

Socialdepartementet
S2024/00978

Remissvar till betänkandet “En statlig ordning med brottsförebyggande åtgärder för barn och unga” (SOU 2024:30)

Perstorps kommun har erhållit rubricerad utredning på remiss. Kommunen önskar med anledning av remissen avge ett remissvar som avstyrker förslaget i sin nuvarande form.

Förslaget

Socialdepartementet har tagit fram betänkandet “En statlig utredning med brottsförebyggande åtgärder för barn och unga” (SOU 2024:30). Utredningens förslag är i korthet följande:

- att statens ansvar för att besluta om och följa upp brottsförebyggande åtgärder för barn och unga ska utökas
- att en ny nationell statlig myndighet inrättas, Myndigheten mot ungdomskriminalitet, MUK, med regionala beslutsorgan. I beslutsorganen ska ingå ledamöter från både rättsväsendet och kommunen med kompetens om och erfarenhet av målgruppen. Ordföranden ska vara eller ha varit domare och de andra två ledamöterna ska vara från anställda vid Polismyndigheten respektive en kommun.
- MUK föreslås få besluta om sådana sociala insatser som socialnämnden kan besluta om enligt socialtjänstlagen (2001:453). MUK ska även kunna anmoda socialnämnd att ta ställning till av en ansökan om vård med stöd av 1, 2 och 3 §§ lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga.
- MUK föreslås även få besluta om krav som har karaktären av förhållningsregler. Dessa kan gälla krav på att närvara i skolan eller delta i en fritidssysselsättning.
- Socialnämnd i berörd kommun ska inkomma med ett yttrande om individens risk att begå allvarliga brott, som ska baseras på identifierade risk- och skyddsfaktorer, samt förslag på vilka åtgärder som bör sättas in.
- Socialnämnd i berörd kommun ansvarar för att MUK-beslut verkställs.

- Polismyndigheten ska ansvara för att identifiera och hänvisa ärenden till MUK.
- att staten ska, genom antingen Kriminalvården eller MUK, ansvara för att följa upp och kontrollera att de brottsförebyggande åtgärderna genomförs så att åtgärder snabbt kan vidtas om utvecklingen går åt fel håll.
- Förslaget innebär en rad nya åtaganden för kommunerna, framför allt för socialtjänst och socialnämnd.
- Förslaget innebär att det kommunala självstyret inskränks eftersom beslutsrätt flyttas från socialnämnd till regional beslutsnämnd.

Kommunen delar bilden att trenden med ökande allvarlig brottslighet måste brytas och ser positivt på att nya förslag för att bättre skydda barn och unga från kriminalitet tas fram. Dock har kommunen ett antal synpunkter vad gäller föreliggande förslag.

Behovet av en ny myndighet

Kommunen ställer sig tveksam till utredarnas slutsatser gällande nyttan med att inrätta en ny myndighet för att synliggöra frågan och leda samverkan inom området (s. 250–252). Inom alla samhällsutmaningar som relaterar till komplexa problem (wicked problems) upplever kommunen att det har framkommit mycket tydligt att tvärssektoriell samverkan, inom och utanför det offentliga, är nödvändig. Kommunen menar att det kan ifrågasättas om inrättandet av ytterligare en enfrågemyndighet inom det brottsförebyggande området är ett steg i rätt riktning när det gäller att etablera sådan samverkan i praktiken. Detta gäller särskilt då det är fråga om en särskild inriktning inom det övergripande brottsförebyggande arbetet, som flera andra aktörer redan har uttalat ansvar inom. Risken är att mycket likartade samtal om tvärssektoriell samsyn samt (samma) risk- och skyddsfaktorer förs parallellt i olika aktörers regi. Kommunen upplever vidare att det redan finns ett fungerande flöde från statlig till kommunal nivå genom BRÅ och Länsstyrelsen Skåne. Kommunen ser vidare en viss svårighet i att det myndighetsutövande och kunskapsspridande/samordnande ansvaret inom det brottsförebyggande arbetet skulle delas upp ytterligare.

