

40 steg för ett tryggare samhälle

Slutrapport från SKR:s programberedning för trygghet

Innehåll

40 steg för ett tryggare samhälle.....	1
Innehåll	2
Förord	4
Sammanfattning	5
Inledning	6
<i>Brottslighet och otrygghet</i>	7
<i>Trygghetsskapande arbete.....</i>	8
<i>Socialt brottsförebyggande arbete</i>	8
<i>Situationellt brottsförebyggande arbete</i>	9
<i>Fem övergripande strategier:</i>	10
<i>Behovet av en satsning med fokus på att förebygga brott</i>	10
<i>En programberedning för trygghet.....</i>	11
<i>Avgränsning</i>	12
<i>Beredningens arbete</i>	12
Brottsförebyggande- och trygghetsskapande arbete	13
<i>Kommunernas brottsförebyggande arbete</i>	13
<i>Regionernas brottsförebyggande arbete</i>	14
<i>Förslag från programberedningen avseende brottsförebyggande och trygghetsskapande arbete</i>	15
<i>SKR</i>	15
<i>Medlemmarna</i>	15
<i>Staten</i>	15
Välfärdsbrottslighet.....	16
<i>Förslag från Programberedningen avseende välfärdsbrott</i>	18
<i>SKR</i>	18

<i>Medlemmarna</i>	19
<i>Staten</i>	19
Socialtjänstens förebyggande arbete	20
<i>Förslag från Programberedningen avseende socialtjänstens förebyggande arbete.</i>	21
<i>SKR</i>	21
<i>Medlemmarna</i>	22
<i>Staten</i>	22
Trygghet i den fysiska planeringen	23
<i>Förslag från Programberedningen gällande trygghet i den fysiska planeringen</i>	25
<i>SKR</i>	25
<i>Medlemmarna</i>	25
<i>Staten</i>	26
Förkortningar inom området	26

Förord

Styrelsen för Sveriges Kommuner och Regioner tillsatte hösten 2023 en programberedning för trygghet. Syftet med programberedningens arbete är att till styrelsen tillhandahålla en samlad, tvärspektoriell bild av området där utmaningar och möjligheter genom lärande exempel lyfts fram, och peka på strategier och konkreta förslag för utveckling. Området är en trygg och säker närmiljö, framför allt utifrån en helhetssyn i det förebyggande, trygghetsskapande och åtgärdande arbetet¹.

I denna rapport redovisar programberedningen sina förslag till insatser.

Programberedningen har haft 12 sammanträden och gjort tre studieresor till Södertälje kommun, Sollentuna kommun och Örebro kommun.

Beredningen har bestått av Henrik Thunes (M) ordförande, Abdulrahman Ibrahim Muhammed (C) vice ordförande, Amanda Lindblad (S), Håkan Lösnitz (SD), Janne Grönholm (MP), Jenny Broman (V), Roger Haddad (L) och Samuel Klippfalk (KD).

Beredningens sekretariat har utgjorts av beredningschef Greta Berg och beredningssekreterarna Anna Wiitavaara och Mira Brandtler. Flera experter från förbundets kansli har bidragit till arbetet, bland annat Christina Kiernan, Ove Ledin, Mikael Malm, Jan-Ove Östbrink och Christin Appel.

SKR:s styrelse har på sitt sammanträde i oktober 2024 godkänt programberedningens redovisning för vidare hantering och underlag till det fortsatta arbetet med ökad trygghet.

Stockholm i oktober 2024

¹ Styrelsens förslag till inriktning för SKR

Sammanfattning

Styrelsen för Sveriges Kommuner och Regioner tillsatte hösten 2023 en programberedning för trygghet. Syftet med programberedningens arbete är att till styrelsen tillhandahålla en samlad, tvärspektoriell bild av området där utmaningar och möjligheter genom lärande exempel lyfts fram, och peka på strategier och konkreta förslag för utveckling.

Beredningen har haft ett år till sitt förfogande och har under året satt sig in i kommunernas generella brottsförebyggande och trygghetsskapande arbete, kommunernas och regionernas arbete mot välfärdsbrottslighet, socialtjänstens arbete med unga lagöverträdare samt det brottsförebyggande arbetet i den fysiska planeringen.

Arbetet har mynnat ut i 40 konkreta förslag som programberedningen ser skulle kunna bidra till ett tryggare samhälle. Förslagen är av olika dignitet och omfattar både vad SKR, SKR:s medlemmar och staten kan göra inom de områden som programberedningen har fokuserat på. Området är brett, mångfacetterat, komplicerat och omöjligt att hantera utan ytterligare avgränsningar. Det har inte varit möjligt för programberedningen att vara heltäckande. De förslag som programberedningen lämnar i denna redovisning är några av de åtgärder som kan vidtas för att öka tryggheten i Sverige.

Inledning

Sverige är i grunden ett tryggt och säkert land med en relativt låg nivå av brottsutsatthet och ett högt förtroende för rättsväsendet. Det är positivt och något att ta fasta på. Samtidigt är utsattheten för brott och tryggheten ojämnt fördelad i samhället. Kvinnors otrygghet är till exempel betydligt större än mäns. Viss brottslighet minskar medan den ökar inom andra områden. Brottsligheten har också blivit alltmer komplex, varierad och gränsöverskridande. Både människor och varor korsar gränser på ett annat sätt än tidigare, vilket bland annat underlättar införseln av vapen och narkotika. Den organiserade brottsligheten har blivit mer omfattande och förändrad till sin karaktär. Brottslighet som riktar sig mot olika delar av välfärden är också ett stort problem. Den digitala utvecklingen, internet och sociala medier har många positiva följder, men kan också påverka brottsutvecklingen i negativ riktning. Vi kan också konstatera att mäns våld mot kvinnor och hedersrelaterat våld och förtryck fortfarande är ett allvarligt samhällsproblem.

För såväl brottsoffer som för samhället i stort medför brottslighet många negativa konsekvenser. Att bli utsatt för ett brott är i många fall en traumatisk upplevelse som kan leda till ökad risk för olika former av fysisk och psykisk ohälsa, båda på kort och på lång sikt. Även för samhället är konsekvenserna av brottsligheten betydande, inte minst i ekonomiska termer. Det går inte att ange en exakt kostnad för brottsligheten men det finns studier som visar att samhällets kostnader för en ung människa som hamnar i kriminalitet och utanförskap kan uppgå till tiotals miljoner kronor. Brottsligheten medför inte bara konsekvenser för dem som utsätts för brott. Även gärningspersoner och deras familjer drabbas. Fysisk och psykisk ohälsa och för tidig död är mer vanligt förekommande bland dem som är brottsligt belastade.

