



Regeringskansliet

Promemoria

2023-12-04

S2023/03181

Socialdepartementet

Enheten för socialtjänst och funktionshinderspolitik

Ett förtydligt brottsförebyggande ansvar för socialnämnden

Innehåll

1	Sammanfattning.....	5
2	Förslag till lag om ändring i socialtjänstlagen (2001:453).....	7
3	Brottsförebyggande arbete i dag.....	11
3.1	Att motverka brottslighet är en angelägen sammanslagning.....	11
3.1.1	Kriminella nätverk involverar allt yngre barn och unga.....	11
3.1.2	Orosanmälningar om barn som far illa eller misstänks fara illa.....	12
3.2	Kommunernas ansvar för brottsförebyggande arbete har stärkts.....	13
3.2.1	Stöd till kommunernas brottsförebyggande arbete.....	13
3.3	Socialtjänstens ansvar för det förebyggande arbetet.....	14
3.3.1	Särskilda krav när det gäller barn och unga.....	15
3.3.2	Socialtjänsten samverkar ofta med andra i det brottsförebyggande arbetet.....	16
3.4	Betänkandet Hållbar socialtjänst – en ny socialtjänstlag.....	16
3.5	Socialtjänstens brottsförebyggande arbete – exempel på insatser för att tidigt identifiera och arbeta med barn och unga i riskzon.....	17
3.5.1	Tidiga insatser är centralt.....	17
3.5.2	Metoder och modeller för att förebygga normbrytande beteende och kriminalitet.....	18

3.5.3	Föräldraskapsstöd	20
3.5.4	Behovsprövade insatser som regleras i lag – kontaktperson och kontaktfamilj	21
3.5.5	Uppsökande arbete	22
3.6	Socialtjänstens brottsförebyggande arbete – exempel på insatser för att motverka fortsatt normbrytande beteende och kriminalitet.....	23
3.6.1	Särskilda insatser för att motverka fortsatt normbrytande beteende och återfall i brott	23
3.6.2	Sociala insatsgrupper.....	25
3.6.3	Att lämna kriminella miljöer och grupperingar.....	26
3.6.4	Våldsbejakande extremism	27
3.6.5	Förebygga våld i nära relationer	29
4	Nya bestämmelser om det brottsförebyggande arbetet ...	31
4.1	Socialnämnden ska arbeta brottsförebyggande	31
4.2	Förebygga och motverka kriminalitet bland barn och unga	34
4.3	Ett effektivare brottsförebyggande arbete.....	37
4.4	Ansvar för det brottsförebyggande arbetet vilar på flera aktörer.....	41
5	Ikraftträdande och övergångsbestämmelser	43
6	Konsekvenser	45
6.1	Ekonomiska konsekvenser.....	45
6.2	Samhällsekonomiska konsekvenser.....	46
6.3	Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen.....	47
6.4	Konsekvenser för brottslighet	47
6.5	Konsekvenser för jämställdheten mellan män och kvinnor	48
6.6	Konsekvenser för barn	48

6.7	Konsekvenser för möjligheten att nå det integrationspolitiska målet	49
6.8	Övriga konsekvenser	49
7	Författningskommentar	51

1 Sammanfattning

Brottsligheten är ett allvarligt samhällsproblem och att motverka den är en angelägen samhällsutmaning. Inte minst är samhällsutvecklingen, där allt yngre barn och unga utnyttjas i och rekryteras till kriminella nätverk, en utmaning. Det brottsförebyggande arbetet behöver mot denna bakgrund ytterligare prioriteras. Socialtjänsten är en betydande aktör i detta arbete.

Socialtjänsten har redan i dag ett förebyggande ansvar. Socialtjänsten har stor kunskap om sociala problem och möter enskilda i utsatta situationer. Det finns dock en rad utmaningar och utvecklingsområden inom socialtjänstens förebyggande verksamhet, som berör det brottsförebyggande arbetet. I denna promemoria föreslås därför bestämmelser för att tydliggöra socialtjänstens brottsförebyggande ansvar. Vid sidan av det breda förebyggande arbetet behövs insatser med ett tydligt brottsförebyggande fokus. Den sociala brottspreventionen är central, vilken syftar till att minska individens risk och benägenhet att begå brott.

Förslagen i promemorian är en komplettering till betänkandet En hållbar socialtjänst – En ny socialtjänstlag (SOU 2020:47). Lagändringarna föreslås träda i kraft samtidigt som eventuella ändringar med anledning av förslagen i det betänkandet träder i kraft.

2 Förslag till lag om ändring i socialtjänstlagen (2001:453)

Härigenom föreskrivs i fråga om socialtjänstlagen (2001:453)

dels att 5 kap. 1 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas en ny paragraf, 3 kap 7 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 kap.

7 a §

Socialnämnden ska arbeta för att förebygga och motverka kriminalitet.

5 kap.

1 §

Socialnämnden ska

1. verka för att barn och unga växer upp under trygga och goda förhållanden,

2. i nära samarbete med hemmen främja en allsidig personlighetsutveckling och en gynnsam fysisk och social utveckling hos barn och unga,

3. bedriva uppsökande verksamhet och annat förebyggande arbete för att förhindra att barn och unga far illa,

4. aktivt arbeta för att förebygga och motverka missbruk bland barn och unga av alkoholhaltiga drycker, andra berusningsmedel eller beroendeframkallande medel samt dopningsmedel,

5. aktivt arbeta för att förebygga och motverka missbruk av spel om pengar bland barn och unga,

6. aktivt arbeta för att förebygga och motverka kriminalitet bland barn och unga,

6. tillsammans med samhällsorgan, organisationer och andra som berörs, uppmärksamma och verka för att barn och unga inte vistas i miljöer som är skadliga för dem,

7. med särskild uppmärksamhet följa utvecklingen hos barn och unga som har visat tecken till en ogynnsam utveckling,

8. i nära samarbete med hemmen sörja för att barn och unga som riskerar att utvecklas ogynnsamt får det skydd och stöd som de behöver och, om barnets eller den unges bästa motiverar det, vård och fostran utanför det egna hemmet,

9. i sin omsorg om barn och unga tillgodose det särskilda behov av stöd och hjälp som kan finnas sedan ett mål eller ärende om vårdnad, boende, umgänge eller adoption har avgjorts, och

10. i sin omsorg om barn och unga tillgodose det särskilda behov av stöd och hjälp som kan finnas sedan vård och fostran utanför det egna hemmet upphört eller sedan verkställighet av slutna ungdomsvård enligt lagen (1998:603) om verkställighet av slutna ungdomsvård upphört.

7. tillsammans med samhällsorgan, organisationer och andra som berörs, uppmärksamma och verka för att barn och unga inte vistas i miljöer som är skadliga för dem,

8. med särskild uppmärksamhet följa utvecklingen hos barn och unga som har visat tecken till en ogynnsam utveckling,

9. i nära samarbete med hemmen sörja för att barn och unga som riskerar att utvecklas ogynnsamt får det skydd och stöd som de behöver och, om barnets eller den unges bästa motiverar det, vård och fostran utanför det egna hemmet,

10. i sin omsorg om barn och unga tillgodose det särskilda behov av stöd och hjälp som kan finnas sedan ett mål eller ärende om vårdnad, boende, umgänge eller adoption har avgjorts, och

11. i sin omsorg om barn och unga tillgodose det särskilda behov av stöd och hjälp som kan finnas sedan vård och fostran utanför det egna hemmet upphört eller sedan verkställighet av slutna ungdomsvård enligt lagen (1998:603) om verkställighet av slutna ungdomsvård upphört.

Denna lag träder i kraft den XX.

3 Brottsförebyggande arbete i dag

3.1 Att motverka brottslighet är en angelägen samhällsutmaning

Brottsligheten är ett samhällsproblem som påverkar såväl enskilda som samhället i stort. På senare tid har den allvarliga brottsligheten ökat, exempelvis den med koppling till kriminella nätverk. Utöver detta finns det betydande problem med andra typer av våldsbrottslighet, såsom våld i nära relationer. Utmaningar relaterade till brott berör hela samhället, såväl i glesbygd och mindre orter som i storstadsområden.

Att motverka och bekämpa brottsligheten är därför en viktig uppgift. Tidiga insatser för att förebygga brottslighet är centralt.

Brottsförebyggande åtgärder syftar till att motverka att brott begås. De många faktorer som på olika sätt påverkar människors benägenhet att begå brott liksom tillfällena att begå brott gör att arbetet spänner över en mängd olika områden och kan omfatta åtgärder av varierande slag. Det rör individer och grupper och på ett övergripande plan också samhällsplanering. Det är ett tvärsektoriellt verksamhetsfält, där socialtjänsten är en aktör med en betydande roll.

3.1.1 Kriminella nätverk involverar allt yngre barn och unga

Kartläggningar av kriminella nätverk visar att en stor andel av de lokala kriminella nätverken aktivt involverar barn under 16 år i sin verksamhet och att det sannolikt förekommer i större utsträckning än vad polisen känner till (Kriminella nätverk inom den organiserade brottsligheten i Polisregion Stockholm, Polismyndigheten 2021). Det har blivit vanligare att etablerade kriminella aktörer utnyttjar barn och unga för att utföra våldsamma och riskfyllda brott som

skjutningar, sprängningar eller morduppdrag. Barn och unga som involveras i gängkriminalitet socialiseras således i högre uträckning än tidigare in i en miljö präglad av våld och hot om våld (SOU 2022:67 s. 61). Enligt Polismyndigheten utgör nyrekryteringen av unga ett av de största samhällshot som de kriminella nätverken för med sig på lång sikt (Kriminella nätverk inom den organiserade brottligheten i Polisregion Stockholm, Polismyndigheten 2021).

3.1.2 Orosanmälningar om barn som far illa eller misstänks fara illa

Utvecklingen med rekrytering av barn och unga till kriminella nätverk kan också sättas i relation till antalet orosanmälningar till socialtjänsten om barn som far illa eller misstänks fara illa. Vid en jämförelse mellan 2018 och 2021 har anmälningarna ökat med 27 procent (Individ- och familjeomsorg, Lägesrapport 2023, Socialstyrelsen 2023). Anmälningarna varierar mellan olika kommuner, men jämförelser på nationell nivå sedan 2018 visar bl.a. att andelen barn i riket som berörs av anmälningarna har ökat från 8,3 till 9,8 procent och att antalet anmälningar per barn har ökat från 1,8 till 2,0 per år. Polisens andel av anmälningarna har ökat från 21 till 24 procent och ökningen ses främst i stora kommuner och i storstäderna.

Ökningen av antalet anmälningar kan bero på flera faktorer, exempelvis en ökad anmälningsbenägenhet. Att antalet anmälningar per barn ökar kan också betyda att barn och familjer inte får det stöd eller den hjälp de behöver och att det därför fortsätter att komma in anmälningar. Det finns exempel på studier som visar att orosanmälningar i för låg utsträckning leder till åtgärder eller att det tar för lång tid för insatser efter signaler om oro till socialtjänsten (Rapport om socialtjänstens arbete med unga i eller i riskzon för gängkriminalitet, Göteborgs stad 2022.). En anmälan är inte alltid heller detsamma som att ett barn faktiskt far illa.