I linje med vad som konstateras i utredningen (s. 243) har BRÅ redan ett brett uppdrag att stödja kommunerna praktiskt i fråga om brottsförebyggande åtgärder. I tillägg till detta har Länsstyrelsen Skåne väl utbyggda nätverk för att sprida kunskap om brottsförebyggande insatser samt strategisk ledning av brottsförebyggande arbete. Länsstyrelsen har även etablerade nätverk inom särskilda närliggande frågor såsom ANDTS. Utöver detta finns även flera andra nätverk för samverkan och kunskapsspridning tillgängliga. Ett exempel är ett företag som levererar ett händelserapporteringssystem (som är uppbyggt som stöd för ett EST-arbete) regelbundet håller utbildningar, möten och konferenser som inte är strikt inriktade på systemet eller en viss brottstyp. Exempelvis diskuterades implementering av SIG och SSPF på företagets senaste konferens. Kommunens bedömning är sammantaget att effektiviteten och hastigheten i det brottsförebyggande arbetet i nuläget inte bromsas av brist av tillgängligt kunnande, samverkansmöjligheter eller goda exempel. Snarare är det de ekonomiska och framförallt personella resurserna inom kommunen som utgör begränsningarna för att omvandla goda exempel till operativt arbete. För en liten kommun är det ibland utmanande i sig att bemanna de många matnyttiga nätverk som redan finns, särskilt om personen ska ha utrymme inom sin tjänst att omsätta den

information som tillgängliggörs i sin egen organisation. Detta är även en svårighet för den lilla kommunen i relation till existerande brottsförebyggande arbetsmetoder. Metoderna SIG, SSPF, BOB samt EST är uppbyggda som måste anpassas i den lilla kommunen eftersom vi annars kan stå inför situationen att samma medarbetare måste bemanna samtliga arbetsgrupper. På grund av ovan nämnda upplevelse ställer sig kommunen tveksam till behovet av att ytterligare en myndighet skapas med uppdrag rörande samverkan och kunskapsspridning inom det brottsförebyggande området.

Effektivitet och likvärdighet

Utredarna nämner som argument för att utöka det statliga brottsförebyggande ansvaret att det idag inte finns en likvärdighet i vilka insatser som tillgängliggörs för unga i olika delar i landet. Detta förhållande relateras av utredarna (s. 224) till att kommunerna har bristfälliga resurser, hög personalomsättning eller saknar rättsliga förutsättningar. Kommunen delar utredarnas önskan om att öka likvärdigheten i insatser till unga i alla kommuner, men ställer sig tveksamma till om den föreslagna lagen har någon potential att öka likvärdigheten på så sätt som utredarna önskar. Kommunen uppfattar inte att den nya lagen innebär att utförandet av brottsförebyggande åtgärder övertas av staten. Det som övertas är beslutsfattande och, i viss mån, delar av uppföljningsförfarandet. Eftersom så många steg i förfarandet ska utföras av eller med hjälp av socialtjänst, socialnämnd och möjligen andra delar av den kommunala verksamheten är det svårt att se hur den nya lagen skulle innebära att individens tillgång till åtgärder blir mindre avhängig kommunens resurser. Kommunen ser inte att de problem som enligt utredarna ligger bakom den bristande likvärdigheten, såsom hög personalomsättning och bristfälliga resurser, skulle kringgå av den nya lagens förfarande. Tvärtom uppfattar kommunen att den nya lagen placerar en rad nya uppgifter på just den socialtjänst som redan är utmanad resursmässigt. För att förslaget ska ge resultat i form av ökad likvärdighet, skulle finansieringen till kommunerna med anledningen av den nya lagen behöva vara av en sådan omfattning och utformning att den faktiskt ökar kommunernas långsiktiga möjlighet att planera, genomföra och följa upp de brottsförebyggande åtgärderna.