Prostitution, människohandel och sexuell exploatering är en lönsam industri för den organiserade brottsligheten och leder till stort lidande för de personer som är utsatta för det. Här har kommunerna en viktig roll att fylla i samverkan med andra aktörer.

Brottsutveckling i Sverige har, sedan mycket länge, följt utvecklingen av brottslighet i andra jämförbara, främst västeuropeiska länder. Så är fortfarande fallet, men det finns ett viktigt undantag - det dödliga våldet i kriminella kretsar. Här skiljer sig situationen i Sverige kraftigt från de jämförbara länderna. Antalet skjutna till döds i vårt land räknat per 1 000 000 invånare är mycket högre än i andra europeiska länder. Det komplexa är att brottsligheten i Sverige både har ökat och minskat. Våldsbrotten har generellt sett minskat i samhället. Men de brottstyper som kan kopplas till den organiserade brottsligheten har ökat kraftigt.

Även om man tar hänsyn till den kraftiga ökningen av den senaste årens dödliga skjutvapenvåld motsvarar det dödliga våldet idag ca 12 avlidna per en miljon invånare. Det är den högsta nivån på många år men fortfarande lägre än nivån 1990 då ca 14 personer per 1 miljon invånare dog av dödligt våld. Våldet har alltså ändrat karaktär. Om Sverige inte hade haft konflikter mellan kriminella gäng så skulle vi ha historiskt låga våldsnivåer.

Det har även skett kraftiga förändringar när det kommer till andra brottstyper. Den ekonomiska brottsligheten har skjutit i höjden. Under förra året anmäldes över 200 000 bedrägeribrott, en ökning med 50 % på 10 år. Utöver dessa anmälda brott finns ett stort mörkertal, många bedrägeribrott anmäls aldrig.

Brottslighet och otrygghet

Brottslighet och otrygghet hänger ofta ihop och kan påverka känslan av frihet och livskvalitet. Otrygghet och oro för brott kan medföra begränsningar i invånarnas vardag och rörelsefrihet. Trygghetsmätningar visar att nivåerna av otrygghet är högre än nivåerna av brottsutsatthet samt att otrygghet och oro kan föra med sig konsekvenser som att exempelvis inte gå ut på kvällen eller undvika vissa platser. Just detta är vanligt bland äldre personer trots att de utsätts för brott i mindre utsträckning än yngre personer. Otrygghet och risken att utsättas för brott varierar mellan olika delar av landet, tid på dygnet och vem du är. Utöver brottslighetens effekter på människors trygghet, välmående och livskvalitet innebär brottslighet också kostnader för samhället på kort och lång sikt. Brottsligheten kan också leda till att vissa områden blir mindre attraktiva för både boende och för näringsidkare.

Trygghetsskapande arbete

Trygghet innebär att känna tillit till sina medmänniskor och att känna säkerhet. För att känna sig trygg krävs även en avsaknad av rädsla, oro och risk. Riktade trygghetsskapande åtgärder kan genomföras vars syfte inte primärt är att förhindra brott utan att öka tryggheten hos invånarna. Detta kan till exempel vara insatser som skapar en attraktiv och tillgänglig offentlig miljö för olika målgrupper, på torg eller i parker. Uppsökande verksamheter såsom fältassistenter eller nattvandrare skapar trygghet genom synlighet, kontaktskapande dialog, information, råd och stöd. Det finns även andra verksamheter som arbetar trygghetsskapande som exempelvis skolan, bibliotek och andra kultur- och fritidsaktiviteter.

Socialt brottsförebyggande arbete

Tidiga sociala insatser under ett barns uppväxt är både till fördel för individen och samhället. Att prioritera förebyggande arbete kan förhindra, eller tidigt bryta, en negativ utveckling. Socialtjänsten ska bland annat verka för att förhindra att barn och unga far illa och se till att barn och unga växer upp under trygga och goda förhållanden. De ska även ge råd, stöd och annat bistånd till familjer, enskilda och andra grupper.

Öppna förskolan, förskolan, grundskolan och gymnasieskolan är betydelsefulla aktörer i det brottsförebyggande arbetet. För skolan handlar det främst om kunskapsuppdraget, men även om mänskliga rättigheter, grundläggande demokratiska värderingar samt att skapa tillit till samhället och att tidigt upptäcka normbrytande beteende. Skolan arbetar i stor utsträckning brottsförebyggande även om det brottsförebyggande syftet ofta inte är uttalat. Skolor och förskolor har förutom kunskapsuppdraget stort fokus på områden som samverkan, trygghet och att motverka kränkande behandling, vilket i sig kan bidra till att förebygga brott. För att säkerställa trygga och säkra skolmiljöer som främjar barn- och ungas utveckling på bästa sätt behöver alla skolor ha en fungerande samverkan med övriga aktörer, exempelvis polisen och socialtjänsten. Då ökar chansen för att fånga upp elever med normbrytande beteende.

Det är dock viktigt att inte se det brottsförebyggande arbetet som en fristående del i arbetet med att främja en trygg och säker miljö för alla, utan som ett led i det bredare arbetet. En fördjupning av ordinarie samverkan kring individer som det finns oro kring, behöver ske, oavsett vad oron gäller, då det är samma

aktörer som berörs, skolan, socialtjänsten och polisen. Skolans och förskolans arbete vid olika former av oro för elever kan delas in i olika faser, det förebyggande, främjande och åtgärdande. Föräldrar eller andra vuxna i ett barns direkta närhet utgör en avgörande resurs under uppväxtåren och många kommuner ger olika typer av föräldrastöd.

Fritidens roll i det brottsförebyggande arbetet är betydande. Genom att erbjuda ungdomar meningsfulla och strukturerade fritidsaktiviteter, som sport, musik och konst, kan man minska risken för att de hamnar i kriminella miljöer. Dessa aktiviteter främjar sociala färdigheter, självdisciplin och en känsla av tillhörighet. Fritidsaktiviteter kan även bidra till att skapa en känsla av gemenskap och inkludering, vilket är viktigt för att förebygga utanförskap och marginalisering.

