



Datum
2021-11-02
Adress
August Palms Plats 1
Diarienummer
STK-2021-1021

Yttrande

Till
Justitiedepartementet

Remiss från Justitiedepartementet - Kommuner mot brott (SOU 2021:49) Dnr: Ju2021/02425

Sammanfattning

Malmö stad anser att enbart en lagstiftning inte kommer att lösa de problem som samhället idag har med otrygghet och brottslighet och har synpunkter på kostnadsmodellen, som staden menar inte täcker de faktiska kostnaderna i enlighet med finansieringsprincipen.

Yttrande

Malmö stad välkomnar initiativet att tydliggöra kommunernas roll i det förebyggande arbetet men anser att enbart den föreslagna lagstiftningen inte kommer lösa de problem som samhället idag har med otrygghet och brottsligheten.

Malmö stad har haft problem med otrygghet och brott har därför under många år fört ett aktivt brottsförebyggande arbete. Staden har redan en organisation för sitt arbete och en fungerade samverkan med polisen lokalt. Malmö stad vill framhålla att Sveriges kommuner ser olika ut, skiljer sig storlekmässigt kraftigt åt och har olika problem så man ställer sig tveksam till värdet av att samtliga 290 kommuner i Sverige regelbundet ålades ta fram och följa upp en lägesbild och en åtgärdsplan samt att de alla skulle ges ett samordningsansvar.

Kommuner som har stora problem med brott och otrygghet behöver mer stöd och fler verktyg i sitt arbete, men det får de inte genom föreslagen lagstiftning.

Brottsförebyggande arbete är också en komplex verksamhet, som bygger på flera olika vetenskapsområden, där det finns många inblandade och stora meningsskiljaktigheter kring vad som fungerar och inte. Malmö stad väljer att se utredningen som en lägesbild över fältet förebyggande arbete, som vi tillsammans får arbeta med att förbättra. Nedan följer ett urval av synpunkter under rubriker som följer utredningens kapitelindelning.

10.2 Kommunerna ska arbeta på ett effektivt sätt

Effektivitet är enligt Malmö stad ett svårt begrepp att förhålla sig till, då utredningen använder det på flera olika sätt i olika sammanhang. Här förefaller utredaren mena att ett effektivt arbetssätt kräver bland annat faktabaserad kunskap om (1) den lokala brottsligheten och (2) dess orsaker samt (3) kunskap om vad som kan vara verkningsfullt när det gäller att förebygga just detta. Utredningen verkar även mena att det beskrivna utgör en eftersträvarsvärd miniminivå på arbetet.

Vid en nedbrytning av formuleringen om det brottsförebyggande arbetets effektivitet, framkommer emellertid en annan bild än den av ett arbete på miniminivå.

Faktabaserad kunskap om den lokala brottsligheten (1) kräver att kommunen och samverkansaktörerna får tillgång till data, som har en så kallad geografisk markör, från bland annat polismyndigheten. Vi vet att problemen tar sig olika uttryck i olika delar av staden, och detta måste vi utgå ifrån och ta hänsyn till både i analyser och i det operativa arbetet. Behovet av geografiskt nedbrytbara data, av god kvalitet, är därmed stort. Att en stad som Malmö får data på Malmönivå, eller stadsdelsnivå, har ringa nytta för det operativa arbetet, som är tänkt att göra skillnad. Det är ett för trubbigt instrument.

Faktabaserad kunskap om brottslighetens orsaker (2). Utredningen har svårt att själv precisera vad den menar är brottslighetens orsaker. Enligt Malmö stad finns det dock god kunskap om brottslighetens orsaker.¹ De bakomliggande orsakerna, riskfaktorer och skyddsfaktorer, finns under barns och ungas hela uppväxt. De finns hos varje individ, men även i kamratgruppen, i familjen, i skolan, i närområdet och i samhället. Forskningen har, med hög grad av vetenskaplig säkerhet², identifierat 24 riskfaktorer och tolv skyddsfaktorer, som bland annat ligger bakom problem som våld, kriminalitet och drogmissbruk (se bilaga). Riskfaktorerna och skyddsfaktorerna samspelar med varandra och ju fler riskfaktorer som finns i uppväxtmiljöerna desto större är sannolikheten för att problemen ska uppstå.

¹ Se exempelvis:

Shepard, J. P. & Farrington, D. P. (1993). Assault as a public health problem. *Journal of the Royal Society of Medicine*, 86, 89-92.

