



Datum
2021-09-28
Adress
205 80 Malmö
Diarienummer
ASN-2021-8647

Yttrande

Till
Kommunstyrelsen

Remiss angående Remiss från Justitiedepartementet - Kommuner mot brott (SOU 2021:49) STK 2021-1021

Arbetsmarknads- och socialnämnden lämnar följande yttrande:

Sammanfattning

Arbetsmarknads- och socialnämnden ställer sig överlag positiv till förslagen. Malmö stad arbetar redan i en riktning som väl motsvarar lagstiftningens intentioner och krav. Andra huvudmäns ansvar, inte minst hälso- och sjukvårdens, behöver tydliggöras mer för att lagstiftningen ska kunna få önskad effekt. I annat fall riskerar kommunerna att få bära ett oproportionerligt stort ansvar för det brottsförebyggande arbetet.

Yttrande

Arbetsmarknads- och socialnämnden ställer sig överlag positiv till betänkandets överväganden och förslag. Kommunerna har de bästa förutsättningarna att ta en samordnande roll för det lokala brottsförebyggande arbetet och därmed är det rimligt att de ges ett särskilt ansvar att verka för samordning av och struktur för det lokala brottsförebyggande arbetet.

Så som uppdragen för det nya ansvaret formuleras innebär de inte några betydande förändringar för många kommuner som i praktiken redan har ett brottsförebyggande arbete. Det gör det oklart om den nya lagen kommer att bidra till konkreta förändringar och på sikt en minskad brottslighet. Resurser behöver läggas där behoven är som störst för att förebygga brott genom både situationell och social prevention och beslutsfattandet kring resursfördelningen måste vara kunskapsbaserat.

Samverkan i det brottsförebyggande arbetet

Det är bra att förtydliga att både polisen och kommunerna har ett ansvar för det brottsförebyggande arbete. Samarbete mellan polisen och kommunerna är en grundläggande förutsättning för ett fungerande arbete. Det finns flera goda exempel på samordning och samverkan som bör tas till vara och förstärkas.

Arbetsmarknads- och socialnämnden instämmer inte i lämpligheten att exkludera frågan om hälso- och sjukvård i avgränsningen av uppdraget. Regionens verksamhet spelar en stor roll för det brottsförebyggande arbetet, inte minst psykiatri och missbruks- och beroendevården. Den

är också grundläggande när det gäller frågan om brister i stödet till barn och unga med psykisk ohälsa, brister som ökar risken för att unga får ett normbrytande beteende och som ofta kan leda vidare till missbruk och kriminalitet. Kommunerna varken kan eller ska förfoga över de stöd- och behandlingsåtgärder som ska möta psykologiska och psykiatriska behov. Socialtjänsten besitter inte heller den hälso- och sjukvårdande kompetensen som ofta krävs för att individer ska få rätt insatser utifrån ett helhetsperspektiv. Om inte andra huvudmäns ansvar för att bidra är tillräckligt tydligt riskerar lagen med dess samordnade uppdrag att bli tandlös och helhetsperspektivet att gå förlorat.

Kunskapen inom området idag visar att ju större samordning i ett tvärasektoriellt arbete som är möjligt desto bättre resultat, både på strategisk nivå och på individnivå. Betydelsen av samverkan är densamma, oavsett om den bedrivs ur ett folkhälsoperspektiv eller ur ett brottsförebyggande perspektiv. Betänkandet *Börja med barnen – en sammanhållen vård för barn och unga*¹ samt IVO:s granskningsrapport *De tar inte hand om hela mig*², tar ur olika perspektiv upp barns och ungas psykiska och fysiska ohälsa och bristerna i på vilket sätt de kan få stöd i dagsläget. Samordnade stödåtgärder har stor påverkan på unga som är på väg in i ett normbrytande beteende. Regionen behöver vara medveten om och ha en aktiv del i det brottsförebyggande arbetet.

