

REMISSYTTRANDE

2024-09-23

Socialdepartementet

Diarienummer: 00336/24

Er referens: S 2024/00978

Remissyttrande över En statlig ordning med brottsförebyggande åtgärder för barn och unga (SOU 2024:30)

Brottsförebyggande rådet (Brå) har fått rubricerade betänkande på remiss. Brå delar utredningens bedömning att det är en allvarlig samhällsutveckling i Sverige med allt fler och allt yngre barn som involveras i grov våldsbrottslighet. Mot denna bakgrund finns det all anledning att eftersöka nya vägar att möta problemen och att försöka dra lärdomar av erfarenheter från andra länder. Det är också naturligt att man i ett sådant läge är benägen att överväga olika former av åtgärder som innebär att den statliga styrningen på området ökar, till exempel genom att studera om det danska systemet med ungdomskriminalitetsnämnder är värt att ta efter.

Brå anser dock att det finns en risk för att utredningens sätt att överföra den danska lösningen till svenska förhållanden inte skulle bidra på önskat sätt till en förbättring av det brottsförebyggande arbetet för barn och unga. De huvudsakliga skälen till det är att det synes finnas ett begränsat stöd för att en ny parallell organisation till den som finns i dag, skulle tillföra något större mervärde. Än värre kan den nya ordningen riskera att motverka det arbete som idag bedrivs inom socialtjänsten för att tillgodose barns bästa.

Nedan redovisas först våra övergripande och organisatoriska synpunkter. Därefter lämnas närmare synpunkter på förslagets konsekvenser utifrån barnets bästa.

Begränsat stöd för att det danska systemet fungerar bra

Utredningens uppdrag har varit att lämna förslag till en ordning med ungdomskriminalitetsnämnder av det slag som finns i Danmark. Under den tid som utredningen arbetat har dock kritik mot systemet växt fram i Danmark. Utredningen tar upp att systemet har kritiserats för att medföra en stor extra byråkrati för å ena sidan barn som antingen redan är kända av socialtjänsten och har insatser därifrån och å andra sidan en stor mängd barn som aktualiseras men som sedan inte bedöms ha någon risk för återfall och därmed inte föranleder någon åtgärd. Ordningen har heller inte medfört att reaktionerna mot barnens beteenden kommer snabbare; från aktualisering till nämndbeslut tar det många månader.

Kritikerna i Danmark menar också att systemet inneburit stora organisatoriska förändringar där det skapats en parallell process för den aktuella målgruppen och de ifrågasätter om detta varit en kostnadseffektiv reform. Danska forskare har också pekat på att systemet avviker från viss internationell forskning som visar att ett tidigt utpekande av detta slag kan innebära en stigmatisering som i sin tur leder till ökad brottsbenägenhet.

Det framgår också av utredningen att det danska systemet ännu inte utvärderats när det gäller effekterna på de ungas brottslighet. Vissa begränsade studier tyder på att systemet inte haft någon brottsförebyggande effekt för den äldre målgruppen, men eventuellt en viss effekt för den yngre gruppen.

Enligt Brås mening är den kritik som riktats mot hur systemet fungerar i Danmark i mycket stor utsträckning relevant även för Sverige, och är ett argument mot att införa det i Sverige på sätt som föreslås av utredningen.

Utredningens argument för ett införande kan diskuteras

Utredningen utvecklar i sin text de utmaningar som ett införande av systemet skulle innebära, men tar också upp vad man ser som fördelar med systemet. En fördel skulle vara att samverkan mellan relevanta myndigheter (i praktiken främst polisen och socialtjänsten) skulle bli tydligare reglerad. En annan är att beslut om enhetliga, skraddarsyddade och långsiktiga åtgärder inte längre skulle vara beroende av kommunens prioriteringar, resurser eller ekonomi. En tredje fördel skulle vara att systemet skulle underlätta snabba reaktioner. Den fjärde och sista skulle vara att det skulle underlätta en mer systematisk och enhetlig uppföljning av kommunernas arbete, såväl individuellt som för målgruppen totalt.

Enligt Brås mening kan även de argument som enligt utredningen talar för ett system med ungdomskriminalitetsnämnder diskuteras.

