

Mötesbok: Utskottet för Trygghet och stöd (2023-04-05)

Utskottet för Trygghet och stöd

Datum: 2023-04-05

Plats:

Kommentar:

Dagordning

Dagordning

20/23 Dagordning

3

Val av justerare

Tillkommande och utgående ärenden

Ärenden för information

21/23 Information från sektorchef

7

22/23 Verksamhetsrapporter

8

23/23 Uppföljning ekonomi och avvikelser

9

24/23 Bokslut 2022

10

25/23 Uppföljning

23

26/23 Fördjupning stöd i ordinärt boende

47

Ärenden till Kommunstyrelsen

27/23 Rapportering av ej verkställda beslut kvartal 3, 2022

48

28/23 Rapportering av ej verkställda beslut kvartal 4, 2022

68

29/23 Svar på remiss - SOU 2022:67 Vägar till ett tryggare samhälle, Kraftsamling för barn och unga

90

30/23 Revidering av riktlinjer för handläggning av ekonomiskt bistånd

357

Ärenden för information

31/23 Funktionsbeskrivning bostad med särskild service

427

Övriga frågor

32/23 Övrigt

428

Kallelse

Sammanträdesdatum 2023-04-05

Plats Stadshuset plan 2, Carlstensrummet
Tid Onsdagen den 5 april kl 13:00-17:00

Ledamöter Pia Gillerstedt (S)
Elisabeth Mattson (L)
Emelie Gillberg (S)
Marcus Adiels (M)
Gustav Meuller (M)
Laila Persson (UP)
Peter Skoglund Ferrari (SD)

Ordförande
Vice ordförande

Pia Gillerstedt (S)
Ordförande

Sandra Bozic
Sekreterare

UTSKOTTET FÖR TRYGGHET OCH STÖD

**KUNGÄLV
KOMMUN**



ADRESS Stadshuset · 442 81

Kungälv

TELEFON 0303-23 80 00 vx

FAX 0303-132 17

E-POST kommun@kungalv.se

Kallelse

Sammanträdesdatum

2023-04-05

Besök krismottagningen 10:00 – 12:00 Familjerådgivningen, Uddevallavägen 1, Kungälv

Dagordning

		Förslag till beslut
1	Upprop	
2	Val av justerare	Utses
3	Tillkommande och utgående ärenden	Dagordning fastställs
	Ärenden för information	
4	Information från sektorchef	Antecknas
	<i>Klockan: 13:05 – 13:15</i>	
	<i>Föredragande Lena Arnfelt</i>	
5	Verksamhetsrapporter	Antecknas
	<i>Klockan 13:15 – 13:20</i>	
6	Uppföljning ekonomi och avvikelser	Antecknas
	<i>Klockan: 13:20 – 13:50</i>	
	<i>Föredragande: Makki Al Musawe</i>	
7	Bokslut 2022	Antecknas
	<i>Klockan: 13:50 – 14:05</i>	
	<i>Föredragande Lena Arnfelt och Makki Al Musawe</i>	
	Paus 10 minuter	
8	Uppföljning	Antecknas
	- Information våld i nära relationer	



Kallelse

Sammanträdesdatum

2023-04-05

- folkhälsa och social hållbarhet

Klockan: 14:15 – 15:15

Föredragande Johan Sjöholm och Anna Persson

9 Fördjupning Stöd i ordinärt boende Antecknas

Klockan: 15:15 – 15:45

Föredragande Maria Stenmark

Paus 10 minuter

Ärenden till Kommunstyrelsen

10	SMN2022/0034-5	Rapportering av ej verkställda beslut kvartal 3, 2022	Förslag till kommunstyrelsen
11	SMN2022/0034-10	Rapportering av ej verkställda beslut kvartal 4, 2022	Förslag till kommunfullmäktige

Ärende 10 – 11 klockan 15:55 – 16:10

Föredragande: Lena Arnfelt och Annelie Svanteson

12	KS2023/0145-2	Svar på remiss - SOU 2022:67 Vägar till ett tryggare samhälle, Kraftsamling för barn och unga	Beslut
----	---------------	---	--------

Klockan 16:10 – 16:25

Angelica Kran Wahlström

13	KS2022/2323-1	Revidering av riktlinjer för handläggning av ekonomiskt bistånd	Förslag till Kommunstyrelsen
----	---------------	---	------------------------------

Klockan 16:25 – 16:45

Föredragande Kristina Olsson

Ärenden för information

UTSKOTTET FÖR TRYGGHET OCH STÖD

**KUNGÄLVS
KOMMUN**



Kallelse

Sammanträdesdatum

2023-04-05

Funktionsbeskrivning bostad med särskilt stöd service Antecknas

Klockan 16:45 – 16:55

Föredragande Lena Arnfelt

Övriga frågor

14

Övrigt

Antecknas

Klockan 16:55 – 17:00



Denna behandling '21/23 Information från sektorchef' har inget tjänsteutlåtande.

Denna behandling '22/23 Verksamhetsrapporter' har inget tjänsteutlåtande.

Denna behandling '23/23 Uppföljning ekonomi och avvikelser' har inget tjänsteutlåtande.



**KUNGÄLVS
KOMMUN**

Bokslut – Sektor trygghet och stöd



















Utfall per verksamhetsområde

Verksamhetsområde, tkr	Utfall 2022	Budget 2022	Avvikelse
Sektorchef	-25 496	-30 998	5 502
Myndighet	-238 597	-204 608	-33 989
Försörjningsstöd	-21 711	-23 300	1 589
Sociala resurser	-72 414	-74 705	2 291
Vård- och omsorgsboende	-215 084	-215 917	833
Stöd i ordinärt boende	-218 743	-228 763	10 020
Hälso- och sjukvård	-99 836	-105 137	5 301
LSS- boende & Daglig verksamhet	-274 033	-265 780	-8 253
Nyanlända	-3 350	- 3 350	0
Summa	-1 169 264	-1 152 558	-16 706

Kommentarer till budgetavvikelser

- Behovet av korttidsvård har ökat inom samtliga målgrupper inom sektorn.
- Antalet barn och unga som är i behov av stöd och vård fortsätter att öka.
- Kostnad och antal dygn för SIS, HVB och stödplaceringar av vuxna har minskat sedan 2021
- Ökade kostnader LSS-boende & Daglig verksamhet, främst köpta platser
- Sektorn har erhållit projektmedel/statsbidrag på cirka 50 Mkr, till stor del för riktade satsningar inom äldreomsorg och nära vård.

Sammanfattande Målbedömning

KF Strategiska mål och förutsättningar	Sektormål
Strategiska förutsättningar	 4 - Delvis uppfyllt/svärbedömt  1. Attraktivt att vara anställd i Kungälv kommun
	 3 - Delvis uppfyllt/svärbedömt  Åtgärder för budget i balans
	 4 - Delvis uppfyllt/svärbedömt  2. Kommunens verksamhetens kvalitet och hushållning ska hävda sig väl i jämförelse med landets bästa kommuner
Att ge goda förutsättningar för livslångt lärande	
En trygg omsorg med valmöjligheter genom livet	 4 - Delvis uppfyllt/svärbedömt  Full behovstäckning inom vård- och omsorg och LSS
Att ge möjligheter till en aktiv fritid för alla åldrar	
Att alla medborgare ska ha möjlighet att delta i rikt och aktivt kulturliv	 5 - Kommer att uppfyllas/Är uppfyllt  8. Fler barn, unga och äldre - inklusive personer med funktionsvariation deltar i ett rikt och varierat kultur- och fritidsliv
Att medborgare och näringsliv ska känna ökat förtroende för kommunen	 5 - Kommer att uppfyllas/Är uppfyllt  9. Förbättrat näringslivsklimat
	 5 - Kommer att uppfyllas/Är uppfyllt  10. Kortare handläggningstider med bibehållen rättsakerhet
En ökad samordning mellan infrastruktur och byggnation i hela kommunen	
Att underlätta för invånare och företag i Kungälv som vill reducera klimatutsläppen	
Att nå Sveriges lägsta arbetslöshet med utbildning, arbete och sysselsättning för de som står längst från arbetsmarknaden	 5 - Kommer att uppfyllas/Är uppfyllt  6. Kostnaderna för försörjningsstöd i nivå med tidigare år
	 5 - Kommer att uppfyllas/Är uppfyllt  15. Utanförskapet minskar genom att försörjningsstödet villkoras mot individuella kontrakt med krav på arbetsmarknadsfrämjande insatser



1. Attraktivt att vara anställd

Trygghet och stöd 📣 4

- Personalomsättningen inom sektorn har ökat och ligger högre än målvärdet. Ökningen är 7,5 procentenheter mellan 2021 och 2022 och ligger nu på 15 procent.
- De verksamhetsområden som hade högst personalomsättning 2021 ligger lägst 2022, dessa verksamheter är Hälso- och sjukvård och LSS boende och daglig verksamhet. Högst personalomsättning 2022 har stöd i ordinärt boende som har en personalomsättning på 19,8 procent.
- Sjukfrånvaron har ökat med 0,6 procent jämfört med 2021 och är relativt oförändrad både vid kort och lång sjukfrånvaro.





KUNGÄLV
KOMMUN

2. Kommunens verksamheters kvalité och hushållning ska hävda sig väl i jämförelse med landets bästa kommuner

Trygghet och stöd 4

- Kostnaderna inom äldreomsorgen  r lägre än i jämförbara kommuner. Kostnaderna inom individ och familjeomsorgen samt funktionshinder  r högre än i jämförbara kommuner.
- Brist på bostäder med särskild service i egen regi avseende målgruppen socialpsykiatri. Behovet av korttidsvård och köp av permanenta externa platser avseende bostad med särskild service har ökat.
- Varierande resultat enligt nyckeltal från Kommunens Kvalitet i K rthet (KKiK). Kommunen placerar sig bland landets bästa kommuner avseende "Brukarbedömning boende LSS totalt - Brukaren trivs alltid hemma".



KUNGÄLV
KOMMUN

6. Kostnaderna för försörjningsstöd i nivå med tidigare år

Trygghet och stöd 5

- Kostnader för utbetalt försörjningsstöd har minskat med 6,1 procent jämfört med föregående år (från 23,1 Mkr till 21,7 Mkr)
- Antal hushåll som är beroende av långvarigt ekonomiskt bistånd (mer än 10 månader) har minskat med 56 procent under 2022.
- Målgruppsinventering visade att andelen personer i missbruk som får ekonomiskt bistånd är låg. I kartläggningen framgår det dock att hälften av alla individer har psykisk ohälsa, fysisk ohälsa och/eller funktionsnedsättning som bakomliggande orsak till försörjningsproblematiken.



KUNGÄLV
KOMMUN

7. Ökad behovstäckning inom äldreomsorgen och LSS inom lagstadgad tid

Trygghet och stöd 4

- Av kommunens 42 ej verkställda beslut har 21 sökande tackat nej till erbjuden plats. I de övriga besluten saknas antingen plats eller så finns det annat skäl till dröjsmål med verkställighet.
- Årlig revidering av lokalförsörjningsplanen med behovsbeskrivningar för utbyggnation av bostäder.
- 2023 är utbyggnationen av Solhaga äldreboende klar för inflyttning med 22 platser. Under 2024 kommer ett gruppboende i Nordtag stå färdigt. Enligt plan kommer även servicebostad med tio platser byggas ut 2025.



KUNGÄLV
KOMMUN

8. Fler barn, unga och äldre - inklusive personer med funktionsvariation deltar i ett rikt och varierat kultur- och fritidsliv

Trygghet och stöd 5

- Statliga medel för att motverka ensamhet bland äldre har gjort det möjligt att bredda utbudet av aktiviteter och kulturarrangemang. Alla som bor på ett vård- och omsorgsboende har erbjudits att delta på musikunderhållning i Folkets park samt andra utflykter.
- Antalet deltagare i kommunens erbjudna aktiviteter för seniorer och personer med funktionsvariation ökar ständigt och önskemål om fler och mer lokala aktiviteter finns.
- Under året har daglig verksamhet tagit över driften av Kottens motionsanläggning.



KUNGÄLVS KOMMUN 9. Förbättrat näringslivsklimat

Trygghet och stöd 5

- Sektorerna arbetar aktivt med Samhällskontraktet tillsammans med näringsliv, andra myndigheter, hälso- och sjukvård och civilsamhället för att öka innanförskapet i Kungälv. 101 aktörer har skrivit på samhällskontraktet, varav 38 företag och 41 föreningar.
- Företagsförlagd daglig verksamhet (FFDV) skapar meningsfulla arbetsuppgifter för deltagarna. Daglig verksamhetsgrupp finns till exempel på ICA Maxi och Heart Second Hand Kode golfklubb och Hardex.
- Samhällskontrakten ger nya möjligheter till arbete, praktikplatser och arbetsförmågebedömningar.



Trygghet och stöd 5

- Den genomsnittliga utredningstiden inom barn och ungdom 0-20 år är under mätperioden 90 dagar, vilket motsvarar lagens krav. I liknade kommuner är utredningstiden 138 dagar. Den genomsnittliga utredningstiden för vuxna i åldern 21 år och äldre med missbruks- och beroendeproblematik är under mätperioden 47 dagar. I liknade kommuner är handläggningstiden 48 dagar.
- Genomsnittligt antal dagar som gått mellan ansökan och beslut om LSS-insats är under mätperioden 74 dagar. I jämförelse med liknade kommuner är den genomsnittliga tiden 30 dagar.
- Den sammanvägda bedömningen är att målet är uppfyllt. Genomlysning av handläggningsprocesserna har genomförts inom individ och familjeomsorgen, vilket resulterat i ett förbättrat resultatet.



KUNGÄLV
KOMMUN

15. Utanförskapet minskar genom att försörjningsstödet villkoras mot individuella kontrakt med krav på arbetsmarknadsfrämjande insatser

Trygghet och stöd



5

- Bedömningen är att målet är uppfyllt då försörjningsstödet villkoras mot individuella kontrakt med krav på arbetsmarknadsfrämjande åtgärder i ärenden där socialtjänstlagen tillåter det.
- I de fall då försörjningsstödet inte kan villkoras på detta vis så har individen en annan planering som den måste följa för att ha rätt till ekonomiskt bistånd, till exempel rehabiliterande insatser eller intern/extern vård.
- Samverkan mellan Trygghet och Stöd och Bildning och Lärande sker kontinuerligt runt individer som får ekonomiskt bistånd.

Trygghet och stöd – Uppdrag från KS

Uppdrag	Genomförande	Status
10. Stärk skolans roll och uppdrag i det sociala hållbarhetsarbetet, samhällskontraktet. (SÖP)	Arbete pågår, Uppdrag 10	✓
15. Involvera fler äldre i det förebyggande folkhälsoarbetet (SÖP)	Samarbete med civilsamhälle och föreningsliv	✓
Ny 2022 Förvaltningen får i uppdrag att identifiera utvecklingsområden och återkomma med förslag kring vad som behöver göras för att stärka verksamhetens funktionalitet och robusthet utifrån ett tydligt brukar- och medborgarfokus. Dialogen förs mellan förvaltning och utskott/beredning	Kartläggning av åtgärder för en tryggare och robustare ToS-verksamhet för brukare och medborgare	✓



**KUNGÄLV
KOMMUN**

Folkhälsa och social hållbarhet

- **Plan Trygg i Kungälv**
 - Våld i nära relationer
 - Drogförebyggande
- **Politiskt uppdrag: organiserad fritid**
 - Översikt
 - Friskvårdsgrupp
- **Systematiskt mätning analys social hållbarhet**
 - Avslutningskonferens



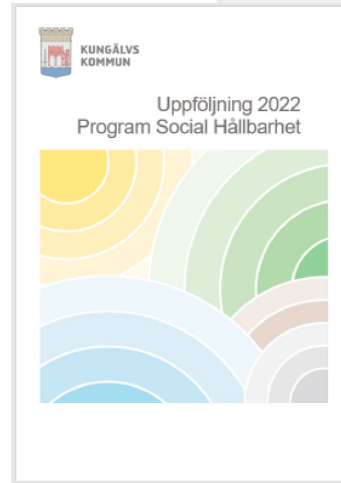
Program Social hållbarhet

- Programmet antogs av kommunfullmäktige den 19 december 2019 och sträcker sig fram till 2027.
- Programmet har konkretiserats med underliggande planer.
 - Social översiktsplan
 - Äldreplan
 - Funktionshinderplan
 - Trygg i Kungälv
- Planerna gäller till 2023-12-31.