Nya områden och tendenser i orosanmälningarna knyter an till den ovan beskrivna utvecklingen. Ett sådant exempel är att allt yngre barn riskerar att hamna i, eller redan befinner sig i, kriminalitet och missbruk. Det är inte ovanligt att sådana anmälningar handlar om barn i nedre tonåren eller ännu yngre. Ett annat exempel gäller

flickor som utövar våld och misshandlar andra flickor, ibland i grupper med flickor (Individ- och familjeomsorg. Lägesrapport 2023, Socialstyrelsen 2023).

3.2 Kommunernas ansvar för brottsförebyggande arbete har stärkts

Kommunerna har en särskilt viktig roll i samhällets samlade brottsförebyggande arbete. För att säkerställa att kommunerna arbetar med dessa frågor på ett effektivt och kunskapsbaserat sätt är kommunernas ansvar för brottsförebyggande arbete sedan den 1 juli 2023 reglerat i lagen (2023:196) om kommuners ansvar för brottsförebyggande arbete. Lagen tar sikte på en kunskapsbaserad arbetsprocess, snarare än på vissa brottstyper eller särskilda brottsförebyggande insatser. Enligt lagen ska kommunerna ta fram en lägesbild över brottsligheten och utifrån den ta ställning till behovet av åtgärder och besluta om en åtgärdsplan. Kommunerna ska också ta visst ansvar för samordningen av det lokala brottsförebyggande arbetet och inrätta en samordningsfunktion. Syftet är att säkerställa att kommunerna utifrån ett kunskapsbaserat underlag tar ställning till behovet av förebyggande åtgärder och tar visst ansvar för samordning och uppföljning (prop. 2022/23:43 s. 17 f.).

3.2.1 Stöd till kommunernas brottsförebyggande arbete

Kommunerna ges på olika sätt stöd för att bedriva ett brottsförebyggande arbete. Brottsförebyggande rådet (Brå) har sedan 2017 i uppdrag att ge nationellt stöd och samordna det brottsförebyggande arbetet (Ju2017/01526). Länsstyrelserna har i uppdrag att stödja och bidra till regional samordning av det brottsförebyggande arbetet, vilket framgår av förordning (2016:1258) om regional samordning inom det brottsförebyggande arbetet. Länsstyrelserna och Brå fick våren 2023 i uppdrag av regeringen att ytterligare förstärka stödet till kommunerna (Ju2023/00475). Länsstyrelserna i län med utsatta områden har också i uppdrag att under 2023–2026 erbjuda stöd till kommuner, regioner och andra relevanta aktörer att utveckla ett

kunskapsbaserat, samordnat och långsiktigt stöd i föräldraskapet till föräldrar med barn upp till 18 år (Fi2021/02746 m.fl.). Uppdraget ska bidra till att bekämpa och förebygga kriminalitet bland barn och unga.

3.3 Socialtjänstens ansvar för det förebyggande arbetet

Socialtjänsten har en viktig roll i det förebyggande och brottsförebyggande arbetet, vilket kommer till uttryck på olika sätt i lagstiftningen. Inledningsvis ställer socialtjänstlagen (2001:453), förkortad SoL, upp ett antal övergripande mål och principer som gäller för all verksamhet inom socialtjänsten. Det handlar exempelvis om att främja människors sociala trygghet och jämlikhet i levnadsvillkor (1 kap. 1 § SoL). Ansvaret som vilar på kommunen innebär att erbjuda hjälp och stöd till dem som behöver (2 kap. 1 § SoL). 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 § SoL). Socialnämnden ska även i övrigt ta initiativ till och 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 § SoL).

Socialtjänstlagen innehåller även ett antal bestämmelser av mer direkt betydelse för det förebyggande arbetet. Socialnämnden ska t.ex. bedriva förebyggande arbete avseende missbruk av alkohol, narkotika, andra beroendeframkallande medel och spel om pengar (3 kap. 7 § och 5 kap. 9 § SoL). Socialnämnden ska genom information till myndigheter, grupper och enskilda och genom uppsökande verksamhet sprida kunskap om skadeverkningar av missbruk och om de hjälpmöjligheter som finns (3 kap. 7 § andra stycket SoL).

Det hör även till socialnämndens uppgifter att verka för att den som utsätter eller har utsatt närstående för våld eller andra övergrepp

ska ändra sitt beteende (5 kap. 11 a § SoL). Det finns således en bestämmelse med ett tydligt syfte att motverka återfall i brott.

3.3.1 Särskilda krav när det gäller barn och unga

I fråga om barn och unga ställer socialtjänstlagen särskilda krav. Socialnämndens ansvar för barn och unga i den egna kommunen är omfattande. Socialnämnden ska bl.a. verka för att barn och unga växer upp under trygga och goda förhållanden (5 kap. 1 § 1 SoL) och aktivt arbeta för att förebygga och motverka missbruk bland barn och unga av alkoholhaltiga drycker, andra berusningsmedel eller beroendeframkallande medel samt dopningsmedel (5 kap. 1 § 4 SoL). Socialnämnden ska även bedriva uppsökande verksamhet och annat förebyggande arbete för att förhindra att barn och unga far illa (5 kap. 1 § 3 SoL), samt uppmärksamma och verka för att barn och unga inte vistas i miljöer som är skadliga för dem (5 kap. 1 § 6 SoL). Med särskild uppmärksamhet ska socialnämnden följa utvecklingen hos dem som visat tecken på en negativ utveckling (5 kap. 1 § 7 SoL) och, för dem som riskerar en ogynnsam utveckling, sörja för att de får det skydd och stöd som behövs (5 kap. 1 § 8 SoL).

Från och med den 1 juli 2023 får socialnämnden, utan vårdnads-havarens samtycke, besluta om öppna insatser, kontaktperson och särskilt kvalificerad kontaktperson för ett barn som har fyllt 12 men inte 15 år, om det är lämpligt och barnet samtycker till det (prop. 2022/23:64, bet. 22/23:SoU26, rskr. 22/23:191).

Socialtjänstens verksamhet bygger på frivillighet, och insatser till barn och unga ska i första hand ges i frivillig form. Det kommer till uttryck bl.a. i 1 kap. 1 § och 3 kap. 5 § SoL. Där anges att verksamheten ska bygga på respekt för människornas självbestämmanderätt och integritet. Socialnämndens insatser för den enskilde ska utformas och genomföras tillsammans med honom eller henne och vid behov i samverkan med andra samhällsorgan och med organisationer och andra föreningar.

Ett allmänt inriktat och förebyggande arbete är en av huvuduppgifterna för den sociala barn- och ungdomsvården. I propositionen Stärkt stöd och skydd för barn och unga (prop. 2012/13:10) betonas att det förebyggande arbetet har en central betydelse i socialtjänstens arbete för att se till att barn, ungdomar

och deras familjer vid behov får tillgång till stöd och skydd. Regeringen fann det angeläget att socialnämndens ansvar för uppsökande verksamhet och annat förebyggande arbete skulle uttryckas tydligare i socialtjänstlagen. Enligt förarbetena är det viktigt att socialtjänsten så tidigt som möjligt får kännedom om barn och ungdomar som kan behöva individuellt anpassat stöd, för att tidigt kunna sätta in åtgärder som kan stödja barn och ungdomar som riskerar att fara illa (prop. 2012/13:10 s. 96).

3.3.2 Socialtjänsten samverkar ofta med andra i det brottsförebyggande arbetet

Socialtjänsten anses ofta vara en av huvudaktörerna inom det brottsförebyggande området. Arbetet sker emellertid många gånger i samverkan med andra aktörer, på olika nivåer. En väl fungerande samverkan krävs för att få en helhetssyn och för att nå framgång i arbetet.

Samma bakgrundsfaktorer är i stor utsträckning närvarande vid samhällsproblem som missbruk av alkohol, narkotika, dopning, tobak och spel, ohälsa, våld och kriminalitet. Förebyggande insatser mot de överlappande risk- och skyddsfaktorerna kan få positiva utfall för flera av dessa områden. Olika kompetenser behövs för att hantera arbetet.

Samverkan utgör således en central del i flera av de konkreta insatser som ingår i socialtjänstens verktyglåda, t.ex. sociala insatsgrupper (SIG), olika typer av föräldraskapsstöd och tidiga samordnade insatser (TSI). Exempel på aktörer som kan ingå i dessa och andra insatser är – förutom socialtjänst – skola, polis, hälso- och sjukvård, civilsamhället, kommunen i övrigt och näringslivet.

3.4 Betänkandet Hållbar socialtjänst – en ny socialtjänstlag

Regeringen beslutade 2017 att tillsätta en särskild utredare för att göra en översyn av nuvarande socialtjänstlag. I april 2018 lämnades delbetänkandet Ju förr desto bättre – vägar till en förebyggande socialtjänst (SOU 2018:32). I augusti 2020 överlämnades

slutbetänkandet Hållbar socialtjänst – En ny socialtjänstlag (SOU 2020:47).

I slutbetänkandet framhålls vikten av att socialtjänsten har ett förebyggande perspektiv och arbetar förebyggande oavsett om det handlar om övergripande arbete i samverkan med andra, kommunernas planering, insatser till grupper eller insatser till enskilda. Med ett förebyggande perspektiv avses ett synsätt där socialtjänsten inom sin verksamhet lyfter fram och ser möjligheten att hantera socialtjänstens uppgifter proaktivt. Förebyggande arbete inom socialtjänsten avser insatser som förhindrar eller motverkar uppkomsten av sociala problem och social utestängning.

I slutbetänkandet bedöms några av förslagen kunna påverka brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet positivt. Det gäller exempelvis förslagen om att kommunen ska planera sina insatser för enskilda, att socialtjänsten ska vara lätt tillgänglig, att socialnämnden med vissa undantag kan besluta om insatser utan föregående individuell behovsprövning och att arbetet ska bedrivas i enlighet med vetenskap och beprövad erfarenhet. Däremot föreslås ingen särskild bestämmelse om ett specifikt brottsförebyggande ansvar. Slutbetänkandet har remissbehandlats och flera remissinstanser, såsom Polismyndigheten och Brå, framhåller vikten av ett tydligare brottsförebyggande ansvar än det som föreslås i betänkandet.