När det gäller förbättrad samverkan och kunskapsutveckling pågår redan flera nationella initiativ i detta syfte. Som exempel kan nämnas det så kallade BOB-arbetet och Delegationen för brottsförebyggande insatser inom socialtjänsten. Samtidigt pågår implementeringen av lagen om kommunalt ansvar för brottsförebyggande insatser där samverkan och god kunskapsbas för arbetet är hörnstenar. Därutöver är en ny socialtjänstlag på väg att träda i kraft som också har ett starkt fokus på de förebyggande delarna av socialtjänstens arbete, inklusive det brottsförebyggande arbetet. Att i detta skede införa ytterligare en genomgripande reform riskerar att påverka de redan pågående negativt och göra att samlade brottsförebyggande effekten av alla initiativ blir lägre och att arbetet blir mindre kostnadseffektivt.

När det gäller att systemet skulle underlätta snabba reaktioner delar Brå utredningens bedömning att snabbhet ofta är en viktig faktor i arbetet med unga lagöverträdare, låt vara att snabbheten inte får gå ut över kvaliteten i utredningar och åtgärder. Om det snämmer som utredningen framför som argument att arbetet går snabbare med den nya lösningen kan det givetvis vara en fördel. Men det kan också innebära en risk att onödiga eller kontraproduktiva åtgärder vidtas om intresset av snabbhet får gå före genomtänkta åtgärder. Frågan är dock om förslaget ger möjlighet till snabbare åtgärder. Erfarenheterna från Danmark visar inte att systemet lett till att tiden från att polisen aktualiserar ett barn eller en ung person till att en åtgärd faktiskt vidtas har förkortats. När det slutligen gäller att systemet skulle medföra att valet av åtgärder inte längre skulle vara beroende av de enskilda kommunernas resurser och prioriteringar så är det väl riktigt i så måtto att systemet med statlig styrning innebär att budgetmässiga överväganden inte kommer att hindra att ett beslut över huvud fattas. Däremot kan det nya systemet inte i sig frambringa nya resurser till socialtjänsten i resurssvaga kommuner för genomförande av besluten och de resursförstärkningar som utredningen föreslår är mycket begränsade. Om en ökad statlig styrning ska innebära ett mervärde krävs betydande resursförstärkningar utöver dem som anges i betänkandet.

Det fjärde argumentet om bättre systematisk uppföljning riktar fokus på ett allvarligt problem i dag. Det är, enligt Brås mening, viktigt att försöka uppnå förbättringar i detta avseende, men det behovet borde kunna bli bättre tillgodosett än i dag även utan en ordning som den danska.

Utvidgningen av målgruppen till barn i riskzon

Det danska systemet avser enbart barn som misstänks för eller som dömts för vissa allvarliga brott. Enligt utredningen har man med den målgruppen inte fångat upp problemgruppen på rätt sätt. I betänkandet föreslås därför att målgruppen även ska inrymma barn och unga ”som riskerar att bli högaktiva lagöverträdare med kriminell livsstil och som riskerar att skada andra”. Mot bakgrund av vad vi vet om hur barn rekryteras av kriminella och hur snabbt det kan gå finns det enligt Brå skäl som talar för en sådan

utvidgning i förhållande till det danska systemet. Men då gäller att hitta kriterier som gör att dessa barn kan identifieras på ett rättvisande och rättssäkert sätt. Annars riskerar systemet att bli både ineffektivt och ha skadlig inverkan på en del barn. I utredningen hänvisas i det sammanhanget till olika riskbedömningsinstrument som till exempel SAVRY.

Det finns många studier som visar att de prognoser som praktiker utifrån egna iakttagelser gör, när det gäller barn som begår brott, inte har så stor träffsäkerhet. Instrument som SAVRY ger större träffsäkerhet än slumpen, men de förbättrar inte träffsäkerheten i någon större utsträckning.

Barnperspektivet

Enligt Brå bör i den fortsatta beredningen ytterligare beaktas vad som är centralt i det brottsförebyggande arbetet med enskilda barn. Betänkandet innehåller i och för sig avsnitt om barnets bästa och dess betydelse för utredningens förslag, men enligt Brås mening är utredningens analyser i dessa avseenden alltför grunda.

Till exempel saknas Det saknas ett perspektiv på hur man arbetar med förändring och mottaglighet hos de berörda barnen och deras föräldrar. Förslaget andas en tro på att förändring primärt uppnås genom strikta anvisningar och kontroll av att de följs. En sådan syn ligger långt från det arbete som man försöker uppnå inom socialtjänsten, med en helhetssyn på alla delar av barnens och familjens problem och som inrymmer närhet, kontinuitet och flexibilitet. Tydliga regler och kontroll kan vara en del av detta, men allt måste ske med gedigen och löpande kunskap om barnets och föräldrarnas behov och förutsättningar.

