kommunerna ska utföra vissa specifika uppgifter och begränsar därmed kommunernas möjligheter att själva utforma sin verksamhet utifrån de behov och intressen som de anser finns lokalt. Det innebär en begränsning för fullmäktiges handlingsutrymme när det gäller frågor om hur kommunerna ska bedriva sitt brottsförebyggande arbete. Däremot är denna begränsning enligt utredningens bedömning marginell och lagen ger kommunerna ett förhållandevis stort utrymme för att själva bestämma hur det brottsförebyggande arbetet ska organiseras och hur omfattande det ska vara. Förslaget innebär inte heller någon tillsyn eller domstolskontroll över den kommunala verksamheten. Medborgarna ges alltjämt stora möjligheter att utöva inflytande över verksamheten och förslaget bedöms sammantaget inte få någon betydande påverkan på den lokala demokratin.

15.9.2 Kommunernas roll tydliggörs

En fråga av central betydelse är hur förslaget påverkar uppgiftsfördelningen mellan stat och kommun. Det brottsförebyggande arbetet omfattar ett stort antal olika verksamheter som utförs av flera olika aktörer på såväl statlig, regional som kommunal nivå. Kommunerna har ansvar för flera av dessa verksamheter, till exempel utbildning inom skolväsendet, socialtjänsten och samhällsbyggnadsprocessen, men saknar ett lagstadgat ansvar för det specifika brottsförebyggande arbetet. I dag är det enbart myndigheter inom rättsväsendet som har brottsförebyggande arbete som en del av sitt kärnuppdrag. Det gäller i första hand Polismyndigheten som enligt polislagen (1984:387) har brottsförebyggande uppgifter som en del av sitt huvuduppdrag. Även Kriminalvården, Ekobrottsmyndigheten, Säkerhetspolisen och Brå har brottsförebyggande uppgifter som en del av sina instruktioner. Därutöver har flera andra myndigheter utanför rättsväsendet uppgifter som bidrar till det brottsförebyggande arbetet. Förslaget innebär enligt utredningen inte att staten avsäger sig eller förskjuter några uppgifter till det kommunala utan att kommunerna får en tydligare roll i det brottsförebyggande arbetet.

15.9.3 Skäl för att inskränka den kommunala självstyrelsen

Enligt direktivet ska utredningen lämna förslag på hur ett lagstadgat kommunalt ansvar för brottsförebyggande arbete bör utformas. Det ligger inte i utredningens uppdrag att närmare överväga behovet av en sådan lagreglering. I direktivet anges däremot flera skäl för ett lagstadgat kommunalt brottsförebyggande ansvar och varför det därmed är nödvändigt att inskränka den kommunala självstyrelsen.

Ett huvudsakligt skäl som där nämns är brottslighetens utveckling och i synnerhet förekomsten av en allvarlig gängrelaterad brottslighet. Detta har lett till ett ökat dödligt skjutvapenvåld. Brottsligheten medför negativa konsekvenser för såväl enskilda som samhället i stort. För att det brottsbekämpande arbetet ska bli framgångsrikt måste det bedrivas tillsammans med förebyggande insatser. Det förebyggande arbetet måste även ske på lokal nivå och här har kommunerna en viktig roll bland annat genom att de har ett lagstadgat ansvar för flera verksamheter som är av betydelse i det brottsförebyggande arbetet. Däremot saknar de ett övergripande ansvar för brottsförebyggande

arbete, vilket gör att arbetets omfattning, nivå och organisering i landets kommuner varierar.

Direktivet hänvisar vidare till Brås bedömning att det brottsförebyggande arbetet generellt sett är lågt prioriterat och att det finns ett stort behov av grundläggande kunskap om brottsförebyggande metoder. Genom lagstiftning blir kommunerna skyldiga att arbeta brottsförebyggande och det skapas förutsättningar för ett effektivt och kunskapsbaserat arbete. På så sätt blir det också säkerställt att det i hela landet finns förutsättningar att förebygga brott. Därutöver kan avsaknaden av ett kommunalt ansvar enligt direktivet försvåra för flera statliga myndigheter vars brottsförebyggande insatser behöver samordnas med kommunala åtgärder. Det gäller exempelvis Polismyndigheten, Kriminalvården och Statens institutionsstyrelse. Med ett lagstiftat kommunalt ansvar kan likvärdiga och mer strukturerade arbetssätt etableras i hela landet.

I direktivet betonas också att riksdagen i ett tillkännagivande har angett att kommunerna bör få en uttalad uppgift att arbeta brottsförebyggande inom ramen för sina ansvarsområden.[23]

15.9.4 Möjliga alternativa lösningar som inte innebär en inskränkning av den kommunala självstyrelsen

Mot bakgrund av att de flesta kommuner redan i dag bedriver ett brottsförebyggande arbete kan lagstiftning anses vara en onödigt kraftfull åtgärd. Staten har olika styrinstrument till sitt förfogande och när det gäller kommunsektorn brukar man tala om regelstyrning, ekonomistyrning, kontrollstyrning, kunskapsstyrning, styrning med mål och inriktningsdokument samt informell styrning. Ett alternativ till regelstyrning genom lagstiftning i detta sammanhang kan vara styrning med mål och inriktningsdokument. Med sådana kan man visa en politisk viljeinriktning eller prioritering och uppmana olika samhällsaktörer att bidra i arbetet. En struktur för stöd och uppföljning kan upprättas.[24] Sådan styrning är vanlig när det gäller kommunala och tvärsektoriella verksamheter där det finns behov av samverkan. Det gäller exempelvis för folkhälsoarbetet och jämställdhetspolitiken. Även inom det brottsförebyggande området

[23] Bet. 2017/2018:KU33 punkt 17, rskr. 2017/18:213.
[24] Statskontoret (2019).

har staten traditionellt sett styrt med mål och inriktningsdokument, såsom *Allas vårt ansvar* 1996 och *Tillsammans mot brott* 2017.

Med mål och inriktningsdokument skulle resultat som i viss mån är likvärdiga med den föreslagna lagstiftningen kunna uppnås. Ett annat alternativ är att regeringen och kommunsektorn ingår en överenskommelse rörande det brottsförebyggande arbetet. En sådan överenskommelse skulle kunna innehålla ett åtagande från kommunerna om att vidta vissa åtgärder samtidigt som staten genomför insatser som bidrar till genomförandet av dessa och det brottsförebyggande arbetet överlag.

Fördelen med styrning genom mål och inriktningsdokument eller genom en överenskommelse är givetvis att det inte skulle innebära en inskränkning av den kommunala självstyrelsen, men sådan styrning kan också ha andra förtjänster. Exempelvis skulle det inom ramen för detta kunna riktas resurser till de kommuner som har särskilda behov. Staten skulle inte behöva att i enlighet med finansieringsprincipen åta sig att ekonomiskt kompensera det brottsförebyggande arbete som i dag till stor del genomförs på frivillig basis. Resurser skulle i stället kunna användas för att stärka arbetet genom exempelvis riktade bidrag till kommuner med särskilda utmaningar. Genom sådan styrning kan ytterligare hänsyn tas till kommunernas olika förutsättningar och arbetssätt.

Det finns också skäl som talar emot sådana lösningar. Framför allt blir styrning genom mål och inriktningsdokument eller genom överenskommelser inte långsiktig och det blir svårare att säkerställa att det brottsförebyggande arbetet bedrivs effektivt. Det brottsförebyggande arbetets organisation och omfattning skulle fortsatt kunna skilja sig åt i olika delar av landet. Det skulle göra att förutsättningarna för olika statliga myndigheter att samverka med kommunerna inte med säkerhet kommer att förbättras. Sammantaget anser därför utredningen att den begränsade inskränkning av den kommunala självstyrelsen som det föreslagna ansvaret för brottsförebyggande arbete innebär är motiverad. Detta gäller i synnerhet med hänsyn till den effektivisering av det brottsförebyggande arbetet, i form av ökad effekt på målet minskad brottslighet och ökad trygghet i förhållande till de resurser som satsas, som lagstiftningen är tänkt att medföra.

15.10 Konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män

Utredningen bedömer att förslagen kan ha positiva konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män. Brottsligheten och dess konsekvenser är inte jämställt fördelade. Män är till exempel kraftigt överrepresenterade bland gärningspersoner. Av lagföringsstatistiken för 2019 framgår att 84 procent av alla personer som lagfördes för brott år 2019 var män.[25] När det gäller utsatthet för brott visar NTU att det finns skillnader mellan olika brottstyper kopplat till kön. Män är exempelvis betydligt mer utsatta för våldsbrott medan kvinnor är mer utsatta för hot och sexualbrott.[26] I trygghetsundersökningen beskriver däremot kvinnor att de är mer otrygga och de vidtar också mer begränsande åtgärder i sina liv med anledning av oron för brott. Det kan exempelvis innebära att man väljer en annan väg eller färdsätt på grund av oro för att utsättas för brott.

Ett förebyggande arbete som leder till minskad brottslighet och ökad trygghet kan mot denna bakgrund ha stora konsekvenser för jämställdheten. Ökad trygghet kan leda till att kvinnor och män ges mer lika förutsättningar att fritt röra sig i det offentliga rummet. Minskad brottslighet skulle också kunna leda till att vissa grupperingar som upprätthåller destruktiva manliga könsnormer, till exempel föreställningar om att manlighet är förknippat med våld och dominans, skulle försvagas eller upplösas. Förslagen skulle således kunna bidra till att det jämställdhetspolitiska målet att mäns våld mot kvinnor ska upphöra kan uppnås.

15.11 Övriga konsekvenser

15.11.1 Konsekvenser för möjligheten att nå de integrationspolitiska målen

Utredningen bedömer att förslagen kan få vissa konsekvenser för möjligheten att nå de integrationspolitiska målen om lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter för alla oavsett etnisk och kulturell bakgrund. Förslagen innebär att förutsättningarna för ett effektivt brottsförebyggande arbete stärks, vilket är till gagn för alla oavsett

[25] Brå (2020f). s. 5.
[26] Brå (2020a).

bakgrund. Däremot finns det vissa tydliga skillnader när det kommer till brottslighet mellan personer med svensk och utländsk bakgrund, det vill säga personer födda utanför Sverige eller med minst en av föräldrarna född utanför Sverige. Personer med utländsk bakgrund har allmänt sett fler riskfaktorer för brott än personer med svensk bakgrund genom att de till exempel har sämre socioekonomiska förutsättningar och i större utsträckning bor i brottsutsatta områden. En studie från 2013 visar att risken att misstänkas eller lagföras för brott är 1,4–1,6 gånger högre bland män med utländsk bakgrund i jämförelse med män med svensk bakgrund. Det är dock endast marginella skillnader om socioekonomiska och områdesfaktorer vägs in.[27]

Ett förebyggande arbete som reducerar vissa riskfaktorer skulle följaktligen kunna ha betydelse för personer med utländsk bakgrund. Personer med utländsk bakgrund utsätts också för vissa brott i större utsträckning än personer med svensk bakgrund. Det gäller i synnerhet för våldsbrott som misshandel.[28] Ett effektivt brottsförebyggande arbete skulle sammantaget kunna förbättra förutsättningarna att nå de integrationspolitiska målen.