Genom att delta i organiserade fritidsaktiviteter kan ungdomar få vägledning från tränare, ledare och andra vuxna som kan fungera som förebilder och ge stöd i deras personliga utveckling.

Sociala insatser kan riktas till individer och grupper där risken är särskilt hög att hamna eller fastna i en destruktiv miljö och ett riskbeteende. Enstaka risk- och skyddsfaktorer har i regel liten effekt, men fler faktorer tillsammans ger större effekt på individens beteende. Det gäller således att stärka skyddsfaktorerna och minska riskfaktorerna. Effekten blir också större om man utformar insatser som verkar på olika nivåer samtidigt. Skolan är en betydelsefull skyddsfaktor för att unga inte ska hamna i destruktiva beteenden och för att upptäcka om barn på olika sätt far illa.

Situationellt brottsförebyggande arbete

Situationellt brottsförebyggande arbete handlar om att förhindra eller försvåra att brott begås genom att förändra den aktuella platsen eller situationen där brott kan begås.

Situationella brottsförebyggande åtgärder kan delas in i fem övergripande strategier som kan användas i såväl polisens arbete som av fastighetsägare, olika förvaltningar inom kommunen, inom kollektivtrafiken eller av andra aktörer. Ofta blir arbetet som mest effektivt i samverkan mellan flera aktörer. Grunden för dessa åtgärder bör utgå från ett kunskapsbaserat arbetssätt med

tydlig problembild och analys, väl avvägda åtgärder och uppföljning av resultaten.

Fem övergripande strategier:²

- **Öka ansträngningen som krävs för att genomföra ett brott**
Kan exempelvis innebära att förstärka låsanordningar, sätta in säkerhetsdörrar, använda porttelefoner eller stänga av gator.
- **Öka risken för den som har för avsikt att begå brott**
Kan exempelvis innebära att införa kameraövervakning, arbeta med grannsamverkan eller designa platser för ökad naturlig övervakning.
- **Minska belöningen för den som begår brott**
Kan exempelvis innebära märkning av potentiellt stöldgods eller ta bort stöldbärliga objekt ur bilar.
- **Reducera provokationer som kan leda till brott**
Kan exempelvis innebära att försöka förebygga köer och trängsel i kollektivtrafik för att undvika konflikter.
- **Ta bort ursäkten för den som begår brott**
Kan exempelvis innebära kontroll av alkoholserving, för att undvika överserving som kan leda till våldsbrott, eller att man tydligt informerar om lagar och regler.

Behovet av en satsning med fokus på att förebygga brott

Arbetet för att öka tryggheten och minska brottsligheten måste bedrivas brett. Utöver resursförstärkning till rättsväsendet, fler poliser och genomförande av olika straffrättsliga åtgärder krävs ett utvecklat brottsförebyggande arbete. Det är en grundläggande uppgift för en rättsstat att brott som begås lagförs och att ansvariga myndigheter bedriver ett effektivt arbete. Det finns ett stort behov av att stärka och utveckla det brottsförebyggande arbetet i hela samhället, inte bara inom rättsväsendet utan även inom till exempel skola, socialtjänst och fritid. I det lokala brottsförebyggande arbetet är kommuner och lokalpolisområden nyckelaktörer, men även regioner kan spela en viktig roll.

² Listan är tagen från Brås webbplats <https://bra.se/forebygga-brott/forebyggande-metoder/situationell-prevention.html>.

Rättsväsendet i Sverige har en viktig rehabiliterande roll som sträcker sig bortom att straffa brottslingar. En av de mest framträdande delarna av rättsväsendets rehabiliterande roll är kriminalvården. Den syftar till att hjälpa dömda individer att återanpassa sig till samhället genom olika program och stödinsatser, såsom utbildning, arbetsförberedande åtgärder och terapi. En annan viktig aspekt är att ge stöd till brottsoffer, vilket kan inkludera psykologisk hjälp och rådgivning för att hantera de trauman som brott kan orsaka.

Socialtjänsten är en viktig aktör i det förebyggande arbetet, men socialtjänsten är beroende av andra aktörer såsom barn- och ungdomspsykiatri, övrig hälso- och sjukvård, skola, polis, fritidssektor och civilsamhälle med flera. Ett brett våldspreventivt arbete i skolan, inklusive arbete för att motverka negativa maskulinitetsnormer, liksom förebyggande arbete i form av utökade hembesöksprogram hos nyblivna föräldrar är exempel på viktiga åtgärder.

En programberedning för trygghet

SKR har tillsatt en programberedning för trygghet som har arbetat under perioden oktober 2023 till oktober 2024.

Syftet med programberedningens arbete är att till styrelsen tillhandahålla en samlad, tvärspektoriell bild av området där utmaningar och möjligheter genom lärande exempel lyfts fram, och peka på strategier och konkreta förslag för utveckling. Behov av åtgärder från stat, kommuner och regioner samt övriga aktörer ska identifieras. Programberedningen ska utifrån en samlad bild till styrelsen lämna förslag på hur SKR utifrån sin roll (att företräda och stärka medlemmarna i arbetsgivarrollen, att bistå medlemmar med kunskap, råd och service, att erbjuda konkreta verktyg och lösningar, att påverka regering, riksdag och EU) kan bidra som bäst med utgångspunkt i medlemmarnas behov inom området, dvs. det som bedöms ge störst effekt på vägen mot målsättningen och där SKR kan påverka utvecklingen som mest.

Uppdraget är att verka för att en trygg och säker närmiljö uppnås framför allt utifrån en helhetssyn i det förebyggande, trygghetsskapande och åtgärdande arbetet.