Utredningens förslag riskerar att försvåra socialtjänstens arbete på alla de punkter som nämns ovan. Besluten om vilka insatser barnet och familjen ska få, ska fattas av en nämnd som sitter långt från familjen och saknar tidigare kännedom om den. Ytterligare andra aktörer utanför socialtjänsten ska sedan sköta kontrollen. Det kommer att innebära att barnets och föräldrarnas samhällskontakter ökar markant och de olika personernas roller riskerar också att bli otydliga för barnet och föräldrarna – och för socialtjänsten.

Ambitioner av värde i betänkandet

Att barn och unga involveras i grov våldsbrottslighet är ett allvarligt och växande problem i Sverige i dag. Varken socialtjänsten eller andra myndigheter har hittills lyckats stävja den utvecklingen. Trots att det på flera områden finns skäl att invända utredningens slutsatser och förslag, finns det alltså all anledning att ta fasta på vad utredningen tar upp som problem när det gäller dagens arbete med brottsförebyggande åtgärder för barn och unga. Brå vill här särskilt lyfta fram följande:

Det finns, som utredningen tar upp, brister inom både socialtjänsten och polisen (och även skolan) när det gäller brottsförebyggande insatser för enskilda barn. Det handlar både om att den kunskap om verksamma arbetssätt som finns inte tillämpas i alla kommuner och om att det behövs mer forskning om vad som fungerar för vilka barn. För att utveckla denna kunskap behövs fler svenska effektutvärderingar och fler löpande sammanställningar av det internationella kunskapsläget. Flera nationella myndigheter arbetar med detta, som Socialstyrelsen, SBU och Brå, men mer behöver göras.

Ett annat problem är att det finns externa hinder för kommunerna när det gäller att utveckla mer kunskapsbaserade brottsförebyggande individinsatser. Det saknas utbildare till flera av de insatser som rekommenderas. Därtill kommer frågor som handledning, certifiering och långsiktighet när kommunernas ska införa nya evidensbaserade metoder i arbetet med målgruppen. Här skulle staten kunna göra mer för att stödja kommunerna till exempel genom att upphandla vissa insatser som finns till hands för kommunerna att avropa från eller bidra med del i utbildningar. Socialstyrelsen har under många arbetat med att försöka få fram ett nationellt individbaserat register där man kan se samtliga insatser som enskilda barn får från socialtjänsten och vilka effekter de ger.

Trots detta är den information som går att få fram fortfarande begränsad. Betänkandet tar alltså här upp en angelägen fråga där bristen på kunskap är stor.

Slutligen vill Brå lyfta fram att socialtjänsten arbetar med knappa resurser i de flesta kommuner, vilket kan inverka på arbetet med barn som riskerar att hamna i allvarlig brottslighet. Det kan handla om avsaknad av resurser för uppsökande arbete, familjebehandling eller placeringar utanför hemmet enligt SoL eller LVU. Det är angeläget att kommunerna har möjlighet att avsätta tillräckliga resurser till socialtjänsten för att barnets behov och inte tillgängliga resurser ska styra valet av insats för barn som riskerar att fara illa, inklusive de barn som riskerar att hamna i allvarlig brottslighet.

Brås synpunkter vid ett eventuellt genomförande

Som framgår har Brå flera invändningar mot förslaget. Flera av de brister som påpekas är svåra att komma till rätta med utan ganska genomgripande förändringar som antagligen kräver att ett nytt beredningsunderlag tas fram. Om förslaget ändå genomförs i den skepnad betänkandet anvisar är följande viktigt:

Förändringen måste förenas med att socialtjänsten tillförs tillräckligt med resurser för att kunna genomföra de individåtgärder som ungdomskriminalitetsnämnderna beslutar om.

Att det, innan förslaget genomförs, utvecklas godtagbara och rättssäkra kriterier och screeningverktyg för att avgöra vilka barn som ska hamna under nämndernas bedömning på den grunden att de *riskerar* att involveras i brottslighet. I annat fall kan det leda till att barn, särskilt i socialt utsatta familjer, utsätts för domstolsliknande processer på svaga grunder.

Till sist är det, enligt Brås mening, bättre att MUK svarar för uppföljning och kontroll än att Kriminalvården gör det. Brå ifrågasätter att det är funktionellt att dela upp beslutsfattandet och uppföljningen på två olika nationella myndigheter. Därtill kommer att Kriminalvården i dag står inför mycket stora utmaningar och torde ha svårt att ta på sig ytterligare ett omfattande uppdrag.

Detta yttrande avges av generaldirektör Mattias Larsson efter föredragning av forsknings- och utredningsrådet Stina Holmberg.