15.11.2 Konsekvenser för barn och unga

Den 1 januari 2020 trädde lagen (2018:1197) om Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter i kraft, vilket bland annat innebär ett förtydligande av att domstolar och rättstillämpare ska beakta de rättigheter som följer av barnkonventionen och att ett mer barnrättsbaserat synsätt ska ha genomslag i all offentlig verksamhet.[29] Mot denna bakgrund är det också angeläget att statliga utredningar beaktar de eventuella konsekvenser som olika förslag kan ha för barn och unga.

Det är en stor andel av alla barn och unga som blir utsatta för eller vittne till brott. Enligt skolundersökningen om brott som genomfördes av Brå 2019 uppgav nästan hälften av eleverna i årskurs nio att de utsatts för stöld, misshandel, hot, rån eller sexualbrott vid minst ett tillfälle under de senaste tolv månaderna.[30] I den senaste nationella

[27] Brå (2019b). s. 24; Bäckman, O. m.fl. (2020), s91 ff.
[28] a.a.
[29] Prop. 2017/18:186.
[30] Brå (2020b). s. 9.

kartläggningen av våld uppgav också 14 procent av eleverna att de upplevt att en förälder eller motsvarande utövat psykiskt eller fysiskt våld mot en annan förälder.[31] Det är oftare barn under sex år som befinner sig i våldets direkta närhet.[32]

Brottslighet har en stor påverkan på barn och ungas levnadsvillkor. Barn som upplever våld i hemmet löper större risk än andra barn att utveckla symtom som ångest, nedstämdhet, posttraumatisk stress och andra beteendeproblem. Det är också vanligare att de i en vuxenrelation senare i livet upplever eller utsätter andra för våld. Av skolundersökningen framgår att bland de elever som uppger att de utsatts för brott är det en stor andel som undvikit aktiviteter, platser eller personer till följd av oro för att utsättas för brott. Det förekommer även att unga håller sig borta från skolan på grund av oro för att utsättas för brott, och därmed kan brottsutsatta ungas levnadsvillkor påverkas på lång sikt. Unga som dras in i brottslighet tenderar också att utveckla eller fördjupa flera destruktiva beteende såsom missbruk av narkotika, alkohol eller frånvaro från skolan, vilket ytterligare kan försämra deras levnadsvillkor.

Sammantaget kan ett arbete som förebygger att barn och unga begår eller utsätts för brott ge flera positiva konsekvenser för dem själva och för samhället i stort. Det kan också bidra till uppfyllandet av den del av målet för barnrättspolitiken som handlar om att barn och unga ska respekteras och ges möjlighet till utveckling och trygghet.[33]

15.11.3 Andra konsekvenser

Utöver de konsekvenser som redogjorts för ovan bedöms förslagen inte få några effekter på tillgången till offentlig service i olika delar av landet, för bostadsbyggandet eller för möjligheten att nå klimatmålen. Eftersom lagförslaget inte förutsätter ett informationsutbyte avseende uppgifter om enskilda individer får det inte på så sätt konsekvenser för den personliga integriteten. Sådana konsekvenser kan emellertid inte uteslutas om möjligheterna att utbyta information utökas framöver, se även avsnitt 11.3.1 och 12.5.

[31] Jernbro, C, Janson, S. (2017). s. 25.
[32] Prop. 2020/21:170, s. 10.
[33] Prop. 2002/03:1.

16 Ikraftträdande

Förslag: Den nya lagen ska träda i kraft den 1 januari 2024 i fråga om krav på beslut om åtgärdsplan och i övrigt den 1 januari 2023.

Den nya lagen bör träda i kraft så snart som möjligt. Liksom vid de flesta typer av reformer bör det emellertid finnas viss tid mellan att beslut fattas och att bestämmelserna träder i kraft. Med hänsyn till den tid som kan beräknas gå åt för remissförfarandet, beredningen inom Regeringskansliet, riksdagsbehandlingen samt förberedelser hos olika aktörer bör de nya bestämmelserna kunna träda i kraft den 1 januari 2023. Denna tidpunkt bör ge utrymme för de olika stegen i lagstiftningsprocessen samt tid till förberedelser hos kommuner och övriga aktörer som påverkas av förslaget.

Den föreslagna lagen påverkar kommunernas sätt att arbeta och ställer krav på viss organisation. Det är därför angeläget att kommunerna får tid på sig att se över sina rutiner och ställa om verksamheten. Som redogjorts för tidigare i betänkandet pågår det på flera håll i landet ett brottsförebyggande arbete. Vissa kommuner har ett väl utvecklat och systematiskt arbetssätt samt en särskild organisation för arbetet som helt eller delvis uppfyller kraven i den föreslagna lagen. I andra kommuner har arbetet precis påbörjats eller är under utveckling. Detta innebär att det kommer att behövas olika lång tid för olika kommuner att förbereda sig. Utredningen anser att lagen ska börja tillämpas i hela landet samtidigt. Därför bör de kommuner som behöver längre tid för förberedelser utgöra utgångspunkten för bedömningen av vad som är en lämplig tidpunkt för den föreslagna lagens ikraftträdande. Den angivna tidpunkten bör ge dessa kommuner rimlig tid på sig att till exempel förbereda inrättandet av en samordningsfunktion, rekrytera personal till denna

och i övrigt anpassa sin verksamhet och organisation efter den föreslagna lagens krav.

Utredningen gör bedömningen att den valda tidpunkten också bör ge Brå tid för att genomföra de föreslagna uppdragen om utformningen av ett uppföljningssystem, se avsnitt 11.5, samt om kartläggning och analys av kommunernas behov av strategiskt stöd, se avsnitt 12.2.1 samt därefter anpassa sitt arbete och sin verksamhet utifrån hur dessa uppgifter för myndigheten slutligen kommer att utformas. Likaså torde tiden medge utrymme för såväl Brå som länsstyrelserna att förbereda och genomföra eventuella informationsinsatser och övriga nödvändiga förberedelser med anledning av den nya lagen. Utredningens bedömning utgör endast en grov uppskattning av den tid som rimligen bör ges för den fortsatta beredningen av förslagen och förberedelser inför lagens ikraftträdande. En mer detaljerad tidsplan över vilka delar av förslagen som faktiskt bör genomföras före ikraftträdandet och med vilken ambitionsnivå är dock frågor som måste bedömas i samband med ställningstaganden till den fortsatta hanteringen av utredningens förslag.

När det gäller bestämmelsen om krav på beslut om åtgärdsplan anser utredningen att denna inte behöver träda ikraft före den 1 januari 2024. Eftersom beslutet om en åtgärdsplan enligt förslaget förutsätter att det finns en lägesbild som underlag för beslutet måste kommunerna ges utrymme att ta fram en sådan lägesbild. Utredningen gör bedömningen att ett år från ikraftträdandet i övrigt utgör tillräckligt med tid för ett sådant arbete. För de kommuner som kan och vill finns inget hinder för att besluta om en åtgärdsplan tidigare än så.

17 Författningskommentar

17.1 Förslaget till lag om kommuners ansvar för brottsförebyggande arbete

Lagens syfte och tillämpningsområde

1 §

I denna lag finns bestämmelser om kommuners ansvar för brottsförebyggande arbete.

Paragrafen anger lagens tillämpningsområde. Övervägandena finns i avsnitt 11.1.

Bestämmelsen klargör att lagen endast gäller för kommuner.

2 §

Kommuner ska bidra till att samhällets samlade brottsförebyggande arbete bedrivs på ett effektivt sätt genom att fullgöra de uppgifter som följer av denna lag.

Paragrafen ger uttryck för att kommunernas brottsförebyggande arbete utgör en del i det samlade brottsförebyggande arbetet som bedrivs i samhället. Övervägandena finns främst i avsnitt 10.2 och 11.1.

Bestämmelsen innebär ett tydliggörande av kommunernas roll i samhällets brottsförebyggande arbete i allmänhet och i det lokala arbetet i synnerhet. Tydliggörandet består i att kommunerna ska arbeta och ta ansvar på ett i lagen närmare angivet sätt vilket ska bidra till att samhällets samlade brottsförebyggande arbete bedrivs effektivt. Med effektivt arbete avses att de resurser som satsas, i form av tid och pengar, ger så stor effekt som möjligt i förhållande till det mål som

gäller, i det här fallet att minska brottsligheten och öka människors trygghet.

3 §

Bestämmelserna i denna lag syftar till att säkerställa att kommuner utifrån ett kunskapsbaserat underlag tar ställning till behovet av brottsförebyggande åtgärder och skapar förutsättningar för samordning av det brottsförebyggande arbetet inom kommunen.

I paragrafen anges det övergripande syftet med lagen. Övervägandena finns i avsnitt 11.2

Av paragrafen framgår att lagen har flera syften. Det handlar dels om att säkerställa att kommunerna tar ställning till behovet av brottsförebyggande åtgärder utifrån ett kunskapsbaserat underlag, dels att kommunerna skapar förutsättningar för samordning av det brottsförebyggande arbetet inom kommunen.

Det centrala för det första syftet är att ställningstagandet görs utifrån ett underlag byggt på fakta så att adekvata åtgärder kan planeras och vidtas. Ett sådant underlag tas fram inom ramen för ett strukturerat och systematiskt arbetssätt, beskriver en problembild utifrån såväl kvantitativ som kvalitativ data samt utgår, så långt som möjligt, från kunskap om vad som är verkningsfullt när det gäller att förebygga brott.

Det andra syftet tar sikte såväl på behovet av intern samordning inom kommunens organisation och mellan dess olika verksamheter som med insatser som vidtas eller kan vidtas av andra aktörer inom kommunens geografiska område. Med samordning avses att så långt möjligt säkerställa att det brottsförebyggande arbetets olika resurser tas tillvara och är koordinerade med varandra.