Socialstyrelsens och Skolverkets nationella satsning på tidiga samordnade insatser i brottsförebyggande syfte belyser denna fråga. Inom ramen för satsningen, som är ett svar på regeringens 34-punktsprogram, prövar flera kommuner en modell för tvärprofessionell samverkan kring barn och unga baserad på den skotska modellen GIRFEC³. Syftet är långsiktigt att motverka en ogynnsam utveckling hos barn och därigenom bidra till det brottsförebyggande arbetet.

Samverkan med andra aktörer har betydelse inte bara utifrån ett individperspektiv utan även för att undvika att kriminella återkommer efter avtjänat straff eller ges möjlighet att bryta ett normbrytande beteende, till sitt gamla område och stärker eller skapa nya kriminella nätverk med unga i närområdet. Här kan ett aktivt brottsförebyggande pågående arbete raseras snabbt om inte andra krafter i samhället ger bra stöd åt individer som önskar bryta sitt gamla liv. Erfarenheter visar att det behövs tydligt mandat och tydliga riktlinjer samt uppföljning av resultat.

Brottslighet får som konstaterats betydande konsekvenser för barn och ungas levnadsvillkor. Barn som upplever våld i hemmet löper större risk än andra barn att utvecklas negativt. Att bättre uppmärksamma dessa negativa konsekvenser och sätta in tidiga insatser i ett brottsförebyggande syfte kommer på sikt att innebära minskad belastning på socialtjänstens individarbete. Därmed skulle fördelningen av resurser kunna förskjutas till att än mer arbeta förebyggande samt förstärka det brottsförebyggande arbetet.

Ur ett socialtjänstperspektiv är det avgörande att tidigt samordnade insatser blir ett av de viktigaste uppdragen i det kommunala ansvaret för det brottsförebyggande arbetet. Socialtjänsten

¹ Förvaltningsremiss ASN 2021–7597 Börja med barnen! Sammanhållen god och nära vård för barn och unga. SOU 2021:34.

² [De tar inte hand om hela mig – tillsyn om samordning av insatser för barn med psykisk ohälsa | IVO.se](#)

³ [Skottlandsmodellen - Kunskapsguiden](#)

möter de unga som faller igenom och stöttar de familjer som inte själva klarar att hantera barn som utvecklat ett normbrytande beteende. Genom tidiga insatser från alla som möter dessa familjer är det möjligt att bromsa en negativ utveckling.

Det blir en viktig uppgift för kommunerna att se till så att skolan och förskola ingår i det brottsförebyggande arbetet genom att arbeta för att barn inte hamnar mellan stolarna samt att fler barn klarar skolan och kan gå vidare med gymnasiebetyg. Det är skolans kärnuppdrag men behöver också uppmärksammas utifrån det förebyggande perspektivet i fråga om social problematik, psykisk ohälsa och brott. Socialtjänsten och andra myndigheter ser konsekvenserna av varje skolmisslyckande.

Lagförslaget kan med fördel utgå från den definition avseende vad ett brottsförebyggande arbete innebär som lyfts fram i utredningen. Det är bra att inte ha en för snäv definition då olika typer av förebyggande arbete ofta inte går att särskilja, vilket är tydligast när det rör att förhindra en ogynnsam utveckling hos barn och unga. Detta lyfts också i utredningen kopplat till vikten av att samordna brottsförebyggande arbete med tangerande uppdrag i syfte att skapa helhetsperspektiv och effektivisera resursanvändandet. Samtidigt är det viktigt att kommunikationen kring förebyggande insatser sker på ett sådant sätt att kommunen inte stigmatiserar eller stämplar olika grupper av medborgare som potentiella brottslingar.