Betänkandet bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

3.5 Socialtjänstens brottsförebyggande arbete – exempel på insatser för att tidigt identifiera och arbeta med barn och unga i riskzon

3.5.1 Tidiga insatser är centralt

I det nationella brottsförebyggande programmet Tillsammans mot brott lyfts tidiga insatser som en viktig del av det brottsförebyggande arbetet (skr. 2016/17:126). Föräldraskapsstöd och förebyggande arbete inom mödra- och barnhälsovård, förskola och skola gör att riskfaktorer kan upptäckas tidigt. Barn som riskerar att fara illa och de som har problem med normöverskridande beteende och aggressivitet uppmärksammas ofta tidigt, i vissa fall

redan i småbarnsåldern. Det ställer höga krav på föräldrarna och den övriga omgivningens förmåga att stötta och hjälpa barnet. Om stödet till barnet inte är tillräckligt finns det en risk för en negativ utveckling där barnet tar med sig mindre lyckade förhållningssätt till skolmiljön. Det kan i sin tur kan leda till kamratproblem, sämre anknytning till skolan och svagare skolresultat. Barn som debuterar tidigt med antisociala beteenden som kriminalitet har högre risk att fortsätta med detta (Insatser i öppenvård för att förebygga ungdomars återfall i brott, SBU 2020).

Med tidiga insatser avses i regel insatser som sker tidigt i barnets liv för att förebygga en negativ utveckling och insatser som sätts in snarast när en sådan utveckling redan har påbörjats. Sådana insatser kan därmed avse riktade insatser av universell karaktär, i exempelvis förskolan och grundskolan till samtliga barn oavsett risknivå, selektiva insatser till grupper av barn med en större risk än andra att utvecklas i en negativ riktning samt indikerade insatser till dem som redan uppvisat ett problembeteende.

På den selektiva och indikerade nivån inom det sociala arbetet finns insatser som riktar sig till grupper eller enskilda barn och unga som riskerar att utvecklas ogynnsamt eller begå brott. Det kan exempelvis röra sig om riktat stöd till barn och unga som bor i områden där utanförskapet är stort eller som själva visat tecken på normbrytande beteende.

3.5.2 Metoder och modeller för att förebygga normbrytande beteende och kriminalitet

Det finns en rad metoder som används i arbetet med att förebygga normbrytande beteende och brott. Socialstyrelsen har i samverkan med Polismyndigheten och i samråd med Statens skolverk tagit fram en sammanställning som finns tillgänglig på Socialstyrelsens webbplats. I sammanställningen framhålls framför allt metoder och arbetssätt på universell och selektiv nivå. Det är en blandning av samverkansmodeller, föräldraskapsstöd, skolprogram, metoder för att arbeta med normer m.m. Socialtjänsten har en central roll i flera av de exempel som ges.

Ett arbetssätt som ofta omnämns är SSPF – skola, socialtjänst, polis och fritidsverksamhet. Det är brotts- och drogförebyggande arbete som utgår från samverkan kring grupper och individer. De

som blir föremål för insatserna har på något sätt väckt oro i sin omgivning: hos familj, skola, polis eller fritidsverksamhet. Målet är att ungdomarna ska ha en fungerande skolgång och ett liv fritt från kriminalitet och droger. Ett relativt stort antal kommuner i Sverige arbetar i dag med SSPF. I en kartläggning från 2021 uppger 148 kommuner att de arbetar med SSPF (Brås årliga enkät om brottsförebyggande arbeten, Brå 2021). Det finns dock ingen enhetlig manual och arbetet kan således skilja sig åt mellan kommuner. Det finns också olika varianter på SSPF.

Ett annat exempel är skolsociala team. Sådana team bygger på samverkan mellan skola och socialtjänst, både på strukturell och operativ nivå. Målgruppen är elever i årskurserna 4–9 som har en upprepad eller längre frånvaro från skolan. Syftet är att dessa ska nå gymnasiebehörighet, då en lyckad skolgång är en stark skyddsfaktor mot bl.a. kriminalitet, missbruk och utanförskap. Stockholms stad har tagit fram en modell för arbetet. Socialstyrelsen och Skolverket har under våren 2023 fått i uppdrag av regeringen att stödja skolhuvudmän och socialtjänst när det gäller att inrätta och organisera skolsociala team (U2023/01277).

Sedan ett flertal år finns ett särskilt utvecklingsarbete om tidiga samordnade insatser, TSI. Arbetet drivs av Socialstyrelsen och Skolverket på regeringens uppdrag och man stöder 34 olika utvecklingsarbeten. Inom ramen för dessa prövar tvärprofessionella team med personer från skola, vård och socialtjänst olika sätt att arbeta tillsammans. TSI är inte en viss metod utan bygger på att de ingående verksamheterna har en gemensam struktur. Cirka 90 kommuner och 16 regioner ingår i den nationella satsningen.

Det finns också utvecklingsarbeten inom ramen för TSI som specifikt fokuserar på brottsförebyggande arbete. Denna satsning tillkom 2021. Det är sammanlagt sex olika insatser, dels för riskgrupper bland barn och unga i socialt utsatta områden, dels för barn och unga som riskerar att utsättas för hedersrelaterat våld och förtryck. I dessa arbeten inkluderas också polisen i de tvärprofessionella teamen.

3.5.3 Föräldraskapsstöd

Föräldraskapsstöd är en viktig del i det förebyggande arbetet. Det universella föräldraskapsstödet kan vara vägen till ett mer riktat stöd för dem som behöver det. Det kan minska barns och ungdomars beteendeproblem och stärka föräldrar i sitt föräldraskap, särskilt föräldrar som har mer omfattande behov av stöd. Det finns exempel på kommuner som driver öppna verksamheter som riktar sig till föräldrar med syftet att stärka föräldraförmågan och relationen mellan förälder och barn. Relativt vanligt är också att kommuner tillhandahåller någon form av föräldrautbildning. Andra former av verksamheter för föräldraskapsstöd är familjecentraler. Här samlokaliseras mödravård, barnavårdscentral, öppen förskola, familjerådgivning och annan socialtjänst med inriktning mot förebyggande arbete. Stöd i föräldraskapet erbjuds i en lång rad verksamheter såsom förskola, socialtjänst, hälso- och sjukvårdens mödravård, barnhälsovård och barn- och ungdomspsykiatri.

Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) publicerade 2022 en kartläggning av socialtjänstens insatser utifrån olika verksamhetsområden (Kartläggning av socialtjänstens insatser, SKR 2022). Omfattningen av föräldraskapsstöd är ett av de områden som kartläggs. Det framkommer att stöd utan särskild manual (till en eller båda föräldrar) förekommer i 94 procent av de 229 kommuner som besvarat frågan.

Handlingsplan för brottsförebyggande föräldraskapsstöd

Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd (MFoF) har i uppdrag från regeringen att genomföra en handlingsplan för brottsförebyggande föräldraskapsstöd (S2021/08111). Arbetet ska slutredovisas i februari 2024.

Handlingsplanen omfattar såväl arbetssätt och metoder till såväl blivande föräldrar som stöd till föräldrar med barn i olika åldersgrupper. Även stöd till föräldrar som särskilt behöver uppmärksammas (exempelvis föräldrar med kognitiva svårigheter och föräldrar som migrerat) samt stöd till föräldrar i områden med socioekonomiska utmaningar ingår. Syftet är att identifiera, utveckla och sprida verkningfulla och hållbara arbetssätt och

samverkansmodeller som ska förebygga barns och ungas brottslighet.

I en delredovisning av uppdraget är MFoF:s slutsats bl.a. att det finns ett särskilt behov av att stärka stödet till föräldrar med barn i tonåren. Insatser i åldern 10–19 år är viktiga för att förhindra en negativ utveckling mot ett normbrytande beteende. Man menar också att föräldraskapsstödet behöver bli mer riktat i det brottsförebyggande arbetet (S2023/00698).

3.5.4 Behovsprövade insatser som regleras i lag – kontaktperson och kontaktfamilj

Vissa insatser är lagreglerade, såsom kontaktperson, kontaktfamilj och särskilt kvalificerad kontaktperson (3 kap. 6 b § SoL). Målgruppen är barn och ungdomar som löper en förhöjd risk för kriminalitet eller missbruk. En särskilt kvalificerad kontaktperson är en vuxen som är väletablerad i samhället och som kan tjäna som förebild, stötta och motivera den unge till skolarbete, jobb och fritidsaktiviteter.

Insatser i form av kontaktperson och särskilt kvalificerad kontaktperson kan beslutas för ungdomar med hög risk för missbruk och kriminalitet. Kontaktfamilj beslutas oftast som insats för yngre barn.

I SKR:s kartläggning av socialtjänstens insatser undersöks tillgången till kontaktperson respektive kontaktfamilj (Kartläggning av socialtjänstens insatser, SKR 2022). Båda dessa insatser ges av 99 procent av de 232 svarande kommunerna och de är bland de tio mest förekommande insatserna. Kontaktperson är den näst vanligaste insats som ges enbart med biståndsbeslut, medan kontaktfamilj är den tredje vanligaste insatsen som ges enbart med biståndsbeslut.

Socialstyrelsen följer och kartlägger omfattningen av behovsprövade öppna insatser till barn och unga, däribland kontaktperson och kontaktfamilj. Den senaste lägesrapporten visar att andelen barn och unga med kontaktperson eller kontaktfamilj minskade från 1 procent till 0,5 procent under perioden 2005 till 2021 (Individ- och familjeomsorg. Lägesrapport 2023, Socialstyrelsen 2023). Barn och unga som fått insatser i form av personligt stöd eller strukturerade öppenvårdsprogram ökade 2005–2020 för att sedan minska något 2021. Den 1 november 2021 hade

knappt 32 500 barn och unga minst en behovsprövad öppenvårdsinsats, vilket är knappt 2 800 färre än 2020. Andelen som får insatser i relation till befolkningen har också minskat.

Insatserna varierar också i förhållande till olika grupper. Det finns t.ex. indikationer på att flickor inte uppmärksammas i tillräckligt hög grad när det gäller kriminalitet. Oron kring flickor tenderar att bli mer lik den kring pojkar, samtidigt som vissa insatser oftast ges till pojkar. Det kan bero på att flickor i kriminalitet märks mindre än pojkar.

Pojkar med utländsk bakgrund beviljas vidare insatser i lägre utsträckning jämfört med andra barn (Lika läge för alla? Om omotiverade skillnader inom den sociala barn- och ungdomsvården, Vårdanalys 2018). Skillnaden kan inte förklaras med pojkarnas problematik eller med risken för att barnet far illa. Den kan däremot förklaras av att socialtjänsten i större utsträckning för dessa barn har motiverat beslutet – att inte bevilja insats – med att samtycke till insatsen saknas. Detta är ett av skälen till att regeringen nyligen har sänkt åldersgräns från 15 till 12 år för öppna insatser inom socialtjänst utan vårdnadshavares medgivande.

3.5.5 Uppsökande arbete

Det uppsökande arbetet är en viktig del av det förebyggande arbetet. Genom att aktivt och positivt informera om sina möjligheter att ge stöd och hjälp kan socialtjänsten få kontakt med enskilda eller grupper av människor som av olika skäl inte själva söker upp socialtjänsten.

Exempel på uppsökande verksamhet är fältgrupperna som rör sig i ungdomarnas miljöer. I första hand fokuserar de på ett brett uppsökande i hela ungdomsgruppen för att fånga upp dem som visar tecken på en ogynnsam utveckling, och inte på dem som redan har en utvecklad problematik kring kriminalitet eller missbruk (Socialt fältarbete med barn och unga, Socialstyrelsen 2022). Ett mer riktat uppsökande arbete kan dock vara viktigt när det gäller att få individer i kriminella nätverk att hoppa av (Att förebygga rekrytering till kriminella nätverk och att utarbeta stöd till avhoppare, FoU Nordväst 2023).