Lägesbild och åtgärdsplan

4 §

Kommuner ska ta fram en lägesbild som beskriver brottsligheten och dess konsekvenser inom kommunens geografiska område. Lägesbilden ska innehålla

1. en kartläggning av brottslighetens art, omfattning och konsekvenser,
2. en analys av kartläggningens resultat, samt
3. annan information av betydelse.

I paragrafen regleras kommuners ansvar att kartlägga den lokala brottsligheten och dess konsekvenser, genomföra en analys och komplettera resultatet med annan information av betydelse samt sammanställa allt i en lägesbild. Övervägandena finns i avsnitt 11.3.1.

Lägesbilden ska omfatta brottsligheten och dess konsekvenser inom kommunens geografiska område. Det innebär att skyldigheten begränsas till att avse identifierad brottslighet som förekommer inom kommunens gränser. Begränsningen ger uttryck för en lägsta nivå eller ram att utgå från. Bestämmelsen utgör inte något undantag från den så kallade lokaliseringsprincipen i 2 kap. 1 § kommunallagen (2017:725). Detta hindrar dock inte att lägesbilden omfattar brottslighet som är kommunöverskridande under förutsättning att denna förekommer även i den egna kommunen.

Lägesbilden ska utgöra ett underlag för planering och genomförande av åtgärder som kan förebygga brott och därmed leda till minskad brottslighet. Bestämmelsen innebär inte ett krav på en uttömmande och fullständig beskrivning av all brottslighet som förekommer inom kommunens gränser.

I *punkten 1* anges att lägesbilden ska innehålla en kartläggning av brottslighetens art, omfattning och konsekvenser. Det finns flera olika källor för att få fram uppgifter eller information om brottslighetens art och omfattning. Den officiella kriminalstatistiken som tas fram av Brå eller statistik som tas fram av andra myndigheter såsom Polismyndigheten kan kompletteras med såväl statistik som återfinns inom kommunens egen organisation som hos andra myndigheter. Brottslighetens konsekvenser kan till exempel handla om ekonomiska konsekvenser eller uppgifter om kommuninvånarnas upplevelser av trygghet.

Utöver statistisk och kvantitativa data kan kartläggningen även innefatta kvalitativa data eller information från individer, grupper och aktörer som har viktiga kunskaper och erfarenheter att förmedla.

I *punkten 2* anges att en analys av kartläggningsresultatet ska genomföras. Kravet på analys innebär att bedömningar ska göras av varför den brottslighet som identifierats i kartläggningen enligt punkten 1 förekommer. Analysen tar därmed framför allt sikte på

att identifiera bakomliggande orsaker till och förutsättningar för den brottslighet som kartläggningens resultat visar. Den kan även avse en närmare bedömning av de konsekvenser som identifierats, till exempel vilka ytterligare faktorer som har betydelse för den otrygghet som eventuellt konstaterats. En analys kan också innehålla en redogörelse för utvecklingen av kommunens brottslighet över tid och genom beskrivningar av risker för framtida brottsproblem kan även sådana problem som inte utgör brott i straffrättslig mening, till exempel ordningsstörningar, inkluderas.

I *punkten 3* anges att lägesbilden även ska innehålla annan information av betydelse. Med detta avses att kartläggningen och analysen enligt de första två punkterna ska kompletteras med annan information. Det kan handla om allt från allmän information om kommunen, dess verksamheter och dess befolkning, till möjligheten att tillvarata engagemang och kunskap från särskilda grupper eller aktörer i det lokala samhället. Att inventera vilka verksamheter – interna eller externa – som kan vara berörda och ha möjlighet att bidra i det brottsförebyggande arbetet kan också ingå. Syftet med lägesbilden är avgörande för vilken information som är av betydelse. Det innebär att all information som behövs för att kunna ta ställning till behovet av brottsförebyggande åtgärder från kommunens sida bör ingå.

Arbetet med lägesbilden innebär att kommuner behöver samarbeta med andra aktörer som verkar i kommunen och bestämmelsen har därför viss koppling till samordningsansvaret som regleras i 9 §.

5 §

Kommuner ska, med lägesbilden enligt 4 § som underlag, besluta om en plan för vilka åtgärder som kommunen avser att vidta för att förebygga brott.

Paragrafen innehåller en skyldighet för kommuner att besluta om en plan för brottsförebyggande åtgärder. Övervägandena finns i avsnitt 8.1, 11.2 och 11.3.2.

Bestämmelsen anger att kommunen med lägesbilden som underlag ska besluta om en åtgärdsplan som visar vilka åtgärder kommunen avser att vidta för att förebygga de brottsproblem som identifierats. Bestämmelsen anger inte hur åtgärdsplanen ska beslutas. Det innebär

att åtgärdsplanen ska beslutas på det sätt kommunen bestämmer inom de ramar som allmänt gäller för kommunal verksamhet enligt kommunallagen.

6 §

Kommuner ska minst vartannat år uppdatera lägesbilden enligt 4 § och följa upp åtgärdsplanen enligt 5 §.

Paragrafen anger med vilket intervall kommuner ska följa upp sin lägesbild och åtgärdsplan enligt 4 och 5 §§. Övervägandena finns i avsnitt 11.3.3.

Bestämmelsen föreskriver att kommuner är skyldiga att minst vartannat år uppdatera lägesbilden och genomföra en uppföljning av åtgärdsplanen. Bestämmelsen innebär inte något hinder mot att uppdatering och uppföljning görs oftare än vartannat år.

7 §

Arbetet med lägesbild och åtgärdsplan enligt 4 och 5 §§ bör i den utsträckning som det är möjligt och lämpligt integreras med analys- och planeringsarbete som sker i enlighet med annan författning.

Paragrafen anger att arbetet bör integreras med annat författningsreglerat analys- och planeringsarbete när det är möjligt och lämpligt. Övervägandena finns i avsnitt 11.3.2.

Kommunerna är enligt flera författningar skyldiga att ta fram olika typer av analys- och planeringsdokument. Exempel på relevanta författningar är plan- och bygglagen (2010:900), skollagen (2010:800), lagen (2003:778) om skydd mot olyckor, lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap och förordningen (2015:502) om viss samverkan om unga och nyanlända. Bestämmelsen innebär att skyldigheten att ta fram en lägesbild och besluta en åtgärdsplan enligt 4 och 5 §§ i lagen bör samordnas med liknande skyldigheter i den utsträckning det är möjligt och lämpligt utifrån den enskilda kommunens förutsättningar.

Kommuners ansvar för samordning

8 §

Kommuner ska inom sitt geografiska område ta ett ansvar för samordningen av det brottsförebyggande arbetet genom att verka för att

1. skriftliga överenskommelser om samverkan ingås med relevanta aktörer, och

2. strategiska brottsförebyggande frågor hanteras i ett särskilt forum (strategiskt råd).

Paragrafen ålägger kommunerna ett visst ansvar för samordningen av det brottsförebyggande arbetet inom kommunens gränser. Övervägandena finns i avsnitt 11.3.4.

Bestämmelsen ger uttryck för att kommunen ska vara drivande i arbetet med att uppnå samordning genom samverkan inom kommunens geografiska område. Ansvaret innebär att kommunerna aktivt ska arbeta för en gemensam inriktning för det lokala brottsförebyggande arbetet och se till att det finns nödvändiga strukturer för samverkan genom att bjuda in och uppmuntra andra aktörer som kan bidra att delta i arbetet. Bestämmelsen innebär inte någon begränsning av andra aktörers reglerade ansvar och ger inte heller kommunen mandat att bestämma över andra aktörer.

Samordningsansvaret består av två delar. Enligt *punkten 1* ska kommuner verka för att skriftliga överenskommelser om samverkan ingås med relevanta aktörer till exempel statliga myndigheter, regioner, det civila samhällets organisationer och aktörer inom näringslivet. Med begreppet relevanta tydliggörs att det inte är fråga om att ingå överenskommelser med alla tänkbara aktörer som kan vara berörda utan det krävs någon form av kvalificering för aktörens relevans. Först och främst handlar det om aktörer med vilka samverkan är särskilt omfattande eller angelägen. Det kan även vara fråga om aktörer med verksamheter inom ett område som är särskilt drabbat av viss brottslighet. Aktörer som har en särskild roll eller uppgift kopplad till viss typ av brottslighet eller vissa målgrupper såsom unga på väg in i kriminalitet eller personer som vill lämna en kriminell bana utgör ytterligare exempel.

Enligt *punkten 2* ska kommunen verka för att strategiska brottsförebyggande frågor hanteras i ett forum – ett strategiskt råd. Rådet ska utgöra ett forum för dialog mellan de aktörer som är närmast

berörda. Brottsligheten och dess konsekvenser samt behovet av åtgärder liksom behovet av samordning och samverkan är exempel på centrala frågor för den strategiska dialogen. Bestämmelsen tar sikte på strategiska frågor men hindrar inte dialog i mer operativa frågor. Vid samverkan och dialog i individärenden gäller regleringen om sekretess och dataskydd på sedvanligt sätt.

9 §

En överenskommelse om samverkan enligt 8 § 1 ska särskilt innehålla uppgifter om med vilka syften och inom vilka områden som samverkan ska ske.

Paragrafen innehåller en beskrivning av vad en överenskommelse om samverkan ska innehålla. Övervägandena finns i avsnitt 11.3.4.

Bestämmelsen anger att en överenskommelse särskilt ska innehålla vissa uppgifter om syftet med samverkan och inom vilka områden den ska ske. Bestämmelsen anvisar en miniminivå för innehållet i en överenskommelse. Det finns inte något hinder mot att ange andra uppgifter som kan vara relevanta att ha med, till exempel om parternas roller och mandat eller målsättningar för arbetet.

10 §

Ett strategiskt råd enligt 8 § 2 ska ledas av kommunen. Rådet bör bestå av representanter för ledningsfunktioner hos de aktörer som ingår i rådet.

Paragrafen reglerar kommuners ledningsansvar för ett strategiskt råd. Övervägandena finns i avsnitt 11.3.4.

Av bestämmelsen framgår att det ankommer på kommunen att leda det strategiska rådet. Detta är en del av samordningsansvaret enligt 9 §. Andra meningen är en målsättningsbestämmelse och anger att kommunen bör sträva efter att övriga aktörer som ingår i det strategiska rådet deltar med representanter med ledande befattningar.

Samordningsfunktion

11 §

I varje kommun ska det finnas en särskild samordningsfunktion för brottsförebyggande frågor.

Paragrafen innehåller krav på viss organisation. Övervägandena finns i avsnitt 11.3.5.