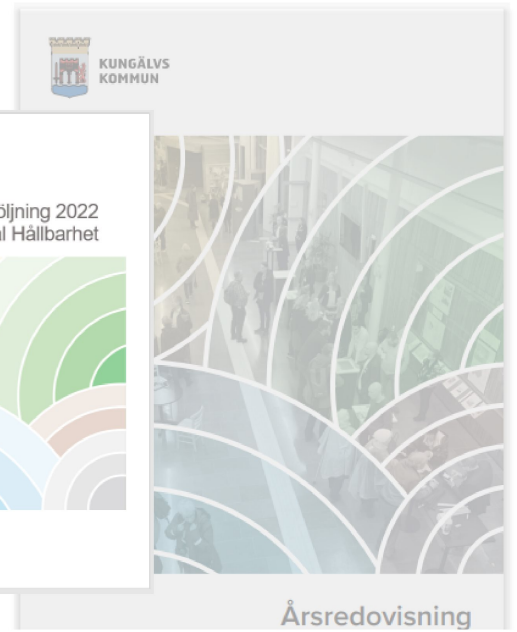


Uppföljning och redovisning av planernas aktiviteter

Sociala dimensionen



Uppföljning av programmets indikatorer och målområden, goda exempel



Årsredovisning



**KUNGÄLV
KOMMUN**

Uppföljning Trygg i Kungälv

Insatsområden:

- Våld i nära relationer samt hedersrelaterat våld och förtryck
- Narkotika och Missbruk
- Brottsförebyggande arbete
- Organiserad brottslighet och maktutövning i lokalsamhället
- Våldsbejakande extremism





Uppföljning Trygg i Kungälv

Insats: Motverka våld i nära relationer

- ✓ Anvisning våld i nära relation
- ✓ Rutin hedersrelaterat våld och förtryck
- ✓ Utbildningar (ex. Ung Utsatt och heder)
- ✓ Allmänheten (ex. Orange day och hemsidan)



Våld i nära relationer – status våren 2023

- Fokus äldreomsorgen och funktionshinder
- Rutin hedersrelaterat våld och förtryck



Uppföljning Trygg i Kungälv

Insats: Insatser mot narkotika och missbruk

- ✓ Lägesbild
 - Ökad närvaro
 - Riktat om väktartillsyner
 - Narkotika sök med hundar kommunens högstadieskolor och gymnasium
-
- ✓ Samtycke kring individärenden (SSPF)
 - ✓ Uppstart Mini-Maria
 - ✓ Föräldrainsformation

Status drogförebyggande – våren 2023

Generella insatser:

- Drogvaneundersökning högstadium och gymnasium
- Kommunikation till allmänhet, föräldrar och personal
- Kompetensutveckling
- Nätverk – viktigt med lägesbeskrivning

Riktade insatser :

- Mini-Maria
- SSPF
- Narkotika sökhundar
- Socialsekreterare på polisstationen
- Organiserad brottslighet

Fortsatt arbetsgång

- Arbetet med Program för social hållbarhet 2020-2027 med underliggande planer ska fortsätta.
- Plan för Trygg i Kungälv behöver följas upp för att skärpa insatser mot narkotikaförsäljning, brott, våld och organiserad brottlighet i en ökad myndighetssamverkan.

Källa: Programförklaring Kungälv 2030



Kungälv 2030    Kungälv 2030

Strategiskt mål 8: Trygg uppväxt ger ett tryggare samhälle

Arbetet med Program för social hållbarhet 2020-2027 med underliggande planer skall fortsätta. Plan för Trygg i Kungälv behöver följas upp för att skärpa insatser mot narkotikaförsäljning, brott, våld och organiserad brottlighet i en ökad myndighetssamverkan. Arbetet för att motverka gängkulturer behöver också skärpas och arbetet måste flytta ner i ålder och in i familj och bostadspolitiken. Tillsammans ska vi öka kunskapen om de tidiga signalerna kring kriminalitet och missbruk. Alla har rätt till en trygg uppväxt, skolgång och en organiserad fritidssysselsättning. Barnens föräldrar ska genom riktade satsningar bli goda förebilder.

SAMHÄLLSKONTRAKTET

Utgångspunkter vid revidering

Beakta nationell inriktning:

- ✓ Ny lagstiftning "Kommuners ansvar för brottsförebyggande arbete"
- ✓ Ny socialtjänstlag

I respektive plan

- ✓ Nulägesanalys
- ✓ Relevanta, tillgängliga indikatorer
- ✓ Revidera insatser



Uppdrag: organiserad fritidsaktivitet

Beskrivning:

- Stärkt stöd för organiserade fritidsaktiviteter unga, äldre och medborgare med funktionsnedsättning.
- Förvaltningen ska arbeta inlussande mot föreningsaktiviteter samtidigt som föreningslivet och civilsamhället ska stimuleras att erbjuda mer aktiviteter.



Status: organiserad fritidsaktivitet

• Kartläggning

- SWOT analys
- Effekter
- Dialog ungdomsrådet
- LUPP:en

Barn- och unga

- Friskvårdsgrupp
- Agora (IFK Kungälv)
- Idrottsskolan (Kungälv HK)
- Solrosen (Medborgarskolan)
- Samsynsavtalet

• Äldre

- Seniorträffar
- Hittaut.nu (Kungälv OK)
- Stadsbidrag motverka ensamhet
- Seniordag 10 maj

Funktionsnedsatta

- Följa med kortet
- Handboll för alla (Kungälv HK)
- Fritid daglig verksamhet (ex. Funkisfestivalen)

Nyanlända

- Hälsoskola
- 15 mars föreningsliv och nyanländ

Föreningskväll med temat "Fritid och nyanlända"

♡ SPARA 📄 SKRIV UT 🔊 LYSSNA



Den 15 mars 2023 genomfördes en föreningskväll med temat "Fritid och nyanlända" i Stadshuset. Kvällen genomfördes för att det framkommit ett behov hos nyanlända av stöd med att hitta rätt till föreningslivet samt om information kring hur svenskt föreningsliv är organiserat och fungerar.

Kvällen planerades och genomfördes i hop mellan Folkhälsa, Fritid, Trygga ungdomsmiljöer och Introduktion och arbete (VIA).

Syttet med kvällen var att visa på och vägleda nyanlända till det rika föreningsliv som finns i Kungälv och att få mötas kring frågor som:



Bakgrund Frisksvårdsgrupp

- Samverkansmodell obesitas, övervikt och psykisk ohälsa barn och unga
- HSNV tog beslut den 21/10 på totalt 5,6 mkr per kommun för 2023-2024. (Möndal och Kungälv)
- Överenskommelse tecknas mellan Kungälv kommun och RF-SISU Västra Götaland 1,5 mkr



Bakgrund Grundläggande idé från Region Halland

- Med start 2008 sedan började Kungsbacka kommun utveckla en modell för att förebygga psykisk ohälsa och obesitas (fetma).
- Modellen bygger på samverkan mellan kommunen, regionen och andra aktörer kring barnet och dess familj, och genom friskvårdsgrupper och aktivitetsgrupper får barnen delta i olika aktiviteter.

Samverkan för en roligare fritid och friskare barn

I Kungsbacka arbetar Friskvårdsgruppen för att barn med obesitas ska få ökat självförtroende och självkänsla. Genom regional och kommunal samverkan på bred front och i nära samarbete med civilsamhälle och näringsliv erbjuds barnen massor av roliga aktiviteter som främjar hälsa och tro på den egna förmågan.

Bakgrund – utgångspunkt, syfte, mål

De senaste decennierna har barnfetma, obesitas, ökat i samhället. I enstaka fall beror det på bakomliggande syndrom, ämnesomsättningsrubbingar eller på läkemedel som forskrivs mot olika tillstånd. Den största orsaken till obesitas går dock att finna utifrån ökad tillgänglighet och omfattning av livsmedel samt att vi rör oss mindre än tidigare. Vi har alla olika genförsättningar som avgör våra anlag för fetma, men med dagens levnadsvanor exponeras fler individer än tidigare för risken att faktiskt utveckla fetma.

Obesitas kan leda till stora hälsorisker för individen över ett livsförloppsperspektiv. Lågt självskattad hälsa och stigmatisering kan orsaka ofrivillig ensamhet och påverkar ofta skolornvaron. Svensk forskning visar att endast 55 % av barn med obesitas går ut gymnasiet med fullgoda betyg. Syftet med projektet är att minska de samhälleliga klyftorna i hälsa då barnfetma, obesitas, drabbar ojämnt i samhället. I socioekonomiskt svagare grupper är förekomsten störst och då obesitas innebär stora påfrestningar på hälsan, påverkas även medellivslängden. För att uppnå jämlika möjligheter att leva ett långt och friskt liv behöver insatser ske så tidigt som möjligt för att främja förutsättningarna för god hälsa.

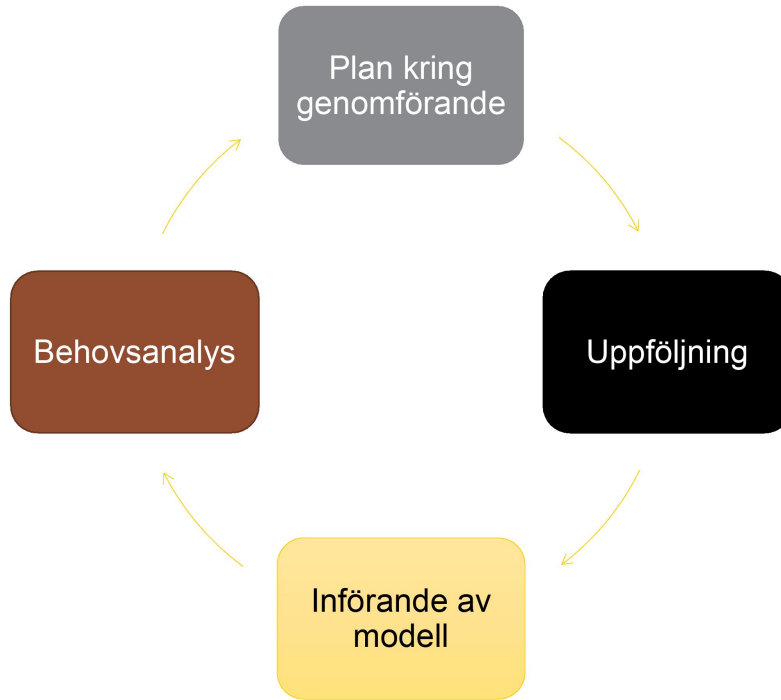
Ett samverkansprojekt mellan Kungsbacka kommun och Region Halland startades som ett pilotprojekt 2008 och integrerades i ordinarie verksamhet 2011. Syftet med samverkan var att barnen och deras familjer ska få den hjälp som behövs för ett friskare liv. Målet är även att stärka barnens självkänsla då obesitas innebär att leva med ett normbrytande utseende. En Friskvårdsgrupp etablerades tack vare regional och kommunal samfinansiering och samverkan på bred front.

<https://skr.se/skr/tjanster/larandeexempel/allalarandeexempel/samverkanforenroligarefritidochfriskarebarn.60986.html>

Effekter i Kungsbacka

- Fullföljda studier
- Barnen själva uppger de att insatsen resulterat i:
 - ✓ vänner
 - ✓ ökad självkänsla
 - ✓ förbättrad upplevd och faktisk hälsa
 - ✓ tro på sin egen förmåga

Hur gör vi detta bra i Kungälv?



Händer nu?

Våren 2023

- Styrning
- Koordinatorer i organisationen
- Överenskommelse med RF/SISU - pågår
- Inspirationsföreläsning om barnobesitas – 24 maj

Hösten 2023

- Friskvårdsgrupp kommer igång

Uppdrag RF-SISU överenskommelse

- Anordna utbildningar för samverkande idrottsföreningar
- Kompetenshöjande insatser för ledare
- Stödja samverkande idrottsföreningar för att möjliggöra deras arbete med aktiviteter som erbjuds till deltagare från målgruppen.

Systematisk **M**ätning **A**nlays **S**ocial **H**ållbarhet

- **Tid:** September 2020- augusti 2023
- **Kommuner:** Mölndal och Kungälv
- **Finansiär:** VGR, Regionutvecklingsnämnden
- **Innovationspartnerskap:** Rise - Social and Health Impact Center
- **Samverkanspart:** Kommunforskning i Västsverige



VÄSTRA
GÖTALANDSREGIONEN



SMASH

- Utforma och testa en modell för att stödja, följa upp och utvärdera insatser och projekt som genomförs inom det sociala området.
- Utforma och testa en modell som ger politik och ledning bättre möjlighet att följa och styra mot sociala hållbarhetsmål.



Mål 2. Utforma och testa en modell som ger politik och ledning bättre möjlighet att följa och styra mot sociala hållbarhetsmål.



Verksamhetsutveckling



Uppföljningsstruktur



Ekonomisk
konsekvensanalys



Inbjudan

Seminarium: Hur mäter vi social hållbarhet?

I Mölndals stad och Kungälv kommun pågår arbete för att utveckla former för att följa upp och se resultat av arbetet med social hållbarhet. Projektet ska resultera i en modell för att Systematiskt Mäta och Analysera Social Hållbarhet (SMASH), där ambitionen är att koppla ihop verksamhetsutveckling, ekonomiska analyser och struktur kring uppföljning.

Projektet har pågått två år och avslutas 2023. Det drivs i partnerskap med RISE, Social and Health Impact Center. Även Kommunforskning i Västsverige, KFi, följer arbetet. Projektet har möjliggjorts via stöd av Västra Götalandsregionen. Projektet har haft särskilt fokus på arbetsmarknadsområdet.

Syftet med detta seminarium är att berätta om arbetet som pågår, dela med oss av utmaningar, sprida lärdomar som gjorts hittills, blicka framåt samt bjuda in till dialog och reflektion.

Vi riktar oss främst till förtroendevalda, chefer, tjänstepersoner och funktioner som på olika sätt arbetar med styrning, ledning och uppföljning social hållbarhet.

[Anmälan länk 28 april](#)

Datum: 28 april

Tid: 9.00-12.00

Plats: Svenska Mässan Gothia Towers

Välkomna!

För mer information:

Hillevi Funck Mölndal stad hillevi.funck@molndal.se

Johan Sjöholm Kungälv kommun johan.sjoholm@kungalv.se

Denna behandling '26/23 Fördjupning stöd i ordinärt boende' har inget tjänsteutlåtande.



**KUNGÄLVS
KOMMUN**

Sid 1 (5)

Tjänsteskrivelse

Handläggarens namn
Jenny Björkman

2022-11-30

Rapportering av ej verkställda beslut kvartal 3, 2022 (Dnr SMN2022/0034-5)

Sammanfattning

Enligt socialtjänstlagen, SoL, och lag om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS, ska Sociala myndighetsnämnden varje kvartal redovisa till Inspektionen för vård och omsorg (IVO) de gynnande beslut om insats eller bistånd som inte har kunnat verkställas inom tre månader från dagen för beslutet. Rapporteringen omfattar även avbrott i verkställighet om avbrottet är längre än tre månader.

För kvartal 3, 2022, inrapporterades 48 individuallapporter till IVO varav 2 rapporter avser avbrott i verkställighet, 3 beslut som verkställda under perioden, 1 beslut som avslutat utan verkställan och 42 beslut som ej verkställda. I de 42 ej verkställda besluten fanns 2 beslut där de enskilda blivit erbjudna plats men ännu inte svarat, 21 beslut där de enskilda tackat nej till erbjuden plats, 12 beslut där det saknas plats och 7 beslut där det finns annat skäl till dröjsmål med verkställighet. I 33 av besluten ligger det huvudsakliga skälet till dröjsmålet med verkställighet hos den enskilde.

26 av besluten avser kvinnor och 22 av besluten män. 12 beslut är äldre än ett år.

En statistikrapport har sammanställts till Kommunrevisionen över de individuallapporter som anmälts till IVO. Samma rapport redovisas till Kommunfullmäktige.