Avgränsning

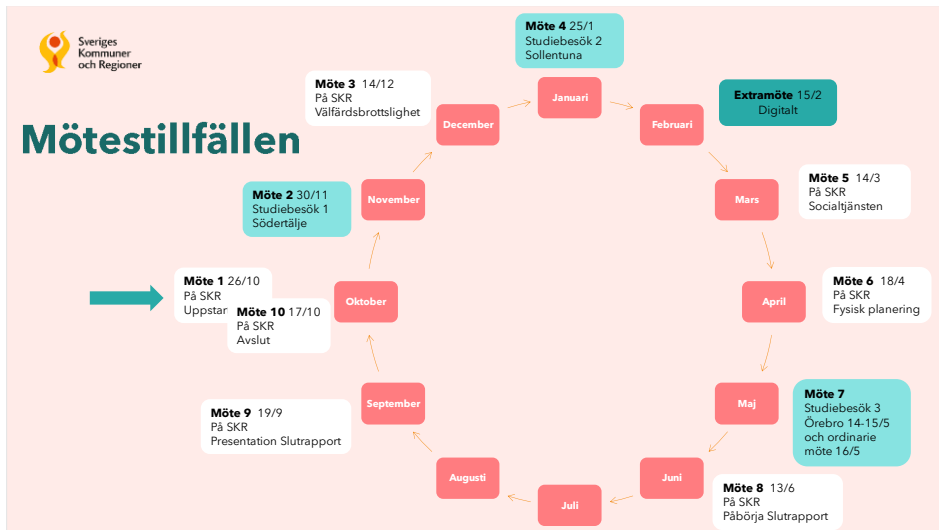
Programberedningen för trygghet har haft en tydlig avgränsning i sitt uppdrag genom direktivet. Programberedningen kan dock konstatera att trots de avgränsningar som direktivet ger är området väldigt brett, mångfacetterat, komplicerat och omöjligt att hantera utan ytterligare avgränsningar, särskilt med tanke på att programberedningen enbart har haft ett år på sig i sitt arbete. Programberedningen har fokuserat på fyra huvudområden; allmänt brottsförebyggande och trygghetsskapande arbete, välfärdsbrottslighet, socialtjänstens brottsförebyggande arbete och trygghetsskapande arbete i den fysiska planeringen. Även inom dessa områden har det inte varit möjligt att vara heltäckande. De förslag som programberedningen lämnar i denna redovisning är några av de åtgärder som kan vidtas för att öka tryggheten i Sverige och är på intet sätt heltäckande.

Beredningens arbete

Programberedningen har haft 12 träffar och gjort tre studieresor.

Under de ordinarie beredningssammanträdena har beredningen fokuserat på allmänt brottsförebyggande och trygghetsskapande arbete, välfärdsbrottslighet, socialtjänstens brottsförebyggande arbete och brottsförebyggande arbete i den fysiska planeringen. Beredningen har fått föredragningar från SKR:s experter inom respektive område, Region Stockholm, Nacka kommun, Uppsala kommun och Utredningen om åtgärder för stärkt trygghet i den byggda miljön (Dir 2023:99).

Programberedningen har åkt på studieresor till Södertälje kommun, Sollentuna kommun och Örebro kommun. Den första studieresan gick till Södertälje kommun och fokus var hur kommunen och regionen arbetar mot välfärdsbrott. Studiebesöket gjordes tillsammans med SKR:s beredning för samhällsbyggnad. I Sollentuna kommun fick beredningen ta del av kommunens socialpreventiva arbete och se hur kommunen arbetar med ett av sina utsatta områden, tidiga insatser mot unga och besök på en av kommunens fritidsgårdar. I Örebro kommun fick beredningen inblick i kommunens brottsförebyggande arbete med både situationell prevention och social prevention och beredningen besökte ett av Örebros särskilt utsatta områden och fick höra och se om hur det kommunala bostadsbolaget arbetar med utformning och byggande för att göra området tryggare.



Brottsförebyggande- och trygghetsskapande arbete

Brottsförebyggande – något som syftar till att hindra människor att begå brott, genom att försöka påverka antingen vissa omständigheter i en situation där brott riskerar att ske, eller vissa personers benägenhet (motivation) att begå brott.

Trygghet – upplevelse av säkerhet och lugn, ofta förknippat med förutsägbarhet och lugn.

Säkerhet – en låg sannolikhet för att bli utsatt för brott eller olyckor.

Kommunernas brottsförebyggande arbete

Den 1 juli 2023 trädde en ny lag i kraft som reglerar kommunernas brottsförebyggande arbete, Lag (2023:196) om kommuners ansvar för brottsförebyggande arbete. Innan dess hade kommunerna inget lagstadgat brottsförebyggande uppdrag, även om de flesta kommuner i Sverige hade ett pågående brottsförebyggande arbete. I och med den nya lagstiftningen har kommunerna tillsammans med polismyndigheten ett lagstadgat brottsförebyggande ansvar.

Kraven, som lagen ställer på kommunerna, är bland annat att de ska ta fram och regelbundet följa upp en lägesbild och en åtgärdsplan, samt att de ska ha ett samordningsansvar genom att verka för att överenskommelser om samverkan sluts och att brottsförebyggande frågor hanteras i ett strategiskt råd.

I det lokala brottsförebyggande arbetet har kommunerna en avgörande roll i samverkan med Polismyndigheten, civilsamhället, näringslivet och andra aktörer. Inte minst har kommunerna en viktig roll i arbetet med att bryta rekrytering till och socialisering in i kriminella nätverk, förhindra att barn och unga involveras och utnyttjas i kriminalitet och stödja individer som vill lämna kriminaliteten bakom sig. Även andra kommunala verksamheter påverkar den kriminella utvecklingen och har en del i det brottsförebyggande arbetet så som till exempel kommunens fysiska planeringen, belysningen av det offentliga rummet, utformning av offentliga platser och inte minst skola och fritidsverksamhet.

Prostitution, människohandel och sexuell exploatering är en lönsam industri för den organiserade brottsligheten och leder till stort lidande för de personer som är utsatta för det. Här har kommunerna en viktig roll att fylla i samverkan med andra aktörer som polis och besöksnärning.

Regionernas brottsförebyggande arbete

Regionerna har inget lagstadgat ansvar att arbeta brottsförebyggande, men de har ett generellt ansvar att hantera skattemedel på ett korrekt sätt. I detta ingår att säkerställa att lagar och regler följs, att korrekta avtal tecknas och att verksamheter följs upp, både ur ett ekonomiskt och ur ett kvalitetsperspektiv. Regionen ska även säkerställa en god intern kontroll. I planeringen och utvecklingen av hälso- och sjukvården ska regionen också samverka med samhällsorgan, organisationer och vårdgivare (Hälso- och sjukvårdslag (2017:30) (HSL) 7 kap. 7§).

Regionerna ingår mycket sällan i lokala brottsförebyggande råd eller liknande. Det innebär inte att de inte kan ha information som är av intresse för andra brottsförebyggande aktörer och samverkan bör ske i så stor omfattning som bedöms möjlig.