Över tid har fältgrupperna kommit att arbeta med allt yngre målgrupper. Tidigare arbetade man främst med unga i högstadie- och gymnasieåldern, men nu riktar sig arbetet främst till barn och unga i mellanstadie- och högstadieåldern (Socialt fältarbete med barn och unga, Socialstyrelsen 2022).

Socialstyrelsen uppskattade i en kartläggning 2021 antalet kommunalt anställda fältarbetare till cirka 700 (Socialt fältarbete med barn och unga, Socialstyrelsen 2022). Omkring 60 procent av landets kommuner hade minst en fältverksamhet. Av dessa var 80 procent organiserade under socialförvaltningen. Andra aktörer som bedriver fältarbete är exempelvis mobila fritidsledare, skolcoacher, familjecentraler och civilsamhället.

Kartläggningen visar också att ju större kommunen är, desto vanligare är det med fältverksamhet. Nästintill alla kommuner med minst ett utsatt område har en fältverksamhet och de har också fler fältarbetare jämfört med kommuner utan sådana områden.

3.6 Socialtjänstens brottsförebyggande arbete – exempel på insatser för att motverka fortsatt normbrytande beteende och kriminalitet

3.6.1 Särskilda insatser för att motverka fortsatt normbrytande beteende och återfall i brott

Det finns en rad olika insatser tillgängliga för barn och unga med hög risk för fortsatt normbrytande beteende och kriminalitet. Socialstyrelsen har tagit fram ett kunskapsstöd med rekommendationer om insatser för barn 6–11 år respektive 12–17 år (Insatser för att motverka fortsatt normbrytande beteende och återfall i brott, Socialstyrelsen 2021). Kunskapsstödet innehåller information och praktiskt stöd i arbetet med att välja, planera och följa upp insatser i enskilda ärenden. Gemensamt för de verk samma insatserna är bl.a. att de låter sig beskrivas i någon form av behandlingsprinciper eller manual. Med det följer att insatsen är utarbetad för en viss målgrupp (t.ex. ålder och problematik), att den har ett uttalat syfte och är målstyrd.

Förekomst av insatser för att förebygga fortsatt kriminalitet och normbrytande beteende

Vetenskapligt utvärderade och effektiva metoder används i relativt liten utsträckning. Enligt Socialstyrelsen erbjuds inte multimodala KBT-baserade färdighetsträningsprogram för barn i åldern 6–11 år med normbrytande beteende i svensk socialtjänst. Däremot används sådana i Norge, Finland och Danmark (Insatser för att motverka fortsatt normbrytande beteende och återfall i brott, Socialstyrelsen 2021). I vissa kommuner erbjuds endast varianter av familjebehandling som inte har tillräckligt vetenskapligt stöd. I en undersökning fick socialtjänsten i 101 slumpvis utvalda kommuner och 35 barnpsykiatriska mottagningar besvara en enkät om vilka behandlingsmetoder de använder för målgruppen unga som har begått brott (Insatser i öppenvård för att förebygga ungdomars återfall i brott, SBU 2020). Samtliga kommuner utom fyra angav att de använde en eller flera av 32 olika insatser. Vanligast var ospecificerade stödsamtal med ungdomar respektive föräldrar. Kontaktfamilj/person, ospecificerad familjebehandling/-terapi och motiverande samtal (MI) var också vanliga. Majoriteten av de vanligaste insatserna har oklar struktur för omfattning, innehåll och tid.

Generellt sett synes de insatser som erbjuds variera i relativt liten utsträckning. En genomlysning av socialtjänsten i Stockholms stad visar exempelvis att den breda variation i orsaker – däribland kriminalitet – som föranleder en kontakt med socialtjänsten inte återspeglas i variationen av det som erbjuds. Familjebehandling är den överlägset vanligaste erbjudna insatsen i de undersökta stadsdelsnämnderna. Andelen barn och unga som åter blir aktuella för insatser hos socialtjänsten är samtidigt hög när kontaktorsaken är kriminalitet i jämförelse med andra orsaker (Rätt stöd i rätt tid – en genomlysning av socialtjänstdata för barn och unga i Stockholms stad, Stockholms stad 2022).

Användningen av standardiserade bedömningsmetoder

Användningen av manualbaserade insatser är nära relaterat till användningen av standardiserade bedömningsmetoder. Tillsammans utgör detta viktiga delar i en kunskapsbaserad socialtjänst. Kunskap

om olika risk- och skyddsfaktorer är central i arbetet med barn och unga i det brottförebyggande arbetet. Enligt Socialstyrelsens allmänna råd om handläggning av ärenden som gäller unga lagöverträdare bör socialnämndens utredning som avser ett barn eller en ung person som är misstänkt för att ha begått brott, innefatta en bedömning av om barnet eller den unge riskerar att återfalla i brott eller riskerar att utvecklas ogynnsamt i övrigt. Om det är lämpligt, bör nämnden använda standardiserade bedömningsmetoder vid riskbedömningen (HSLF-FS 2019:30).

I olika kartläggningar framkommer att socialtjänsten skulle kunna använda sig av standardiserade bedömningsmetoder i högre utsträckning än vad som är fallet i dag. Socialstyrelsens öppna jämförelser visar att det finns ett stort antal kommuner som inte alls använder standardiserade bedömningsmetoder vid arbete med utåtagerande beteende (Öppna jämförelser – social barn- och ungdomsvård, Socialstyrelsen 2022). Andra, mer avgränsade, studier bekräftar denna bild. I en studie om omotiverade skillnader i insatser inom den sociala barn- och ungdomsvården användes sådana metoder i nio av de 223 analyserade fallen (Skillnader som kan utgöra risk för diskriminering, DO 2021). Ett annat exempel är en kartläggning från Göteborgs stad. Här framkommer det att bedömningsmetoder inte används i tillräcklig utsträckning i socialtjänstens arbete med unga i gängkriminalitet eller i riskzon för sådan kriminalitet (Kartläggning av insatser, metoder och arbetsätt i skolan och socialtjänstens arbete med unga som befinner sig i eller i riskzon för gängkriminalitet, Göteborgs stad, 2022).

3.6.2 Sociala insatsgrupper

Sociala insatsgrupper (SIG) stöttar unga med en hög risk för att begå brott att lämna en kriminell livsstil. Här samverkar socialtjänst, polis och skola. Arbetet har utvecklats sedan början av 2010-talet, och vid en kartläggning 2021 uppgav 109 kommuner att man arbetar med SIG (Samverkan i sociala insatsgrupper, Socialstyrelsen 2022). Arbetet bedrivs på olika sätt, målgrupperna kan variera, liksom vilka aktörer som deltar i arbetet. Vissa verksamheter vänder sig till individer som redan är påtagligt involverade i kriminalitet, medan andra vänder sig till dem som inte är lika indragna. Det har blivit allt

vanligare att SIG används som en biståndsbedömd insats. Den unges delaktighet beskrivs vara en nyckelfaktor i arbetet. Exempel på insatser som kan ingå från socialtjänstens sida är strukturerad familjebehandling och kontaktperson.

3.6.3 Att lämna kriminella miljöer och grupperingar

En viktig del av det brottsförebyggande arbetet är att ge personer stöd, skydd och hjälp med att lämna kriminella miljöer och grupperingar.

Många som vill lämna en kriminell bana har en multipel problembild och behov av omfattande stöd i flera olika avseenden. Unga avhoppare har dessutom andra behov än vuxna avhoppare. En vuxen avhoppare behöver många gånger skapa ett nytt liv och bryta alla band med sitt tidigare liv. För barn och unga kan annat stöd och skydd vara nödvändigt än att bryta med hemmiljön. Sammantaget betyder det att många olika samhällsaktörer kan vara berörda. Kommunerna ansvarar enligt socialtjänstlagen för flera av de stödområden som ofta är aktuella. Bland sådana kan nämnas nytt boende och ny försörjning, utbildning och insatser mot missbruk. Om hotbilden och skyddsbehovet är högt kan personen behöva flytta till en annan ort. I propositionen Stärkta rättigheter för barn och vuxna i skyddat boende (prop. 2023/24:32) föreslås en ny bestämmelse i socialtjänstlagen där skyddat boende regleras som en boendeinsats. Avhoppare från kriminella miljöer med sådana behov innefattas av bestämmelsen.

Om det är nödvändigt anlitar socialtjänsten ofta en extern aktör som tillhandahåller insatserna, då det i praktiken är svårt för socialtjänsten att på egen hand tillhandahålla alla insatser. Det finns i dag ett antal aktörer som utför sådana tjänster.

Avhopparverksamheter

Socialtjänsten har på vissa håll byggt upp avhoppaverksamheter i olika former. Vissa kommuner har en egen funktion för avhopparärenden som både samordnar och beslutar om insatser. Andra kommuner har utsedda samordnare men där beslut om insatser sköts av andra enheter. Behoven ser också olika ut mellan

olika kommuner. De tre storstadsområdena har flera särskilt utsatta områden och det är också Stockholm, Göteborg och Malmö som har de mest utbyggda och utvecklade avhopparverksamheterna. Behov av stöd till avhoppare finns dock även i andra kommuner.

Det kan organisatoriskt finnas behov av särskilda enheter inom socialtjänsten för denna målgrupp. Socialtjänsten har sedan tidigare erfarenhet av att arbeta med kriminalitet inom olika delar i organisationen, när kriminalitet utgör en del av en persons problematik. I nuläget finns det i stället en målgrupp där kriminaliteten är i fokus och som utgör den viktigaste faktorn i personens liv (Att förebygga rekrytering till kriminella nätverk och att utarbeta stöd till avhoppare, FoU Nordväst 2023).

Förekomst av insatser för avhoppare

Det saknas aktuella sammanställningar över antalet avhopparverksamheter eller andra funktioner inom socialtjänsten som arbetar med avhoppare. En indikator på omfattningen är de medel som Polismyndigheten årligen fördelar till avhopparverksamheter. Under 2022 utbetalades drygt 58 miljoner kronor till sammanlagt 113 ansökningar fördelat på 28 kommuner. Antalet ansökningar har de senaste åren tydligt ökat. År 2020 inkom 12 ansökningar från 10 kommuner, att jämföra med de 113 som inkom 2022 (Redovisning av statliga medel till avhopparverksamhet, Polismyndigheten 2023). En kartläggning av avhopparverksamheten bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

3.6.4 Våldsbejakande extremism

Att motverka att personer ansluter sig till våldsbejakande extremistgrupper är en angelägen uppgift för samhället. Detta arbete behöver ske från flera håll. Ur ett individperspektiv är bl.a. socialtjänstens förebyggande arbete en viktig del, tillsammans med det arbete som utförs av andra aktörer såsom skola och ungdomsledare. Inom det sociala arbetet är det vanligast att komma i kontakt med individer när de är på väg in i eller på väg ut ur en våldsbejakande rörelse. Under den tid som individer är aktiva inom extremistiska rörelser är det däremot troligast att kontakt sker med

deras närstående. Enligt SKR behöver socialtjänsten arbeta för att förebygga radikalisering hos unga genom stödjande och förebyggande samtal för att stärka ungas motståndskraft mot extrema budskap och erbjuda andra vägar till inflytande (Att hantera våldsbejakande extremism. Ansvar och juridiska förutsättningar för kommunen, SKR 2019).