Juridisk bedömning

Enligt 28 f § LSS och 16 kap 6 f § SoL ska nämnden kvartalsvis redovisa till tillsynsmyndigheten Inspektionen för vård och omsorg (IVO) de gynnande beslut om insatser enligt 9 § LSS och bistånd enligt 4 kap. 1 § SoL som inte har kunnat verkställas inom tre månader. Samtidigt rapporteras även de beslut från förra redovisningstillfället som har blivit verkställda eller har avslutats av annan anledning. Även avbrott i insats enligt LSS eller bistånd enligt SoL ska rapporteras i de fall insatsen eller biståndet inte har återupptagits inom tre månader.

Enligt 16 kap. 6 h § SoL och 28 § h LSS ska nämnden till fullmäktige lämna en statistikrapport över hur många av nämndens gynnande beslut enligt 4 kap. 1 § och 9 § LSS som inte har verkställts inom tre månader från dagen för respektive beslut och de beslut som inte har verkställts på nytt inom tre månader från den dag då verkställigheten avbröts. Nämnden ska vidare ange vilka typer av bistånd och insatser dessa beslut gäller samt hur lång tid som har förflutit från dagen för respektive beslut. Statistikrapporteringen ska ske en gång per kvartal.

Förvaltningens bedömning är att nämnden har fullgjort sin rapporteringsskyldighet till IVO enligt SoL och LSS avseende ej verkställda beslut och avbrott i verkställighet. En statistikrapport har tagits fram och överlämnas av nämnden till Kommunrevisionen och Kommunfullmäktige.

Förvaltningens bedömning

Bakgrund

I förarbetet till införandet av rapporteringsskyldigheten i LSS, (prop. 2007/08:43) och i SoL (prop. 2005/06:115) anges att rapporteringsskyldigheten syftar till att stärka rättssäkerheten för personer som beviljats bistånd eller insatser enligt nämnda lagar och att förbättra förutsättningarna för en intern och extern uppföljning av beslutade insatser. Anledningen till att även revisorerna skulle ta del av rapporteringen var att de kommunala revisorerna skulle ges vidgade möjligheter att granska ärenden som avser myndighetsutövning mot enskild avseende hur socialnämnderna verkställer egna gynnande beslut.

Rapportering

Sociala myndighetsnämnden ska rapportera alla gynnande beslut om bistånd enligt 4 kap. 1 § SoL och insats enligt 9 § LSS som inte har verkställts inom tre månader från dagen för beslutet till Inspektionen för vård och omsorg (IVO), Kommunrevisionen och Kommunfullmäktige. För varje beslut ska nämnden ange tidpunkt för beslutet, typ av bistånd eller insats som beviljats samt skäl för dröjsmålet. Även avbrott i verkställighet av insats enligt LSS eller bistånd enligt SoL ska rapporteras i de fall där insatsen eller biståndet inte har återupptagits inom tre månader. Rapporteringen till IVO gäller för ett kvartal bakåt i tiden. Rapporteringsskyldigheten gäller till dess att beslutet har verkställts eller avslutats av annan anledning. En annan anledning kan vara att en person återtar sin ansökan eller att behovet inte längre kvarstår. Ett beslut räknas som verkställt fram till dess att brukaren får tillgång till insatsen. Om en person tackar nej till ett erbjudande kvarstår i regel rapporteringsskyldigheten då beslutet inte är att betrakta som verkställt.

Rapporteringen sker via e-tjänst på IVO:s webbsida. Vid rapporteringen ska nämnden ange varför verkställighet avbrutits eller vilka skäl det finns för att verkställan dröjer. De tre huvudsakliga skälen till dröjsmål utgår från var skälet finns 1) hos kommunen, 2) utanför kommunen och 3) hos den enskilde. Under respektive huvudsakligt skäl finns sedan flera orsaker. Endast ett huvudsakligt skäl och en orsak kan anges vid varje rapporteringstillfälle.

Yttranden till IVO

Om kommunen inte har verkställt ett beslut inom skälig tid får kommunen möjlighet att yttra sig. IVO granskar vad som har gjorts för att verkställa beslutet, om den enskilde tackat nej till ett godtagbart erbjudande och om det finns andra omständigheter som kan påverka verkställigheten av ärendet. Information som IVO använder för att bedöma om den enskilde har fått vänta oskäligt länge på sin insats är skälen till dröjsmålet, vad dröjsmålet innebär för den enskilde personen, hur kommunen har arbetat med att verkställa beslutet, vilka eventuella insatser som kommunen erbjudit under väntetiden, hur kommunen planerar för att den aktuella insatsen verkställs inom skälig tid och kommunens beräknade kostnader för den beviljade insatsen.

Särskild avgift om beslut inte verkställs inom skälig tid

Den kommun som inte inom skälig tid tillhandahåller ett bistånd eller beviljad insats kan åläggas att betala en särskild avgift enligt 16 kap. 6 § SoL eller 28 § LSS. Om IVO bedömer att den enskilde har fått vänta oskäligt länge på att kommunen verkställt ett beslut kan IVO ansöka om utdömande av särskild avgift hos Förvaltningsrätten. Avgiften som kommunen kan få betala är som lägst 10 000 kr och som högst 1 miljon kr. Den särskilda avgiften är beroende av hur lång tid ärendet ej har kunnat verkställas och hur allvarligt det bedöms vara. Omständigheter som kan påverka avgiftens storlek är exempelvis om andra insatser satts in för att kompensera den fördröjda insatsen och hur kommunen påverkas ekonomiskt genom att inte verkställa insatsen. Avgiften tillfaller staten.

Rapportering kvartal 3

För kvartal 3, 2022, inrapporterades 48 individrapporter till IVO varav 2 rapporter avser avbrott i verkställighet, 3 beslut som verkställda under perioden, 1 beslut som avslutat utan verkställan och 42 beslut som ej verkställda.

I de 42 ej verkställda besluten fanns 2 beslut där de enskilda blivit erbjudna plats men ännu inte svarat, 21 beslut där de enskilda tackat nej till erbjuden plats, 12 beslut där det saknas plats och 7 beslut där det finns annat skäl till dröjsmål med verkställighet.

I 33 av besluten ligger det huvudsakliga skälet till dröjsmålet med verkställighet hos den enskilde.

26 av besluten avser kvinnor och 22 av besluten män. 12 beslut är äldre än ett år.

Fördelning av ej verkställda beslut/avbrott per område:

Funktionshinder, omsorg om personer med funktionsnedsättning (LSS)

Avbrott i verkställighet: 1 beslut avseende kontaktperson där den enskilde i samband med byte av kontaktperson tackat nej i avvaktan på kontaktperson som har en specifik kompetens.

Ej verkställda beslut: 5 beslut, varav:

1 beslut har annat skäl till dröjsmål och avser förhandsbesked för daglig verksamhet där den enskilde ännu inte flyttat till Kungälv.

4 beslut för bostad för vuxna i form av servicebostad där det saknas plats i form av lämpliga lägenheter utifrån behov.

Funktionshinder, omsorg om personer med funktionsnedsättning (SoL)

Ej verkställda beslut: 6 beslut varav:

4 beslut avseende socialpsykiatri, bostad och 1 beslut för funktionshinderomsorg, bostad. I samtliga 5 beslut saknas plats i form av lämplig lägenhet utifrån behov.

1 beslut avseende tillsyn i anslutning till daglig verksamhet där skäl till dröjsmål är otydligheter i den egna organisationen.

IFO, individ – och familjeomsorg (SoL)

Avbrott i verkställighet: 1 beslut om socialt kontrakt.

Ej verkställda beslut: 4 beslut, varav:

2 beslut om socialt kontrakt och 1 beslut om tränings- och referensboende. I samtliga 3 beslut saknas plats i form av lämpliga lägenheter utifrån behov.

1 beslut avseende avlösarservice för barn där skäl till dröjsmålet är otydligheter i den egna organisationen.

ÄO, Äldreomsorg (SoL)

Ej verkställda beslut: 27, varav:

2 beslut om dagverksamhet där det i 1 av besluten inte har varit möjligt att komma i kontakt med den enskilde och 1 beslut där den enskilde önskat ett specifikt uppstartsdatum.

25 beslut om särskilt boende där de enskilda i 2 beslut blivit erbjuden plats men ännu inte svarat, 2 beslut där den enskilde har haft särskilda önskemål avseende extern utförare och 21 beslut där de enskilda av olika skäl tackat nej till erbjuden plats. Skälen till att de enskilda tackat nej är att det funnits särskilda önskemål om; utformningen av boendet, ett specifikt boende/parboende eller att den enskilde/anhöriga är tveksamma till biståndet.

I de två besluten där otydligheter i den egna organisationen anges som skäl till dröjsmål med verkställigheten kommer förvaltningen att arbeta med att säkerställa verkställighet och ta fram rutiner för att skapa tydlighet.

Förvaltningen bedömer att statistikrapporten (se bilaga 1) utgör underlag för planering och granskning.

Ärendenivåer – bedömning utifrån kommunfullmäktiges strategiska mål eller kommunstyrelsens resultatmål

Ärendet berör det strategiska målet *trygg omsorg med valmöjligheter genom hela livet*. Ett resultatmål kopplat till det strategiska målet är ökad behovstäckning inom äldreomsorgen.

Tolkningen av resultatmålet handlar om att skapa kostnadseffektiva förutsättningar för olika former av boenden och utveckla den långsiktiga planeringen så att utbudet och behoven kan matchas i enlighet med lagen.

Förvaltningen kommer att använda statistikrapporten som en del av underlaget för planering av olika former av boenden och till den långsiktiga planeringen.

Bedömning utifrån miljö, hållbarhet och mål i Agenda 2030

Ärendet berör *mål 3 hälsa och välbefinnande* där god hälsa är en grundläggande förutsättning för människors möjlighet att nå sin fulla potential och bidra till samhällets utveckling.

Ärendet berör *mål 10 minskad ojämlikhet*. Staten har huvudansvar för att främja jämlikhet i samhället eftersom ojämlikhet har sin grund i strukturella förhållanden. Ett jämlikt samhälle bygger på principen om allas lika rättigheter oberoende av kön, sexuell läggning, etnicitet, religion eller trosuppfattning, funktionsvariation och härkomst, som grund för en rättvis fördelning av resurser och såväl ekonomiskt som politiskt inflytande i samhället.

Ärendet berör *mål 11 hållbara städer och samhällen* och rättighetsperspektivet utifrån rätten till bostad uttryckt i grundlag (Regeringsformen 1 kap. 2§).

Bedömning utifrån politiska styrdokument

Rapporteringen av ej verkställda beslut är lagstyrd och utförs i enlighet med gällande lagstiftning och de instruktioner som IVO meddelar.

I *Bostadsförsörjningsprogram Kungälv kommun 2020–2022* ingår riktlinjer för bostadsbyggande 2020–2022. Programmet utgör underlag för planering och genomförande av nya bostäder och programmet påverkar därmed bland annat kommunens befolkningsprognos samt lokalbehovs-, investerings-, och produktionsplan. Programmet har en relation till program för Social hållbarhet.

I policy *Äldres boende – hållbar bostadsförsörjning* finns riktlinjer för att öka kunskapen och förändra attityder kring äldres boende, möjliggör byggandet av ändamålsenliga bostäder och att få äldre att flytta till bostäder för ett gott självständigt liv. Policyn avgränsas till bostäder för seniorer på den ordinarie bostadsmarknaden och berör inte särskilda boendeformer för service och omvårdnad för äldre människor.

Bedömning utifrån ett medborgar- och brukarperspektiv

För att få rätt till bistånd enligt SoL krävs att den som söker inte själv kan tillgodose sina behov eller få dem tillgodosedda på annat sätt. I SoL finns inga begränsningar avseende vad en person kan ansöka om för typ av bistånd. Det som avgör om biståndet ska beviljas är den enskildes behov. Utöver stöd i den dagliga livsföringen kan en person behöva olika typer av stöd utifrån exempelvis missbruk, ekonomi eller våld. Genom biståndet tillförsäkras den enskilde en skälig levnadsnivå och får det stöd som behövs för att stärka den enskildes möjligheter att leva ett självständigt liv. Syftet med LSS och insatserna är att de personer som omfattas av lagen ska uppnå jämlikhet i levnadsvillkor och full delaktighet i samhällslivet. Personerna ska få det stöd och hjälp de behöver i sitt dagliga liv och även kunna påverka vilket stöd och service som de får.

Förvaltningens bedömning är att utifrån ett medborgar- och brukarperspektiv så ska beslut om insats eller bistånd verkställas inom skälig tid. I de fall det finns brist på resurser ska den enskildes behov tillgodoses på annat sätt vilket förvaltningen bedömer har skett.

Ekonomisk bedömning

Under kvartal 3 har inga yttranden avseende ej verkställda beslut lämnats till IVO.

Förslag till beslut

Statistikrapport "*Ej verkställda beslut för kvartal 3, 2022*", antecknas till protokollet.

Lena Arnfelt
Sektorchef Trygghet och stöd

Peter Almgren
Verksamhetschef Myndighet

Expedieras till:
Kommunrevisionen

För kännedom till:

Statistikrapport – ej verkställda beslut kvartal 3, 2022

Enligt 16 kap. 6 f § SoL och 28 f § LSS är nämnden skyldig att rapportera till Inspektionen för vård och omsorg (IVO) och till Kommunrevisorerna de gynnande nämndbeslut som inte har verkställts inom tre månader från dag för beslut. Nämnden är också skyldig att till IVO och Kommunrevisorerna rapportera de gynnande nämndbeslut som ej har verkställts på nytt inom tre månader från den dag då verkställigheten avbröts. Nämnden ska vidare enligt 16 kap. 6 h § SoL och 28 h § lämna en statistikrapport till fullmäktige över hur många av nämndens gynnande beslut enligt SoL och LSS som inte har verkställts inom tre månader.

Rapportering till IVO ska ske en gång per kvartal. IVO fastställer inrapporteringsperioder för varje år. Statistikrapporten avser kvartal 3 med inrapporteringsperiod: 1 oktober – 31 oktober, 2022.

Bistånd/insats	Verkställda beslut	Avslutade utan verkställan	Avbrott i verkställighet	Ej verkställda beslut	Summa Individ-rapporter	Ärenden äldre än ett år*	Man	Kvinna
LSS Funktionshinder, omsorg om personer med funktionsnedsättning								
Kontaktperson, 9 § 4 LSS			1		1			1
Bostad vuxna, 9 § 9 LSS				4	4	1	1	3
Daglig verksamhet, 9 § 10 LSS				1	1	1	1	
SoL Funktionshinder, omsorg om personer med funktionsnedsättning (4 kap. 1 § SoL)								
Socialpsykiatri, bostad				4	4	1	2	2



Funktionshinderomsorg Tillsyn i anslutning till daglig verksamhet				1	1			1
Funktionshinderomsorg Bostad				1	1		1	
SoL IFO, individ – och familjeomsorg (4 kap. 1 § SoL)								
Barn och familj Annat bistånd, avlösarservice				1	1			1
Socialpsykiatri, bostad			1		1		1	
Socialt boende				3	3		3	
SoL ÄO, Äldreomsorg (4 kap. 1 § SoL)								
Hemtjänst		1			1	1	1	
Dagverksamhet				2	2		1	1
Särskilt boende	3			25	28	8	11	17
Summering	Verkställda beslut	Avslutade utan verkställan	Avbrott i verkställighet	Ej verkställda beslut	Summa individ- rapporter	Ärenden äldre än ett år*	Man	Kvinna
Totalt	3	1	2	42	48	12	22	26

* Gynnande beslut som ej verkställts efter två år rapporteras ej.

Kommentarer:

LSS funktionshinder, omsorg om personer med funktionsnedsättning

Antal **avbrott** i verkställighet: 1 beslut avseende kontaktperson där den enskilde i samband med byte av kontaktperson tackat nej i avvaktan på kontaktperson som har en specifik kompetens.

Antal kvarvarande **ej verkställda beslut**: 5 beslut, varav:

- 1 beslut har *annat skäl* och avser förhandsbesked för daglig verksamhet där den enskilde ännu inte flyttat till Kungälv.
- 4 beslut för bostad för vuxna i form av servicebostad där det *saknas plats* i form av lämpliga lägenheter utifrån behov.

SoL Funktionshinder, omsorg om personer med funktionsnedsättning (4 kap. 1 § SoL)

Antal kvarvarande **ej verkställda beslut**: 6 beslut varav:

- 4 beslut avseende socialpsykiatri, bostad och 1 beslut för funktionshinderomsorg, bostad. I samtliga 5 beslut saknas plats i form av lämplig lägenhet utifrån behov.
- 1 beslut avseende tillsyn i anslutning till daglig verksamhet där skäl till dröjsmål är otydligheter i den egna organisationen.