Bestämmelsen innebär att varje kommun är skyldig att ha en särskild samordningsfunktion för brottsförebyggande frågor. Regleringen anger inte hur funktionen ska bemannas eller hur den i övrigt ska utformas. Sådana frågor är upp till varje kommun att bestämma utifrån behov och förutsättningar i övrigt. Det finns inte något hinder mot att kravet på en samordningsfunktion fullgörs genom någon form av kommunal samverkan.

12 §

Samordningsfunktionen ska särskilt

1. samordna och stödja genomförandet av kommunens arbete enligt denna lag,

2. utgöra kommunens kontaktpunkt i förhållande till externa aktörer, och

3. bidra till att information om det brottsförebyggande arbetet sprids till kommunens invånare och andra som kan ha intresse eller behov av den.

Paragrafen innehåller en beskrivning av vissa arbetsuppgifter för samordningsfunktionen. Övervägandena finns i avsnitt 11.3.5.

I bestämmelsen finns en uppräkning av samordningsfunktionens lagstadgade uppgifter. Detta innebär inte något hinder mot att funktionen tillförs ytterligare uppgifter.

I *punkten 1* anges att funktionen ska samordna och stödja genomförandet av kommunens arbete enligt lagen. Med detta avses att koordinera och hålla samman arbetet med att genomföra lagens krav på att ta fram en lägesbild, formulera en åtgärdsplan, följa upp arbetet och ta ett ansvar för samordningen av det lokala brottsförebyggande arbetet. Uppgiften innebär till exempel att skapa förutsättningar som

främjar den interna samordningen mellan kommunens olika verksamheter, bidra till kunskapsuppbyggnad och kompetensförsörjning internt inom kommunen samt skapa stödjande strukturer såsom att ta fram rutiner eller hjälpmedel som underlättar arbetet.

Enligt *punkten 2* ska samordningsfunktionen utgöra kontaktpunkt för externa aktörer. Bestämmelsen innebär att det ska finnas en kontaktväg in och ut från kommunen när det gäller brottsförebyggande frågor.

I *punkten 3*, anges att samordningsfunktionen särskilt ska bidra till spridning av information till såväl kommuninvånare som andra aktörer. Med detta avses att berörda ska ges korrekt information om brottsligheten i kommunen och det brottsförebyggande arbete som bedrivs.

Kommunledning

13 §

Kommunstyrelsen, eller den nämnd som kommunfullmäktige beslutar, ansvarar för ledningen av kommunens brottsförebyggande arbete och för att kontinuerligt rapportera om det brottsförebyggande arbetet till kommunfullmäktige.

Paragrafen anger vem som ansvarar för ledningen av det brottsförebyggande arbetet i kommunen. Övervägandena finns i avsnitt 11.3.6.

Bestämmelsen innebär att det som utgångspunkt bör vara kommunstyrelsen som ansvarar för uppgifterna enligt denna lag men att fullmäktige enligt 6 kap. 2 § kommunallagen kan bestämma att en annan nämnd ska fullgöra ansvaret enligt lagen.

Av bestämmelsen framgår vidare att fullmäktige ska få regelbunden information om brottsproblemen i kommunen och om det arbete som bedrivs, till exempel om vilka konkreta aktiviteter som planeras och genomförs.

Referenser

Propositioner

Prop. 1973:1, *Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen angående statsverkets tillstånd och behov under budgetåret 1973/74* bilaga 4.

Prop. 1973:90, *Kungl. Maj:ts proposition med förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning m.m.*

Prop. 1979/80:1 *om Socialtjänsten.*

Prop. 1983/84:111 *med förslag till polislag m.m.*

Prop. 1985/86:1 *med förslag till ny plan- och bygglag.*

Prop. 1991/92:150 *med förslag om slutlig reglering av statsbudgeten för budgetåret 1992/93, m.m.*

Prop. 1997/98:165, *Utveckling och rättvisa – en politik för storstaden på 2000-talet.*

Prop. 2002/03:1, *Budgetproposition för 2003.*

Prop. 2009/10:55, *En politik för det civila samhället.*

Prop. 2009/10:80, *En reformerad grundlag.*

Prop. 2009/10:165, *Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet.*

Prop. 2009/10:170, *En enklare plan- och bygglag.*

Prop. 2016/17:180, *En modern och rättssäker förvaltning – ny förvaltningslag.*

Prop. 2017/18:151, *En generell rätt till kommunal avtalssamverkan.*

Prop. 2017/18:186, *Inkorporering av FN:s konvention om barnets rättigheter.*

Prop. 2017/18:249, *God och jämlik hälsa – en utvecklad folkhälsopolitik.*

Prop. 2019/20:188, *Sveriges genomförande av Agenda 2030.*

Prop. 2020/21:132, *En förnyad strategi för politiken avseende alkohol, narkotika, dopning, tobak och nikotin samt spel om pengar 2021-2025.*

Prop. 2020/21:163, *Förebyggande av våld i nära relationer.*

Prop. 2020/21:170, *Barn som bevittnar brott.*

Statens offentliga utredningar (SOU)

SOU 1994:122, *Trygghet mot brott i lokalsamhället.*

SOU 1995:146, *Trygghet mot brott – rollfördelning och samverkan*.

SOU 1999:61, *Brottsförebyggande arbete i landets kommuner.*

SOU 2004:100, *Förslag om en tydligare och effektivare tillsyn.*

SOU 2011:35, *Bättre insatser vid missbruk och beroende.*

SOU 2017:112, *Ett fönster av möjligheter – stärkt barnrättsperspektiv för barn i skyddat boende.*

SOU 2018:37, *Att bryta ett våldsamt beteende – återfallsförebyggande insatser för män som utsätter närstående för våld.*

SOU 2019:13, *Agenda 2030 och Sverige: Världens utmaning – världens möjlighet.*

SOU 2020:8, *Starkare kommuner – med kapacitet att klara välfärds-uppdraget.*

SOU 2020:46, *En gemensam angelägenhet.*

SOU 2020:47, *Hållbar socialtjänst – En ny socialtjänstlag.*

SOU 2021:11, *Bättre möjligheter för elever att nå kunskapskraven.*

SOU 2021:25, *Struktur för ökad motståndskraft.*

SOU 2021:38, *En ny lag om ordningsvakter m.m.*

Departementsserien (Ds)

Ds 1996:59, *Allas vårt ansvar – ett nationellt brottsförebyggande program.*

Ds 2020:20, *Översyn av lagstiftningen om flyttning av fordon m.m.*

Ds 2021:13, *Nationell plan för trygghet och studiero*.

Kommittédirektiv

Dir. 1996:48, *Genomförandet av det nationella brottsförebyggande programmet.*

Dir. 1998:31, *Tilläggsdirektiv till Kommittén för brottsförebyggande arbete.*

Dir. 2019:103, *Förbättrade åtgärder när barn misstänks för brott.*

Dir. 2020:17, *En nationell samordnare för Agenda 2030.*

Dir. 2020:32, *En parlamentarisk trygghetsberedning.*

Dir. 2020:68, *Samordnade insatser vid samsjuklighet i form av missbruk och beroende och annan psykiatrisk diagnos eller närliggande tillstånd.*

Utskottsbetänkanden

Justitieutskottets betänkande 2016/17:JuU21 punkt 2, rskr. 2016/17:224, *Unga lagöverträdare*.

Justitieutskottets betänkande 2020/21:JuU17, *Redovisning av åtgärder i enlighet med målsättningarna i det nationella brottsförebyggande programmet Tillsammans mot brott*.

Finansutskottets betänkande 2020/21:FiU28, *Sveriges genomförande av Agenda 2030*.

Kulturutskottets betänkande 2017/18:KU33 punkt 17, rskr. 2017/18:213, *Kommunala och regionala frågor*.

Regeringsuppdrag

A2020/01734, *Uppdrag till Delegationen mot segregation och Statistiska centralbyrån att utveckla ett rikstäckande index.*

A2020/02651, *Uppdrag om sociala insatser i utsatta områden.*

Fi2021/00763, *Uppdrag att undersöka förutsättningarna för stärkt platssamverkan i Sverige.*

Ju2014/05328 och Ju2013/07422, *Uppdrag om utvärdering av arbetet med sociala insatsgrupper.*

Ju2015/06464, *Uppdrag till Brottsförebyggande rådet om förstärkt stöd och samordning av det brottsförebyggande arbetet.*

Ju2017/01526, *Uppdrag till Brottsförebyggande rådet att utveckla det nationella stödet och samordningen för brottsförebyggande arbete.*

Ju2018/02430, *Uppdrag till Kriminalvården om försöksverksamhet med inslussningsprogram.*

Ju2019/02027, Ju2010/02161, Ju2016/03810, Ju2018/03621 (delvis) och Ju2018/03622 (delvis), *Uppdrag att ta fram ett nationellt avhopparprogram.*

Ju2019/03304, *Uppdrag till Brottsförebyggande rådet om informationsdelning i arbetet för att förebygga brott.*

Ju2020/01660 och Ju2020/04577 (delvis), *Regleringsbrev för budgetåret 2021 avseende Brottsförebyggande rådet.*

Ju2020/04577 (delvis) Ju2020/00540, Ju2018/03329 m.fl., *Regleringsbrev för budgetåret 2021 avseende Polismyndigheten.*

S2019/04727 (delvis), *Ändring av uppdraget om öppna insatser utan samtycke*.

S2019/05315, *Regleringsbrev för budgetåret 2020 avseende Socialstyrelsen,* beslut den 19 december 2019.

S2020/01591 (delvis), *Uppdrag att fördela utvecklingsmedel och ge kompetensstöd för arbete mot våld i nära relationer m.m.*

S2020/06860, *Regleringsbrev för budgetåret 2020 avseende Socialstyrelsen,* ändringsbeslut den 10 oktober 2020.