Socialstyrelsen lyfter fram att personer som är involverade i våldsbejakande extremistiska miljöer omfattas av socialtjänstens generella arbete med att, utifrån den enskildes särskilda behov, erbjuda individer stöd och förhindra att de involveras i destruktiva miljöer. Det är upp till kommunerna att själva bestämma hur arbetet ska bedrivas (Våldsbejakande extremism. Stöd till socialtjänstens arbete med återvändare och andra personer involverade i våldsbejakande extremistiska miljöer, Socialstyrelsen 2020). Till stöd för kommunerna finns Centrum mot våldsbejakande extremism, CVE, vid Brå som bl.a. bistår med kunskap, metodstöd och konkret vägledning för yrkesverksamma.

Det systematiska arbetet med att förebygga våldsbejakande extremism har utvecklats

En undersökning gjord av Segerstedtinstitutet på uppdrag av SKR visar att kommunerna under de senaste åren har utvecklat och förstärkt det systematiskt förebyggande arbetet mot våldsbejakande extremism jämfört med tidigare (Vi har en plan – kommunala handlingsplaner mot våldsbejakande extremism och lägesbilder, SKR 2022). Antalet kommuner med planer för att motverka våldsbejakande extremism i Sverige har ökat med runt 25 procent sedan föregående analys 2017. Enligt studien hade minst 147 kommuner en handlingsplan 2022. Lokala lägesbilder finns i 63 procent av de 219 svarande kommunerna. Lägesbilder sammanställs kvartals- eller månadsvis, och tātare om någon aktivitet uppmärksammas. Genom regelbundna uppföljningar av läget ges en bild av hur eventuella problem utvecklas, vilket möjliggör att arbetet anpassas efter lokala omständigheter, resurser och behov.

3.6.5 Förebygga våld i nära relationer

Enligt 5 kap. 11 a § SoL hör det till socialnämndens uppgifter att verka för att den som utsätter eller har utsatt närstående för våld eller andra övergrepp ska ändra sitt beteende.

Bestämmelsen förhåller sig till 5 kap. 11 § SoL, enligt vilken socialnämnden ska verka för att den som har utsatts för brott och dennes närstående får stöd och hjälp. För att det ska finnas bättre förutsättningar för en likvärdig tillgång till stöd och behandling för personer som utsätter eller har utsatt närstående för våld eller andra övergrepp ansåg regeringen att ansvaret särskilt behövde regleras. Bestämmelsen klargör socialnämndens ansvar för personer som utövar våld mot närstående. Regeringen uttalar i propositionen Förebyggande av våld i nära relationer att personer som utövar våld mot närstående genom socialnämndens tydliga ansvar får bättre förutsättningar för att upphöra med sitt våldsamma beteende (prop. 2020/21:163 s. 18 och 56).

I förarbetena ges ingen närmare anvisning till hur socialnämnden ska arbeta då detta kan variera från kommun till kommun utifrån förutsättningarna i kommunen och den enskildes behov (samma prop. s. 61). Det framgår dock att det för personer som utsätter eller har utsatt närstående för våld kan bli aktuellt för socialnämnden att erbjuda olika slags insatser som grundas på samtal beroende på individens förutsättningar. Påverkans- och behandlingsarbete, stödjande samtal och information om våld ges som exempel.

Förekomst av insatser för våldsutövare i nära relationer

Den typ av insatser som ges till våldsutövare i nära relationer och omfattningen av dessa insatser har kartlagts vid ett antal tillfällen, exempelvis i betänkandet Att bryta ett våldsamt beteende (SOU 2018:37).

En mer aktuell undersökning är SKR:s kartläggning av socialtjänstens insatser utifrån olika verksamhetsområden (Kartläggning av socialtjänstens insatser, SKR 2022). Stöd till våldsutövare hör till de minst förekommande insatserna inom området våld i nära relationer. SKR:s övergripande slutsats är att det finns stora variationer i antal insatser som genomförs i kommunerna, oavsett område.

Socialstyrelsen följer också utvecklingen av insatser om våld i nära relationer i arbetet med öppna jämförelser. När det gäller insatser riktade till våldsutövare är dessa avgränsade till stödsamtal med eller utan biståndsbeslut. I den senaste sammanställningen uppger 85 procent av kommunerna att de erbjuder stödsamtal till våldsutövare (Öppna jämförelser 2023). Det är en ökning med fem procentenheter från föregående år.

4 Nya bestämmelser om det brottsförebyggande arbetet

4.1 Socialnämnden ska arbeta brottsförebyggande

Förslag: Socialnämnden ska arbeta för att förebygga och motverka kriminalitet.

Skälen för förslaget

Brottsligheten utgör ett allvarligt samhällsproblem som socialtjänsten behöver möta

Brottsligheten är ett allvarligt samhällsproblem som påverkar såväl enskilda som samhället i stort. På senare tid har den grova brottsligheten med koppling till kriminella nätverk ökat. Nätverken har kommit att aktivt utnyttja och rekrytera allt yngre barn och unga. Det utgör ett av de större samhällshoten som de kriminella nätverken för med sig på lång sikt. Det är angeläget att motverka att barn och unga rekryteras in i kriminalitet eller utnyttjas i kriminella sammanhang.

Brottslighet utmanar hela samhället på olika sätt och skapar otrygghet och lidande för den enskilde. Otryggheten är i sin tur nära kopplad till tilliten i samhället. Otrygghet och bristande tillit kan påverka den enskildes fysiska, psykiska och sociala välbefinnande, likväl som hur samhället fungerar i stort. Konsekvenserna kan således vara både omfattande och långtgående. Att motverka brottsligheten är därför en angelägen samhällsutmaning.

Mot bakgrund av den rådande samhällsutvecklingen är det viktigt att alla kärnaktörer i det brottsförebyggande arbetet snabbt flyttar fram positionerna och prioriterar arbetet ytterligare.

Socialtjänsten är en central aktör i detta arbete. Socialtjänsten har stor kunskap om sociala problem. Det gäller dels i förhållande till individer och grupper av individer, dels på ett övergripande plan i samhällsplaneringen och i kommunens brottsförebyggande arbete. Inte minst möter socialtjänsten i sitt arbete enskilda i utsatta situationer.

Socialtjänstens brottsförebyggande arbete behöver tydliggöras i socialtjänstlagen

Socialtjänsten har redan i dag uppdrag och ansvar att arbeta förebyggande (se avsnitt 3.3). Det handlar inte minst om att förebygga sociala problem, exempelvis genom att i det uppsökande arbetet identifiera risker och sociala problem och erbjuda enskilda stöd och hjälp eller genom att tidigt främja och stärka faktorer som kan ha skyddande effekt. Socialnämnden har också ett uttalat ansvar att förebygga missbruk. Andra former av förebyggande verksamheter är familjecentraler, där mödravård, barnavårdscentral, öppen förskola, familjerådgivning och annan socialtjänst med inriktning mot förebyggande arbete samlokaliseras. Stöd i föräldraskapet är ytterligare ett exempel.

Samma bakgrundsfaktorer är i hög utsträckning närvarande vid flera olika samhällsproblem, som missbruk, ohälsa, våld och kriminalitet. Ett brett förebyggande arbete som påverkar dessa bakgrundsfaktorer kan därför ha positiv effekt på flera problemområden samtidigt (se avsnitt 3.3). Trygga uppväxtvillkor för barn och unga och fokus på främjande, breda och tidiga insatser är centralt. Ett allmänt preventivt arbete, med breda insatser som spänner över flera områden, kan dock medföra att den allvarliga problematiken med potentiell kriminalitet och kriminalitet inte får den uppmärksamhet som krävs. Det riskerar i sin tur att leda till att ändamålsenliga insatser används i allt för liten utsträckning (se ex. avsnitt 3.6.1). Barn, unga och deras familjer samt andra med stora behov när det gäller normbrytande beteenden och kriminalitet riskerar därmed att inte få det stöd som de behöver.

Det allmänna preventiva arbetet behöver därför kompletteras med ett tydligt brottsförebyggande fokus där särskilda brottsförebyggande och återfallsförebyggande insatser används. Genom att tydliggöra socialtjänstens ansvar att arbeta brottsförebyggande i

förhållande till det mer breda förebyggande arbetet, som spänner över flera områden, ges verksamheten en tydligare riktning. Det kan skapa bättre förutsättningar för socialtjänsten att mer effektivt kunna bidra till det brottsförebyggande arbetet. Det är dock viktigt att även fortsättningsvis arbeta allmänpreventivt.

Fokus bör vara den sociala brottspreventionen, vilken syftar till att minska individers risk och benägenhet att begå brott och återfalla i brott snarare än situationell prevention, vilken avser att förändra en plats eller situation där brott kan begås. De universella och samhällseliga nivåerna regleras redan i socialtjänstlagen, exempelvis när det gäller deltagande i samhällsplanering, att vara väl förtrogen med levnadsförhållande i kommuner och att främja goda levnadsförhållanden.

Genom att tydliggöra socialtjänstens brottsförebyggande och återfallsförebyggande arbete och där ändamålsenliga metoder används, ges också andra möjligheter till uppföljning och att bättre kunna se utfallet av de insatser som görs i förhållande till det mer allmänt förebyggande arbetet. Det bidrar på så sätt till en socialtjänst som är baserad på bästa tillgängliga kunskap, i enlighet med vetenskap och beprövad erfarenhet.

Mot denna bakgrund bör det brottsförebyggande ansvaret tydliggöras i socialtjänstlagen, på samma sätt som det finns bestämmelser om socialnämndens ansvar att förebygga och arbeta med missbruk respektive våld i nära relationer.

Bestämmelser av ramlagskaraktär och utan åldersgräns

Bestämmelserna om det brottsförebyggande arbetet för socialnämnden bör utformas så att de stämmer överens med socialtjänstens karaktär av en ramlag, dvs. bestämmelserna bör inte lista särskilda insatser, metoder eller målgrupper. Insatserna behöver kunna anpassas i förhållande till de brottsproblem som finns lokalt och till andra relevanta förutsättningar och utmaningar. Insatserna kan därmed komma att variera från kommun till kommun och en bedömning behöver göras utifrån det enskilda fallet. Socialnämnden behöver ha möjlighet att avgöra vilken insats som bör ges med hänsyn till den enskildes förutsättningar och behov, baserat på risk- och skyddsfaktorer och individens mottaglighet.