Från den regionala och lokala nivån har önskemålet och behovet lyfts att regionernas hälso- och sjukvård och i synnerhet psykiatri skulle behöva

involveras mer i det regionala och lokala samverkansarbetet. Kommunernas socialtjänst och polisens brottsförebyggande samordnare har idag på många håll en löpande samverkan men upplever svårigheter med att identifiera och få kontakt med en motsvarande funktion inom hälso- och sjukvården. Utifrån det som tidigare nämnts, att hälso- och sjukvården inte har något uttalat brottsförebyggande uppdrag, blir hälso- och sjukvårdens roll och ansvar oklar. Det finns inga givna kontaktvägar in till regionerna vilket många gånger är ett problem.

Förslag från programberedningen avseende brottsförebyggande och trygghetsskapande arbete

SKR

1. SKR ska säkerställa att kommunerna har relevant kunskapsstöd i tillämpning av den brottsförebyggande lagstiftningen.
2. SKR ska verka för att samverkan mellan kommun och region i lokalt brottsförebyggande arbete möjliggörs, formaliseras och utvecklas.
3. SKR ska stötta kommunerna med att integrera arbetet med våld i nära relationer, hedersrelaterat våld och förtryck samt prostitution och människohandel för sexuella ändamål med det lokala brottsförebyggande arbetet.

Medlemmarna

4. Kommunerna ska verka för ett tydligt engagemang i det lokala brottsförebyggande arbetet. Polisen och kommunen har ett gemensamt brottsförebyggande uppdrag där båda parternas engagemang är avgörande.

Staten

5. Finansieringen av den nya brottsförebyggande lagen är otillräcklig. Staten måste öka finansiering av kommunernas brottsförebyggande arbete.
6. De medel som kommunerna kan söka från Brottsförebyggande rådet (Brå) för brottsförebyggande arbete och utvärdering av brottsförebyggande arbete är ett-åriga. För att kunna genomföra långsiktiga och verksamma brottsförebyggande projekt som löper över flera verksamhetsår bör Brås medel kunna sökas mer långsiktigt.

7. I syfte att öka den förebyggande delen i det kommunala uppdraget bör regeringen utreda kommuners möjligheter till oanmälda hembesök inom socialtjänstens verksamhet.
8. Polismyndigheten ska vara lokalt förankrad i alla Sveriges 290 kommuner. Många kommuner har idag inte en tillfredställande polisiär närvaro. I vissa fall är polisfrånvaron så stor att kommuner tvingas finansiera uniformerad personal för att upprätthålla allmän ordning, ett uppdrag som åvilar Polismyndigheten och inte kommunerna.
9. Kommunerna behöver, för att kunna bidra i arbetet med utsatta områden, få bättre information från Polismyndigheten vilka faktorer som ligger bakom den klassning som polisen gör av utsatta områden, riskområden och särskilt utsatta områden.
10. För att komma till rätta med att oseriösa eller kriminella aktörer tar över rådigheten över fastigheter i kommunen uppmanar SKR regeringen att utreda om liknande lagstiftning som finns i Aktiebolagslagen (hembud, återköp och förköp) också kan vara tillämplig vid fastighetsöverlåtelser där kommunen eller statlig myndighet varit fastighetsägare.

Välfärdsbrottslighet

När en aktör – företag, förening eller privatperson – otillbörligen utnyttjar kommuners och regioners välfärdssystem för egen vinning³.

De svenska välfärdssystemen är omfattande och en av grundbultarna i vårt samhälle. De har stor betydelse för den sociala tryggheten. Arbetet mot välfärdsbrottslighet utgår från att de personer, föreningar och företag som uppfyller kriterier för stöd, bidrag och upphandlingar ska få det stöd de har rätt till. De som missbrukar våra välfärdssystem och begår brott genom att uppge eller dölja uppgifter ska identifieras och hindras och lagföras.

Välfärdsbrottsligheten är idag strukturerad, organiserad och sker i nära koppling till kriminell ekonomi.

SKR:s bedömning är att det finns välfärdsbrottslighet i princip alla verksamheter där det är möjligt att göra en vinst, för en individ, en förening

³ www.skr.se

eller ett företag. Detta gäller i alla kommuner och regioner, oavsett organisation, geografiskt läge eller politisk styrning. Valfärdsbrottsligheten påverkar vårt demokratiska system på flera sätt, till exempel orsakas ekonomisk skada för offentlig sektor, stora brister i kvalitet på utförd verksamhet inom välfärdssektorn och drabbar systematiskt de mest värnlösa och utsatta grupperna i samhället. Angreppen mot vårt välfärdssystem påverkar medborgarnas tillit till vårt demokratiska system och våra samhällsinstitutioner och i förlängningen demokratin. Brottsligheten bedöms därför som systemhotande, vilket innebär att det är av stor vikt att det arbete som pågår med att motverka välfärdsbrottslighet fortgår strukturerat och uthålligt samt att arbetet sprids och effektiviseras över landet.

Den kriminella ekonomin i Sverige beräknas enligt Polismyndigheten omfatta 100–150 miljarder kronor om året. Av dessa utgör felaktiga utbetalningar, bedrägerier och välfärdsbrottslighet 38–66 miljarder kronor. Detta innebär att stora summor pengar går från kommuner och regioner rakt ut i kriminell verksamhet.

Programberedningen anser att kraftfulla åtgärder måste vidtas för att förebygga och motverka brott mot välfärdssystemen. Lagstiftning måste anpassas efter rådande samhällssituation, sekretessproblematiken måste lösas för samtliga verksamheter inom kommuner och regioner som också behöver ha samma förutsättningar att ta emot och lämna information som statliga myndigheter. Vidare måste befintlig lagstiftning användas fullt ut så att information lämnas i syfte att till exempel förebygga och utreda folkbokföringsbrott och bidragsbrott. Frågan bör vara en del i allt utvecklingsarbete som genomförs inom SKR.

Programberedningen delar också Brottsförebyggande rådets uppfattning⁴ att det behövs nationella register över företag och föreningar. Utbetalande kommuner och regioner behöver till exempel ha tillgång till information om i vilka andra kommuner och regioner som de företag och föreningar de kommer i kontakt med är verksamma. Det kan också handla om register över från vilka kommuner, regioner och statliga aktörer föreningar ansökt om bidrag. Det skulle även behövas ett register över alla avtal (upphandlingar och valfrihetssystem) som kommuner och regioner har med privata aktörer. Dessutom finns behov av ett nationellt register hos IVO (Inspektionen för vård

⁴ Valfärdsbrott mot kommuner och regioner, Brottsförebyggande rådet rapport 2022:1

och omsorg) över alla aktörer med tillstånd samt tillsynsärenden. Precis som Brå anser Programberedningen att det finns mycket att vinna på att samordna kommuners och regioners information för att identifiera oseriösa aktörer.