Kommunen uppfattar inte heller att förslaget ger några nya verktyg eller befogenheter till kommunerna då insatserna "ska motsvara de individuellt inriktade insatser som socialnämnden i dag kan bevilja barn och unga inom målgruppen med stöd av socialtjänstlagen" (s. 285). Kraven som MUK kan besluta om utöver insatserna (exemplifierade som krav på att delta i skolundervisning och fritidsaktiviteter) ska enligt utredningen ha karaktären av förhållningsregler och det beskrivs att det ytterst ankommer "på barnet eller den unge och dennes vårdnadshavare att delta på det sätt som följer av en beslutad handlingsplan även om det bör ske med stöd och hjälp från den ansvariga statliga myndigheten" (s. 340). Utredarnas beskrivning av vad kraven skulle kunna vara (se exempelvis s. 290: "Om en sådan åtgärd redan är beslutad av skolan, eller annan behörig huvudman, bör MUK kunna besluta om ett krav att barnet eller den unge genomför dessa åtgärder") ger inte heller intrycket att kraven innebär nya verktyg. Det finns flera andra initiativ, exempelvis ungdomsfängelser och enklare delning av sekretessbelagd information mellan polis och socialtjänst, som just nu utreds. Kommunen ser att dessa förslag, som snarare syftar till att ge socialtjänst nya och bättre verktyg, har betydligt större potential att ge gynnsamma resultat för målgruppen än att flytta beslutsfattande från kommun till regional nivå. Eftersom inga andra substantiella förändringar verkar tillkomma tycks den avgörande förändringen med den nya lagen vara att samma typ av beslutsfattande istället för att ske nära individerna sker längre ifrån dem. Eftersom så stor del av utredarnas förslag vilar på tanken om att den lokala kommunpolisen och den kommunala socialtjänsten har god

lokalkännedom, och det är denna lokalkännedom som ändå ska delges de regionala nämnderna, förefaller det oklart varför detta förfarande skulle resultera i ett bättre utfall för målgruppen.

Parallella beslutsförförenden

Kommunen upplever att utredningen inte i tillräcklig grad belyser risken för överlapp mellan aktiviteter som vidtas inom ramen för socialtjänstens ordinarie uppdrag samt inom ramen för lagen om kommunernas brottsförebyggande ansvar och de som ska vidtas inom ramen för den föreslagna lagen om brottsförebyggande åtgärder för barn och unga. Även om det är tydligt att målgruppen för den nya lagen är barn och unga som riskerar att begå allvarlig brottslighet, och att detta ringar in lagens användningsområde, ställer sig kommunen tveksam till om det är möjligt att på det samma sätt urskilja brottsförebyggande åtgärder som förebygger just allvarlig brottslighet från de som förebygger "vanlig brottslighet". Detta torde vara särskilt svårt eftersom lagen dessutom tar sikte på att förebygga allvarlig brottslighet på lång sikt. Därmed ställer sig kommunen frågande till om åtgärderna som sätts in utifrån den nya lagen kommer att vara kvalitativt annorlunda än de som redan resulterar från lagen om kommunernas brottsförebyggande ansvar eller socialtjänstens ordinarie uppdrag. Eftersom det verkar vara samma typ av åtgärder som resulterar från både den föreslagna och de existerande lagarna ser kommunen en risk för att helheten i arbetet blir lidande och att effektiviteten påverkas negativt av separata beslutsförförenden gällande samma typ av insats/åtgärd.

Samspel med övrig lagstiftning

Kommunen menar att utredningen inte tillräckligt belyser hur den föreslagna lagen påverkar och påverkas av det arbete som kommer att genomföras med anledning av den nya socialtjänstlagen. Även här upplever kommunen en viss oro särskilt ur den lilla kommunens perspektiv. Den nya socialtjänstlagen ställer nya krav på medarbetare inom socialtjänsten särskilt gällande tidiga stödjande och breda insatser i syfte att undvika att individer kommer i ett läge där de behöver mer djupgående och ingripande insatser. Ett stort omställningsarbete för att möta dessa krav pågår i kommunerna. Kommunen uppfattar att den här föreslagna lagen om brottsförebyggande åtgärder för barn och unga också ställer stora krav på samma grupp av medarbetare, och därutöver upplevs det av utredningen angivna förslaget peka i en annan riktning är vad som antyds i den nya socialtjänstlagen. Som en liten organisation ser kommunen med oro på hur fördelningen av den totala arbetsbördan ska hanteras. Utredarens förslag skapar en risk för att arbete med anledning av MUK-beslut tränger undan och stör ordinarie förebyggande arbete. Dessutom ser kommunen, i linje med den danska erfarenheten, en risk för att MUK uppfattas som en del av det straffrättsliga systemet vilket riskerar att höja snarare än sänka trösklarna för att kontakta socialtjänsten.