Gemensamt för många av de insatser som nämns i den här promemorian är att de framför allt riktas till barn och unga. I socialtjänstlagen finns inte någon uttalad åldersgräns för när man inte längre räknas som ung. Ett riktmärke är dock åldersgränsen på 21 år för vård enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga. Även vuxna personer som har fyllt 21 år kan dock vara i behov av brottsförebyggande insatser från socialtjänsten. Det finns således en risk för att individer med behov av insatser för att förebygga fortsatt kriminalitet inte uppmärksammas tillräckligt om bestämmelsen skulle avgränsas till att bara gälla barn och unga. En generell bestämmelse om socialnämndens ansvar i det brottsförebyggande arbetet bör därför införas i socialtjänstlagen.

Brottsförebyggande insatser som kan bli aktuella

Inom socialtjänstens verksamhet ryms en rad insatser för att motverka normbrytande beteende och kriminalitet.

Exempel på insatser som kan vara aktuella har beskrivits i denna promemoria (se avsnitt 3.5 och 3.6). Även andra insatser kan vara relevanta, mot bakgrund av aktuell problematik. Det är väsentligt att de insatser som ges är ändamålsenliga och i enlighet med bästa tillgängliga kunskap där sådant kunskapsstöd finns.

4.2 Förebygga och motverka kriminalitet bland barn och unga

Förslag: Socialnämnden ska aktivt arbeta för att förebygga och motverka kriminalitet bland barn och unga.
--

Skälen för förslaget

Barns och ungas normbrytande beteende och kriminalitet behöver upptäckas tidigare och prioriteras ytterligare

Tidiga insatser är centralt i det brottsförebyggande arbetet. Om barn och unga med kända riskfaktorer tidigt får stöd, kan risken för en negativ utveckling mot kriminalitet minska. Pojkar och flickor med

ett normbrytande beteendemönster riskerar, förutom att hamna i kriminalitet i vuxen ålder, även försämrad psykisk hälsa, somatisk ohälsa, missbruk och tidig död ("Jag hade vitt hjärta" Tidiga samhällsinsatser för att stärka barn och förebygga kriminalitet, Barnombudsmannen 2023). Kriminella nätverk rekryterar allt yngre barn och ungdomar. Att involveras och utnyttjas i ett kriminellt nätverk innebär ett betydande hot mot det enskilda barnets framtidsutsikter och möjligheter i livet och i värsta fall kan det leda till en fara för barnets liv. Barn har rätt till skydd mot alla former av våld och utnyttjande.

En viktig förutsättning för att kunna sätta in tidiga insatser är att få kännedom om vilka barn och unga som riskerar eller redan har hamnat i kriminalitet. För sådan kunskap har orosanmälningarna en stor betydelse (se avsnitt 3.1). Antalet orosanmälningar om barn och unga som misstänks fara illa ökar, likaså antalet anmälningar per barn. En tendens i orosanmälningarna är att de i allt högre grad gäller yngre barn som riskerar att hamna i, eller redan befinner sig i, kriminalitet och missbruk. Det finns samtidigt studier som visar att orosanmälningar inte alltid fungerar optimalt (se avsnitt 3.1.2). Arbetet med dessa behöver vara träffsäkert, annars finns det en risk att barn och unga som behöver hjälp inte får det.

Det finns även indikationer på en negativ utveckling beträffande socialtjänstens insatser (se avsnitt 3.5.4). Antalet behovsprövade insatser minskar, likaså andelen som får insatser i relation till befolkningen. Även om orosanmälningar inte enbart rör normbrytande beteende och kriminalitet, indikerar dessa uppgifter att det brottsförebyggande arbetet med ändamålsenliga metoder behöver prioriteras i högre grad. Vid sidan av detta finns det också en positiv utveckling vad gäller insatser på en del områden, exempelvis att allt fler kommuner arbetar med avhoppningsverksamheter. Det är viktigt att denna positiva utveckling fortsätter.

Insatser för att förebygga ett normbrytande beteende och kriminalitet behöver sättas in i ett tidigare skede än i dag. Det behöver säkerställas att socialtjänsten har de förutsättningar som behövs för att kunna hantera orosanmälningar och vidta adekvata åtgärder. Verksamheter som möter barn och unga liksom föräldrar behöver ha kunskap om risk- och skyddsfaktorer, rutiner för att tidigt fånga upp dem som befinner sig i riskzon samt kunskap om ändamålsenliga metoder. Stödet till dem som redan har utvecklat ett

normbrytande beteende eller kriminalitet behöver också förbättras, för att bryta en negativ utveckling. Rekryteringen av barn och unga till kriminella nätverk ställer höga krav på insatser och det arbetet behöver intensifieras.

Vissa grupper har svårare att få stöd än andra

Bland barn och unga med normbrytande beteende och kriminalitet finns det grupper som får stöd i lägre utsträckning än andra. Vissa kan ha svårare att få det stöd som skulle behövas på grund av begränsningar i den faktiska tillgången till lämpliga insatser. Som redogjorts för i denna promemoria finns det manualbaserade metoder och kunskapsstöd för flera områden, men dessa används i relativt liten utsträckning (se avsnitt 3.6.1).

Pojkar med utländsk bakgrund beviljas insatser i lägre utsträckning jämfört med andra barn. Skillnaden förklaras av att socialtjänsten i större utsträckning har motiverat beslutet med att samtycke till insatsen saknas när det gäller dessa barn. Andra studier visar också på stora variationer när det gäller beslut om att inte inleda en utredning med motiveringen att samtycke saknas (se avsnitt 3.5.4).

Det finns också, som framgått i denna promemoria, mycket som tyder på att flickor inte uppmärksammas i tillräckligt hög grad när det gäller kriminalitet (se avsnitt 3.5.4). Medan oron kring flickor gällande situationen tenderar att bli allt mer lik situationen för pojkar, ges vissa insatser oftare till pojkar. Det kan medföra att flickor i mindre utsträckning än pojkar identifieras vara i riskzon och att insatser således inte riktas mot dem i samma omfattning.

Socialnämndens ska arbeta aktivt för att förebygga och motverka kriminalitet bland barn och unga

Den enskilde ska kunna få sina behov tillgodosedda oavsett var i landet han eller hon befinner sig och utan påverkan av sådana förhållanden som t.ex. ålder, kön och kulturell bakgrund. Att vissa barn och unga med normbrytande beteende eller som är involverade i kriminalitet inte får insatser på grund av föreställningar relaterade

till kön eller av andra skäl är problematiskt och kan inte anses vara tillfredställande.

Socialnämndens brottsförebyggande arbete när det gäller barn och unga behöver bli mer ändamålsenligt och med tanke på rådande samhällsutveckling, prioriteras än mer. Det kan inte nog poängteras hur viktigt detta arbete är. En bestämmelse som tydligt anger att socialnämnden aktivt ska arbeta för att förebygga och motverka kriminalitet bland barn och unga bör därför införas i socialtjänstlagen. Socialnämndens övergripande ansvar för barn och unga framgår av 5 kap. 1 § SoL. I paragrafen framgår bl.a. att socialnämnden aktivt ska arbeta för att förebygga och motverka missbruk bland barn och unga av alkoholhaltiga drycker, andra berusningsmedel eller beroendeframkallande medel samt dopningsmedel. Socialnämndens ansvar för att förebygga och motverka missbruk är således reglerat genom dels en generell bestämmelse, dels en specifik bestämmelse för barn och unga. Socialnämndens ansvar i det brottsförebyggande arbetet bör regleras på motsvarande sätt. För att betona socialnämndens ansvar för det brottsförebyggande arbetet i förhållande till barn och unga bör därför 5 kap. 1 § SoL kompletteras med denna uppgift.

4.3 Ett effektivare brottsförebyggande arbete

Bedömning: För att det brottsförebyggande arbetet ska bli effektivt och i linje med förslaget i betänkandet Hållbar socialtjänst – En ny socialtjänstlag om att socialtjänsten ska arbeta i enlighet med vetenskap och beprövad erfarenhet, bör socialtjänsten använda mer ändamålsenliga insatser och i större utsträckning använda kunskapsbaserade, manualbaserade metoder och standardiserade bedömningsmetoder.

Skälen för bedömningen

För att förebygga kriminalitet behövs mer ändamålsenliga insatser

Ett tydligt brottsförebyggande ansvar innebär att socialtjänsten, jämfört med vad som gäller vid det mer allmänt förebyggande ansvaret, behöver använda ändamålsenliga brottsförebyggande

insatser. De insatser på området som har forskningsstöd är tydligt riktade mot de specifika problem som kriminaliteten innebär. Med det följer just att de är utarbetade för en viss målgrupp (t.ex. i fråga om ålder och problematik), att de har ett uttalat syfte och är målstyrda (Insatser för att motverka fortsatt normbrytande beteende och återfall i brott, Socialstyrelsen 2021).

I denna promemoria har en rad olika brottsförebyggande insatser beskrivits. Det finns dock studier som pekar på att variationen i de insatser som erbjuds är liten (se avsnitt 3.5.1). Den mångfald av orsaker – däribland kriminalitet – som föranleder en kontakt med socialtjänsten återspeglas inte alltid i den variation av insatser som erbjuds. Ospecificerade stödsamtal med ungdomar respektive föräldrar är exempelvis en vanlig insats. Insatser med oklar struktur beträffande omfattning, innehåll och tid används ofta för målgruppen unga som begått brott. Barn och unga återaktualiseras samtidigt hos socialtjänsten i hög utsträckning när kontaktorsaken är kriminalitet i jämförelse med andra orsaker. Det talar för att det finns en utvecklingspotential i det brottsförebyggande arbetet.

Flera utredningar och aktörer framhåller vikten av mer riktade insatser i det brottsförebyggande arbetet. Enligt Brå används exempelvis inte alltid hela det spektrum av insatser som finns (Det brottsförebyggande arbetet i Sverige. Nuläge och utvecklingsbehov, 2021). Breda, trygghetsskapande insatser får ofta företräde framför riktade insatser som specifikt förebygger brott.

I det nationella brottsförebyggande programmet Tillsammans mot brott (skr. 2016/17:126) anges att parallellt med att utveckla välfärden för att motverka ojämlikhet och otrygghet, måste brottsligheten även mötas med riktade insatser mot de personer som riskerar att begå brott eller har begått brott och mot omständigheter, platser och situationer där det finns en risk för att brott begås. Även föräldraskapsstöd behöver bli mer riktat i det brottsförebyggande arbetet (se avsnitt 3.4.3).

På samma sätt som att särskilda metoder och insatser används i arbetet med missbruk, behöver också metoder som är ändamålsenliga i arbetet med normbrytande beteende och kriminalitet användas för att möta denna problematik. Inom ramen för socialtjänstens utökade ansvar att arbeta brottsförebyggande ska detta ske med grund i vetenskap och beprövad erfarenhet enligt behov som beskrivits ovan.