Förslag från Programberedningen avseende välfärdsbrott

SKR

11. SKR ska genomföra en informationsinsats kring välfärdsbrottslighet i syfte att höja medvetenheten om problemområdet och kunskapen kring verkningsfulla arbetssätt (till exempel Crime proofing⁵).
12. SKR:s medlemmar behöver stöd i tolkningen och tillämpning av sekretessbrytande regler. SKR bör ta fram en sekretesshandbok med fokus på informationsdelning avseende välfärdsbrottslighet och att inrätta ett juridiskt nätverk i syfte att dela erfarenheter kring sekretessfrågor.
13. SKR ska ge stöd till kommuner i operativa välfärdsbrottslighetsfrågor, som till exempel vid försäljning av fastigheter för att motverka försäljning till oseriösa eller kriminella aktörer.
14. SKR ska ta fram en digital utbildning om välfärdsbrottslighet riktad till kommuner och regioner.

⁵ Crime proofing är en analysmodell som kan användas när en verksamhet identifierat risker för brott eller överutnyttjande kopplat till ett regelverk. Ett regelverk kan vara en lag, en riktlinje, en intern skriftlig rutin, ett rättsligt ställningstagande eller andra styrdokument. Genom att analysera hur regelverket kan missbrukas kan verksamheten vidta förebyggande åtgärder som direkt påverkar identifierade risker. Metoden är framtagen av Brå och testad både i kommuner (Brå regeringsuppdrag om särskilt stöd till kommuner med utsatta områden) och i statliga myndigheter (inom ramen för MUR-samverkan⁵).

Medlemmarna

15. Kommuner och regioner bör skaffa sig en lägesbild av risken för välfärdsbrottslighet i den egna organisationen. En riskbedömning bör genomföras i alla verksamheter.

Staten

16. Lagstiftningen bör ändras så att det finns möjligheter att dela sekretessbelagd information i förebyggande syfte och för att motverka välfärdsbrottslighet i alla verksamheter inklusive socialtjänst och hälso- och sjukvård.
17. Staten ska se till att kommuner och regioner har tillräckliga verktyg för att på ett tillfredställande sätt kunna förebygga och förhindra välfärdsbrott.
18. Otillåten påverkan bör införas som ett nytt brott för att öka säkerheten för kommuner och regioners medarbetare när de utsätts för otillåten påverkan.
19. Rättsprocessen bör förändras så att det är möjligt att som arbetsgivare bli målsägande i brott som rör otillåten påverkan.
20. Rättsväsendets myndigheter måste prioritera systemhotande verksamhet som välfärdsbrottslighet och otillåten påverkan mot tjänstepersoner och förtroendevalda. Det är avgörande för tilliten till välfärdssystemet, rättsväsendet och i förlängningen för demokratin att brott upptäcks, utreds och åtal väcks.
21. Staten bör säkerställa att regioner på egen hand får upphäva arbetsplatskoder. Grunder för upphävande bör innefatta uppenbart missbruk av arbetsplatskoden så som exempelvis överförskrivning, ej medicinskt motiverad förskrivning, förskrivning som inte journalförs eller förskrivning som av andra skäl bedöms vara patientosäker. Även frågan om en interimistisk möjlighet för regioner att stänga en arbetsplatskod i avvaktan på ytterligare utredning bör ses över.

Socialtjänstens förebyggande arbete

Socialtjänstens förebyggande arbete syftar till att förhindra sociala problem och social utestängning.

Ett stort antal pågående eller nyligen avslutade utredningar kan komma att få betydande påverkan på den sociala barn- och ungdomsvården, det vill säga den del av socialtjänsten som framför allt ansvarar för insatser till barn och unga som riskerar att begå eller återfalla i brott. Det pågår för närvarande en översyn av hela kedjan för barn och unga i samhällsvård, inklusive Statens institutionsstyrelse (SiS). Därutöver har regeringen initierat ett flertal utredningar i syfte att stärka socialtjänstens förutsättningar att arbeta med barn och unga som riskerar att dras in i kriminalitet, öka informationsflödet till brottsbekämpande myndigheter och förtydliga socialtjänstens brottsförebyggande ansvar. Just nu pågår också arbetet med att implementera en ny form för samverkan på nationell, regional och lokal nivå för arbetet med barn och unga involverade i grov kriminalitet – Bob (Barn och unga i organiserad brottslighet).

Tidiga, förebyggande och kunskapsbaserade insatser framhålls som socialtjänstens viktigaste verktyg för att möta den negativa utvecklingen med att barn och unga dras in i gängkriminalitet. En ny socialtjänstlag, som förväntas träda i kraft 1 juli 2025, stärker kommunernas ansvar och förutsättningar för att arbeta tidigt förebyggande. Socialstyrelsen har under 2024 fördelat 200 miljoner kronor till kommunerna för stöd i omställningsarbetet, bland annat för att genomföra läges- och behovsanalyser. Enligt budgetpropositionen 2024 ska medel till kommunerna för införande och genomförande av den nya socialtjänstlagen uppgå till 1,2 miljarder kronor 2025 och 2,2 miljarder kronor per år 2026–2028.⁶

Den pågående omställningen av socialtjänstens arbetssätt för att möta kraven och möjligheterna med en ny socialtjänstlag 2025 behöver stöd både från kommunledning och övriga delar av kommunen liksom från nationell nivå

⁶ Framtidens socialtjänst | SKR

(regeringen, statliga myndigheter och SKR). Att ställa om till en tidigt förebyggande, lätt tillgänglig och kunskapsbaserad socialtjänst är ett långsiktigt förändringsarbete.

Nationell samordning av avhoppare

Antalet personer som vill hoppa av från en kriminell livsstil ökar, likaså antalet kommuner som ställs inför uppgiften att hjälpa individer att hoppa av. Avhopparverksamhet är svårt och kostsamt att bedriva på ett säkert och kunskapsbaserat sätt för en enskild kommun. Endast Polisen har kompetens att avgöra hot och risk för den enskilde och behovet av skyddsåtgärder, och endast en statlig myndighet kan ha den nationella överblicken över var i landet avhoppare från olika gängmiljöer placeras av olika kommuner. Detsamma gäller barn som placeras på grund av kriminellt beteende och hotade anhöriga i behov av skydd.