Herrenkohl, T. I., Maguin, E., Hill, K. G., Hawkins, J. D., Abbott, R. D. & Catalano, R. F. (2000). Developmental risk factors for youth violence. *Journal of Adolescent Health*, 26, 176-186.

Lipsey, M. W. & Derzon, J. H. (1998). Predictors of violent or serious delinquency in adolescence and early adulthood: A synthesis of longitudinal research. Ur R. Loeber & D. P. Farrington (red): *Serious and violent juvenile offenders: Risk factors and successful interventions*, sid 86-105, Thousand Oaks, CA: Sage Publications.

Hawkins J. D., Catalano, R. F. & Arthur, M. W. (1992). Risk and protective factors for alcohol and other drug problems in adolescence and early adulthood: Implications for substance abuse prevention research. *Psychological Bulletin*, 112, 64-105.

Farrington, D. P., Gaffney, H & Ttofi, M. M. (2017). Systematic reviews of explanatory risk factors for violence, offending and delinquency. *Aggression and violent behavior*, 33, 24-36.

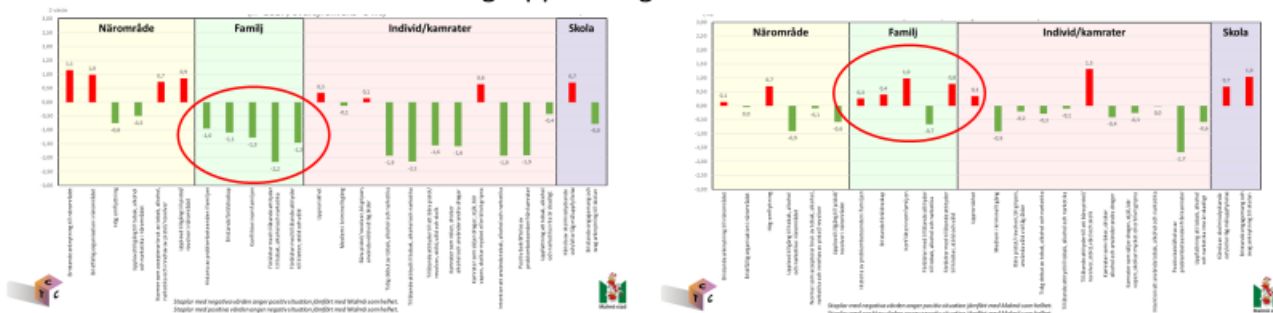
Farrington, D. P., Ttofi, M. M. & Piquero, A. R. (2016). Risk, promotive and protective factors in youth offending: Results from the Cambridge Study in Delinquent Development. *Journal of Criminal Justice*, 45, 63-70.

² Orsakssambandet mellan varje riskfaktor/skyddsfaktor och problemutfallet har bekräftats i minst två oberoende, longitudinella studier av god kvalitet.

Skyddsfaktorer kan buffra riskfaktorer, så ett effektivt förebyggande arbete bör gå ut på att minska riskfaktorer samtidigt som man tillför skyddsfaktorer.

Precis som situationen beskrevs ovan, att problemen ser olika ut på olika platser, tar sig även orsakerna till dessa olika uttryck på olika platser (även inom en stad). Det är därför avgörande att mäta de bakomliggande orsakerna, för att veta vad arbetet bör inriktas på (se exempel från två av 14 lokalområden i Malmö, nedan).

Riskfaktorer grupperar sig olika i olika områden



Att arbeta med föräldrastödsprogram i detta område ser ut att vara en felprioritering; alla riskfaktorer är bättre än genomsnittet i Malmö.

Att arbeta med föräldrastödsprogram i detta område förefaller vara en korrekt prioritering; de flesta riskfaktorer är högre än genomsnittet i Malmö.