Kunskapsbaserade, manualbaserade metoder behövs användas i större utsträckning

Genom att tydliggöra det brottsförebyggande ansvaret skapas incitament för att manualbaserade, kunskapsbaserade insatser på detta område används i större utsträckning. En gemensam faktor för de insatser som visar sig vara verksamma är, förutom att de tydligt fokuserar på den specifika problembilden, också att de låter sig beskrivas i någon form av behandlingsprinciper eller manual. Användningen av denna typ av insatser är också i linje med förslaget i betänkandet Hållbar socialtjänst – En ny socialtjänstlag (SOU 2020:47) om att socialtjänsten ska arbeta i enlighet med vetenskap och beprövad erfarenhet.

Variierande förutsättningar och prioriteringar i kommuner och regioner gör att tillgången till insatser skiljer sig åt över landet. Det är påfallande att manualbaserade metoder som enligt systematiska kunskapsöversikter visar sig ha effekt används i relativt liten utsträckning. Exempelvis använder en stor del av kommunerna föräldraskapsstöd utan särskild manual, medan manualbaserade föräldrastödsprogram används i mycket liten utsträckning. Färdighetsträningsprogram för barn med normbrytande beteende som visar sig ha positiv effekt används inte heller i svensk socialtjänst (avsnitt 3.6.1). I vissa kommuner erbjuds varianter av familjebehandling som inte har tillräckligt vetenskapligt stöd för att kunna rekommenderas som metod.

Att använda insatser som saknar kunskapsbaserat stöd framför insatser och arbetssätt som enligt systematiska kunskapsöversikter har positiva effekter kan anses vara problematiskt. Insatser som berör människors liv måste ske utifrån bästa tillgängliga kunskap. Det bör också påpekas att det inte alltid med säkerhet går att veta insatsers effekter, vilket inte betyder att socialtjänsten ska sluta använda de insatser som upplevs fungera väl. Men det finns ett utrymme för att i högre utsträckning använda de manualbaserade insatser som enligt kunskapsöversikter har positiva utfall. En parallell till missbruksområdet låter sig göras. Enligt Socialstyrelsens öppna jämförelser om missbruks- och beroendevården 2022 erbjuder nästan alla kommuner, 96 procent, minst en manualbaserad insats som rekommenderas i Socialstyrelsens nationella riktlinjer för vård och stöd vid missbruk och beroende (Öppna jämförelser, 2022).

I detta sammanhang bör det också framhållas att arbete med att bistå i användningen av olika kunskapsstöd och annat stöd till socialtjänsten är av största vikt. Det är en viktig förutsättning för att kunna arbeta med de kunskapsbaserade metoder som finns på området och som det brottsförebyggande ansvaret uppmanar till.

Arbetet med att förebygga kriminalitet kan underlättas genom att standardiserade bedömningsmetoder används i större utsträckning.

Kunskap om olika risk- och skyddsfaktorer är centralt i det brottförebyggande arbetet. Sådan kunskap är ett viktigt underlag för att kunna sätta in rätt insatser. Socialtjänsten behöver använda sig av bedömningsmetoder i större utsträckning än vad som görs i dag. I olika kartläggningar, bl.a. Socialstyrelsens öppna jämförelser, framkommer att socialtjänsten använder sig av standardiserade bedömningsmetoder i relativt liten utsträckning (se avsnitt 3.6.1).

Användningen av standardiserade bedömningsmetoder ökar förutsättningarna för en likvärdig bedömning, ger kunskap om enskilda och målgrupper och ger ökad transparens. Metoderna kan också användas i uppföljning och är ett viktigt redskap i att utveckla en evidensbaserad praktik (Om standardiserade bedömningsmetoder, Socialstyrelsen 2012). Enligt Socialstyrelsens allmänna råd bör också socialnämnden, om det är lämpligt, använda standardiserade metoder vid riskbedömning i arbetet med unga lagöverträdare (Socialstyrelsens allmänna råd om handläggning av ärenden som gäller unga lagöverträdare, HSLF-FS 2019:30).

Betydelsen av att använda standardiserade bedömningsmetoder och att utifrån detta använda ändamålsenliga manualbaserade insatser för att förebygga fortsatt kriminalitet och normbrytande beteende är således nära relaterade till varandra. Sammantaget är de också, tillsammans med forskning och utvecklingsarbete, viktiga byggstenar i att utveckla ett kunskapsbaserat socialt arbete. Att tydliggöra socialtjänstens brottsförebyggande ansvar ger incitament för en ökad användning av sådana metoder, och kan på så vis utgöra en drivkraft i den utvecklingen.

4.4 Ansvar för det brottsförebyggande arbetet vilar på flera aktörer

Bedömning: Att socialtjänsten får ett utpekat ansvar i det brottsförebyggande arbetet innebär ingen inskränkning i det ansvar som vilar på andra huvudmän.

Skälen för bedömningen

Socialtjänsten – en aktör bland många i det brottsförebyggande arbetet

Även om socialnämndens ansvar för det brottsförebyggande arbetet tydliggörs i lag är socialnämnden bara en av många viktiga aktörer i detta arbete. I det brottsförebyggande arbetet finns flera andra viktiga aktörer, däribland myndigheter som Brå, Jämställdhetsmyndigheten, Kriminalvården, Polismyndigheten, länsstyrelserna, Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd, Skatteverket, Socialstyrelsen, Statens institutionsstyrelse, Statens skolverk och Tullverket. Regionerna har också en betydelsefull roll i det brottsförebyggande arbetet genom sitt ansvar för såväl vissa folkhälsoinsatser som hälso- och sjukvård och kollektivtrafik. Även aktörer inom näringslivet, det civila samhällets organisationer samt enskilda individer kan bidra i det brottsförebyggande arbetet. Att socialtjänsten får ett utpekat ansvar i det brottsförebyggande arbetet innebär ingen inskränkning i det ansvar som vilar på andra huvudmän (2 kap. 1 § SoL). Socialnämndens ansvar innebär därmed inte att den ska ta över uppgifter som ankommer på t.ex. polisen och Kriminalvården.

Socialtjänsten är i många fall beroende av andra aktörer i det brottsförebyggande arbetet, liksom andra aktörer är beroende av socialtjänstens insatser. Flera insatser behöver göras i samverkan med andra, såsom skola och förskola, polis och olika instanser inom hälso- och sjukvården. En del barn och unga med diagnoser och neuropsykiatriska funktionsnedsättningar kan behöva särskilt stöd av andra än socialtjänsten. Det är således viktigt med en fungerande samverkan och vårdkedja, oavsett enskilda aktörers ansvar. Socialtjänsten har också ett tydligt ansvar att aktivt verka för att samverkan kommer till stånd. Vid samverkan med externa aktörer

kan särskilda överenskommelser tecknas som beskriver vem som ska göra vad samt när och hur.

Det kan också behöva samverkas kommuner emellan. Alla landets socialtjänster kan inte förväntas ha förutsättningar att fullt ut kunna tillhandahålla en fullskalig verktygslåda och nödvändig kompetens för ett riktat brottsförebyggande arbete. Brottsligheten varierar mellan olika kommuner och varje kommun har sina förutsättningar och utmaningar. Det som i en kommun är ett dagligen återkommande problem, förekommer någon enstaka gång i en annan. Det kan vara svårt för en mindre kommun att själv tillhandahålla och upprätthålla de specialistkompetenser som krävs. Genom avtalssamverkan kan kommuner samverka kring insatser, kompetenser och resurser. Det brottsförebyggande ansvaret innebär att den typen av samverkan kan komma att behöva intensifieras.

5 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Förslag: Lagen ska träda i kraft samtidigt som eventuella lagändringar med anledning av förslag i betänkandet Hållbar socialtjänst – En ny socialtjänstlag.

Bedömning: Några övergångsbestämmelser behövs inte.

Skälen för förslaget och bedömningen: Lagändringarna är en komplettering till beredningen av de förslag som lämnas i betänkandet Hållbar socialtjänst – En ny socialtjänstlag (SOU 2020:47). Lagändringarna bör därför samordnas med den fortsatta beredningen av de förslag om ändringar av socialtjänstlagen som lämnas i det betänkandet, så att lagen träder i kraft samtidigt som eventuella andra ändringar i socialtjänstlagen.

Det bedöms inte behövas några övergångsbestämmelser.

6 Konsekvenser

6.1 Ekonomiska konsekvenser

Förslagen innebär att socialnämndens brottsförebyggande ansvar tydliggörs som en del av det förebyggande ansvaret. Den sociala brottspreventionen är i fokus, vilken syftar till att minska individers risk och benägenhet att begå brott. Exempel på insatser är föräldraskapsstöd med ett brottsförebyggande fokus, uppsökande arbete, olika typer av insatser i samverkan med andra aktörer, sociala insatsgrupper och stöd till avhoppare, och inte minst manualbaserade program för att motverka fortsatt normbrytande beteende och kriminalitet. Det är väsentligt att de insatser som ges är i enlighet med bästa tillgängliga kunskap utifrån de kunskapsstöd som finns.

Insatserna behöver kunna anpassas i förhållande till de brottsproblem som finns lokalt och till andra relevanta förutsättningar och utmaningar. Insatserna kan därmed komma att variera från kommun till kommun och bedömningen måste göras utifrån det enskilda fallet. Kommunerna skiljer sig också åt beträffande utvecklingsbehov, exempelvis i vilken utsträckning man sedan tidigare använder sig av manualbaserade metoder i enlighet med bästa tillgängliga kunskap.

Socialnämnden har enligt nuvarande socialtjänstlag ett förebyggande ansvar. Förslagen innebär att socialnämndens specifika brottsförebyggande ansvar tydliggörs. I promemorian har det dels beskrivits att socialtjänsten arbetar med metoder som inte alltid är ändamålsenliga i ett brottsförebyggande syfte, dels i förhållandevis liten utsträckning arbetar med metoder som enligt olika kunskapssammanställningar har positiva effekter. Vikten av att arbeta med träffsäkra, kunskapsbaserade metoder har också beskrivits i promemorian. Det ligger även i linje med det förslag om att socialtjänstens verksamhet ska bedrivas i överensstämmelse med

vetenskap och beprövad erfarenhet som lämnas i betänkandet Hållbar socialtjänst – En ny socialtjänstlag (SOU 2020:47). Betänkandet om en ny socialtjänstlag bereds för närvarande i Regeringskansliet. När det gäller det brottsförebyggande arbetet innebär detta bl.a. att i högre utsträckning arbeta med ändamålsenliga kunskapsbaserade metoder, i stället för med arbetssätt som inte är effektiva och ändamålsenliga. Det är således fråga om att ändra arbetssätt så att mer effektiva metoder används. Vidare föreslås i betänkandet att socialtjänsten ska ha ett förebyggande perspektiv.