Kommunen delar utredarnas ambition inom det brottsförebyggande området och ser vikten av att vända den allvarliga trenden när det gäller rekrytering av unga till allvarlig brottslighet. Dock ser kommunen med viss oro på mängden av initiativ som under kort tid lanseras. Lagen om kommunernas brottsförebyggande arbete ställer höga krav på kommunen att öka den egna analysförmågan för att bättre kunna bedöma vilka insatser som har störst möjlighet att ge effekt. Kommunen välkomnar denna uppgift och ser det som positivt att strategiskt arbete förstärkts med ett lagrum. Samtidigt upplever kommunen en viss förvåning över att detta lagförslag lyfts så snart efter att lagen om kommunernas brottsförebyggande ansvar vunnit laga kraft. Detta eftersom det föreliggande förslaget om lagen om brottsförebyggande åtgärder för barn och unga

upplevs gå i motsatt riktning, med ett utökat statligt beslutsfattande. Eftersom lagen om kommunernas brottsförebyggande ansvar fortfarande är så ny, torde det vara svårt att i nuläget utvärdera vilken effekt denna lag fått på sammansättningen av kommunernas insatser inom det brottsförebyggande området. Kommunen önskar att utredningen tydligare belyst hur dessa två lagar förväntas förhålla sig till varandra.

Finansiering

Kommunen vill starkt uppmana utredarna att inte utforma finansiering till kommunerna med anledning av den föreslagna lagen så att den relateras direkt till antalet invånare. Detta är av särskild vikt när det gäller lagar som ställer specifika krav på enskilda titlar. I de mindre kommunerna är det redan vanligt förekommande att flera roller och uppgifter, som krävs utifrån olika lagrum, är inbakade i samma persons tjänst. Detta bör ställas i kontrast till att större kommuner har en helt annan möjlighet att renodla tjänster och uppdrag. Om finansieringen till kommuner med anledning av uppgifter som tillkommer är otillräcklig för att inrätta nya tjänster, är det enda alternativet för små kommuner att placera uppgiften "ovanpå" en existerande tjänst. Om detta förfarande upprepas för många gånger ökar risken för att arbete inte utförs, får lägre kvalitet eller går mycket långsamt. Detta gör att lagstiftarens i övrigt goda ambition riskerar att undermineras. Det kan också vara ekonomiskt ofördelaktigt för staten - belopp som är för små för att möjliggöra arbetstid kan vara svåra att använda. Ett alternativ till att relatera finansieringen till antal invånare torde vara att arbeta med schablonbelopp för kommuner i olika storleksgrupper, med en etablerad miniminivå. En annan möjlighet, som tycks särskilt relevant med tanke på lagens ämne, är att låta tilldelningen styras av socioekonomiska förhållanden.

I övrigt delar kommunen SKR:s bild av att det är svårt att uppskatta hur relevanta beräkningarna från utredarna är eftersom det är ovisst vilken arbetsbörda som skulle tillfalla kommunerna. Detta konstateras i viss mån även av utredarna: "Som nämnts tidigare kommer de insatser som kommunerna ska utföra gentemot målgruppen vid genomförandet av handlingsplanen vara samma insatser som socialnämnden redan i dag tillämpar. Utredningens förslag medför dock ett krav på skyndsamhet och därigenom en viss ambitionshöjning i kommunernas handläggning. Exakt vilka konsekvenser detta kommer att innebära i praktiken är svårt att säga med nuvarande kunskap." (s. 549)

De regionala beslutsorganens sammansättning

På sidan 18 i utredningen beskrivs följande angående sammansättningen av de regionala beslutsorganen: "Beslutsorganen ska bestå av tre ledamöter. Ordföranden ska vara eller ha varit domare. Övriga ledamöter ska vara anställda av Polismyndigheten och en kommun. De ska ha erfarenhet av arbete med barn och unga."