Riksrevisionen har i en aktuell granskningsrapport rekommenderat staten att ta ansvar för nationell samordning av placering av barn (på grund av kriminalitet), för att säkerställa helhetsbedömning utifrån hotbild och risker.⁷

Regeringen har i sin brottsförebyggande strategi aviserat en kommande utredning som bland annat ska se över så att offentliga medel som fördelas till avhopparverksamhet går till seriösa aktörer som bedriver en verksamhet av god kvalitet.⁸ Programberedningen ser behov av att utredningen får ett bredare direktiv än så.

Förslag från Programberedningen avseende socialtjänstens förebyggande arbete

SKR

22. SKR ska stödja utvecklingen av samverkan mellan socialtjänsten och relevanta delar av hälso- och sjukvården för de barn och unga som är i eller löper risk att hamna i kriminalitet och som uppvisar psykiatriska symtom.
23. SKR ska ge stöd till kommunerna i omställningen av socialtjänsten och implementeringen av en ny socialtjänstlag.

⁷ [Otillräckliga insatser när barn misstänks för grova brott \(RiR 2024:9\)](#).

⁸ [Barriärer mot brott, Skr. 2023/24:68](#)

24. SKR ska verka för att omställningsstödet för implementeringen av en ny socialtjänstlag ökas och förlängs.
25. SKR ska sprida kunskap och metodstöd om avtalssamverkan inom både socialtjänstens myndighetsutövning och utförarverksamheter.
26. SKR ska tillsammans med de regionala samverkans- och stödstrukturerna för kunskapsstyrning inom socialtjänsten (RSS) och Socialstyrelsen, ge stöd för att stärka kommunernas förutsättningar att använda Socialstyrelsens rekommenderade insatser mot normbrytande beteende och återfall i brott hos barn och unga.
27. SKR ska föra dialog med regeringen och SiS om åtgärder för att komma till rätta med den allvarliga och oacceptabla platsbristen på SiS.

Medlemmarna

28. Regionernas kunskap och arbete med psykisk ohälsa bör tas till vara i högre utsträckning.
29. Beredningen efterfrågar ett utökat samarbete mellan regionerna och de kommunala aktörerna för att förbättra det förebyggande arbetet och de tidiga insatserna.

Staten

30. Regeringen bör stärka stödet till kommunernas socialtjänster att arbeta kunskapsbaserat inom det brottsförebyggande arbetet med barn och unga.
31. Programberedningen vill att regeringen undersöker möjligheten att ge en statlig aktör i uppdrag att tillgängliggöra och utbilda i rekommenderade insatser mot normbrytande beteende hos barn och unga.⁹
32. Regeringen behöver utreda möjligheten att dela information mellan olika verksamheter inom kommunen, till exempel när olika delar av socialtjänsten är organiserad under olika nämnder och mellan socialtjänst, skola, kultur och fritid. Även informationsutbyte mellan hälso- och sjukvården (inklusive BUP) bör se över. Regeringen bör vidare utreda för- och nackdelar med en gemensam individuell plan

⁹ I Norge finns Nasjonalt utviklingssenter for barn og unge, NUBU, en statlig aktör som säkrar tillgång till, implementering av och utbildning i evidensbaserade metoder.

mellan huvudmän (socialtjänst och skola).

33. Regeringen bör utreda möjligheten till utbyte av information inom strukturerad samverkan för brottsförebyggande arbete. Målgruppen är rörlig, varför det kan finnas behov av sekretessbrytande bestämmelser som medger strategisk kartläggning av en grupp individer och planering mellan till exempel flera socialtjänster i olika kommuner och polis.
34. Regeringen bör utreda formerna för en stärkt nationell, statlig samordning och finansiering av avhopparverksamhet. När antalet ärenden ökar, ökar också risken för konflikter när avhoppare placeras runt om i landet. Beredningen anser i likhet med Riksrevisionen att regeringen bör utreda för- och nackdelar med en nationell samordning även av barn som placeras på grund av kriminalitet.

Trygghet i den fysiska planeringen

Begreppet **trygghet** i den fysiska planeringen handlar om att utforma offentliga platser och stadsdelar på ett sätt som främjar säkerhet och välbefinnande för alla individer, oavsett kön, ålder eller andra faktorer.

Det finns samband mellan fysisk miljö, brottslighet och otrygghet. Brottsförebyggande och trygghetsskapande insatser handlar om att förstå hur människor samspelar med den fysiska miljön och vad som kan göras för att förbättra miljöerna och människans samverkan med dem.

Att enbart förändra den fysiska miljön räcker dock sällan för att förhindra eller förebygga brott och orosstörningar. Brottslighet påverkar människors hälsa och känslan av säkerhet. Grogrunden för brottslighet gynnas av många förstärkande faktorer och visar sig först vanligtvis i efterhand. Många intressen begränsas av brottslighet som möjligheten till utevistelse, rekreation, lek och motion. Också tillgång, och tillgänglighet, till både samhällsservice och kommersiell service hämmas av skadegörelse och inbrott. I värsta fall kan det leda till att företag och verksamheter flyttar eller stänger. Alla sätt att förebygga eller minska brottsligheten och därigenom minska oron för brott har således stor betydelse för att människor ska känna sig tryggare i sin närmiljö.

Den byggda samhällsstrukturen har i detta sammanhang stor betydelse. Nuvarande och tillkommande bebyggelse ska underlätta människors vardagsliv genom att olika funktioner, som bostäder, service och arbetsplatser, blandas. En

genomtänkt gestaltning av den byggda miljön kan bidra till att förändra människors vardag: hur individer uppfattar varandra och sig själva, hur vi möts, samarbetar och lever våra liv tillsammans.

Kunskapen om sambanden mellan fysiska miljöer och brottslighet är dock inte tillräckligt stor för att mer generellt kunna härleda brottslighet till vissa bebyggelsemiljöer. Med tillgänglig kunskap och erfarenhet går det ändå att hävda att utformningen av både bostadskvarter och allmänna platser kan öka eller minska risken för brottslighet, alternativt inbjuda till eller förebygga sådan, på samma sätt som det går att förutse vilka miljöer som kan vara trafikfarliga.