S2020/09554, *Uppdrag till Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd att ta fram en handlingsplan för brottsförebyggande föräldraskapsstöd.*

U2017/01236, *Uppdrag att genomföra ett utvecklingsarbete för tidiga och samordnade insatser för barn och unga.*

U2020/00363, *Ändring av uppdraget att genomföra ett utvecklingsarbete för tidiga och samordnade insatser för barn och unga samt förlängd tid för uppdraget.*

Regeringens skrivelser och promemorior

A2012/00174, *Kommuner som ska omfattas av urbant utvecklingsarbete från 2012.*

A2020/02652, *Ett Sverige som håller ihop – Regeringens insatser för minskad segregation och goda livschanser för alla.*

Ju2014/05328 och Ju2013/07422, *Uppdrag om utvärdering av arbetet med sociala insatsgrupper.*

Ku2018/01462, *Regeringens långsiktiga strategi för att minska och motverka segregation.*

S2018/04678–1, *En nationell strategi för ett stärkt föräldraskapsstöd.*

Skr. 2009/10:79, *En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn.*

Skr. 2014/15:146, *Förebygga, förhindra och försvåra – den svenska strategin mot terrorism.*

Skr. 2016/17:10, *Makt, mål och myndighet – feministisk politik för en jämställd framtid.*

Skr. 2016/17:126, *Tillsammans mot brott.*

Skr. 2017/18:230, *Strategi för Levande städer – politik för en hållbar stadsutveckling.*

Skr. 2020/21:63, *Redovisning av åtgärder i enlighet med målsättningarna i det nationella brottsförebyggande programmet Tillsammans mot brott.*

Myndighetsrapporter, beslut m.m.

Agenda 2030-delegationen (2017), *I riktning mot en hållbar välfärd, Agenda 2030-delegationens nulägesbeskrivning och förslag till handlingsplan för genomförandet av Agenda 2030 för hållbar utveckling.*

Boverket (2019a), *Brottsförebyggande och trygghetsskapande perspektiv och åtgärder i samhällsbyggnadsprocessen*, Rapport 2019:20.

Boverket (2019b), *BID – en samverkansmodell mellan fastighetsägarna*, www.boverket.se/sv/samhallsplanering/stadsutveckling/brottsforebyggande-och-trygghetsskapande-atgarder/metoder/samverkansmodeller/bid/ [2021-04-18].

Boverket (2020), *PBL kunskapsbanken – en handbok om plan- och bygglagen,* www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/ [2021-04-18].

Brå (2012), *Samverka för att förebygga återfall i brott*, Idéskrift nr 20 om lokalt brottsförebyggande arbete.

Brå (2015), *Förstärkt stöd till – och samordning av – det lokala brottsförebyggande arbetet. Redovisning av ett regeringsuppdrag.*

Brå (2016a), *Kriminella nätverk och grupperingar, Polisers bild av maktstrukturer och marknader,* Rapport 2016:12.

Brå (2016b), *It-inslag i brottsligheten och rättsväsendets förmåga att hantera dem*, Rapport 2016:17.

Brå (2016c), *Insatser mot brott och otrygghet i socialt utsatta områden*, Rapport 2016:20.

Brå (2017a), *Brottsutvecklingen i Sverige fram till år 2015*, Rapport 2017:5.

Brå (2017b), *Kostnader för brott, En litteraturöversikt över metoder, resultat och utmaningar i forskningen om kostnader för brott*, Rapport 2017:8.

Brå (2017), *Nationellt och lokalt brottsförebyggande arbete. Milstolpar och exempel 1993 – 2016.*

Brå (2018a), *Utvecklingen i socialt utsatta områden i urban miljö 2006–2017*, *En rapport om utsatthet, otrygghet och förtroende utifrån Nationella trygghetsundersökningen*, Rapport 2018:9.

Brå (2018b), *Polisens arbete med medborgarlöften, Fallstudier från fyra områden i Sverige*, Rapport 2018:14.

Brå (2019a), *Dödligt våld i Sverige 1990–2017 Omfattning, utveckling och karaktär*, Rapport 2019:6.

Brå (2019b), *Nordiska studier om brottslighet bland personer med utländsk och inhemsk bakgrund. En kartläggande litteraturöversikt av publicerad forskning och statistik 2005–2019.*

Brå (2019c), *Brå rustar det brottsförebyggande arbetet i utsatta områden*, www.bra.se/om-bra/nytt-fran-bra/arkiv/press/2019-06-18-bra-rustar-det-brottsforebyggande-arbetet-i-utsatta-omraden.html [2020-07-22].

Brå (2020a), *Nationella trygghetsundersökningen 2020, Om utsatthet, otrygghet och förtroende*, Rapport 2020:8.

Brå (2020b), *Skolundersökningen om brott 2019*, Rapport 2020:11.

Brå (2020c), *Samordnade insatser för klienter med villkorlig frigivning, Utvärdering av Kriminalvårdens försöksverksamhet med inslussningsgrupper*, Rapport 2020:15.

Brå (2020d), *Det brottsförebyggande arbetet i Sverige, Nuläge och utvecklingsbehov 2020.*

Brå (2020e), *Kommunernas brottsförebyggande arbete och identifierade problem, En jämförelse mellan NTU och Brås enkät till samordnare i kommuner,* Kortanalys 4/2020.

Brå (2020f), *Kriminalstatistik 2019. Personer lagförda för brott. Slutlig statistik*.

Brå (2020g), *Samverkan i lokalt brottsförebyggande arbete, 3 uppl.*

Brå (2021a), Remissvar 2021-01-20, Dnr 0363/20.

Brå (2021b), *Informationsdelning mellan socialtjänst och polis, i brottsförebyggande arbete med barn och unga*, Rapport 2021:2.

Brå (2021c), *Det brottsförebyggande arbetet i Sverige. Nuläge och utvecklingsbehov 2021*.

Brå (2021d), *Situationell prevention,* www.bra.se/forebygga-brott/forebyggande-metoder/situationell-prevention.html [2021-04-18].

Brå (2021e), *Nationell nätverksstruktur för det brottsförebyggande arbetet,* www.bra.se/om-bra/pagaende-uppdrag-och-projekt/projekt/2021-04-13-nationell-natverksstruktur-for-det-brottsforebyggande-arbetet.html [2021-04-18].

Brå (2021f), *GVI (Sluta skjut),* www.bra.se/forebygga-brott/forebyggande-metoder/gvi-sluta-skjut.html [2021-04-16].

Brå (u.å.a), *Ekonomiskt stöd*, www.bra.se/forebygga-brott/ekonomiskt-stod.html [2021-01-12].

Brå (u.å.b), *Återfall i brott,* www.bra.se/forebygga-brott/forebyggande-utifran-amne/aterfall-i-brott.html [2020-07-28].

Center mot våldsbejakande extremism (2020), www.cve.se/om-cve/aktuellt/arkiv/nyhetsarkiv/2020-11-19-rad-fran-cve-till-kommuner.html [2021-05-26].

Delmos (2020), *Om segregation,* www.delmos.se/om-segregation/ [2021-03-02].

Ekonomistyrningsverket (2015), *Handledning för Personalkostnader. Redovisning av olika personalkostnader i statliga myndigheter.*

Finansdepartementet (2021), *Den hala tvålen, Verktyg och metoder för social hållbarhet i fysisk planering och stadsutveckling,* Fi2019:A, www.regeringen.se/rapporter/2021/04/den-hala-tvalen--verktyg-och-metoder-for-social-hallbar-i-fysisk-planering/ [2021-04-28].

Göteborgsregionen, FoU i Väst/GR (2015), *SSPF – Ett fokus på ungdomar i riskzon, En implementeringsutvärdering av samverkan mellan skola, socialtjänst, polis och fritid för att motverka kriminalitet och missbruk*, Rapport 2:2015.

Kriminalvården (2021), Remissvar 2021-01-27, KV 2020–14633.

Länsstyrelsen Stockholm (2020a), *Välj att sluta – En telefonlinje för personer som utövar våld i nära relationer, Slutrapport för en pilotverksamhet*, Rapport 2020:17.

Länsstyrelsen Stockholm (2020b), *Lönar det sig med våldsförebyggande arbete? Samhällsekonomisk analys av tvärsektoriellt främjande och förebyggande arbete i Botkyrka kommun,* Rapport 2020:24.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och Sveriges Kommuner och Landsting (2018), *Överenskommelse om kommunernas krisberedskap 2019–2022,* dnr 2018–09779 (MSB) 18/03101(SKL).

Polismyndigheten (2016), *Granskning av polisens brottsförebyggande arbete inom ramen för samverkansöverenskommelser,* Dnr A100.716/2015.

Polismyndigheten (2017), *Utsatta områden – Social ordning, kriminell struktur och utmaningar för polisen,* Nationella operativa avdelningen, Underrättelseenheten, dnr HD44/14 A203.023/2016.

Polismyndigheten (2018a), *Förslag på åtgärder för att bryta utvecklingen när det gäller allmän ordning och säkerhet framför allt med koppling till utsatta områden,* dnr. A598.518/2018.

Polismyndigheten (2018b), *Slutrapport Definitionerna av brottsförebyggande och trygghetsskapande arbete samt styrande dokument*, dnr A 841.321/2016, version 1.0.

Polismyndigheten (2019a), *Kriminell påverkan i lokalsamhället – En lägesbild för utvecklingen i utsatta områden,* Nationella operativa avdelningen, Underrättelseenheten, dnr A309.000/2018.

Polismyndigheten (2019b), *Myndighetsgemensam lägesbild om organiserad brottslighet* 2019, dnr A457.772/2019.

Polismyndigheten (2021), Remissvar 2021-01-29, A560.164/2020.

Polismyndigheten (u.å.), *Polisens volontärer,* https://polisen.se/om-polisen/bli-volontar/ [2021-05-27].

Riksrevisionen (2008), *Sänkta socialavgifter – för vem och till vilket pris?* (RiR 2008:16).

Riksrevisionen (2010), *Polisens brottsförebyggande arbete – har ambitionen uppnåtts?,* RiR 2010:23.

Riksrevisionen (2018), *Den kommunala finansieringsprincipen – tillämpas den ändamålsenligt?* RIR 2018:8.

Riksrevisionen (2020), *Rutavdraget – konsekvenser av reformen* (RiR 2020:2).

Skolverket (2018), *Redovisning av uppdrag att utvärdera det våldsförebyggande programmet Mentors in Violence Prevention* (2015:518).

Socialstyrelsen (2020a), *Bedöma risk och behov för barn och unga som begår brott eller har annat normbrytande beteende*, Kunskapsstöd för socialtjänsten.

Socialstyrelsen (2020b), *Delredovisning av plan för arbetet inom uppdraget kompetens och kvalitetsutveckling inom den sociala barn- och ungdomsvården*, 2020-03-24.

Statens beredning för medicinsk och social utvärdering (u.å.), *Communities that care (CTC),* www.sbu.se/sv/publikationer/interventionslista-sbu-databas/communities-that-care-ctc [2020-07-22].

Statistiska centralbyrån (2020), *Genomförandet av Agenda 2030 i Sverige, Statistisk lägesbild 2019,* reviderad mars 2020.

Statskontoret (2010), *Urban utveckling, En utvärdering av statliga myndigheters medverkan i de lokala partnerskapen,* Rapport 2010:20.