SoL IFO, individ – och familjeomsorg (4 kap. 1 § SoL)

Antal **avbrott** i verkställighet: 1 beslut om socialt kontrakt.

Antal kvarvarande **ej verkställda beslut**: 4 beslut, varav:

- 2 beslut om socialt kontrakt och 1 beslut om tränings- och referensboende. I samtliga 3 beslut *saknas plats* i form av lämpliga lägenheter utifrån behov.
- 1 beslut avseende avlösarservice för barn där skäl till dröjsmålet är otydligheter i den egna organisationen.

SoL ÄO, Äldreomsorg (4 kap. 1 § SoL)

Antal kvarvarande **ej verkställda beslut**: 27, varav:

- 2 beslut om dagverksamhet där det i 1 av besluten inte har varit möjligt att komma i kontakt med den enskilde och 1 beslut där den enskilde önskat ett specifikt uppstartsdatum.
- 25 beslut om särskilt boende där de enskilda i 2 beslut blivit erbjuden plats men ännu inte svarat, 2 beslut där den enskilde har haft särskilda önskemål avseende extern utförare och 21 beslut där de enskilda av olika skäl tackat nej till erbjuden plats. Skälen till att de enskilda tackat nej är att det funnits särskilda önskemål om; utformningen av boendet, ett specifikt boende, ett parboende eller att den enskilde/anhöriga är tveksamma till biståndet.



**KUNGÄLVS
KOMMUN**

Sid 4 (4)

Datum: 2023-03-29

Bilaga 1

Sammantaget rapporterades 48 individuallapporter till IVO varav 2 rapporter var för avbrott i verkställighet, 3 beslut som verkställda under perioden, 1 beslut som avslutat utan verkställan och 42 beslut som ej verkställda. I de 42 ej verkställda besluten fanns 2 beslut där de enskilda blivit erbjudna plats men ännu inte svarat, 21 beslut där de enskilda tackat nej, 12 beslut där det saknas plats och 7 beslut där det finns annat skäl till dröjsmål med verkställighet. I 33 av besluten ligger det huvudsakliga skälet till dröjsmålet med verkställighet hos den enskilde.

26 av besluten avser kvinnor och 22 av besluten män. 12 beslut är äldre än ett år.



Utdrag ur Lokalförsörjningsplan

Planering för utbyggnation av bostad med särskild service enligt LSS

År	Område	LSS Grupp	Antal platser
2024	Kungälv/Ytterby-området (Nordtag)	För målgruppen i behov av gruppboend	Gruppboend 6 platser. Blir ej ren volymökning pga. omflyttning från bostäder med dålig tillgänglighet för personer med stora omvårdnadsbehov. (Omflyttning ger lediga platser på befintliga gruppboenden)
2025	Kungälv-Ytterbyområdet	För målgruppen i behov av serviceboend	Serviceboend om 10 platser.
2025	Kungälv/Ytterbyområdet	För målgruppen i behov av serviceboend	Serviceboend 10 platser. Verkställa ur kön och omflyttning av befintliga. (Behov finns att ersätta ett antal serviceboend som pga. myndighetskrav brandklassning BBR 5b behöver fasas ut.)
2026	Kungälv-Ytterbyområdet	För målgruppen i behov av serviceboend	Serviceboend 10 platser. Verkställa ur kön och omflyttning av befintliga. (Behov finns att ersätta ett antal serviceboend som pga. myndighetskrav brandklassning BBR 5b behöver fasas ut.)
2026	Kungälv	För målgruppen i behov av gruppboend	Gruppboend 6 platser, behov finns att bygga för personer med stora omvårdnadsbehov.
2026	Kungälv	För målgruppen i behov av gruppboend	Gruppboend 6 platser



**KUNGÄLVS
KOMMUN**

Ej verkställda beslut – process och rutin - rapportering kvartal 3

Varför ska vi rapportera?

- Stärka rättssäkerheten för personer
- Historiskt många kommuner som dragit ut på verkställigheten
- Förbättra förutsättningarna för en intern och extern uppföljning av beslutade insatser samt öka möjligheterna att planera verksamheten

Källa: Förarbetet till införandet av rapporteringsskyldigheten i LSS, (prop. 2007/08:43).





KUNGÄLV
KOMMUN

Vad ingår i socialnämndens rapporteringsskyldighet?

- Sociala myndighetsnämnden är skyldig att rapportera till IVO om beviljat bistånd enligt 4 kap. 1 § SoL och insatser enligt 9 § LSS inte har verkställts tre månader efter beslut.
- Nämnden ska även rapportera om en insats har avbrutits och inte verkställts på nytt inom tre månader.
- Nämnden ska fortsätta att rapportera ett ej verkställt beslut tills beslutet är verkställt eller avslutat av annan anledning, så kallad återrapportering. Nämnden bör omedelbart rapportera när ett beslut har verkställts eller avslutats.



Kvartal 3 – Inrapportering IVO

FH LSS – 5 beslut och 1 avbrott

- **1 avbrott** i verkställighet avseende kontaktperson där den enskilde i samband med byte av kontaktperson tackade nej i avvaktan på kontaktperson med specifik kompetens.
- **1 beslut** - förhandsbesked **daglig verksamhet** med annat skäl till dröjsmål då den enskilde ännu inte har flyttat till kommunen och
- **4 beslut bostad med särskild service** - saknas plats i form av lämpliga lägenheter.

FH SoL – 6 beslut

- **5 beslut** socialpsykiatri och 1 beslut funktionshinderomsorg av **bostad med särskild service**. I samtliga 5 beslut saknas plats i form av lämplig lägenhet utifrån behov. Behovet är lägenheter med specifik geografisk lokalisering och lägenheter som är anpassade till fysiska funktionshinder.
- **1 beslut** avseende tillsyn i anslutning till daglig verksamhet där skäl till dröjsmål är otydligheter i den egna organisationen.

Kvartal 3 – Inrapportering IVO

IFO SoL- 4 beslut och ett avbrott

- **1 avbrott** avseende socialt kontrakt.
- **2 beslut** om socialt kontrakt och
- **1 beslut** om tränings- och referensboende. Orsak till dröjsmål är att det saknas plats i form av lämpliga lägenheter. Behovet är lägenheter med specifik geografisk lokalisering.
- **1 beslut** avseende avlösarservice för barn där skäl till dröjsmålet är otydligheter i den egna organisationen.

ÄO SoL –27 beslut

- **2 beslut** för dagverksamhet där den enskilde i ett av besluten varit okontaktbar och ett beslut där den enskilde haft särskilda önskemål om uppstartsdatum.
- **25 beslut** om särskilt boende där de enskilda i
 - 2 beslut blivit erbjuden plats men ännu inte svarat,
 - 2 beslut där den enskilde har haft särskilda önskemål avseende extern utförare och
 - 21 beslut där de enskilda av olika skäl tackat nej till erbjuden plats. Skälen till att de enskilda tackat nej är att det funnits särskilda önskemål om; utformningen av boendet, ett specifikt boende /parboende eller att den enskilde/anhöriga är tveksamma till biståndet.



**KUNGÄLV
KOMMUN**

Ej verkställda beslut äldre än 2 år

Antal (SOL och LSS)

LSS – två beslut bostad med särskild service

SoL IFO – ett beslut bostad med särskild service

SoL ÄO - ett beslut särskilt boende

Hur följer vi upp?

Verkställa externt?

Ska ärenden avslutas?

Uppföljning av tidigare beslut

- Rutin ej verkställda beslut (Annelie och Jenny)
- Översyn av bogrupperna (Maria H, Carina och Anna L)
- Översyn av In- och utflyttning (Anna L)
- Översyn av In- och utskrivningsprocessen (Anna M)
- Lokalförsörjningsplan (Lena och Peter)
- Yttrande till andra myndigheter/IVO



Yttranden till IVO

Om kommunen inte har verkställt ett beslut inom skälig tid får kommunen möjlighet att yttra sig. IVO granskar vad som har gjorts för att verkställa beslutet, om den enskilde tackat nej till ett godtagbart erbjudande och om det finns andra omständigheter som kan påverka verkställigheten av ärendet.

Information som IVO använder för att bedöma om den enskilde har fått vänta oskäligt länge på sin insats är skälen till dröjsmålet, vad dröjsmålet innebär för den enskilde personen, hur kommunen har arbetat med att verkställa beslutet, vilka eventuella insatser som kommunen erbjudit under väntetiden, hur kommunen planerar för att den aktuella insatsen verkställs inom skälig tid och kommunens beräknade kostnader för den beviljade insatsen.





Dialog - Vägen framåt

Hur planerar vi utifrån behov på kort och lång sikt?

- Prognosarbete? Hur/var inhämtar vi underlag?
- Hur analyserar vi?
- Hur kommunicerar vi?
- Hur lyfter vi behov av ändamålsenliga lokaler?

Sammanträdesprotokoll

Sammanträdesdatum

2022-11-17

Sida

22 (40)

§ 715/2022

Rapportering av ej verkställda beslut kvartal 3, 2022 (Dnr SMN2022/0034)

Sammanfattning

Enligt socialtjänstlagen, SoL, och lag om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS, ska Sociala myndighetsnämnden varje kvartal redovisa till Inspektionen för vård och omsorg (IVO) de gynnande beslut om insats eller bistånd som inte har kunnat verkställas inom tre månader från dagen för beslutet. Rapporteringen omfattar även avbrott i verkställighet om avbrottet är längre än tre månader.

För kvartal 3, 2022, inrapporterades 48 individrapporter till IVO varav 2 rapporter avser avbrott i verkställighet, 3 beslut som verkställda under perioden, 1 beslut som avslutat utan verkställan och 42 beslut som ej verkställda. I de 42 ej verkställda besluten fanns 2 beslut där de enskilda blivit erbjudna plats men ännu inte svarat, 21 beslut där de enskilda tackat nej till erbjuden plats, 12 beslut där det saknas plats och 7 beslut där det finns annat skäl till dröjsmål med verkställighet.

I 33 av besluten ligger det huvudsakliga skälet till dröjsmålet med verkställighet hos den enskilde.

26 av besluten avser kvinnor och 22 av besluten män. 12 beslut är äldre än ett år.

En statistikrapport har sammanställts till Kommunrevisionen över de individrapporter som anmälts till IVO. Samma rapport redovisas till Kommunfullmäktige.

Beslutsunderlag

Tjänsteskrivelse Rapportering av ej verkställda beslut kvartal 3, 2022

Bilaga Statistikrapport kvartal 3 2022

Förslag till Kommunfullmäktige

Statistikrapport "Ej verkställda beslut för kvartal 3, 2022", antecknas till protokollet.

Expedieras till:

Kommunrevisionen

För kännedom till:

SOCIALA MYNDIGHETSNÄMNDEN

**KUNGÄLVS
KOMMUN**



Justeras sign



**KUNGÄLV
KOMMUN**

Sid 1 (5)

Tjänsteskrivelse

Handläggarens namn
Jenny Björkman

Klicka eller tryck här för att ange datum.

Rapportering av ej verkställda beslut kvartal 4, 2022 (Dnr SMN2022/0034-10)

Sammanfattning

Enligt socialtjänstlagen, SoL, och lag om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS, ska Sociala myndighetsnämnden varje kvartal redovisa till Inspektionen för vård och omsorg (IVO) de gynnande beslut om insats eller bistånd som inte har kunnat verkställas inom tre månader från dagen för beslutet. Rapporteringen omfattar även avbrott i verkställighet om avbrottet är längre än tre månader.

För kvartal 4, 2022, inrapporterades 55 individuallrapporter till IVO varav 3 rapporter avser avbrott i verkställighet, 12 beslut som verkställda under perioden, 8 beslut som avslutade utan verkställan och 32 beslut som ej verkställda. I de 32 ej verkställda besluten fanns det 18 beslut där de enskilda tackat nej till erbjuden plats, 10 beslut där det saknades plats och 4 beslut där det fanns annat skäl till dröjsmål med verkställighet. I 32 av de 55 individuallrapporterna var det huvudsakliga skälet till dröjsmålet med verkställighet hos den enskilde och i 23 hos kommunen.

29 av individuallrapporterna avser kvinnor och 26 avser män. 10 av besluten är äldre än 1 år.

En statistikrapport har sammanställts till Kommunrevisionen över de individuallrapporter som anmälts till IVO. Samma rapport redovisas till Kommunfullmäktige.

Plan finns för byggnation av bostad med särskild service samt särskilt boende för att möta behov. Det finns beskrivet i lokalförsörjningsplanen som årligen uppdateras i samband med budgetprocessen.

Juridisk bedömning

Enligt 28 f § LSS och 16 kap 6 f § SoL ska nämnden kvartalsvis redovisa till tillsynsmyndigheten Inspektionen för vård och omsorg (IVO) de gynnande beslut om insatser enligt 9 § LSS och bistånd enligt 4 kap. 1 § SoL som inte har kunnat verkställas inom tre månader. Samtidigt rapporteras även de beslut från förra redovisningstillfället som har blivit verkställda eller har avslutats av annan anledning. Även avbrott i insats enligt LSS eller bistånd enligt SoL ska rapporteras i de fall insatsen eller biståndet inte har återupptagits inom tre månader.

Enligt 16 kap. 6 h § SoL och 28 § h LSS ska nämnden till fullmäktige lämna en statistikrapport över hur många av nämndens gynnande beslut enligt 4 kap. 1§ och 9 § LSS som inte har verkställts inom tre månader från dagen för respektive beslut och de beslut som inte har verkställts på nytt inom tre månader från den dag då verkställigheten avbröts. Nämnden ska vidare ange vilka typer av bistånd och insatser dessa beslut gäller samt hur lång tid som har förflutit från dagen för respektive beslut. Statistikrapporteringen ska ske en gång per kvartal.

Förvaltningens bedömning är att nämnden har fullgjort sin rapporteringsskyldighet till IVO enligt SoL och LSS avseende ej verkställda beslut och avbrott i verkställighet. En statistikrapport har tagits fram och överlämnas av nämnden till Kommunrevisionen och Kommunfullmäktige.

Förvaltningens bedömning

Bakgrund

I förarbetet till införandet av rapporteringsskyldigheten i LSS, (prop. 2007/08:43) och i SoL (prop. 2005/06:115) anges att rapporteringsskyldigheten syftar till att stärka rättssäkerheten för personer som beviljats bistånd eller insatser enligt nämnda lagar och att förbättra förutsättningarna för en intern och extern uppföljning av beslutade insatser.

Rapportering

Sociala myndighetsnämnden ska rapportera alla gynnande beslut om bistånd enligt 4 kap. 1 § SoL och insats enligt 9 § LSS som inte har verkställts inom tre månader från dagen för beslutet till Inspektionen för vård och omsorg (IVO), Kommunrevisionen och Kommunfullmäktige. För varje beslut ska nämnden ange tidpunkt för beslutet, typ av bistånd eller insats som beviljats samt skäl för dröjsmålet. Även avbrott i verkställighet av insats enligt LSS eller bistånd enligt SoL ska rapporteras i de fall där insatsen eller biståndet inte har återupptagits inom tre månader. Rapporteringen till IVO gäller för ett kvartal bakåt i tiden. Rapporteringsskyldigheten gäller till dess att beslutet har verkställts eller avslutats av annan anledning. En annan anledning kan vara att en person återtar sin ansökan eller att behovet inte längre kvarstår. Ett beslut räknas som verkställt fram till dess att brukaren får tillgång till insatsen. Om en person tackar nej till ett erbjudande kvarstår i regel rapporteringsskyldigheten då beslutet inte är att betrakta som verkställt.

Rapporteringen sker via e-tjänst på IVO:s webbsida. Vid rapporteringen ska nämnden ange varför verkställighet avbrutits eller vilka skäl det finns för att verkställan dröjer. De tre huvudsakliga skälen till dröjsmål utgår från var skälet finns 1) hos kommunen, 2) utanför kommunen och 3) hos den enskilde. Under respektive huvudsakligt skäl finns sedan flera orsaker. Endast ett huvudsakligt skäl och en orsak kan anges vid varje rapporteringstillfälle.