Den nya lagen och kraven på kommunerna

Det är bra att det tydliggörs att kommunernas åtgärder ska bygga på kunskap, såväl om problemen i den egna kommunen som vilka åtgärder som kan vara mest verkningsfulla. Det brottsförebyggande arbetet måste anpassas till verkligheten, det vill säga hur den kan förebyggas och hanteras utifrån aktuella kartläggningar. Kommunerna behöver vara uppdaterade kring situationen i den kriminella världen och hur den påverkar medborgarna för att rätt insatser ska kunna sättas in.

Arbetet med en gemensam lägesbild är en förutsättning för att få med alla viktiga parter i det brottsförebyggande arbetet och även för att kunna ta fram och genomföra åtgärder som ger resultat. Vikten av att arbeta tillsammans med lägesbilden behöver tydliggöras för alla parter, inte bara kommunerna.

Vad gäller kravet att ta fram en åtgärdsplan är det viktigt att det finns stöd och kunskap till kommunerna om verkningsamma modeller och insatser för att en sådan plan inte bara ska bli en skrivbordsprodukt. Åtgärdsplanen bör integreras med annat planarbete, i annat fall skapas inte en tillräcklig helhetssyn på det brottsförebyggande arbetet.

Tillgången till extern utvärdering av åtgärder är betydelsefull och ett område där det kan behövas tydligare krav och ett mer strukturerat stöd till kommunerna. Förutsättningarna för Länsstyrelsen och Brå att kunna bistå kommunerna med kunskap kring fungerande modeller, arbetssätt och insatser är avgörande. Utan tillräcklig kompetens och stöd finns det risk för att handlingsplaner och inrättande av råd och samordning tar överhanden i ett alltför byråkratiskt arbete och att det operativa arbetet som kan göra skillnad blir underordnat det förvaltande uppdraget.

Åtgärdsplaner och uppföljningsdokument kan vara nödvändigt för att skapa en trovärdighet i den politiskt styrda demokratiska processen men kan fel hanterat ha motsatt effekt bland tjänstepersoner, civila aktörer och medborgare som behöver realistiska och tydliga aktiviteter för att kunna agera tillsammans och se att ansträngningar gör skillnad. Delaktigheten kommer att ha en stor betydelse för att nå ett engagemang som håller ut över tid.

Innehållet i kommunernas samordningsansvar behöver vara tydligt för att samverkan ska fungera över tid och vara hållbar. Ett sammanhållet huvudansvar med mandat för uppdraget gentemot andra myndigheter, som också regleras i lag, är viktiga förutsättningar. I annat fall finns en risk att allt arbete och därmed också ökade resurskrav faller på kommunerna. Arbetsmarknads- och socialnämnden ser även att det finns en risk inom kommunen att en oproportionerligt stor del av ansvaret faller på socialtjänsten om det inte är tillräckligt tydligt att andra kommunala verksamheter har ett ansvar, som exempelvis skolan.

Kravet på att samverka med idéburen sektor och civilsamhället behöver vara tydligt formulerat för att säkerställa att kommunerna arbetar med detta. Utan lokal förankring och kännedom är det inte möjligt att skapa en adekvat lägesbild och identifiera vad som ska åtgärdas.

Utformning och representation i det föreslagna strategiska rådet bör inte vara för reglerat utan måste kunna anpassas till behov och förutsättningar i varje kommun. Det avgörande är att uppnå ett operativt arbete baserat på strategiska beslut, inte enbart samarbete genom informationsutbyte. Rådet behöver inte nödvändigtvis bestå av representanter för ledningsfunktioner. Samverkanskompetens och syfte med att ingå i rådet är lika viktigt som tillräckligt mandat. Representanterna bör ha nära kontakt med det operativa arbetet för att bli mer än enbart en funktion som tar fram handlingsplaner som någon annan ska genomföra. Det samma gäller att ha ett nära samarbete med civilsamhället för att skapa delaktighet och förankring.