Statskontoret (2011), *Kommunalt självstyre och proportionalitet,* Rapport 2011:17.

Statskontoret (2019), *Utveckling av den statliga styrningen av kommuner och landsting – en analys,* 2019:2.

Statskontoret (2020a), *Agenda 2030 i myndigheter, kommuner och regioner,* Slutrapport 2020:15.

Statskontoret (2020b), *Utvärdering av satsningarna på Brottsförebyggande rådet,* 2020:13.

Statskontoret (2021), *Mäns våld mot kvinnor En analys av myndigheternas arbete med den nationella strategin*, 2021:3.

Stockholms stad (2021), *Trygghetsprogram 2020-2023*, https://start.stockholm/globalassets/start/om-stockholms-stad/politik-och-demokrati/styrdokument/trygghetsprogrammet-2020-2023.pdf [2021-05-05].

Säkerhetspolisen (2020), *Årsbok.*

Litteratur, rapporter, artiklar m.m.

Andershed, A-K. och Andershed, H. (2019), *Risk- och skyddsfaktorer för normbrytande beteende bland unga: Att använda teori och forskning i praktiken. I Barn och unga som begår brott eller riskerar att begå brott. Kunskapsstöd för socialtjänsten om att identifiera, utreda och bedöma behov,* Stockholm: Socialstyrelsen.

Andrée Löfholm, C., Olsson, T. och Sundell, K. (2014), *Utvärdering av multisystemisk terapi för ungdomar med allvarliga beteendeproblem.* Resultat efter fem år. Stockholm: Socialstyrelsen.

Berggren N-O, Johan Munck, *Polislagen, En kommentar*, Norstedts Juridik, Juno version 14, digitalt ISBN 9789139314264.

Bäckman, O., Estrada, F., Nilsson, A., Sivertsson, F. (2020*), Den ojämlika brottsligheten. Lagföringsutvecklingen i demografiska och socioekonomiska grupper 1973-2017,* Rapport 2020:1, Kriminologiska institutionen, Stockholms universitet.

Ceccato, V., Vasquez, L., Langefors, L., Canabarro, A., Petersson, R. (2019), *En trygg stadsmiljö: Teori och praktik för brottsförebyggande & trygghetsskapande åtgärder*. Stockholm: Institutionen för samhällsplanering och miljö, Kungliga Tekniska Högskolan.

Cohen, L. E., & Felson, M. (1979), *Social change and crime rate trends: A routine activity approach. American Sociological Review*, 44(4).

Didón, L. U. m.fl. (1 jan. 2020 JUNO), *Plan- och bygglagen (2010:900) En kommentar*, Digitalt ISBN 9139312857, Norstedts Juridik.

Embrace Safety AB (u.å.a), www.embrace-safety.se/ [2021-03-29].

Embrace Safety AB (u.å.b), *Hur och varför brottsförebyggande?*, www.embrace-safety.se/hur-varfor/ [2020-07-27].

Gerell, M., Hallin, P-O., Nilvall, K. & Westerdahl, S. (2020), *Att vända utvecklingen – från utsatta områden till trygghet och delaktighet,* Malmö University Publications in Urban Studies (MAIPUS 26).

Hultkrantz, L. (2015), *Sociala investeringsfonder i Sverige. Fakta och lärdomar. Stockholm,* SNS Förlag.

Ivert, A-K, Mellgren, C. och Nilsson J. (2020), *Processutvärdering av Sluta skjut,* Malmö universitet, FOU Rapport 2020:3.

Jernbro, C. och Janson, S. (2017), *Våld mot barn 2016. En nationell kartläggning*. Stockholm: Stiftelsen Allmänna Barnhuset.

Libak Pedersen, Maria, *Exit-forløb med rockere og bandemedlemmer Aftaler om exit under rammemodellen, 2.* Delrapport, Justitsministeriets forskningskontor, oktober 2016, ISBN: 978-87-93469-03-7.

Lundmark-Nilsson E., och Nilsson I. (2012), *Vänd dem inte ryggen, Socioekonomisk analys av destruktiva subkulturer*, Fryshuset.

Lundmark-Nilsson, E., Nilsson, I. (2013), *Intoleransens pris. En socioekonomisk analys av vit makt-rörelsen och Kungälvsmodellen.*

Nilsson I. och Wadeskog A. i samarbete med Skandia Idéer för livet och Akta huvudet, Hjärnskadeförbundet Hjärnkraft och Allmänna Arvsfonden (2012), *Gatuvåldets ekonomi, Ett kommunalt perspektiv.*

Nilsson, I. och Wadeskog, A. (2013), *Trygghetens värde – sociala risker ur ett ekonomiskt perspektiv.* Rapport 2013:05, Länsstyrelsen Dalarnas län.

Ramboll Management Consulting AB (2019), *Alkoholens samhällsekonomiska konsekvenser, En beskrivande samhällsekonomisk studie,* Stockholm.

Sarnecki, J. (2019), *Stöta på patrull – en ESO-rapport om polisens problemorienterade arbete,* Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi 2019:6.

Sarnecki, J. och Carlsson, C. (2021a), *Introduktion till kriminologi, Volym 1.* Studentlitteratur AB, Lund.

Sarnecki, J. och Carlsson, C. (2021b), *Introduktion till kriminologi, Volym 2.* Studentlitteratur AB, Lund.

Stiftelsen Tryggare Sverige (u.å.a), *Om BoTryggt2030,* www.botryggt.se/om-botryggt-2030/ [2020-07-27].

Stiftelsen Tryggare Sverige (u.å.b), *Om trygghet,* https://tryggaresverige.org/trygghet [2021-04-18].

Svenskt Näringsliv (2020), *Brottslighetens kostnader 2020.* Rapporten framtagen av HUI Research AB på uppdrag av Svenskt Näringsliv 2020.

Sveriges Kommuner och Landsting (2013), *Ta ett samlat grepp om trygghet och säkerhet.*

Sveriges Kommuner och Regioner (2019), *Kommunernas brottsförebyggande arbete kan lagregleras*, https://old-skr.skr.se/arkiv/aldrenyheter/arkiveradenyheter/kommunernasbrottsforebyggandearbetekanlagregleras.30676.html [2021-04-19].

Sveriges Kommuner och Regioner (2021a), *Personalen i siffror,* www.skr.se/ekonomijuridikstatistik/statistik/personalstatistik/personalenisiffror.850.html [2021-03-04].

Sveriges Kommuner och Regioner (2021b), *Kommunernas åtaganden,* www.skr.se/tjanster/kommunerochregioner/faktakommunerochregioner/kommunernasataganden.3683.html [2021-04-18].

Sveriges Kommuner och Regioner (2021c), *Nätverk,* www.skr.se/samhallsplaneringinfrastruktur/trygghetsakerhet/brottsforebyggande/natverk.1659.html [2021-04-18].

Sveriges Kommuner och Regioner (2021d), *Sociala insatsgrupper,* www.skr.se/samhallsplaneringinfrastruktur/trygghetsakerhet/brottsforebyggande/socialainsatsgrupper.648.html [2021-04-18].

Söderholm Carpelan, K., m.fl. (2008), *Insatser för unga lagöverträdare. En systematisk sammanställning av översikter om effekter på återfall i kriminalitet,* IMS. Institutet för utveckling av metoder i socialt arbete, november 2008, Socialstyrelsen.

Wikström, P-O. H. och Torstensson, M. (1997), *Lokalt brottsförebyggande arbete: organisation och inriktning*, Solna: Polishögskolan.

Wilson, J. Q., & Kelling, G. L. (1982), *Broken Windows*, Atlantic Monthly, 249, s. 29-38.

Övrigt

Danska regeringen (2018), *Aftale mellem Regeringen (Venstre, Liberal Alliance og Det Konservative Folkeparti), Socialdemokratiet og Dansk Folkeparti*, www.regeringen.dk/media/5475/aftaletekst-29-juni-2018.pdf [2021-03-04].

Danska Justitieministeriet (u.å.a), *Politi- og strafferetsafdelingen*, www.justitsministeriet.dk/ministeriet/departementet/politi-og-strafferetsafdelingen [2020-09-01].

Danska Justitieministeriet (u.å.b), *Implementering af aftale om reform af indsatsen mod ungdomskriinalitet – alle handlinger har konsekvenser*, www.justitsministeriet.dk/wp-content/uploads/2020/12/Ny-og-faelles-ramme-for-SSP-samarbejdet.pdf [2021-03-24].

Danska Socialstyrelsen, (2021), *SSP-uddannelse,* www.socialstyrelsen.dk/projekter-og-initiativer/unge/ssp-uddannelse [2021-03-24].

Det Kriminalpraeventive råd (u.å.a), *Organisationen*, https://dkr.dk/om-os/organisationen/ [2020-09-01].

Det Kriminalpraeventive råd (u.å.b), *SSP og forebyggelsesmodellen*, https://dkr.dk/lokalt-samarbejde/ssp-og-forebyggelsesmodellen/ [2020-09-01].

Det Kriminalpraeventive råd (u.å.c), *Lokalt samarbejde*, https://dkr.dk/lokalt-samarbejde/ [2020-08-19].

Finska Justitieministeriet (2016), Kriminalpolitiska avdelningen, *Trygga tillsammans Nationellt program för brottsförebyggande 2016–2020,* Justitieministeriets publikation 51/2016.

Finska Inrikesministeriet (2017), *Ett bra liv – En trygg vardag Statsrådets principbeslut om strategin för den inre säkerheten. 2017,* Inrikesministeriets publikationer 26/2017.

Finska Inrikesministeriet (2019a), *Enska. Polisens strategi för förebyggande verksamhet 2019–2023*, Inrikesministeriets publikation 2019:12.

Finska Inrikesministeriet (2019b), *Handbok för ankarverksamheten*, Inrikesministeriets publikationer 2019:21.

Norska Justis- og beredskapsdepartementet (2020), *Politimeldingen – et politi for fremtiden,* Meld. St. 29 (2019–2020).

Konfliktrådet (2015), Pressemelding fra Justisdepartementet, *Kompetansesenter for kriminalitetsforebygging*, https://konfliktraadet.no/kompetansesenter-for-kriminalitetsforebygging.5803992-314028.html [2020-08-31].

Konfliktrådet (u.å.a), *Om konfliktrådet,* konfliktraadet.no/om-konfliktraydet.311335.no.html [2020-08-31].

Konfliktrådet (u.å.b), *SLT og politiråd*, https://kriminalitetsforebygging.no/slt/politirad/ [2020-08-31].