Yttranden till IVO

Om kommunen inte har verkställt ett beslut inom skälig tid får kommunen möjlighet att yttra sig. IVO granskar vad som har gjorts för att verkställa beslutet, om den enskilde tackat nej till ett godtagbart erbjudande och om det finns andra omständigheter som kan påverka verkställigheten av ärendet. Information som IVO använder för att bedöma om den enskilde har fått vänta oskäligt länge på sin insats är skälen till dröjsmålet, vad dröjsmålet innebär för den enskilde personen, hur kommunen har arbetat med att verkställa beslutet, vilka eventuella insatser som kommunen erbjudit under väntetiden, hur kommunen planerar för att den aktuella insatsen verkställs inom skälig tid och kommunens beräknade kostnader för den beviljade insatsen.

Särskild avgift om beslut inte verkställs inom skälig tid

Den kommun som inte inom skälig tid tillhandahåller ett bistånd eller beviljad insats kan åläggas att betala en särskild avgift enligt 16 kap. 6 § SoL eller 28 § LSS. Om IVO bedömer att den enskilde har fått vänta oskäligt länge på att kommunen verkställt ett beslut kan IVO ansöka om utdömande av särskild avgift hos Förvaltningsrätten. Avgiften som kommunen kan få betala är som lägst 10 000 kr och som högst 1 miljon kr. Den särskilda avgiften är beroende av hur lång tid ärendet ej har kunnat verkställas och hur allvarligt det bedöms vara. Omständigheter som kan påverka avgiftens storlek är exempelvis om andra insatser satts in för att kompensera den fördröjda insatsen och hur kommunen påverkas ekonomiskt genom att inte verkställa insatsen. Avgiften tillfaller staten.

Rapportering kvartal 4

För kvartal 4, 2022, inrapporterades 55 individrapporter till IVO varav 3 rapporter avser avbrott i verkställighet, 12 beslut som verkställda under perioden, 8 beslut som avslutade utan verkställan och 32 beslut som ej verkställda.

I de 32 ej verkställda besluten fanns det 18 beslut där de enskilda tackat nej till erbjuden plats, 10 beslut där det saknades plats och 4 beslut där det fanns annat skäl till dröjsmål med verkställighet. I 32 av 55 individrapporterna fanns det huvudsakliga skälet till dröjsmålet med verkställighet hos den enskilde och i 23 hos kommunen.

29 av individrapporterna avser kvinnor och 26 avser män. 10 av besluten är äldre än 1 år.

Plan finns för byggnation av bostad med särskild service samt särskilt boende för att möta behov. Det finns beskrivet i lokalförsörjningsplanen som årligen uppdateras i samband med budgetprocessen.

Fördelning av ej verkställda beslut/avbrott per område:

Funktionshinder, omsorg om personer med funktionsnedsättning (LSS)

Avbrott i verkställighet: 2 beslut varav 1 beslut avser kontaktperson där den enskilde i samband med byte av kontaktperson tackat nej i avvaktan på kontaktperson med en specifik kompetens. Det andra avbrottet avser beslut om bostad med särskild service där gruppboendet inte har möjlighet att hantera den enskildes problematik. Kompensatorisk insats har satts in under avbrottet.

Ej verkställda beslut: 6 beslut, varav:

- 3 beslut avseende daglig verksamhet där en person är tveksam till insatsen och har tackat nej. De 2 andra besluten har annat skäl till dröjsmål och avser förhandsbesked där de enskilda ännu inte flyttat till Kungälv.
- 3 beslut avseende bostad för vuxna i form av servicebostad och gruppboende där det saknas plats i form av lämpliga lägenheter utifrån behov.

Funktionshinder, omsorg om personer med funktionsnedsättning (SoL)

Ej verkställda beslut: 5 beslut varav:

- 4 beslut avseende socialpsykiatri, bostad och 1 beslut för funktionshinderomsorg, bostad. I samtliga 5 beslut saknas plats i form av lämplig lägenhet utifrån behov.

Individ – och familjeomsorg, IFO (SoL)

Avbrott i verkställighet: 1 beslut om socialt kontrakt.

Äldreomsorg, ÄO (SoL)

Ej verkställda beslut: 21, varav:

- 1 beslut om dagverksamhet där verkställighet dröjer då den enskilde inväntar beslut om färdtjänst.
- 20 beslut om särskilt boende där den enskilde i 1 beslut tackat ja till erbjuden plats men ännu inte skrivit kontrakt, 1 beslut med annat skäl där dröjsmål med verkställan beror på en vattenläcka, 2 beslut där det saknas plats och 16 beslut där de enskilda av olika skäl tackat nej till erbjuden plats. Skälen till att de enskilda tackat nej är att det funnits särskilda önskemål om; ett specifikt boende/parboende, utformningen av boendet, eller att den enskilde/anhöriga är tveksamma till biståndet.

Förvaltningen bedömer att statistikrapporten (se bilaga 1) utgör underlag för planering och granskning.

Ärendenivåer – bedömning utifrån kommunfullmäktiges strategiska mål eller kommunstyrelsens resultatmål

Ärendet berör det strategiska målet *trygg omsorg med valmöjligheter genom hela livet*. Ett resultatmål kopplat till det strategiska målet är ökad behovstäckning inom äldreomsorgen. Tolkningen av resultatmålet handlar om att skapa kostnadseffektiva förutsättningar för olika former av boenden och utveckla den långsiktiga planeringen så att utbudet och behoven kan matchas i enlighet med lagen.

Förvaltningen kommer att använda statistikrapporten som en del av underlaget för planering av olika former av boenden och till den långsiktiga planeringen.

Bedömning utifrån miljö, hållbarhet och mål i Agenda 2030

Ärendet berör *mål 3 hälsa och välbefinnande* där god hälsa är en grundläggande förutsättning för människors möjlighet att nå sin fulla potential och bidra till samhällets utveckling.

Ärendet berör *mål 10 minskad ojämlikhet*. Staten har huvudansvar för att främja jämlikhet i samhället eftersom ojämlikhet har sin grund i strukturella förhållanden. Ett jämlikt samhälle bygger på principen om att alla lika rättigheter oberoende av kön, sexuell läggning, etnicitet, religion eller trosuppfattning, funktionsvariation och härkomst, som grund för en rättvis fördelning av resurser och såväl ekonomiskt som politiskt inflytande i samhället.

Ärendet berör *mål 11 hållbara städer och samhällen* och rättighetsperspektivet utifrån rätten till bostad uttryckt i grundlag (Regeringsformen 1 kap. 2§).

Bedömning utifrån politiska styrdokument

Rapporteringen av ej verkställda beslut är lagstyrd och utförs i enlighet med gällande lagstiftning och de instruktioner som IVO meddelar.

I *Bostadsförsörjningsprogram Kungälv kommun 2020–2022* ingår riktlinjer för bostadsbyggande 2020–2022. Programmet utgör underlag för planering och genomförande av nya bostäder och programmet påverkar därmed bland annat kommunens befolkningsprognos samt lokalbehovs-, investerings-, och produktionsplan. Programmet har en relation till program för Social hållbarhet.

I policy *Äldres boende – hållbar bostadsförsörjning* finns riktlinjer för att öka kunskapen och förändra attityder kring äldres boende, möjliggör byggandet av ändamålsenliga bostäder och att få äldre att flytta till bostäder för ett gott självständigt liv. Policyn avgränsas till bostäder för seniorer på den ordinarie bostadsmarknaden och berör inte särskilda boendeformer för service och omvårdnad för äldre människor.

Bedömning utifrån ett medborgar- och brukarperspektiv

För att få rätt till bistånd enligt SoL krävs att den som söker inte själv kan tillgodose sina behov eller få dem tillgodosedda på annat sätt. I SoL finns inga begränsningar avseende vad en person kan ansöka om för typ av bistånd. Det som avgör om biståndet ska beviljas är den enskildes behov. Utöver stöd i den dagliga livsföringen kan en person behöva olika typer av stöd utifrån exempelvis missbruk, ekonomi eller våld. Genom biståndet tillförsäkras den enskilde en skälig levnadsnivå och får det stöd som behövs för att stärka den enskildes möjligheter att leva ett självständigt liv. Syftet med LSS och insatserna är att de personer som omfattas av lagen ska uppnå jämlikhet i levnadsvillkor och full delaktighet i samhällslivet. Personerna ska få det stöd och hjälp de behöver i sitt dagliga liv och även kunna påverka vilket stöd och service som de får.

Förvaltningens bedömning är att utifrån ett medborgar- och brukarperspektiv så ska beslut om insats eller bistånd verkställas inom skälig tid. I de fall det finns brist på resurser ska den enskildes behov tillgodoses på annat sätt vilket förvaltningen bedömer har skett.

Ekonomisk bedömning

Under kvartal 4 har inga yttranden avseende ej verkställda beslut eller avbrott lämnats till IVO.

Förslag till beslut

Statistikrapport *"Ej verkställda beslut för kvartal 4, 2022"*, antecknas till protokollet.

Lena Arnfelt
Sektorchef Trygghet och stöd

Peter Almgren
Verksamhetschef Myndighet

Expedieras till:
Kommunrevisionen

För kännedom till:

Statistikrapport – ej verkställda beslut kvartal 4, 2022

Enligt 16 kap. 6 f § SoL och 28 f § LSS är nämnden skyldig att rapportera till Inspektionen för vård och omsorg (IVO) och till Kommunrevisorerna de gynnande nämndbeslut som inte har verkställts inom tre månader från dag för beslut. Nämnden är också skyldig att till IVO och Kommunrevisorerna rapportera de gynnande nämndbeslut som ej har verkställts på nytt inom tre månader från den dag då verkställigheten avbröts. Nämnden ska vidare enligt 16 kap. 6 h § SoL och 28 h § lämna en statistikrapport till Kommunfullmäktige över hur många av nämndens gynnande beslut enligt SoL och LSS som inte har verkställts inom tre månader.

Rapportering till IVO ska ske en gång per kvartal. IVO fastställer inrapporteringsperioder för varje år. Statistikrapporten avser kvartal 4 och inrapporteringsperiod: 1 januari – 31 januari, 2023.

Bistånd/insats	Verkställda beslut	Avslutade utan verkställan	Avbrott i verkställighet	Ej verkställda beslut	Summa Individ-rapporter	Ärenden äldre än ett år	Man	Kvinna
LSS Funktionshinder, omsorg om personer med funktionsnedsättning								
Kontaktperson, 9 § 4 LSS			1		1			1
Bostad vuxna, 9 § 9 LSS	2		1	3	6	1	3	3
Daglig verksamhet, 9 § 10 LSS				3	3	1	2	1
SoL Funktionshinder, omsorg om personer med funktionsnedsättning (4 kap. 1 § SoL)								
Socialpsykiatri, bostad				4	4	2	2	2



Funktionshinderomsorg Tillsyn i anslutning till daglig verksamhet	1				1			1
Funktionshinderomsorg Bostad				1	1		1	
SoL IFO, individ – och familjeomsorg (4 kap. 1 § SoL)								
Barn och familj Annat bistånd, avlösarservice	1				1			1
Socialpsykiatri, bostad		1			1		1	
Socialt boende	2		1		3		3	
SoL ÄO, Äldreomsorg (4 kap. 1 § SoL)								
Dagverksamhet		2		1	3		1	1
Särskilt boende	6	5		20	31	6	13	19
Summering	Verkställda beslut	Avslutade utan verkställan	Avbrott i verkställighet	Ej verkställda beslut	Summa individ- rapporter	Ärenden äldre än ett år	Man	Kvinna
Totalt	12	8	3	32	55	10	26	29



Kommentarer:

LSS funktionshinder, omsorg om personer med funktionsnedsättning

Antal **avbrott** i verkställighet: 2 beslut varav 1 beslut för kontaktperson där den enskilde i samband med byte av kontaktperson tackat nej i avvaktan på kontaktperson med en specifik kompetens. Det andra avbrottet avser beslut om bostad för vuxna där gruppboendet inte har möjlighet att hantera den enskildes problematik. Kompensatorisk insats har satts in under avbrottet.

Antal kvarvarande **ej verkställda beslut**: 6 beslut, varav:

- 3 beslut avseende daglig verksamhet där en person är tveksam till insatsen och har tackat nej. I de andra två besluten har *annat skäl* till dröjsmål och avser förhandsbesked där den enskilde ännu inte flyttat till Kungälv.
- 3 beslut avseende bostad för vuxna i form av servicebostad/gruppboende där det *saknas plats* i form av lämpliga lägenheter utifrån behov.

SoL Funktionshinder, omsorg om personer med funktionsnedsättning (4 kap. 1 § SoL)

Antal kvarvarande **ej verkställda beslut**: 5 beslut varav:

- 4 beslut avseende socialpsykiatri, bostad och 1 beslut för funktionshinderomsorg, bostad. I samtliga beslut saknas plats i form av lämplig lägenhet utifrån behov.

SoL IFO, individ – och familjeomsorg (4 kap. 1 § SoL)

Antal **avbrott** i verkställighet: 1 beslut om socialt kontrakt.

SoL ÄO, Äldreomsorg (4 kap. 1 § SoL)

Antal kvarvarande **ej verkställda beslut**: 21, varav:

- 1 beslut om dagverksamhet där den enskilde inväntar beslut om färdtjänst.
- 20 beslut om särskilt boende där den enskilde i 1 beslut tackat ja till erbjuden plats men ännu inte skrivit kontrakt, 1 beslut med annat skäl där verkställan dröjer på pga en vattenläcka, 2 beslut där det saknas plats och 16 beslut där de enskilda av olika skäl tackat nej till erbjuden plats. Skälen till att de enskilda tackat nej är att det funnits särskilda önskemål om; ett specifikt boende, utformningen av boendet eller att den enskilde/anhöriga är tveksamma till biståndet.

Sammantaget rapporterades 55 individuallapporter till IVO varav 3 var för avbrott i verkställighet, 12 beslut som verkställda under perioden, 8 beslut som avslutade utan verkställan och 32 beslut som ej verkställda. I de 32 ej verkställda besluten hade de enskilda i 18 beslut tackat nej till erbjudet bistånd/insats, i 10 beslut saknades det plats och i 4 beslut fanns det annat skäl till dröjsmål med verkställighet.

I 32 av individuallapporterna ligger det huvudsakliga skälet till dröjsmålet med verkställighet hos den enskilde och i 23 av individuallapporterna hos kommunen. 29 av besluten avser kvinnor och 26 av besluten män. 10 beslut är äldre än ett år.



**KUNGÄLV
KOMMUN**

Bilaga till ej verkställda beslut

Sid 1 (1)
Datum: 2022-10-27

Utdrag ur Lokalförsörjningsplan

Planering för utbyggnation av bostad med särskild service enligt LSS

År	Område	LSS Grupp	Antal platser
2024	Kungälv/Ytterby-området (Nordtag)	För målgruppen i behov av gruppboend	Gruppboend 6 platser. Blir ej ren volymökning pga. omflyttning från bostäder med dålig tillgänglighet för personer med stora omvårdnadsbehov. (Omflyttning ger lediga platser på befintliga gruppboenden)
2025	Kungälv-Ytterbyområdet	För målgruppen i behov av serviceboend	Serviceboend om 10 platser.
2025	Kungälv/Ytterbyområdet	För målgruppen i behov av serviceboend	Serviceboend 10 platser. Verkställa ur kön och omflyttning av befintliga. (Behov finns att ersätta ett antal serviceboend som pga. myndighetskrav brandklassning BBR 5b behöver fasas ut.)
2026	Kungälv-Ytterbyområdet	För målgruppen i behov av serviceboend	Serviceboend 10 platser. Verkställa ur kön och omflyttning av befintliga. (Behov finns att ersätta ett antal serviceboend som pga. myndighetskrav brandklassning BBR 5b behöver fasas ut.)
2026	Kungälv	För målgruppen i behov av gruppboend	Gruppboend 6 platser, behov finns att bygga för personer med stora omvårdnadsbehov.
2026	Kungälv	För målgruppen i behov av gruppboend	Gruppboend 6 platser

Anteckning till protokollet avseende punkt 21 Dnr SMN2022/0034-10

Rapportering av ej verkställda beslut

Liberalerna i sociala myndighetsnämnden konstaterar att behoven avseende boende, såväl inom funktionshinder som äldreomsorgen, överstiger den planering som redovisas i gällande lokalförsörjningsplan. Liberalerna uppmanar kommunstyrelsen att se över gällande planering i syfte att kunna möta de behov som redan idag existerar. Enligt rapporten framgår det att kommunen idag är beroende av att människor i behov självmant tackar nej till erbjudna platser. Liberalerna anser att behov och tillgång skall balanseras så att beslut kan effektueras inom tre månader.