För att på ett meningsfullt sätt kunna resonera om orsaker till brott, är det dock ofrånkomligt att föra in perspektivet preventionsnivåer. Ingen föds som brottsling och det torde vara sällsynt att någon går från att ena dagen vara en laglydig, skötsam person till att nästa dag vara en fullfjädrad kriminell. Det är alltså fråga om en utvecklingsprocess. Det innebär att när någon begår ett brott, har det skett en negativ utveckling av olika faktorer, som så småningom leder fram till brottet. Dessa faktorer kan, som nämndes ovan, mätas och sorteras både i rum och tid (riskutveckling).³ Att tänka och agera i olika preventionsnivåer innebär att ta hänsyn till denna utvecklingsprocess. Verkligt förebyggande arbete, innan problemen ens har uppstått, sker genom insatser mot de risk- och skyddsfaktorer som är starkast/svagast i lokalområden/skola/familj/kamratgrupp (universell prevention). När det går att se grupper med ett riskfyllt beteende, till exempel skolkor, kan vi göra specifika insatser

³ Det instrument (enkät) som mäter flest riskfaktorer och skyddsfaktorer är den så kallade CTC-enkäten (Communities That Care Youth Survey), se **Fagan, A. A., Hawkins, J. D., Catalano, R. F & Farrington, D. P. (2019).** Communities That Care. Building Community Engagement and Capacity to Prevent Youth Behavior Problems. Oxford University Press, s 105.

mot riskgruppen (selektad prevention) och även hantera individer när problemen har manifesterats (indikerad prevention). Selektad och indikerad prevention går således ut på att hantera redan uppkomna problem, att ”förebygga” att de inte blir värre. Många verksamheter som säger sig arbeta med brottsförebyggande insatser, sannolikt de flesta, är i själva verket inriktade på att hantera redan uppkomna problem.

Kunskap om verkningsfulla insatser (3), slutligen, är även det en process som inte är så enkel som den kan låta. Att bedöma insatsers effektivitet – där även svårighetsgraden att implementera insatsen bör vägas in – är en grannliga uppgift som i grund och botten handlar om att värdera forskningsresultat. Den kompetensen har sannolikt inte kommuner överlag. Det är därför en uppgift som borde ankomma på någon statlig myndighet. En myndighet med stor vana att bedöma insatser effektivitet är Statens beredning för social och medicinsk utvärdering (SBU). I andra länder och inom EU⁴ finns det sökbara databaser där forskare har bedömt och graderat insatsers effektivitet.⁵ Det skulle underlätta mycket för kommuner, och andra, om något motsvarande fanns i Sverige (som tillämpade samma kriterier för effektivitet som EU).

Det är emellertid inte tillräckligt att bedöma effektiviteten. Minst lika viktigt är också att tydliggöra *hur* insatsen är verkningsfull, det vill säga vilka risk- och skyddsfaktorer den påverkar så att den beskrivna verkan (effekten) uppnås. För att exemplifiera: Den kommun som specifikt skulle vilja förebygga våld, och således letar efter en våldsförebyggande insats, har 18 riskfaktorer och tolv skyddsfaktorer, i en mängd möjliga kombinationer, som potentiellt bakomliggande orsaker att påverka (se bilaga). En insats som i forskning har visat sig förebygga våld påverkar endast någon eller några av dessa risk- och skyddsfaktorer. Att veta vilka risk- och skyddsfaktorer en insats påverkar – för att kunna matcha med de lokala (uppmätta) behoven – är alltså nödvändigt för att kunna bedöma om insatsen har potential att fungera i den aktuella kommunen/området.

Sammantaget, menar Malmö stad, är det bra att ha höga ambitioner i ett viktigt arbete. Det som beskrivs som miniminivå på det brottsförebyggande arbetet, framstår dock snarast som ett idealtillstånd. Att ha rimliga förväntningar på vad som kan åstadkommas genom en reform som den föreslagna, är därför väsentligt.

10.3 Kommunerna bestämmer själv vilka brottsförebyggande insatser som ska vidtas

I den internationella forskningen om insatser, är det tydligt att insatsers effektivitet, i betydelsen att insatsen i experimentella studier har visat sig fungera, alltid är relativ och måste sättas i en kontext.

Att mäta bakomliggande orsaker – riskfaktorer och skyddsfaktorer – och göra lokala ”behovsprofiler” är det första steget i att komma fram till vilken insats som behöver göras.

⁴ European Monitoring Center for Drugs and Drug Addiction, EMCDDA.

⁵ Se t.ex. www.blueprintsprograms.org och [Xchange prevention registry](http://Xchange.prevention.registry) | www.emcdda.europa.eu

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

Malmö stad anser att det är rimligt att det stiftas en ny, separat lag kring det brottsförebyggande arbetet. Lagkravet leder sannolikt till att arbetet får en högre status och prioritet. Men enbart den föreslagna lagstiftningen kommer inte att lösa de problem som samhället idag har med otrygghet och brottsligheten. Preventionsarbetet behöver bedrivas i bred samverkan och med delat ansvar, såsom utredningen föreslår.