Konfliktrådet (u.å.c), *SLT*, https://kriminalitetsforebygging.no/slt/ [2020-08-31].

Retsinformation.dk, *Bekendtgørelse af lov om rettens pleje*, *LBK nr 1445 af 29/09/2020*, www.retsinformation.dk/eli/lta/2020/1445 [2021-03-18].

VIVE (2019) – Viden till Velfaerd, Det nationelle Forsknings- Analysecenter for Velfaerd m.fl., *SSP-samarbejdet i det kriminalitetsforebyggende arbejde,* Rapport 28, e-ISBN: 978-87-7119-700-6.

Kommittédirektiv 2019:94

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 möj-

liggör 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 narkotikabrottslighet 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 brottsföre-

byggande 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 kommunpoliser och områdespoliser med uppdrag att samverka med kommunen och andra aktörer i lokalsamhället. För kommunerna har kommunpoliserna kommit att bli en tydlig kontaktyta mot Polismyndigheten. Kommu-

nerna 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. Ordningsvakter och trygghetsvärdar 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, t.ex. 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 förslagens 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.

Brottsligheten 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)

Utredningens externa kontakter

Kommunsektorn

Alvesta kommun

Aneby kommun

Arboga kommun

Botkyrka kommun

Bräcke kommun

Dorotea kommun

Falkenbergs kommun

Gislaveds kommun

Gnosjö kommun

Göteborgs stad, Angered

Hallstahammar kommun

Halmstads kommun

Hylte kommun

Härjedalens kommun

Jönköpings kommun

Kinda kommun

Krokoms kommun

Kungsbacka kommun

Köpings kommun

Laholms kommun
Linköpings kommun
Lycksele kommun
Malmö stad
Malå kommun
Mullsjö kommun
Nacka kommun
Nordmaling kommun
Norrtälje kommun
Norsjö kommun
Nässjö kommun
Ragunda kommun
Robertsfors kommun
Sala kommun
Sandvikens kommun
Skellefteå kommun
Skinnskattebergs kommun
Sorsele kommun
Stockholms stad
Storuman kommun
Strömsunds kommun
Sundsvalls kommun
Surahammars kommun
Sävsjö kommun
Södertälje kommun
Tranås kommun
Umeå kommun

Uppsala kommun

Vaggeryds kommun

Vetlanda kommun

Vindeln kommun

Västerås kommun

Ydre kommun

Åsele kommun

Östersunds kommun

Kommuner i Gävleborgs län (skriftlig inlaga)

Kommuner i Värmlands län (skriftlig inlaga)

Kommuner i Uppsala län (skriftlig inlaga)

Statliga myndigheter

Barnombudsmannen (referensgrupp)

Boverket (expertgrupp)

Brottsförebyggande rådet (expertgrupp)

Brottsoffermyndigheten (referensgrupp)

Delegationen mot segregation (referensgrupp)

Ekobrottsmyndigheten (referensgrupp)

Folkhälsomyndigheten (referensgrupp)

Jämställdhetsmyndigheten (referensgrupp)

Kriminalvården (expertgrupp)

Länsstyrelsen Dalarna (expertgrupp)

Länsstyrelsen Skåne (expertgrupp)

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (referensgrupp)

Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (referensgrupp)

Polismyndigheten (expertgrupp)

Skatteverket (referensgrupp)

Skolverket (expertgrupp)

Socialstyrelsen (expertgrupp)

Statens institutionsstyrelse (expertgrupp)

Statskontoret

Organisationer och nätverk

Brottsförebyggande rådets nätverk för regionala samordnare

Brottsofferjouren Sverige (referensgrupp)

En annan sida av Sverige (referensgrupp)

Fastighetsägarna (referensgrupp)

Fryshuset (referensgrupp)

Gårdstensbostäder, Göteborg

Idéburna skolors riksförbund (referensgrupp)

Kommuninvest

Mentor Sverige (referensgrupp)

MTR Nordic Group (referensgrupp)

Nationella rådet för järnvägs- och kollektivtrafikskydd (referensgrupp)

Nätverket för kommundirektörer, länsråd och regiondirektör i Sörmland

Nationellt nätverk för ANDTS-samordnare, Länsstyrelsen Västra Götalands län

Nätverk för brottsförebyggande samordnare vid länsstyrelserna

Riksidrottsförbundet (referensgrupp)

SKRs arbetsutskott

SKRs beredningsgrupp för samhällsbyggnad

SKRs beredningsgrupp för socialpolitik och individomsorg

SKRs nätverk för kommunalt brottsförebyggande (NKB)

SKRs nätverk för samhällsbyggnadschefer

SKRs nätverk för skolchefer

SKRs nätverk för socialchefer

SmåKom

Stiftelsen Tryggare Sverige (referensgrupp)

Stöldskyddsföreningen (referensgrupp)

Svensk Försäkring (referensgrupp)

Sveriges Allmännytta (referensgrupp)

Svenskt Näringsliv (referensgrupp)

Friskolornas riksförbund, Kriminellas Revansch I Samhället (KRIS), Kvinnors Byggforum, Svensk Handel och SäkerhetsBranschen har också bjudits in att delta i utredningens referensgrupp.

Forskare

Henrik Andershed, professor i psykologi och kriminologi, Örebro universitet.

Lina Berglund-Snodgrass, forskare och universitetslektor i fysisk planering, Blekinge tekniska högskola.

Vania Ceccato, professor i urban säkerhet vid Avdelningen för urbana och regionala studier, Kungliga Tekniska högskolan.

Per-Olof Hallin, professor i kulturgeografi, Malmö universitet.

Anders Hanberger, professor vid Centrum för utvärderingsforskning, inst. för tillämpad utbildningsvetenskap, Umeå universitet.

Jerzy Sarnecki, professor i allmän kriminologi, Stockholms universitet.

Susanne Strand, docent i kriminologi, Örebro universitet.

Marie Torstensson Levander, professor i hälsa och samhälle med inriktning mot kriminologi, Malmö universitet.

Michael Landzelius, docent vid Centrum för urban trygghet och samhällssäkerhet, Göteborgs universitet

Charlotta Thodelius, universitetslektor vid Centrum för urban trygghet och samhällssäkerhet, Göteborgs universitet

Gissur Erlingsson, professor vid Institutet för kultur och samhälle, Centrum för kommunstrategiska studier, Linköpings universitet

Enkätundersökning

Utdrag ur *Undersökningsrapport: Undersökning genomförd med webbenkät inom utredningen om kommunernas brottsförebyggande ansvar (Ju 2019:14)*.

Sammanfattning

Sweco har genomfört en statistisk undersökning med hjälp av en webbenkät på uppdrag av Regeringskansliets utredning, om kommunernas brottsförebyggande ansvar (JU 2019:14). Uppdraget syftade främst till att via enkäten belysa frågan om ett lagstadgat kommunalt ansvar för brottsförebyggande arbete ur ett beslutsfattarperspektiv.

Målpopulationen för undersökningen var kommunstyrelsens ordförande (KSO) i Sveriges alla kommuner. Det genomfördes en totalundersökning. Insamlingen fullföljdes mellan den 9 september 2020 till och med den 7 oktober 2020. Först skickade utredningen ut ett förbrev för att påannonsera undersökningen sen skickades mejl ut med en unik länk till enkäten. Av 290 kommuners KSO svarade 62 procent, alltså 179 stycken. De svarande kommunerna var representativt fördelade utifrån SKRs kommungruppsindelning på högsta nivå med tre kommungrupper.

En klar övervägande andel, 97 procent av KSO i kommunerna ansåg att de vidtar brottsförebyggande åtgärder i sin kommun. Av kommunerna var det 88 procent som hade en särskild organisation för det brottsförebyggande arbetet. Lite drygt sex av tio KSO svarade att de inte gör skillnad på en åtgärd om den har ett brottsförebyggande eller trygghetsskapande syfte.

På en femgradig skala var det 65 procent som svarade en fyra eller en femma, där en femma var att de bedömde att det brottsförebyggande arbetet var i allra högsta grad prioriterat i kommunen. Nästan alla KSO, 98 procent, svarade att kommunen har en etablerad extern samverkan kring brottsförebyggande frågor. Bland de som svarade att de inte tycker att den externa samverkan är tillräcklig lyftes brist på poliser, brist på resurser och svårigheter att få till samverkan mellan parterna som huvudorsaker.

Det stöd som främst lyftes fram som skulle kunna hjälpa kommunen i att utveckla sitt brottsförebyggande arbete var resurser i allmän mening. Samverkan både internt och extern samt kunskap om verkningsfulla åtgärder var också stöd som KSO bedömde skulle kunna utveckla kommunens brottsförebyggande arbete.

En stor andel av de svarande KSO deltar i beslut om vilka specifika brottsförebyggande åtgärder som deras kommun ska vidta, 87 procent svarade att de deltar i besluten om vilka brottsförebyggande åtgärder som kommunen ska genomföra. På en femgradig skala var det 59 procent som upplevde att de har i allra högsta grad eller strax lägre grad tillgång till fakta som behövs för att besluta om brottsförebyggande arbete i kommunen.

Många KSO hade övriga synpunkter eller medskick till utredningens arbete. De kunde grovt kategoriseras i ämnesområden som tog upp, polisen, resurser, ska det vara en kommunal fråga, samverkan samt regler, lagar och sekretess.

2.8 Enkäten

OM KOMMUNENS BROTTSFÖREBYGGANDE ARBETE

Med brottsförebyggande arbete avses oftast åtgärder för att påverka människors benägenhet att begå brott eller begränsa tillfällena att begå brott. Vidtar ni sådana åtgärder i din kommun?

Ja ☐

Nej ☐

Vet inte ☐

Har ni i din kommun en särskild organisation till exempel en samordningsfunktion för det brottsförebyggande arbetet?

Ja ☐

Nej ☐

Vet inte ☐

Det finns inga enhetliga definitioner av begreppen brottsförebyggande och trygghetsskapande arbete. Gör ni skillnad på om en åtgärd har ett brottsförebyggande eller trygghetsskapande syfte?

Ja ☐

Nej ☐

Vet inte ☐

OM PRIORITET

I vilken utsträckning anser du att din kommun prioriterar brottsförebyggande arbete?

1 Inte alls prioriterat	2	3	4	5 I allra högsta grad prioriterat	Kan inte bedömma
☐	☐	☐	☐	☐	☐

OM SAMVERKAN

Har ni i din kommun en etablerad extern samverkan (till exempel med Polisen, näringslivet, föreningslivet) kring brottsförebyggande frågor?