Morgan Persson (L)

2:e vice ordförande

Claes Andersson (L)

Ersättare

Sammanträdesprotokoll

Sammanträdesdatum

2023-03-16

Sida

24 (31)

§ 147/2023

Rapportering av ej verkställda beslut kvartal 4, 2022 (Dnr SMN2022/0034)

Sammanfattning

Enligt socialtjänstlagen, SoL, och lag om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS, ska Sociala myndighetsnämnden varje kvartal redovisa till Inspektionen för vård och omsorg (IVO) de gynnande beslut om insats eller bistånd som inte har kunnat verkställas inom tre månader från dagen för beslutet. Rapporteringen omfattar även avbrott i verkställighet om avbrottet är längre än tre månader.

För kvartal 4, 2022, inrapporterades 55 individrapporter till IVO varav 3 rapporter avser avbrott i verkställighet, 12 beslut som verkställda under perioden, 8 beslut som avslutade utan verkställan och 32 beslut som ej verkställda. I de 32 ej verkställda besluten fanns det 18 beslut där de enskilda tackat nej till erbjuden plats, 10 beslut där det saknades plats och 4 beslut där det fanns annat skäl till dröjsmål med verkställighet. I 32 av de 55 individrapporterna var det huvudsakliga skälet till dröjsmålet med verkställighet hos den enskilde och i 23 hos kommunen.

29 av individrapporterna avser kvinnor och 26 avser män. 10 av besluten är äldre än 1 år.

En statistikrapport har sammanställts till Kommunrevisionen över de individrapporter som anmälts till IVO. Samma rapport redovisas till Kommunfullmäktige.

Beslutsunderlag

Tjänsteskrivelse Rapportering av ej verkställda beslut kvartal 4, 2022

Bilaga Statistikrapport kvartal 4 2022

Bilaga PM underlag Bostäder LSS

Förslag till kommunfullmäktige

Statistikrapport ”*Ej verkställda beslut för kvartal 4, 2022*”, antecknas till protokollet

Morgan Persson (L) lämnar en anteckning till protokollet, se bilaga

Expedieras till:

Kommunrevisionen

För kännedom till:

SOCIALA MYNDIGHETSNÄMNDEN

**KUNGÄLVS
KOMMUN**



Justeras sign



Utdrag ur Lokalförsörjningsplan

Planering för utbyggnation av bostad med särskild service enligt LSS

År	Område	LSS Grupp	Antal platser
2024	Kungälv/Ytterby-området (Nordtag)	För målgruppen i behov av gruppboend	Gruppboend 6 platser. Blir ej ren volymökning pga. omflyttning från bostäder med dålig tillgänglighet för personer med stora omvårdnadsbehov. (Omflyttning ger lediga platser på befintliga gruppboenden)
2025	Kungälv-Ytterbyområdet	För målgruppen i behov av serviceboend	Serviceboend om 10 platser.
2025	Kungälv/Ytterbyområdet	För målgruppen i behov av serviceboend	Serviceboend 10 platser. Verkställa ur kön och omflyttning av befintliga. (Behov finns att ersätta ett antal serviceboend som pga. myndighetskrav brandklassning BBR 5b behöver fasas ut.)
2026	Kungälv-Ytterbyområdet	För målgruppen i behov av serviceboend	Serviceboend 10 platser. Verkställa ur kön och omflyttning av befintliga. (Behov finns att ersätta ett antal serviceboend som pga. myndighetskrav brandklassning BBR 5b behöver fasas ut.)
2026	Kungälv	För målgruppen i behov av gruppboend	Gruppboend 6 platser, behov finns att bygga för personer med stora omvårdnadsbehov.
2026	Kungälv	För målgruppen i behov av gruppboend	Gruppboend 6 platser



**KUNGÄLVS
KOMMUN**

Ej verkställda beslut – process och rutin - rapportering kvartal 4

Varför ska vi rapportera?

- Stärka rättssäkerheten för personer
- Historiskt många kommuner som dragit ut på verkställigheten
- Förbättra förutsättningarna för en intern och extern uppföljning av beslutade insatser samt öka möjligheterna att planera verksamheten

Källa: Förarbetet till införandet av rapporteringsskyldigheten i LSS, (prop. 2007/08:43).





KUNGÄLV
KOMMUN

Vad ingår i socialnämndens rapporteringsskyldighet?

- Sociala myndighetsnämnden är skyldig att rapportera till IVO om beviljat bistånd enligt 4 kap. 1 § SoL och insatser enligt 9 § LSS inte har verkställts tre månader efter beslut.
- Nämnden ska även rapportera om en insats har avbrutits och inte verkställts på nytt inom tre månader.
- Nämnden ska fortsätta att rapportera ett ej verkställt beslut tills beslutet är verkställt eller avslutat av annan anledning, så kallad återrapportering. Nämnden bör omedelbart rapportera när ett beslut har verkställts eller avslutats.



Kvartal 4 – Inrapportering IVO

FH LSS – 6 beslut och 2 avbrott

- **2 avbrott** i verkställighet avseende 1 beslut om kontaktperson där den enskilde i samband med byte av kontaktperson tackade nej i avvaktan på kontaktperson med specifik kompetens och ett avbrott avseende beslut om bostad med särskild service där gruppboendet inte har möjlighet att hantera den enskildes problematik.
- **3 beslut - daglig verksamhet** varav enskild i ett av besluten tackat nej då hen är tveksam till insatsen och två beslut som är förhandsbesked där de enskilde ännu inte har flyttat till kommunen och
- **3 beslut avseende bostad med särskild service** - saknas plats i form av lämpliga lägenheter.

FH SoL – 5 beslut

- **4 beslut** socialpsykiatri och **1 beslut** funktionshinderomsorg av **bostad med särskild service**. I samtliga 5 beslut saknas plats i form av lämplig lägenhet utifrån behov. Behovet är lägenheter med specifik geografisk lokalisering och lägenheter som är anpassade till fysiska funktionshinder.



Kvartal 4 – Inrapportering IVO

IFO SoL- ett avbrott

- **1 avbrott** avseende socialt kontrakt.

ÄO SoL –21 beslut

- **1 beslut** för dagverksamhet där den enskilde avvaktar beslut om färdtjänst.
- **20 beslut** om särskilt boende där de enskilda i
 - 1 beslut blivit erbjuden plats och tackat ja men ännu inte skrivit kontrakt,
 - 1 beslut med annat skäl där dröjsmål med verkställen beror på en vattenläcka,
 - 2 beslut där det saknas plats och
 - 16 beslut där de enskilda av olika skäl tackat nej till erbjuden plats. Skälen till att de enskilda tackat nej är att det funnits särskilda önskemål om; utformningen av boendet, ett specifikt boende /parboende eller att den enskilde/anhöriga är tveksamma till biståndet.



**KUNGÄLVS
KOMMUN**

~~Ej verkställda beslut äldre än 2 år~~

Uppföljning av tidigare beslut

- Rutin ej verkställda beslut (Annelie och Jenny)
- Översyn av bogrupperna (Maria H, Carina och Anna L)
- Översyn av In- och utflyttning (Anna L)
- Översyn av In- och utskrivningsprocessen (Anna M)
- Lokalförsörjningsplan (Lena och Peter)
- Yttrande till andra myndigheter/IVO



Yttranden till IVO

Om kommunen inte har verkställt ett beslut inom skälig tid får kommunen möjlighet att yttra sig. IVO granskar vad som har gjorts för att verkställa beslutet, om den enskilde tackat nej till ett godtagbart erbjudande och om det finns andra omständigheter som kan påverka verkställigheten av ärendet.

Information som IVO använder för att bedöma om den enskilde har fått vänta oskäligt länge på sin insats är skälen till dröjsmålet, vad dröjsmålet innebär för den enskilde personen, hur kommunen har arbetat med att verkställa beslutet, vilka eventuella insatser som kommunen erbjudit under väntetiden, hur kommunen planerar för att den aktuella insatsen verkställs inom skälig tid och kommunens beräknade kostnader för den beviljade insatsen.





Dialog - Vägen framåt

Hur planerar vi utifrån behov på kort och lång sikt?

- Prognosarbete? Hur/var inhämtar vi underlag?
- Hur analyserar vi?
- Hur kommunicerar vi?
- Hur lyfter vi behov av ändamålsenliga lokaler?

Sammanträdesprotokoll

Sammanträdesdatum

2023-03-16

Sida

24 (31)

§ 147/2023

Rapportering av ej verkställda beslut kvartal 4, 2022 (Dnr SMN2022/0034)

Sammanfattning

Enligt socialtjänstlagen, SoL, och lag om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS, ska Sociala myndighetsnämnden varje kvartal redovisa till Inspektionen för vård och omsorg (IVO) de gynnande beslut om insats eller bistånd som inte har kunnat verkställas inom tre månader från dagen för beslutet. Rapporteringen omfattar även avbrott i verkställighet om avbrottet är längre än tre månader.

För kvartal 4, 2022, inrapporterades 55 individrapporter till IVO varav 3 rapporter avser avbrott i verkställighet, 12 beslut som verkställda under perioden, 8 beslut som avslutade utan verkställan och 32 beslut som ej verkställda. I de 32 ej verkställda besluten fanns det 18 beslut där de enskilda tackat nej till erbjuden plats, 10 beslut där det saknades plats och 4 beslut där det fanns annat skäl till dröjsmål med verkställighet. I 32 av de 55 individrapporterna var det huvudsakliga skälet till dröjsmålet med verkställighet hos den enskilde och i 23 hos kommunen.

29 av individrapporterna avser kvinnor och 26 avser män. 10 av besluten är äldre än 1 år.

En statistikrapport har sammanställts till Kommunrevisionen över de individrapporter som anmälts till IVO. Samma rapport redovisas till Kommunfullmäktige.

Beslutsunderlag

Tjänsteskrivelse Rapportering av ej verkställda beslut kvartal 4, 2022

Bilaga Statistikrapport kvartal 4 2022

Bilaga PM underlag Bostäder LSS

Förslag till kommunfullmäktige

Statistikrapport *"Ej verkställda beslut för kvartal 4, 2022"*, antecknas till protokollet

Morgan Persson (L) lämnar en anteckning till protokollet, se bilaga

Expedieras till:

Kommunrevisionen

För kännedom till:

SOCIALA MYNDIGHETSNÄMNDEN

**KUNGÄLVS
KOMMUN**



Justeras sign



**KUNGÄLV
KOMMUN**

Sid 1 (3)

Tjänsteskrivelse

Handläggarens namn
Fredrik Skreberg

2023-03-17

Svar på remiss - SOU 2022:67 Vägar till ett tryggare samhälle, Kraftsamling för barn och unga (Dnr KS2023/0145-2)

Sammanfattning

Kungälv kommun har inbjudits att svara på remiss av SOU 2022:67 Vägar till ett tryggare samhälle, Kraftsamling för barn och unga.

Berörda verksamheter har tagit del av remissens innehåll och ställer sig bakom Trygghetsberedningens bedömningar och förslag. Kommunstyrelsen föreslås besluta att Tjänsteskrivelsen "Svar på remiss - SOU 2022:67 Vägar till ett tryggare samhälle, Kraftsamling för barn och unga" antas som kommunstyrelsens svar och översänds till justitiedepartementet.

Juridisk bedömning

I remissen beskrivs att bedömningen är att inte att något av de förslag som lämnas innebär en begränsning av den kommunala självstyrelsen. Kommunernas grundläggande ansvar att bedriva ett brottsförebyggande arbete uttrycks i den nya lagen om kommunernas ansvar som aviserats. Kungälv kommun delar bedömningen.

Förvaltningen ser positivt på "Förslaget om en kraftsamling för att förebygga att barn och unga dras in i gängkriminalitet innebär att staten tar ett tydligare ansvar för att identifiera prioriterade insatsområden och för att stödja kommunerna i arbetet med dessa."

Förvaltningens bedömning

Kungälv kommun har inbjudits att svara på remiss av SOU 2022:67 Vägar till ett tryggare samhälle, Kraftsamling för barn och unga. Remissen inkom till kommunen den 18 januari 2023 och Justitiedepartementet önskar svar på remissen senast den 28 april 2023.

Trygghetsberedningens uppdrag är att ta fram underlag till utformningen av en kunskapsbaserad och brett förankrad kriminalpolitik som ska bidra till att uppfylla de kriminalpolitiska målen att minska brottsligheten och öka människors trygghet. Uppdraget sträcker sig över perioden 2020–2024 och redovisas årligen 2021–2023 samt slutredovisas i oktober 2024. Trygghetsberedningen ska enligt direktivet bl.a.

- identifiera de viktigaste kriminalpolitiska utmaningarna som samhället står inför nu och under de närmaste åren, samt
- analysera och bedöma vilken förmåga som finns hos berörda aktörer att möta dessa utmaningar på såväl det brottsförebyggande som brottsbekämpande området.

Delbetänkandet som kommunen nu ska svara på fokuserar på två områden kopplat till ovan utmaningar som beredningen anser särskilt angelägna och som hör samman med att förebygga barns och ungas utsatthet för och delaktighet i brott. Områdena är barns och ungas involvering i gängkriminalitet samt våld i barns och ungas nära relationer.

Berörda verksamheter har tagit del av remissens innehåll och ställer sig bakom Trygghetsberedningens bedömningar och förslag. Nedan lyfts några punkter ut som förvaltningen valt att kommentera.

- Att skolans roll när det gäller att förebygga brott och hantera utsatthet för brott bör tydliggöras är bra. Rollen upplevs som otydlig idag.
- Förslaget om att sprida kunskap om våld i barns och ungas nära relationer är bra. Det beskrivs i remissen att "Genom att uppmärksamma fler på och sprida ökad kunskap om våld i barns och ungas nära relationer ökar möjligheten att upptäcka våldet i tid och att rätt insatser genomförs. Förhoppningen är också att fler unga som utövar våld tar del av de stödinsatser som samhället kan ge." Kungälv kommun delar beskrivningen och baserat på informationsinsatser genomförda i kommunen ser förvaltningen effekter av att sprida kunskap.
- Förslaget om att "Regeringen ska låta utreda hur kraftsamlingen kan kompletteras med ett system för lokala överenskommelser som tydliggör kommunernas respektive statens åtaganden inom ramen för kraftsamlingen." ser förvaltningen som positivt. Vidare ser förvaltningen även positivt på att "Utredningen ska också omfatta frågan om hur ett system med statsbidrag kan knytas till sådana överenskommelser." Det är dock viktigt med en tydlig resurstilldelning över tid och inte enstaka insatser. Förvaltningen vill också lyfta fram vikten av resurser och satsningar på skolan i sammanhanget.

Ärendenivåer – bedömning utifrån kommunfullmäktiges strategiska mål eller kommunstyrelsens resultatmål

Ärendet är i linje med kommunfullmäktiges strategiska mål om en "Trygg uppväxt ger ett tryggare samhälle".

Bedömning utifrån miljö, hållbarhet och mål i Agenda 2030

Ärendet har koppling till mål 16 om fredliga och inkluderande samhällen samt särskilt delmål 16.2 om att skydda barn mot övergrepp, utnyttjande, människohandel och våld. Åtgärder som syftar till att minska brottsligheten och otryggheten bland barn och unga bidrar till att nå målet.

Bedömning utifrån politiska styrdokument

Ärendet har koppling till styrdokumentens program och plan för social hållbarhet, Säkerhet och trygghetspolicy för Kungälv kommun samt Plan Trygg i Kungälv. Det bedöms inte finnas någon konflikt mellan styrdokumentens innehåll och förslagen i remissen.

Bedömning utifrån ett medborgar- och brukarperspektiv

Förslagen i remissen bedöms ha positiva konsekvenser utifrån perspektivet.

Bedömning utifrån ett medarbetarperspektiv

Remissen bedöms inte ha någon påverkan på arbetsbelastningen, arbetsmiljön eller personella resurser i Kungälv kommun.

Ekonomisk bedömning

Baserat på vad som beskrivs i remissen och förslagen bedöms inte kommunen påverkas ekonomiskt initialt. I första hand påverkas staten av kostnader för de myndighetsuppdrag och utredningar som föreslås inledningsvis.