Bedriv ett områdesbaserat samhällsutvecklingsarbete byggt på hårda och mjuka data

För att kunna bedriva ett effektivt förbättringsbaserat arbete baserat på kunskap om förhållanden och förutsättningar inom olika delar av kommunen och för att kunna identifiera relevanta insatser och åtgärder så behöver hårda och mjuka data på områdesnivå tas fram. Idag finns en stor mängd data att tillgå som relativt enkelt kan brytas ner på områdesnivå. Till detta behöver tillföras kunskap av mer beskrivande karaktär som lämpligen tillhandahålls av personal som bedriver verksamhet inom området, boende, anställda hos olika fastighetsägare, blåljuspersonal m.fl.

Planera, bygg och förvalta för trygghet

Med trygghet och säkerhet som en grundläggande utgångspunkt för kommunernas fysiska planering kommer man långt. Kommunernas planansvar är ett viktigt verktyg för vad som byggs och hur det utformas. Kommunerna har också ett övergripande ansvar för att byggnadsbeståndet är väl underhållet och att utbudet av bostäder svarar mot behov och efterfrågan, att det finns en blandning av hustyper och upplåtelseformer. Kommunerna har också ett tillsynsansvar som bland annat syftar till att eliminera otrygga och osunda miljöer och åtgärda brister i byggnadsbeståndet. Kommunerna ska se till att planera och tillse att det byggs och förvaltas för trygghet genom variation, social blandning, omsorgsfull utformning och omhändertagna miljöer.

Levandegör och aktivera offentliga miljöer och platser

Att levandegöra och aktivera offentliga miljöer och platser, och det helst under dygnets alla timmar, är en viktig del i det trygghetsskapande arbetet. Här finns viktiga erfarenheter att hämta bland annat inom ramen för Svenska Stads kärnors, länsstyrelsernas och Tryggare Sveriges arbete (Trygga Platser) i samverkan med ett antal kommuner.

Eftersträva dialog och medskapande från de som bor och verkar inom ett område

Det trygghetsskapande arbetet måste ta sin utgångspunkt i de upplevelser och förhållanden som råder inom den del av kommunen där insatser och åtgärder planeras. Endast därigenom får man en trovärdighet i att det arbete som bedrivs utgår från att förbättra förhållandena för de som bor och verkar i området. Dessutom skapar ett omsorgsfullt förankringsarbete och medskapande som också omsätts i konkreta insatser och åtgärder som det finns ett lokalt stöd för ökad tillit till kommunen som samhällsaktör och till civilsamhällets engagemang och deltagande i själva genomförandeprocessen.

Förslag från Programberedningen gällande trygghet i den fysiska planeringen

SKR

35. SKR ska sprida lärande exempel från kommuner som i sin planering och sin verksamhet bedriver ett framgångsrikt arbete med att tillskapa trygga och säkra platser.
36. SKR ska vägleda och stötta kommuner och regioner i tillämpningen av kamerabevakning med anledning av förslaget från den nya kamerabevakningsutredningen. Stödet ska omfatta nyttoaspekten av ökad kameraanvändning och även ta hänsyn till den personliga integriteten.

Medlemmarna

37. Kommunerna behöver få till stånd ett etablerat samarbete mellan ansvariga parter kring utformningen av offentliga platser med nyckelfunktioner för samhället, exempelvis mötesplatser och samhällsservice samt stråk till och från kollektivtrafik.
38. Kommunerna bör, på platser där det finns brister i trygghet, säkerhet och trivsel, initiera plats- eller områdessamverkan tillsammans med fastighetsägare, polis, handeln och boende m.fl.

39. Kommunerna bör bli bättre på att tillhandahålla ett varierat utbud av bostäder i sina bostadsområden.

Staten

40. Staten måste bli bättre på att stötta kommunerna i det brottsförebyggande och trygghetsskapande arbetet vid planering, programmering, utformning, byggande och vidareutveckling av nya och befintliga fysiska miljöer.

Förkortningar inom området

BF – Brottsförebyggande

Bob – Barn och unga i organiserad brottslighet

BUP – Barn- och ungdomspsykiatri

Crime Proofing - Crime proofing-analyser är ett sätt att förebygga fel och brott mot välfärdssystemen. Analysmodellen går ut på att riskanalysera regelverk eller andra system som styr till exempel gynnande beslut, tillstånd, avtal eller utbetalningar.

MUR-samverkan - Nätverket MUR består av 25 myndigheter som samarbetar för att förhindra felaktiga utbetalningar och bidragsbrott. Förkortningen MUR står för ”motståndskraft hos utbetalande och rättsvårdande myndigheter, mot missbruk och brott i välfärdssystemen”.

SIG – Sociala insatsgrupper

SIP – Samordnad individuell plan

SiS – Statens institutionsstyrelse

SSPF – Samverkan mellan Skola Socialtjänst Polis och Fritid

SÖK – Samverkansöverenskommelse

40 steg för ett tryggare samhälle

Styrelsen för Sveriges Kommuner och Regioner tillsatte hösten 2023 en programberedning för trygghet. Syftet med programberedningens arbete var att till SKR:s styrelse tillhandahålla en samlad, tvärsektoriell bild av området där utmaningar och möjligheter lyfts fram, och peka på strategier och konkreta förslag för utveckling. Området är en trygg och säker närmiljö, framför allt utifrån en helhetssyn i det förebyggande, trygghetsskapande och åtgärdande arbetet. Programberedningen för trygghet har fokuserat på fyra huvudområden, brottsförebyggande- och trygghetsskapande arbete, välfärdsbrottslighet, socialtjänstens förebyggande arbete och trygghet i den fysiska planering.

I denna rapport redovisar programberedningen sina 40 förslag till insatser. Beredningen har bestått av Henrik Thunes (M) ordförande, Abdulrahman Ibrahim Muhammed (C) vice ordförande, Amanda Lindblad (S), Håkan Lösnitz (SD), Janne Grönholm (MP), Jenny Broman (V), Roger Haddad (L) och Samuel Klippfalk (KD). Beredningens sekretariat har utgjorts av beredningschef Greta Berg och beredningssekreterarna Anna Wiitavaara och Mira Brandtler. Flera experter från förbundets kansli har bidragit till arbetet.

Upplysningar om innehållet
Greta Berg, greta.berg@skr.se

© Sveriges Kommuner och Regioner, 2024
ISBN: 978-91-8047-305-7
Text: Greta Berg
www.skr.se