11.2 Lagens syfte och vissa begrepp

Se ovan angående svårigheterna med begreppet effektivitet.

11.3 Närmare om lagens innehåll

Lägesbilderna ska vara långsiktiga och inte bara avse en kortsiktig operativ inriktning. Den strategiska, långsiktiga inriktningen är enligt Malmö stad en lämplig grund för arbetet, men det är viktigt att lägesbilden omfattar både kortsiktiga och långsiktiga perspektiv. Genom att använda sig av begreppet preventionsnivåer, och att lägesbilder ska utformas enligt dessa, skulle behovet av de olika tidsaspekterna kunna tydliggöras, både på analys och insatsnivå.

Det är dock inte helt klart vad som avses med lägesbild. I utredningen beskrivs det både som en process och som ett resultat. Lägesbilden behöver, enligt Malmö stad, vara en gemensam bild av området och beskriva de brottsförebyggande aktörernas gemensamma syn på utmaningarna i området. Det behöver därför skapas en samverkansytta för gemensam analys. När det därefter ska beslutas om insatser, bör samverkansytan övergå till att bli mer av en förhandlingsytta, där respektive samverkansaktör ”förhandlar” om sin del i genomförandet av insatsen/insatserna. Insatsdelen är enligt Malmö stad inte bara en kommunal angelägenhet och ett kommunalt ansvar, det behövs gemensamma åtaganden som är baserade på en gemensam målbild. Detta leder till gemensamma prioriteringar och samordning runt insatserna.

11.3.2 Åtgärdsplan.

Åtgärdsplanerna är inte endast en kommunal angelägenhet och ett kommunalt ansvar. Ett gemensamt ställningstagande angående behovet och en överenskommelse mellan samverkansparterna om vad respektive part bidrar med (vilka åtgärder som ska vidtas av vem) bör finnas i åtgärdsplanen, som även bör förankras, och resurssättas, i respektive samverkansaktörs ledning.

11.3.3 Uppföljning av lägesbild och åtgärdsplan.

Det är en tämligen vedertagen tumregel inom preventionsvetenskapen att det tar fem till tio år att förändra nivåer av problembeteenden i lokalområden och två till fem år att förändra nivåerna på de bakomliggande orsakerna, risk- och skyddsfaktorerna. Att den föreslagna lagstiftningen kräver att kommunen ska uppdatera lägesbilden minst vartannat år, kan tyda på att utredningen har orimliga förväntningar på vad det förebyggande arbetet kan åstadkomma inom vilka tidsramar. På insatsnivå, det vill säga när man mäter effekterna på deltagarna i en insats (genom för- och eftermätning), går det att mäta förändringar inom ett

kortare tidsintervall. Förändringarna behöver dock dels vara varaktiga, dels omfatta tillräckligt många (kritisk massa) för att så småningom påverka risk- och skyddsfaktorerna som i sin tur påverkar problemutfallen. För att veta att arbetet är på rätt väg, inom rimlig tid, gäller det således att bygga en logisk ”målkedja”, från problemutfall, via risk- och skyddsfaktorer ned till konkreta insatser. Finns det en sådan logisk målkedja (programteori/förändringsteori), går det att bedöma hur arbetet går, genom att mäta resultat på insatsnivå. Även vid en del så kallade situationella insatser går det att se tämligen omedelbara, kortsiktiga resultat.

11.3.4. Samordningsansvar

Att det inrättas någon form av strategiskt ”forum” för samverkansaktörerna, med kanaler ut i respektive organisation, stämmer väl in i hur Malmö stad resonerar kring andra frågeställningar så länge det sker på lämplig nivå.

11.3.5 Samordningsfunktion

Malmö stad instämmer i bedömningen att det i vissa kommuner kan krävas en särskild funktion med samordningsansvar för frågorna. Funktionen bör ha en sådan placering att ”helikopterperspektivet” på frågorna underlättas. I de större kommunerna finns det sannolikt redan sådana funktioner.