Trygghetsberedningen beskriver i remissen att förslagen sammanfattningsvis förväntas leda till stora ekonomiska vinster för samhället som helhet, inte minst för kommunerna. Det är svårt att bedöma och som beskrivs i remissen är det viktigt att följa upp uppdraget att kartlägga vilka insatser som kommuner erbjuder barn och unga som utsatts för våld i en nära relation, i vilken utsträckning dessa insatser faktiskt används samt hur effektiva de är.

Förslag till beslut

Tjänsteskrivelsen "Svar på remiss - SOU 2022:67 Vägar till ett tryggare samhälle, Kraftsamling för barn och unga" antas som kommunstyrelsens svar och översänds till justitiedepartementet.

Lena Arnfelt
Sektorchef

Expedieras till: ju.krim@regeringskansliet.se

För kännedom till:

Vägar till ett tryggare samhälle

Kraftsamling för barn och unga

Delbetänkande av Trygghetsberedningen

Stockholm 2022



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2022:67

SOU och Ds finns på [regeringen.se](https://www.regeringen.se) under Rättsliga dokument.

Svara på remiss – hur och varför

Statsrådsberedningen, SB PM 2021:1.

Information för dem som ska svara på remiss finns tillgänglig på [regeringen.se/remisser](https://www.regeringen.se/remisser).

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslag: Elanders Sverige AB

Tryck och remisshantering: Elanders Sverige AB, Stockholm 2022

ISBN 978-91-525-0514-4 (tryck)

ISBN 978-91-525-0515-1 (pdf)

ISSN 0375-250X

Till statsrådet Gunnar Strömmer

Regeringen beslutade den 26 mars 2020 att tillkalla en parlamentariskt sammansatt kommitté i form av en trygghetsberedning (dir. 2020:32) med uppdrag att bistå regeringen med underlag till utformningen av en kunskapsbaserad och brett förankrad kriminalpolitik som ska bidra till att uppfylla de kriminalpolitiska målen att minska brottsligheten och öka människors trygghet.

Den 4 februari 2021 beslutade regeringen om tilläggsdirektiv (dir. 2021:8) för utredningen med innebörden att uppdraget ändras på så sätt att delredovisningen den 1 mars 2021 ska lämnas tillsammans med delredovisningen den 31 oktober 2021.

Regeringen har därefter den 26 augusti 2021 beslutat om tilläggsdirektiv (dir. 2021:62) för utredningen. Av dessa framgår att uppdraget ändras på så sätt att kommitténs uppdrag att bedöma samhällets förmåga att möta de kriminalpolitiska utmaningarna även ska omfatta övergripande frågor om kompetensbehov hos Polismyndigheten och andra brottsbekämpande myndigheter. Uppdraget ändras vidare på så sätt att uppdraget att genomföra en genomlysning av hur ett modernt straffsystem bör vara utformat för att kunna bidra till de kriminalpolitiska målen utgår.

Den 30 juni 2022 beslutade regeringen om tilläggsdirektiv (dir. 2022:66) för utredningen med innebörden att uppdraget ändras på så sätt att delredovisningen den 31 oktober 2022 i stället ska redovisas senast den 15 december 2022.

Till ledamöter i kommittén förordnades från och med den 1 maj 2020 riksdagsledamöterna Johan Forssell (M), Johan Hedin (C), Ingemar Kihlström (KD), Fredrik Lundh Sammeli (S), Adam Martinen (SD), Louise Meijer (M), Kristina Nilsson (S), Katja Nyberg (SD), Fredrik Olovsson (S) (ordförande), Johan Pehrson (L), Linda Westerlund Snecker (V) och ersättaren i riksdagen Johanna Öfverbeck (MP). Den 1 januari 2021 entledigades Johanna Öfverbeck (MP)

från uppdraget som ledamot. Samma dag förordnades riksdagsledamoten Rasmus Ling (MP) som ledamot. Den 25 januari entledigades Fredrik Olovsson (S) från uppdraget som ledamot och ordförande. Samma dag förordnades Leif Jakobsson (S) som ledamot och ordförande. Den 10 juni 2021 entledigades Johan Forssell (M) från uppdraget som ledamot. Samma dag förordnades riksdagsledamoten Ellen Juntti (M) som ledamot. Den 28 oktober 2021 entledigades Johan Pehrson (L) från uppdraget som ledamot. Samma dag förordnades åklagaren Paulina Brandberg (L) som ledamot. Den 16 februari 2022 entledigades Rasmus Ling (MP) från uppdraget som ledamot. Samma dag förordnades riksdagsledamoten Martin Marmgren (MP) som ledamot. Paulina Brandberg (L) har med verkan från och med den 25 oktober 2022 entledigats från uppdraget som ledamot.

Följande personer har biträtt kommittén som sakkunniga, kanslirådet Andreas Egeryd Neuman, departementssekreteraren Madelein Keskitalo, ämnesrådet Monika Olsson, kanslirådet Marcus Sverdén och ämnesrådet Walo von Greyerz. Den 1 januari 2021 entledigades Andreas Egeryd Neuman från uppdraget som sakkunnig. Samma dag förordnades kanslirådet Karin Norberg som sakkunnig. Den 13 april 2021 entledigades Madelein Keskitalo från uppdraget som sakkunnig. Samma dag förordnades kanslirådet Fredrik Friberg som sakkunnig. Den 14 juni 2021 entledigades Marcus Sverdén från uppdraget som sakkunnig. Samma dag förordnades kanslirådet Markus Grundtman som sakkunnig. Den 27 augusti 2021 entledigades Fredrik Friberg från uppdraget som sakkunnig. Samma dag förordnades departementssekreteraren Daniel Zerea som sakkunnig. Den 1 september entledigades Monika Olsson och Walo von Greyerz från uppdraget som sakkunniga.

Följande personer har biträtt kommittén som experter, undervisningsrådet Ebba Silfverstolpe Agardh, Skolverket, utredaren Daniel Allinger, Barnombudsmannen, projektledaren Kerstin Andersson, Boverket, processledaren Karen Austen, Delegationen mot segregation, experten Greta Berg, Sveriges Kommuner och Regioner, institutionschefen Fredrik Berglund, Statens institutionsstyrelse, processägaren Tomas Blixt, Tullverket, utredaren Tony Boman, Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd, advokaten Ulrika Borg, KRIM advokater, brottsförebyggande samordnaren Stefan Borgman, Länsstyrelsen i Halland, brottsförebyggande samordnaren Emma Ekdahl, Länsstyrelsen i Jämtland, senioranalytikern Tiina Ekman, Myndig-

heten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor, forsknings- och utvecklingsrådet Erik Grevholm, Brottsförebyggande rådet, chefen för utvecklingscentrum Lennart Guné, Åklagarmyndigheten, chefsåklagaren Anna-Karin Hansen, Ekobrottsmyndigheten, regionspolischefen Ulrika Herbst, Polismyndigheten, enhetschefen Ulf Hjerppe, Brottsoffermyndigheten, generalsekreteraren Magnus Lindgren, Stiftelsen Tryggare Sverige, experten Fredrik Olausson, Kriminalvården, operativa chefen Johan Olsson, Säkerhetspolisen, avdelningschefen Elias Palm, Rättsmedicinalverket, utredaren Liselott Persson-Öhrn, Socialstyrelsen, verksjuristen Wenche Skoglund, Försäkringskassan, seniora utredaren Mikael Thörn, Jämställdhetsmyndigheten, utredaren Mimmi Eriksson Tinghög, Folkhälsomyndigheten och hovrättsrådet Hedvig Trost, Svea hovrätt. Den 1 oktober 2020 entledigades Johan Olsson från uppdraget som expert. Samma dag förordnades dåvarande biträdande säkerhetspolischefen Charlotte von Essen, Säkerhetspolisen som expert. Den 1 januari 2021 entledigades Stefan Borgman från uppdraget som expert. Samma dag förordnades samordnaren Erik von Essen, Länsstyrelsen Stockholm som expert. Den 10 juni 2021 entledigades Daniel Allinger från uppdraget som expert. Samma dag förordnades utredaren Kenneth Ljung, Barnombudsmannen som expert. Den 1 augusti 2021 entledigades Tomas Blixt från uppdraget som expert. Samma dag förordnades seniora rådgivaren Åsa Wilcox, Tullverket som expert. Den 15 september 2021 entledigades Charlotte von Essen från uppdraget som expert. Samma dag förordnades avdelningschefen Carolina Björnsdotter Paasikivi, Säkerhetspolisen som expert. Den 10 januari 2022 entledigades Karen Austin från uppdraget som expert. Samma dag förordnades analytikern Ulrika Gustafsson, Delegationen mot segregation som expert. Den 25 januari 2022 entledigades Ulrika Herbst från uppdraget som expert. Samma dag förordnades sakkunnig Emelie Lindvall, Polismyndigheten som expert. Den 3 juni 2022 entledigades Kenneth Ljung från uppdraget som expert. Samma dag förordnades utredaren Elin Fischer, Barnombudsmannen som expert. Den 20 september entledigades Ulrika Gustafsson från uppdraget som expert. Den 27 september 2022 entledigades Wenche Skoglund från uppdraget som expert. Samma dag förordnades rättsliga experten Pernilla Keinestam Lindell, Försäkringskassan som expert.

Som kanslichef anställdes den 1 maj 2020 departementsrådet Mattias Wahlstedt. Den 1 februari 2021 entledigades Mattias Wahlstedt från

uppdraget som kanslichef. Samma dag anställdes ämnesrådet Anna C. Lindberg som kanslichef. Forskningsledaren Kristina Jerre har varit utredningssekreterare från och med den 1 maj 2020 till och med den 31 juli 2021. Lektorn Klara Hermansson har varit utredningssekreterare från och med den 17 augusti 2020 till och med den 31 december 2021. Kriminologen Robin Camenius har varit utredningssekreterare från och med den 1 mars 2021 till och med den 1 november 2022. Ämnesrådet Jessica Lundahl har varit utredningssekreterare från och med den 1 september 2021 till och med den 23 september 2022. Kanslirådet Micaela Bodelius har varit utredningssekreterare från och med den 1 mars 2022 till och med den 31 augusti 2022. Anne Gulati har varit utredningssekreterare från och med den 15 mars 2022.

Kommittén, som har antagit namnet Trygghetsberedningen, överlämnade i oktober 2021 delbetänkandet *Vägar till ett tryggare samhälle*, SOU 2021:85.

Härmed överlämnas delbetänkandet *Vägar till ett tryggare samhälle*, *Kraftsamling för barn och unga*, SOU 2022:67.

Stockholm i december 2022

Leif Jakobsson

Johan Hedin
Ingemar Kihlström
Martin Marmgren
Louise Meijer
Katja Nyberg

Ellen Juntti
Fredrik Lundh Sammeli
Adam Marttinen
Kristina Nilsson
Linda Westerlund Snecker

/Anna C. Lindberg
Anne Gulati

Innehåll

Förkortningar	13
Sammanfattning	15
1 Trygghetsberedningens uppdrag och utgångspunkter	23
1.1 Trygghetsberedningens uppdrag.....	23
1.2 Utgångspunkter för betänkandet.....	24
1.3 Perspektiv som är centrala i betänkandet	27
1.4 Arbetsformer.....	28
1.5 Betänkandets disposition.....	29
2 Brottsförebyggande arbete med fokus på barn och unga	31
2.1 Utgångspunkter för brottsförebyggande arbete med fokus på barn och unga.....	32
2.1.1 Barns rättigheter	33
2.1.2 Tidiga, träffsäkra och samordnade insatser.....	34
2.1.3 Fler samhällsaktörer som är viktiga ur barnets perspektiv behöver bidra i det brottsförebyggande arbetet.....	37
2.1.4 Kunskapsbaserat arbetssätt	38
2.1.5 Det brottsförebyggande arbetet behöver fokusera både på våldsutövare och brottsoffer	40
2.1.6 Ekonomiska och sociala vinster av tidiga brottsförebyggande insatser.....	41

2.2	Förmågor för ett effektivt brottsförebyggande arbete med fokus på barn och unga	42
2.2.1	Tidig upptäckt av riskbeteende och utsatthet hos barn	43
2.2.2	Initiering av tidiga, träffsäkra och förtroendeskapande insatser.....	46
2.2.3	Samverkan för ett effektivt brottsförebyggande arbete.....	48
2.2.4	Uppföljning av genomförda insatser för en ökad kunskapsutveckling.....	52
3	Barn och unga som involveras i gängkriminalitet	55
3.1	Problemets omfattning och utveckling över tid.....	56
3.1.1	Kriminella nätverk mer löst sammansatta än tidigare	56
3.1.2	De mest brottsaktiva barnen	65
3.1.3	Utsatthet för brott bland barn	67
3.2	Barn som involveras i gängkriminalitet.....	68
3.2.1	Särskilt om utsatta områden och gängkriminalitet	72
4	Våld i barns och ungas nära relationer	79
4.1	Få studier som mäter våldets omfattning och utveckling över tid	81
4.2	Våldets olika beståndsdelar	82
4.2.1	Våld i barns och ungas nära relationer	83
4.2.2	Utsatthet för sexualbrott och kränkningar av sexuell karaktär bland barn och unga	87
4.2.3	Barn och unga är utsatta för hot och kränkningar på internet.....	90
4.2.4	Hedersrelaterat våld och förtryck bland unga.....	92

5	Förmåga att förebygga barns och ungas involvering i gängkriminalitet	97
5.1	Styrningen av arbetet med att förebygga barns och ungas involvering i gängkriminalitet.....	99
5.1.1	Den nationella nivån.....	99
5.1.2	Den regionala nivån.....	102
5.1.3	Den lokala nivån	104
5.2	Förmåga att upptäcka barn och unga i riskzon för att involveras i gängkriminalitet.....	105
5.2.1	Socialtjänsten	106
5.2.2	Skolan	108
5.2.3	Hälso- och sjukvården.....	111
5.2.4	Polisen.....	113
5.3	Förmåga att initiera tidiga, träffsäkra och förtroendeskapande insatser	114
5.3.1	Socialtjänsten	115
5.3.2	Skolan	117
5.3.3	Förskolan	119
5.3.4	Hälso- och sjukvården.....	120
5.4	Förmåga att samverka med andra berörda aktörer	122
5.4.1	Samverkansstrukturer mellan lokala aktörer	123
5.4.2	Samverkan med hälso- och sjukvården	125
5.4.3	Behovet av tidig samverkan.....	125
5.4.4	Vikten av informationsdelning mellan berörda aktörer	126
5.5	Kunskapsutveckling och förmåga att följa upp genomförda insatser.....	127
5.5.1	Statistik och information om ärendegången kring orosanmälningar.....	128
5.5.2	Analys och uppföljning av skolfrånvaro	129
5.5.3	Uppföljning av föräldraskapsstöd	130
5.5.4	Polisens brottsförebyggande arbete	130

6	Förmåga att förebygga våld i barns och ungas nära relationer	133
6.1	Styrningen av arbetet med att förebygga och bekämpa våld i barns och ungas nära relationer	133
6.1.1	Den nationella nivån	133
6.1.2	Den regionala nivån	137
6.1.3	Den lokala nivån.....	139
6.2	Förmåga att upptäcka våld i barns och ungas nära relationer	140
6.2.1	Socialtjänsten.....	142
6.2.2	Skolan.....	144
6.2.3	Hälso- och sjukvården	145
6.2.4	Polisen.....	147
6.3	Förmåga att initiera tidiga, träffsäkra och förtroendeskapande insatser	148
6.3.1	Socialtjänsten.....	150
6.3.2	Skolan.....	152
6.3.3	Hälso- och sjukvården	154
6.3.4	Polisen.....	155
6.4	Förmåga till samverkan med andra berörda aktörer.....	156
6.4.1	Brist på samordnings- och samverkansstrukturer mellan lokala aktörer	157
6.4.2	Sekretess upplevs som ett hinder för det våldsförebyggande arbetet.....	159
6.5	Kunskapsutveckling och förmåga att följa upp genomförda insatser	159
7	Nordisk utblick.....	161
7.1	Danmark.....	162
7.1.1	Bandepakker	162
7.1.2	Boligsociale helhetsplaner.....	164
7.1.3	De Aktive Drengene	165