Rätt representation och styrning i rådet samt en nära koppling till det operativa arbetet krävs också för att inte lämna över ansvaret till en samordningsfunktion utan tillräckligt mandat. Det finns en risk att personer i ledningsfunktion som oftare inte anser sig ha tid eller resurser att aktivt bidra lutar sig mot en samordnare som har uppdraget som sitt enda. Samordningsfunktionens placering organisatoriskt nära den ansvariga ledningen är avgörande eftersom ledningens roll i sig är central, något som behöver vara centralt och tydligt i den nya lagen.

Stödet till kommunerna

Om kommunerna ska ta ledningen i det komplicerade uppdraget att samordna brottsförebyggande arbete behöver stödet från Länsstyrelser, Brå och lärosäten vara lättillgängligt och organiseras i nära dialog med de som ansvarar för arbetet i kommunerna, på alla nivåer. Det kan exempelvis handla om konkreta kortsiktiga åtgärder som forskningscirklar med professionella från de olika områdena men även långsiktigt strategiskt stöd i att följa upp samt konsultera kring metoder, modeller och insatser på olika nivåer.

Det krävs en tydlighet i Brås uppdrag och möjlighet till dialog med kommunerna i revidering av uppdraget. För uppföljningen av lagens tillämpning krävs bra verktyg och ett nära samarbete mellan kommunerna, Brå och Länsstyrelsen för att hitta rätt indikatorer.

Stödet till kommunerna är avgörande för ett kunskapsbaserat och effektivt brottsförebyggande arbete. Kunskapen om risk- och skyddsfaktorer är ett viktigt underlag för det kommunala uppdraget som behöver accepteras av alla samverkande parter för att kunna ta fram samordnade insatser som motverkar riskfaktorer för att utveckla alternativt återfalla i ett kriminellt beteende och som stärker skyddsfaktorer.

Länsstyrelserna behöver få förutsättningar att kunna gå in aktivt i arbetet med kommunerna. De behöver kunna erbjuda olika typer av stöd utifrån de enskilda kommunernas problembild och resurser. Storstäder med sin speciella problematik behöver få ett specifikt riktat stöd, istället för samma typ av stöd oavsett kommunstorlek, något som gjort stödinsatser mindre effektiva enligt erfarenheter från andra aktiviteter med Länsstyrelsen.

Arbetsmarknads- och socialnämnden är positiv till förslaget om expertgrupp för kartläggning av stöd till särskilt utsatta områden. Denna grupp behöver vara på plats senast när lagen ska träda i kraft för att ett sådant uppdrag ska kunna ge effekt. I sammanhanget bör uppmärksammas att det är viktigt att inte ytterligare stigmatisera de så kallade utsatta områdena. Det behövs ofta gemensamma åtgärder och insatser för hela staden men mer intensivt för vissa grupper och områden.

Det föreslås att kommunerna ges möjlighet att ansöka om bidrag för tidsbegränsade brottsförebyggande åtgärder som de av resursskäl annars skulle ha svårt att genomföra. Kommunerna behöver kompenseras ekonomiskt för det utökade ansvaret för brottsförebyggande arbete, men med tanke på vikten av långsiktiga och hållbara satsningar bör det övervägas mer noggrant om tidsbegränsade bidrag är rätt verktyg. Långsiktighet kräver också ekonomisk uthållighet och tillfälliga projekt och satsningar kan i värsta fall verka kontraproduktivt.

Arbetsmarknads- och socialnämnden instämmer i vikten av tydliga och ändamålsenliga förutsättningar för informationsdelning för att effektivt kunna förebygga brott. En översyn av förutsättningarna, med utgångspunkt i att säkerställa den enskildes rättssäkerhet skulle välkomnas. Ett informationsutbyte mellan relevanta aktörer, som samtidigt värnar om individers integritet, ökar chanserna att kunna fånga upp unga i risk i ett tidigt skede. Förebyggande arbete behöver ske både på strukturell och individuell nivå. Det finns som tidigare nämnts stöd i forskning för att barn och unga som växer upp i familjer eller miljöer med våld och andra former av utsatthet löper större risk att utveckla normbrytande beteende eller kriminalitet.⁴ Att tidigt identifiera och fånga upp barn och unga som visar tecken på normbrytande beteende och vistas i riskmiljöer bör stå i fokus.