Ja ☐

Nej ☐

Vet inte ☐

OM SAMVERKAN

Utveckla gärna vilka utmaningar eller problem som finns angående extern samverkan kring brottsförebyggande frågor.

_____

_____

_____

OM SAMVERKAN

Anser du att den externa samverkan är tillräcklig?

Ja ☐

Nej ☐

Vet inte ☐

OM SAMVERKAN

Utveckla gärna varför du tycker att den externa samverkan inte är tillräcklig.

_____

_____

_____

OM STÖD

Vilket/vilka stöd bedömer du skulle hjälpa din kommun att utveckla ert brottsförebyggande arbete?

Fler svarsalternativ kan väljas.

Arbetsmetoder (sätt att arbeta med brottsförebyggande frågor) ☐

Statistik och data ☐

IT-verktyg ☐

Kunskap om verkningsfulla åtgärder ☐

Kompetensutveckling (t.ex. utbildningar, kurser eller andra former av kunskapsförmedling) ☐

Utvärdering (t.ex. av arbetssätt, vidtagna åtgärder eller organisation) Samverkan (intern och extern) ☐

Samverkan (intern och extern)	☐
Kommunikation	☐
Resurser	☐
Annat stöd – ange gärna vad:	☐_____

OM DIN ROLL I KOMMUNENS BROTTSFÖREBYGGANDE ARBETE

Deltar du i ett lokalt brottsförebyggande råd eller annat strategiskt råd där brottsförebyggande frågor behandlas?

Ja ☐

Nej ☐

Deltar du i beslut om vilka specifika brottsförebyggande åtgärder som din kommun ska vidta?

Ja ☐

Nej ☐

I vilken grad upplever du att du har tillgång till fakta som behövs för att besluta om brottsförebyggande arbete i din kommun?

1 Inte alls prioriterat	2	3	4	5 I allra högsta grad prioriterat	Kan inte bedömma
☐	☐	☐	☐	☐	☐

OM DIN ROLL I KOMMUNENS BROTTSFÖREBYGGANDE ARBETE

Kommentera/exemplifiera gärna vilken typ av fakta du upplever att du saknar.

_____

_____

_____

ÖVRIGT

Har du några övriga synpunkter eller medskick till utredningens arbete, skriv dem gärna här.

_____

_____

_____

Tack för din värdefulla medverkan!

Statens offentliga utredningar 2021

Kronologisk förteckning

1. Säker och kostnadseffektiv it-drift – rättsliga förutsättningar för utkontraktering. I.
2. Krav på kunskaper i svenska och samhällskunskap för svenskt medborgarskap. Ju.
3. Skolbibliotek för bildning och utbildning. U.
4. Informationsöverföring inom vård och omsorg. S.
5. Ett förbättrat system för arbetskraftsinvandring. Ju.
6. God och nära vård. Rätt stöd till psykisk hälsa. S.
7. Förstärkt skydd för väljarna vid röstmottagningen. Ju.
8. När behovet får styra – ett tandvårdssystem för en mer jämlik tandhälsa. Vol. 1 & Vol. 2, bilagor + Sammanfattning (häfte). S.
9. Vem kan man lita på? Enkel och ändamålsenlig användning av betrodda tjänster i den offentliga förvaltningen. I.
10. Radiologiska skador – skadestånd, säkerheter, skadereglering. M.
11. Bättre möjligheter för elever att nå kunskapskraven – aktivt stöd- och elevhälsoarbete samt stärkt utbildning för elever med intellektuell funktionsnedsättning. U.
12. Andra chans för krisande företag – En ny lag om företagsrekonstruktion. Ju.
13. En teknikneutral grundlagsbestämmelse för regeringsbeslut. Ju.
14. Boende på (o)lika villkor – merkostnader i bostad med särskild service för vuxna enligt LSS. S.
15. Föreningsfrihet och terroristorganisationer. Ju.
16. En väl fungerande ordning för val och beslutsfattande i kommuner och regioner. Fi.
17. Ett moderniserat konsumentskydd. Fi.
18. Bolags rörlighet över gränserna. Volym 1 & 2. Ju.
19. En stärkt försörjningsberedskap för hälso- och sjukvården. Del 1 och 2. S.
20. Ecris-TCN – ett mer effektivt utbyte av brottmålsdomar mot tredjelandsmedborgare. Ju.
21. En klimatanpassad miljöbalk för samtiden och framtiden. M.
22. Hårdare regler för nya nikotinprodukter. S.
23. Stärkt planering för en hållbar utveckling. Fi.
24. Äga avfall – en del av den cirkulära ekonomin. M.
25. Struktur för ökad motståndskraft. Ju.
26. Använd det som fungerar. M.
27. Ett förbud mot rasistiska organisationer. Ju.
28. Immunitet för utställningsföremål. Ku.
29. Ökade möjligheter att förhindra illegal handel via post. I.
30. Kampen om tiden – mer tid till lärande. U.
31. Kontroller på väg. I.
32. Papper, poddar och ... Pliktmateriallagstiftning för ett tryggat källmaterial. U.
33. En tioårig grundskola. Införandet av en ny årskurs 1 i grundskolan, grundsärskolan, specialskolan och sameskolan. U.
34. Börja med barnen! En sammanhållen god och nära vård för barn och unga. S.
35. En stärkt rättsprocess och en ökad lagföring. Ju.

36. Gode män och förvaltare – en översyn. Ju.
37. Stärkt rätt till personlig assistans. Ökad rättssäkerhet för barn, fler grundläggande behov och tryggare sjukvårdande insatser. S.
38. En ny lag om ordningsvakter m.m. Ju.
39. Ombuds tillgång till vård- och omsorgsuppgifter och förenklad behörighetskontroll inom vården. S.
40. Mervärdesskatt vid inhyrd personal för vård och social omsorg. Fi.
41. VAB för vårdåtgärder i skolan. S.
42. Stärkta åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism. Fi.
43. Ett förstärkt skydd mot sexuella kränkningar. Ju.
44. Tillgänglighetsdirektivet. S.
45. En EU-anpassad djurläkemedelslagstiftning. Del 1 och 2. N.
46. Snabbare lagföring – ett snabbförfarande i brottmål. Ju.
47. Ett nytt regelverk för bygglov. Del 1 och 2. Fi.
48. I en värld som ställer om. Sverige utan fossila drivmedel 2040. M.
49. Kommuner mot brott. Ju.

Statens offentliga utredningar 2021

Systematisk förteckning

Finansdepartementet

En väl fungerande ordning för val och beslutsfattande i kommuner och regioner. [16]

Ett moderniserat konsumentskydd. [17]

Stärkt planering för en hållbar utveckling. [23]

Mervärdesskatt vid inhyrd personal för vård och social omsorg. [40]

Stärkta åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism. [42]

Ett nytt regelverk för bygglov. Del 1 och 2. [47]

Infrastrukturdepartementet

Säker och kostnadseffektiv it-drift rättsliga förutsättningar för utkontraktering. [1]

Vem kan man lita på? Enkel och ändamålsenlig användning av betrodda tjänster i den offentliga förvaltningen. [9]

Ökade möjligheter att förhindra illegal handel via post. [29]

Kontroller på väg. [31]

Justitiedepartementet

Krav på kunskaper i svenska och samhällskunskap för svenskt medborgarskap. [2]

Ett förbättrat system för arbetskraftsinvandring. [5]

Förstärkt skydd för väljarna vid röstmottagningen. [7]

Andra chans för krisande företag – En ny lag om företagsrekonstruktion. [12]

En teknikneutral grundlagsbestämmelse för regeringsbeslut. [13]

Föreningsfrihet och terroristorganisationer. [15]

Bolags rörlighet över gränserna. Volym 1 & 2. [18]

Ecris-TCN – ett mer effektivt utbyte av brottmålsdomar mot tredjelandsmedborgare. [20]

Struktur för ökad motståndskraft. [25]

Ett förbud mot rasistiska organisationer. [27]

En stärkt rättsprocess och en ökad lagföring. [35]

Gode män och förvaltare – en översyn. [36]

En ny lag om ordningsvakter m.m. [38]

Ett förstärkt skydd mot sexuella kränkningar. [43]

Snabbare lagföring – ett snabbförfarande i brottmål. [46]

Kommuner mot brott. [49]

Kulturdepartementet

Immunitet för utställningsföremål. [28]

Miljödepartementet

Radiologiska skador – skadestånd, säkerheter, skadereglering. [10]

En klimatanpassad miljöbalk för samtiden och framtiden. [21]

Äga avfall – en del av den cirkulära ekonomin. [24]

Använd det som fungerar. [26]

I en värld som ställer om. Sverige utan fossila drivmedel 2040. [48]

Näringsdepartementet

En EU-anpassad djurläkemedelslagstiftning. Del 1 och 2. [45]

Socialdepartementet

Informationsöverföring inom vård och omsorg. [4]

God och nära vård. Rätt stöd till psykisk hälsa. [6]

När behovet får styra
– ett tandvårdssystem för en mer jämlik tandhälsa. Vol. 1 & Vol. 2, bilagor + Sammanfattning (häfte). [8]

Boende på (o)lika villkor – merkostnader i bostad med särskild service för vuxna enligt LSS. [14]

En stärkt försörjningsberedskap för hälso- och sjukvården. Del 1 och 2. [19]

Hårdare regler för nya nikotinprodukter. [22]

Börja med barnen! En sammanhållen god och nära vård för barn och unga. [34]

Stärkt rätt till personlig assistans. Ökad rättssäkerhet för barn, fler grundläggande behov och tryggare sjukvårdande insatser. [37]

Ombuds tillgång till vård- och omsorgsuppgifter och förenklad behörighetskontroll inom vården. [39]

VAB för vårdåtgärder i skolan. [41]

Tillgänglighetsdirektivet. [44]

Utbildningsdepartementet

Skolbibliotek för bildning och utbildning. [3]

Bättre möjligheter för elever att nå kunskapskraven – aktivt stöd- och elevhälsoarbete samt stärkt utbildning för elever med intellektuell funktionsnedsättning. [11]

Kampen om tiden
– mer tid till lärande. [30]

Papper, poddar och ...
Pliktmateriallagstiftning för ett tryggat källmaterial. [32]

En tioårig grundskola. Införandet av en ny årskurs 1 i grundskolan, grundsärskolan, specialskolan och sameskolan. [33]



Regeringskansliet

103 33 Stockholm Växel 08-405 10 00 www.regeringen.se

ISBN 978-91-525-0133-7 ISSN 0375-250X

Omslag: Elanders Sverige AB
Bild: Agneta S Öberg