På sidan 400 beskrivs följande: "Varje regionalt beslutsorgan bör bestå av en ordförande som är eller har varit domare, en representant från kommunen och en från Polismyndigheten samt ersättare för dessa. Detta innebär att beslut om brottsförebyggande åtgärder avseende enskilda barn och unga kommer att fattas av tjänstepersoner med tvärprofessionell kompetens."

På sidan 402 används begreppet "företrädare för kommunens socialtjänst med kunskap om sociala insatser för barn och unga inom målgruppen".

På sidan 403 används begreppet "tjänsteperson från socialnämnden".

Kommunen ställer sig frågande till uttrycket "tjänsteperson från socialnämnden". Kommunen uppfattar i övrigt att utredarna åsyftar att en anställd tjänsteperson, lämpligen från socialförvaltningen, ska vara kommunens representant i det regionala beslutsorganet. Om detta är korrekt uppfattat, ställer sig kommunen frågande till att utredningen inte behandlar det ovanliga i att en anställd som i sitt ordinarie arbete är underställd den kommunala socialnämnden, i sin roll som anställd, ska fatta beslut i ett regionalt organ som är överställt socialnämnden.

Kommunen önskar att utredarna varit tydligare när man beskriver kommunledamotens uppdrag. Nu används både "en kommun", "kommunerna" eller "kommunen" för att beskriva vad denna ledamot representerar. "Kommunen" ger intryck av att det är berörd kommun, men Perstorps kommun uppfattar i övrigt att utredarna menar att det ska vara en representant som jobbar i en kommun, vilken som, inom nämndens regionala område.

Socialnämnd kontra socialförvaltning

Kommunen noterar vidare att begreppet "socialförvaltningen" inte används i utredningen. I stället används "socialnämnden", i formuleringar som exempelvis "(T)ill mötet ska även socialnämnden och den myndighet som ansvarar för uppföljningen kallas" (s. 20) eller "... att socialnämnden ska delta vid vissa möten..." (s. 549).

Kommunen upplever att det är svårt att utläsa när utredarna avser att socialnämnden, den politiska församlingen, ska medverka på uppföljningsmöten och liknande när det som avses är en tjänsteperson från socialförvaltningen. Kommunen önskar ett förtydligande om vilka möten som politiker respektive tjänstepersoner enligt förslaget förväntas medverka på.

Anpassning till små kommuner

Under "Utredningens externa kontakter" redovisas att utredningen har genomfört studiebesök på lokal nivå i Stockholm stad, Göteborg stad och Malmö stad. Dessa kommuner är, på grund av sin storlek samt att de är storstäder, förmodligen de tre minst representativa kommunerna i landet. Även i referensgruppen utredningen arbetat med finns en övervikt av större kommuner, med Kristianstad som minsta medverkande kommun. Det finns omkring 200 kommuner med 30 000 eller färre invånare, som har en socialförvaltning som är dimensionerad efter sådana förutsättningar. Kommunen anser att det hade varit till gagn för utredningens slutsatser om även någon mindre kommun hade inkluderats i referensgruppen eller besökts.

Möjligheterna till utvärdering

Eftersom utredarna inte valt att följa den danska modellen utan föreslår att individer kan bli föremål för MUK-beslut även om inget brott har begåtts eller brottsmisstanke finns, ser kommunen vissa svårigheter kring hur nyttan med reformen ska utvärderas. Kravet för att bli föremål för MUK-beslut är att det bedöms föreligga risk för att barnet eller ungdomen på kort eller lång sikt kommer begå allvarlig brottslighet. Utredningens förslag gör det tydligt att denna bedömning ska göras grundat på forskningsbaserade riskfaktorer. Flera av dessa ligger dock utanför individens kontroll. Hemförhållanden och medicinska diagnoser är exempel på sådana riskfaktorer som inte kommer att upphöra att föreligga även efter genomförd MUK-handlingsplan. Det framstår därför som oklart om effekten av just MUK-handlingsplanen vad gäller individens framtida

risk att begå allvarliga brott kan utvärderas. Utvärderingen kompliceras även av att det alltså inte behöver ha funnits ett kriminellt beteende innan individen blir föremål för MUK-beslut.