Övriga frågor av betydelse

Utredningen lyfter frågan om nationellt avhoppprogram. Arbetsmarknads- och socialnämnden anser att det är viktigt att detta genomförs omgående och parallellt med att kommunen får sitt

⁴ *Childhood Adversities and Individual Responsibility as Explanations for Criminality in Incarcerated Young Men's Narratives*. Franzen & Gottzén 2021 <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/01639625.2021.1952121>

utökade ansvar för att lagen ska kunna få förväntade effekt.

En utmaning med det förebyggande arbetet, oavsett om det är brottsförebyggande eller inte är frågan om långsiktiga och uthålliga satsningar där resurser och insatser tillförs från alla nödvändiga parter. Utredningen anger att samordningsambitionerna bör vara höga, något som är viktigt att tydliggöra för alla parter för att kommunen ska kunna ta den ledarroll som krävs.

Det konstateras att kommunerna inte kan styra någon annan aktör att bedriva visst arbete eller vidta vissa åtgärder men att det inom ramen för myndigheters förvaltningsrättsliga skyldighet att samverka finns stora möjligheter för kommunerna att erbjuda och önska att andra offentliga aktörer ska delta. Arbetsmarknads- och socialnämnden efterfrågar från lagstiftaren att än mer understryka vikten av att alla berörda parter medverkar och ges förutsättningar att avsätta resurser. Ett brottsförebyggande arbete bör vara en angelägenhet för fler aktörer än kommunen och polisen, i synnerhet hälso- och sjukvården och inte minst när det gäller barn och unga.

Konsekvenser utifrån ett jämställdhetsperspektiv

Den föreslagna lagstiftningen bedöms kunna bidra till positiva konsekvenser för jämställdheten i enlighet med vad utredningen har bedömt utifrån ett förebyggande arbete som ger minskad brottslighet och ökad trygghet.

Konsekvenser utifrån barnrättsperspektiv

Barn och unga påverkas på ett betydande sätt av brottslighet och dess konsekvenser. Förslagen i betänkandet bedöms kunna bidra till att barns och ungas rätt till goda uppväxtvillkor stärks.

Ekonomiska konsekvenser

Att kommunernas ansvarsområde utökas till brottsförebyggande arbete kommer att medföra ökade kostnader och det är viktigt att dessa kostnader kompenseras i enlighet med finansieringsprincipen. Malmö stad har redan ett pågående brottsförebyggande arbete som i flera delar motsvarar vad som föreslås och det välkomnas att kommunen kommer att kompenseras för dessa insatser. Som påtalats ovan finns det en risk för att kommunerna tvingas ett större ansvar än vad som avses i förslaget, och därmed också en större del av kostnaderna, om inte andra huvudmäns ansvar att bidra tydliggörs i tillräcklig utsträckning.

Ordförande

.....
Sedat Arif
.....

Förvaltningsdirektör

.....
Britt-Marie Pettersson
.....

Helena Nanne (M), Ingrid Gunnarson (M), Farishta Sulaiman (M) och Joachim Ahlqvist (C) reserverar sig muntligen till avslaget på Helena Nannes (M) yrkande om strykning.

Helena Nanne (M), Ingrid Gunnarson (M) och Farishta Sulaiman (M) avser inkomma med en skriftlig reservation avseende Helena Nannes (M) andra tilläggsyrkande, bilaga.

Kerstin Håkansson (V) avser inkomma med en skriftlig reservation avseende Helena Nannes (M) första tilläggsyrkande, bilaga.

Magnus Olsson (SD) och Simon Enqvist (SD) reserverar sig muntligen till avslaget på Helena Nannes (M) yrkande om strykning.