Viss omställning krävs, bl.a. kompetensutveckling och annat stöd för att arbeta med adekvata metoder. Det är viktigt att socialtjänsten har kunskap om vad som är specifikt brottsförebyggande. I budgeten för kommande år har medel avsatts för omställningen av socialtjänsten inför den nya socialtjänstlagen, bl.a. vad gäller kraven på att arbeta förebyggande och i enlighet med vetenskap och beprövad erfarenhet. De omställningsaktiviteter som kan komma att krävas kan ingå i ett större arbete och utföras i samband med andra initiativ. Det har också beskrivits att samverka med andra kommuner kan vara nödvändigt. Det kan vara svårt för en mindre kommun att själv tillhandahålla och upprätthålla de kompetenser som krävs. Genom avtalssamverkan kan kommuner samverka kring insatser, kompetenser och resurser. Sammantaget bedömer regeringen att de ytterligare åtaganden som förslagen innebär har marginell påverkan på kommunernas ekonomi. Den kommunala finansieringsprincipen bedöms därför inte aktualiseras.

6.2 Samhällsekonomiska konsekvenser

Ett effektivt brottsförebyggande arbete innebär också möjligheter till besparingar. Enligt ett räkneexempel i betänkandet Kommuner mot brott (SOU 2021:49) uppgår exempelvis samhällets utgifter för en gängkriminell under en tjuugoårsperiod till cirka 70 miljoner kronor, inräknat samhällets kollektiva skyddsåtgärder. Av dessa kostnader fördelar sig den största delen på rättsväsendet. 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 bl.a. kostnader för

socialtjänst, hälso- och sjukvård och produktionsbortfall som leder till minskade skatteintäkter.

6.3 Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen

Den kommunala självstyrelsen regleras bl.a. i 14 kap. regeringsformen, förkortad RF, och innebär att det ska finnas en självständig och, inom vissa ramar, fri bestämmanderätt för kommunerna. Enligt 14 kap. 3 § RF 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.

Förslagen innebär ett tydliggjort brottsförebyggande ansvar för socialnämnden. Bestämmelserna är formulerade på ett sätt som stämmer överens med socialtjänstlagens karaktär av en ramlag, dvs. den listar inte särskilda insatser, metoder och målgrupper. Bestämmelserna kan anpassas i förhållande till de brottsproblem och behov som finns lokalt och till andra relevanta lokala förutsättningar och utmaningar. Insatserna kan därmed komma att variera från kommun till kommun. Bestämmelserna kan i den bemärkelsen inte sägas påverka den kommunala självstyrelsen. I den mån bestämmelserna skulle ses som en inskränkning av den kommunala självstyrelsen får den ses som marginell och proportionerlig i förhållande till ändamålet med regleringen.

6.4 Konsekvenser för brottslighet

Förslagen har ett uttalat brottsförebyggande syfte. Den sociala brottspreventionen är i fokus, vilken syftar till att minska individers risk och benägenhet att begå brott. Det handlar om insatser för att tidigt fånga upp dem med ett normbrytande beteende. Barn och unga i riskzon för normbrytande beteende och kriminalitet behöver upptäckas i ett tidigt skede. Det handlar också om insatser för att förebygga fortsatt kriminalitet och normbrytande beteende. Att tydliggöra det brottsförebyggande ansvaret lägger en grund till att socialnämnden vidtar sådana åtgärder, som svarar mot individernas behov. Centralt i de båda inriktningarna – att tidigt fånga upp de i

riskzon samt att förebygga fortsatt utveckling av normbrytande beteende och kriminalitet – är att ändamålsenliga insatser sätts in utifrån bästa tillgängliga kunskap. Det gäller såväl bedömning av behovet av insatser som de insatser som utifrån dessa bedömningar anses lämpliga. Ett tydligt brottsförebyggande ansvar innebär större krav på och incitament för att ändamålsenliga kunskapsbaserade insatser på detta område används i högre grad än vad som i dag är fallet.

Ett brottsförebyggande arbete med verksamma metoder i enlighet med det ovan beskrivna, bedöms ha konsekvenser vad gäller brottligheten. Däremot är det svårt att uppskatta den förväntade minskningen av brottligheten i kvantitativa mått eller i absoluta tal.

6.5 Konsekvenser för jämställdheten mellan män och kvinnor

Det övergripande målet för jämställdhetspolitiken är att kvinnor och män ska ha samma makt att forma samhället och sitt eget liv. I denna promemoria framkommer att det finns variationer i utbudet och tillgången till insatser. Pojkars och flickors normbrytande beteende och kriminalitet uppmärksammas i olika utsträckning. Socialtjänstens brottsförebyggande arbete ställer krav på att individer och grupper får del av brottsförebyggande insatser oavsett kön, etnicitet, sexuell läggning, funktionsnedsättning etc. Insatserna ska utgå från de behov som finns. Genom att socialnämndens brottsförebyggande arbete tydliggörs ökar förutsättningarna för att också flickor med behov av stöd får detta. Dvs. de insatser som ges är jämlika, jämställda och likvärdiga i förhållande till de grupper och individer som behöver sådant stöd. Bestämmelserna bedöms därmed ge förutsättningar för positiva konsekvenser för jämställdheten.

6.6 Konsekvenser för barn

Socialnämnden ska tidigt identifiera barn och unga i riskzon och förebygga fortsatt kriminalitet och normbrytande beteende. Pojkar och flickor med ett normbrytande beteendemönster riskerar, förutom att hamna i kriminalitet i vuxen ålder, bl.a. sämre psykisk och somatisk hälsa och missbruksproblematik. Att som barn

involveras i kriminalitet i allmänhet eller som utnyttjas i ett kriminellt nätverk i synnerhet innebär ett betydande hot mot framtidsutsikter och möjligheter i livet. I värsta fall kan det innebära en fara för barnets liv. Ett tydliggjort brottsförebyggande arbete bedöms mot denna bakgrund ha positiva konsekvenser för barn och unga i allmänhet och för utsatta grupper av barn och unga i synnerhet.

6.7 Konsekvenser för möjligheten att nå det integrationspolitiska målet

Det nuvarande målet för integrationspolitiken är lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter för alla oavsett etnisk och kulturell bakgrund. Det uttalade brottsförebyggande ansvaret ställer krav på att individer och grupper får del av brottsförebyggande insatser oavsett kön, etnicitet, sexuell läggning, funktionsnedsättning etc. Insatserna ska utgå från de behov som finns. Genom att socialnämnden får ett förtydligt ansvar för det brottsförebyggande arbetet ökar förutsättningarna för att alla, även de med utländsk bakgrund med behov av stöd, får detta. Dvs. de insatser som ges är jämlika, jämställda och likvärdiga i förhållande till de grupper och individer som behöver sådant stöd. Förslagen bedöms därmed öka förutsättningarna för att nå de integrationspolitiska målen.

I detta sammanhang kan även nämnas att regeringen gett en utredare i uppdrag att föreslå ett nytt mål för integrationspolitiken (Dir. 2023:101).

6.8 Övriga konsekvenser

Förslagen tydliggör socialnämndens brottsförebyggande ansvar jämfört med dagens allmänt förebyggande arbetet. Den sociala brottspreventionen är i fokus, vilken syftar till att minska individers risk och benägenhet att begå brott. Förslagen bedöms ha positiva konsekvenser för de individer som riskerar att utveckla ett kriminellt beteende eller som redan har utvecklat ett sådant, för andra i dessa personers närhet och till syvende och sist för samhället i stort i form av minskad brottsutsatthet och ökad trygghet.

Förslagen bedöms inte ha konsekvenser för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet eller för företag. Förslagen innebär inte någon klimat- och miljöpåverkan.

7 Författningskommentar

Förslaget till lag om ändring i socialtjänstlagen (2001:453)

3 kap.

7 a § *Socialnämnden ska arbeta för att förebygga och motverka kriminalitet.*

Paragrafen, som är ny, innehåller en bestämmelse om socialnämndens ansvar i det brottsförebyggande arbetet. Övervägandena finns i avsnitt 4.1.

Bestämmelsen tydliggör att socialnämnden har ett brottsförebyggande ansvar utöver det generella förebyggande ansvaret. Socialnämnden ska genom olika insatser arbeta för att förebygga och motverka kriminalitet. Exempel på insatser som kan vara aktuella att använda är föräldraskapsstöd med ett brottsförebyggande fokus, uppsökande arbete, kontaktperson/familj, olika typer av insatser i samverkan med andra aktörer, manualbaserade program för att motverka fortsatt normbrytande beteende, sociala insatsgrupper och stöd till avhoppare. Det är väsentligt att de insatser som ges är i enhetlighet med bästa tillgängliga kunskap enligt de kunskapsstöd som finns. Socialnämnden i respektive kommun avgör vilken insats som bör ges med hänsyn till den enskildes förutsättningar och behov.

5 kap.

1 § Socialnämnden ska

1. verka för att barn och unga växer upp under trygga och goda förhållanden,

2. i nära samarbete med hemmen främja en allsidig personlighets-utveckling och en gynnsam fysisk och social utveckling hos barn och unga,

3. bedriva uppsökande verksamhet och annat förebyggande arbete för att förhindra att barn och unga far illa,

4. aktivt arbeta för att förebygga och motverka missbruk bland barn och unga av alkoholhaltiga drycker, andra berusningsmedel eller beroende-framkallande medel samt dopningsmedel,

5. aktivt arbeta för att förebygga och motverka missbruk av spel om pengar bland barn och unga,

6. *aktivt arbeta för att förebygga och motverka kriminalitet bland barn och unga,*

7. tillsammans med samhällsorgan, organisationer och andra som berörs, uppmärksamma och verka för att barn och unga inte vistas i miljöer som är skadliga för dem,

8. med särskild uppmärksamhet följa utvecklingen hos barn och unga som har visat tecken till en ogynnsam utveckling,

9. i nära samarbete med hemmen sörja för att barn och unga som riskerar att utvecklas ogynnsamt får det skydd och stöd som de behöver och, om barnets eller den unges bästa motiverar det, vård och fostran utanför det egna hemmet,

10. i sin omsorg om barn och unga tillgodose det särskilda behov av stöd och hjälp som kan finnas sedan ett mål eller ärende om vårdnad, boende, umgänge eller adoption har avgjorts, och

11. i sin omsorg om barn och unga tillgodose det särskilda behov av stöd och hjälp som kan finnas sedan vård och fostran utanför det egna hemmet upphört eller sedan verkställighet av sluten ungdomsvård enligt lagen (1998:603) om verkställighet av sluten ungdomsvård upphört.

Av paragrafen framgår socialnämndens ansvar i arbetet med barn och unga. Övervägandena finns i avsnitt 4.2.

Genom den nya *punkt 6* förtydligas att socialnämndens arbete med barn och unga även omfattar arbete med att förebygga och motverka kriminalitet. Socialnämnden ska genom olika insatser aktivt arbeta för att förebygga och motverka kriminalitet bland barn och unga. Exempel på insatser som kan vara aktuella är föräldraskapsstöd med ett brottsförebyggande fokus, uppsökande arbete, kontaktperson och kontaktfamilj, olika typer av insatser i samverkan med andra aktörer, manualbaserade program för att motverka fortsatt normbrytande beteende och kriminalitet, sociala insatsgrupper och stöd till avhoppare. Socialnämnden avgör vilken insats som bör ges med hänsyn till den enskildes förutsättningar och behov.