11.3.6 Kommunledningens roll

Kommunstyrelsens bör, enligt Malmö stad, ha en ledande roll i dessa tvärssektoriella frågor. Förutsättningarna att ha överblick över arbetet är goda och kopplingen till fullmäktige är självklar. Kommunstyrelsens roll i att skapa förutsättningar, prioritera och fördela resurser, men även att följa upp arbetet, är central.

12. Kommunerna bör erbjudas stöd

12.2-12.3 Stöd att uppfylla den nya lagens krav och ekonomiskt stöd till åtgärder

Förutsättningarna att bedriva ett förebyggande arbete av god kvalitet, ser väldigt olika ut. Behovet av strategiskt och operativt stöd är därmed också olika. Storstäderna har enligt Malmö stad en särställning, både vad gäller utmaningar och möjligheter, som i högre grad borde beaktas. Storstäderna är, var och en, befolkningsmässigt större än de flesta län. I storstäderna finns gatorna, platserna, människorna och utmaningarna som ska lösas. Här finns också möjligheten att utveckla och testa arbetet i praktiken. Genom att ge storstäderna ett särskilt uppdrag att driva utvecklingsarbetet framåt, kan kunskaperna och erfarenheterna spridas vidare till andra kommuner genom länsstyrelserna, BRÅ och andra nationella myndigheter. Det ekonomiska stödet om 50 miljoner kr/år, som BRÅ föreslås kunna dela ut till olika åtgärder, skulle sannolikt göra störst nytta om det avsattes till utvecklingsarbete i storstäderna, och inte pytsades ut i små portioner över hela landet.

12.4 Kommuner med särskilt utsatta områden

Malmö stad tillstyrker att det tillsätts en utredning/expertgrupp, där även städerna ingår, men vill samtidigt betona vikten av att det brottsförebyggande arbetet inte får enbart fokusera på de redan kriminella.

13. Andra aktörer påverkas

Utredningen har stort fokus på socialtjänst, skola och polis. Malmö stad vill göra gällande att arbetet börjar redan tidigare och att det behöver göras betydligt bredare. Det är viktigt att lyfta fram de i sammanhanget underskattade aktörerna, de förvaltningar och föreningar med flera som arbetar med till exempel kultur och fritid. Även hälso- och sjukvården har en viktig funktion att fylla. För att skapa en positiv socialiseringsprocess, som ”rekryterar” barn och unga till ett liv bortom kriminalitet och droger, behöver många vuxna som möter barn, bidra till arbetet att skapa tillhörighet till prosociala livsmiljöer.

14 Övriga frågor

14.1 Att bryta en kriminell bana

Malmö stad anser att det är viktigt att samhället kan erbjuda kriminella stöd att lämna det kriminella livet. Ett så kallat nationellt avhoppprogram, som kan säkerställa kvaliteten och likvärdigheten i stödet, framstår därför som angeläget. Samtidigt är det viktigt att komma ihåg att den typen av verksamhet inte är att betrakta som förebyggande i egentlig mening, utan snarare ett hanterande av redan befintliga problem. Det brottsförebyggande arbetet får med andra ord inte lägga allt fokus på de redan kriminella.

15. Konsekvenser av utredningens förslag

15.5 Konsekvenser för kommunerna

Att kommunernas ansvarsområde utökas med det brottsförebyggande arbetet kommer att medföra ökade kostnader och det är viktigt att dessa kostnader kompenseras i enlighet med finansieringsprincipen. Malmö stad har redan, på frivillig basis, ett pågående brottsförebyggande arbete, som i många delar motsvarar vad utredningen föreslår, och har således en god uppfattning om vad ett sådant brottsförebyggande arbetet kostar. Den föreslagna kostnadsmodellen täcker inte de faktiska kostnaderna. En översiktlig beräkning ger vid handen att ett grundbidrag om ca 5,7 kr/invånare och ett verksamhetsbidrag om ca 28,5 kr/invånare, det vill säga totalt 34,2 kr/invånare, ligger närmare vad det faktiskt kostar. Kostnadsmodellen måste med andra ord justeras, om ansvaret ska läggas på kommunerna

Ordförande

.....
Katrín Stjernfeldt Jammeh
.....

Sekreterare

.....
Belma Rosarv
.....

Vänsterpartiet reserverar sig mot beslutet och avser lämna in en skriftlig reservation.

Moderaterna reserverar sig mot beslutet och avser lämna in en skriftlig reservation.

Sverigedemokraterna reserverar sig mot beslutet och avser lämna in en skriftlig reservation.