7.2	Finland.....	167
7.2.1	Trygga tillsammans.....	167
7.2.2	Ankarverksamhet.....	168
7.2.3	Trestegsstöd.....	170
7.3	Norge.....	172
7.3.1	0–24-samarbetet.....	172
7.3.2	Barnevernsreformen	174
7.3.3	Safeguarding Teenage Intimate Relationships (STIR)	175
7.4	Sammanfattande kommentarer	177
7.4.1	Helhetsperspektiv.....	177
7.4.2	Kunskapsbas	178
7.4.3	Långsiktighet m.m.....	179
8	Trygghetsberedningens bedömningar och förslag	181
8.1	Inledning.....	181
8.2	Trygghetsberedningens övergripande bedömningar samt vissa förslag om våld i barns och ungas nära relationer.....	183
8.2.1	Den nationella styrningen av det brottsförebyggande området som berör barn och unga behöver utvecklas	183
8.2.2	Barn som är i riskzon behöver upptäckas i tid.....	186
8.2.3	Stödinsatser till och samverkan kring barn och unga i riskzon behöver utvecklas och ske i lägre åldrar.....	189
8.2.4	Behov av kunskapsutveckling, uppföljning och utvärdering.....	192
8.3	En särskild kraftsamling för att förebygga att barn och unga involveras i gängkriminalitet	196
8.3.1	Ett större statligt ansvarstagande	197
8.3.2	En tydlig inriktning för arbetet	198
8.3.3	En särskild organisation för arbetet	204
8.3.4	Lokala överenskommelser och statliga bidrag	212

9	Konsekvensanalys	215
9.1	Utgångspunkter för konsekvensanalysen	215
9.2	Utredningens förslag	215
9.2.1	Förslag på området våld i barns och ungas nära relationer	216
9.2.2	En särskild kraftsamling för att förebygga att barn och unga dras in i gängkriminalitet	217
9.3	Konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet	217
9.3.1	Förslaget om att sprida kunskap om våld i barns och ungas nära relationer	219
9.3.2	Förslaget om att kartlägga insatser till dem som utövar eller utsätts för våld i barns och ungas nära relationer	219
9.3.3	Förslaget om en särskild kraftsamling för att förebygga att barn och unga dras in i gängkriminalitet	219
9.4	Ekonomiska konsekvenser	220
9.4.1	Samhällsekonomiska konsekvenser	220
9.4.2	Kostnader för staten och förslag till finansiering ...	222
9.4.3	Konsekvenser för kommunerna	227
9.5	Konsekvenser för det kommunala självstyret	227
9.6	Konsekvenser för barn och unga	228
9.7	Konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män ...	230
9.8	Övriga konsekvenser	231
Bilagor		
Bilaga 1	Kommittédirektiv 2020:32	233
Bilaga 2	Kommittédirektiv 2021:8	245
Bilaga 3	Kommittédirektiv 2021:62	247
Bilaga 4	Kommittédirektiv 2022:66	249
Bilaga 5	Utredningens externa kontakter	251

Förkortningar

Bris	Barnens rätt i samhället
Brå	Brottsförebyggande rådet
BUP	Barn- och ungdomspsykiatri
BVC	Barnvårdscentral
CVE	Center mot våldsbejakande extremism
DO	Diskrimineringsombudsmannen
IVO	Inspektionen för vård och omsorg
KBT	Kognitiv beteendeterapi
MFoF	Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd
MUCF	Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor
MVC	Mödravårdscentral
NCK	Nationellt centrum för kvinnofrid
SCB	Statistiska centralbyrån
SIG	Sociala insatsgrupper
SIP	Samordnad individuell plan
SiS	Statens institutionsstyrelse
SKR	Sveriges Kommuner och Regioner
SoL	Socialtjänstlagen
SSPF	Socialtjänst, skola, polis, fritid
TSI	Tidiga och samordnade insatser

Sammanfattning

Trygghetsberedningens uppdrag

Kommitténs uppdrag är att ta fram underlag till utformningen av en kunskapsbaserad och brett förankrad kriminalpolitik som ska bidra till att uppfylla de kriminalpolitiska målen att minska brottsligheten och öka människors trygghet. Uppdraget sträcker sig över perioden 2020–2024 och redovisas årligen 2021–2023 samt slutredovisas i oktober 2024. Trygghetsberedningen ska enligt direktivet bl.a.

- identifiera de viktigaste kriminalpolitiska utmaningarna som samhället står inför nu och under de närmaste åren, samt
- analysera och bedöma vilken förmåga som finns hos berörda aktörer att möta dessa utmaningar på såväl det brottsförebyggande som brottsbekämpande området.

Beredningens arbete och utgångspunkter

Med utgångspunkt i Trygghetsberedningens uppdrag beskrevs i det första delbetänkandet en rad kriminalpolitiska utmaningar som samhället står inför nu och under de närmaste åren.

Trygghetsberedningen har i detta delbetänkande valt att fokusera på två områden kopplat till dessa utmaningar som beredningen anser särskilt angelägna och som hör samman med att förebygga barns och ungas utsatthet för och delaktighet i brott. Dessa områden är dels *barns och ungas involvering i gängkriminalitet*, dels *våld i barns och ungas nära relationer*. Det är områden inom vilka många relevanta åtgärder har vidtagits och flera planeras. Detta har påverkat beredningens arbete och slutsatser. Trygghetsberedningen har i arbetet med betänkandet fört dialog med representanter för myndigheter, forskare och civil-

samhällesaktörer samt tagit del av ett flertal konferenser inom det brottsförebyggande området.

De frågor som behandlas i delbetänkandet är komplexa och berör många aktörers verksamheter samt flera olika kunskapsområden. Beredningen har arbetat med utgångspunkt i tillgänglig forskning och utifrån ett barnperspektiv. I delbetänkandet beskriver beredningen – för vart och ett av de två fokusområdena – dels en problembild, dels vilken förmåga berörda aktörer har att möta de utmaningar som aktualiseras. Förmågeanalysen fokuserar på aktörernas förmåga att

- upptäcka barn och unga i riskzon,
- initiera tidiga, träffsäkra och förtroendeskapande insatser,
- samverka med andra berörda aktörer, samt
- följa upp genomförda insatser och bidra till kunskapsutvecklingen.

Genomgången är inriktad på det förebyggande arbete som sker inom ramen för ordinarie verksamhet hos aktörer som socialtjänsten, skolan, elevhälsan, hälso- och sjukvården samt i viss mån förskolan och polisen. Den är inte heltäckande utan syftar till att ge exempel på det arbete som pågår samt uppmärksamma vissa utvecklingsbehov.

Betänkandet avslutas med Trygghetsberedningens bedömningar och förslag.

Barns och ungas involvering i gängkriminalitet

Det saknas i stor utsträckning underlag när det gäller gruppen barn under 15 år och beredningens beskrivning av problembilden omfattar därför framför allt barn och unga över 15 år. Utvecklingen i Sverige av skjutvapenvåld och annat dödligt våld med koppling till kriminella nätverk har varit negativ på flera sätt. Dessa brottstyper har ökat kraftigt i Sverige till skillnad från i andra länder. Brotten utförs i regel av yngre män i storstadsområden men de drabbar inte bara människor i de aktuella områdena utan hela landet är påverkat. De kriminella nätverken har blivit mer löst sammansatta än tidigare, mer föränderliga och mer styrda av enskilda individers impulsivitet, vilket bidrar till den negativa utvecklingen. Våldet är oftast instrumentellt på så sätt att det syftar till att t.ex. markera positioner, sprida

gruppens rykte eller stärka den egna narkotikaförsäljningen på utvalda platser.

Gängkriminaliteten har en koppling till de områden som Polismyndigheten identifierar som utsatta och som bl.a. präglas av låg socioekonomisk status, kriminell påverkan på lokalsamhället och en allmän obenägenhet att delta i rättsprocessen. Att växa upp i ett sådant område kan leda till upplevelser av otrygghet och bristande tillit till samhället. Kriminella aktörer kan också framstå som förebilder och brottsligheten kan uppfattas som ett sätt att få status och ekonomisk framgång. Barns och ungas involvering i gängkriminalitet beskrivs som en gradvis process snarare än resultatet av en direkt och systematisk rekrytering. Det förekommer emellertid att barn lockas att utföra mindre tjänster i den brottsliga verksamheten eller att de själva erbjuder sig att utföra t.ex. våldsdåd för att uppnå status i den kriminella miljön. De riskfaktorer som enligt forskningen är centrala för att barn och unga ska involveras i allvarlig kriminalitet är bl.a. en ofullständig skolgång, narkotikabruk, tidig debut i brottslighet och svårigheter i relationen mellan barnet och andra barn eller inom familjen. Samtidigt utgör exempelvis en fullgjord skolgång och tidigt stöd till familjer som har behov av det tydliga skyddsfaktorer.

Våld i barns och ungas nära relationer

Även när det gäller detta fokusområde saknas i stor utsträckning data när det gäller barn under 15 år och beredningens problembild avser barn och unga som är äldre än 15 år. Den visar att andelen som utsätts för våld i en nära relation genomgående är högre bland flickor och unga kvinnor än bland pojkar och unga män, oavsett om det rör sig om psykiskt våld eller fysiskt våld. Detsamma gäller i fråga om erfarenheter av hedersnormer. För många unga finns en osäkerhet om vad som kan uppfattas som sunt i en nära relation och när ett beteende passerar gränsen till att vara en brottslig handling. Denna osäkerhet gör att den som utsätts inte alltid berättar om våldet och att omgivningen får svårare att upptäcka när våldsutsatta har ett behov av stöd och vägledning. Forskning visar även att våld i barns och ungas nära relationer ofta bidrar till ökad psykisk ohälsa och olika fysiska men, på både kort och lång sikt. Det finns flera särdrag i det våld som utövas i barns och ungas nära relationer. Den digitala arenan

är t.ex. en naturlig del av barns och ungas tillvaro, en arena som kan utnyttjas för att utöva våld och kontroll eller övervaka en partner. Även på internet är utsattheten för kränkningar och hot samt sexuella trakasserier större bland flickor och unga kvinnor än bland pojkar och unga män.

Trygghetsberedningens bedömningar och förslag

Bedömningar gällande båda fokusområdena

Delbetänkandet rör två stora och viktiga kriminalpolitiska utmaningar. I beredningens arbete har en mängd iakttagelser gjorts gällande båda dessa områden. Utifrån dessa och mot bakgrund av Trygghetsberedningens uppdrag att bistå regeringen med underlag för en kunskapsbaserad och brett förankrad kriminalpolitik presenterar beredningen ett antal bedömningar. Bedömningarna är avsedda att utgöra inspel till och vägledning för regeringens fortsatta arbete med de båda fokusområdena. Bedömningarna har samlats under fyra teman.

Under temat *nationell styrning* konstaterar beredningen att den nationella styrningen spelar stor roll när det gäller att skapa förutsättningar för de många berörda aktörernas arbete inom de två fokusområdena. Beredningens utredning visar att arbetet med barns och ungas brottslighet och utsatthet för brott innehåller flera särdrag som inte beaktas tillräckligt i berörda aktörers arbete. Beredningen bedömer därför att barn och unga bör uppmärksammas i större utsträckning i det brottsförebyggande arbetet på nationell nivå. Att detta sker är något som regeringen bör ta ansvar för. Många barn och unga har erfarenheter av utsatthet för brott i skolmiljön. Skolan är även på andra sätt en central aktör i arbetet för att tidigt upptäcka barn i riskzon och vidta adekvata åtgärder. I beredningens arbete har det framkommit önskemål om att skolan ska ta ett större ansvar när det gäller att förebygga brott och hantera utsatthet för brott men även farhågor för att ett sådant ansvar skulle kunna gå ut över skolans pedagogiska grunduppdrag, som också är av stor vikt ur ett brottsförebyggande perspektiv. Enligt beredningen är det mot denna bakgrund angeläget att tydliggöra vilken roll skolan ska ha i det brottsförebyggande arbetet.

Gällande samhällets förmåga att *upptäcka barn i riskzon i ett tidigt skede* bedömer beredningen att verksamheter som möter barn och

unga behöver ha kunskap om risk- och skyddsfaktorer, rutiner för att tidigt fånga upp de som befinner sig i riskzon samt kunskap om hur de kan ges stöd. Systemet med orosanmälningar är av stor vikt både när det gäller att förebygga brott bland barn och unga och hjälpa dem som blivit utsatta för brott. Det behöver säkerställas att systemet fungerar ändamålsenligt och att socialtjänsten har de förutsättningar som behövs för att hantera anmälningar som görs samt vidta adekvata åtgärder.

Det tredje temat rör *stödinsatser till barn och unga i riskzon och samverkan i detta arbete*. Här gör beredningen bedömningen att samhällets förmåga att nå ut till barn och familjer med en högre risknivå än andra behöver bli bättre samt att insatser till barn i riskzon behöver sättas in i lägre åldrar och i ett tidigare skede än i dag. Exempelvis kan det handla om att tillgodose behov som uppmärksammas vid besök hos barnvårdscentraler och öppna förskolor. Det kan också gälla att i skolan och förskolan agera tidigt när det kan befaras att elever inte kommer att klara utbildningsmålen. Trygghetsberedningen anser vidare att det behöver finnas tydliga strukturer för samverkan mellan de centrala aktörerna samt resurser och organisatoriska förutsättningar, som håller över tid, för att den samverkan som behövs på lokal nivå ska fungera tillfredställande. Även insatser inom ramen för sådana samverkansstrukturer behöver vidtas i ett tidigt skede. Beredningen konstaterar också att möjligheten att dela information mellan samverkansparter är viktig för ett effektivt arbete.

Därutöver gör Trygghetsberedningen ett antal bedömningar när det gäller *behovet av kunskapsutveckling, uppföljning och utvärdering*. Beredningen ser ett stort behov av ytterligare kunskap rörande de områden som delbetänkandet behandlar. Det gäller bl.a. kunskap om brottslighetens omfattning, utveckling och karaktär samt om hur den kan förebyggas. Enligt beredningen behövs också mer utvärdering av det lokala brottsförebyggande arbetet som berör barn och unga för att öka kunskapen om vilka insatser som fungerar. Även kunskapen om vilka samhällsekonomiska vinster som brottsförebyggande åtgärder och tidiga insatser kan leda till behöver utvecklas. Slutligen anser beredningen att nationella satsningar inom andra områden än det kriminalpolitiska i högre grad bör analyseras och följas upp utifrån möjliga respektive faktiska konsekvenser för brottsligheten.

Förslag gällande våld i barns och ungas nära relationer

Fokusområdet våld i barns och ungas nära relationer är ett förhållandevis nytt kunskapsområde. Det är enligt Trygghetsberedningen viktigt att uppmärksamma fler på, och sprida kunskap om, det våld som sker i barns och ungas nära relationer. Det är också angeläget att kunskapen på området utvecklas och fördjupas. Mot denna bakgrund föreslår Trygghetsberedningen att en *lämplig myndighet ska få i uppdrag att sprida kunskap om våld i barns och ungas nära relationer* i syfte att uppmärksamma fler på det våld som sker i barns och ungas nära relationer samt sprida information till utsatta om vilket stöd som finns.

Beredningen föreslår vidare att regeringen ger ett *uppdrag till Socialstyrelsen att kartlägga vilka insatser som kommuner erbjuder de som utsatts för våld i barns och ungas nära relationer*. Kartläggningen ska även omfatta vilka insatser som erbjuds unga våldsutövare. Eftersom kunskapen behöver öka inte bara i samhället i stort utan också hos dem som möter barn och unga som har utsatts eller kan utsättas för detta våld föreslås även att Socialstyrelsen ska ta fram ett kunskapsunderlag för berörda yrkesverksamma i kommuner och regioner.

En nationell kraftsamling för att förebygga att barn och unga involveras i gängkriminalitet

Enligt Trygghetsberedningens uppfattning är det inte acceptabelt att barn och unga växer upp i miljöer där skjutningar och gängkriminalitet tillhör vardagen, små barn dras in i brottslig verksamhet och gängkriminalitet kan framstå som ett attraktivt yrkesval för unga människor. Gängkriminaliteten påverkar inte bara de närmast berörda utan hela samhället. Den måste bekämpas med alla till buds stående medel. Beredningen gör bedömningen att insatserna för att förebygga att barn och unga involveras i kriminella gäng nu behöver intensifieras och effektiviseras. Extraordinära åtgärder är påkallade och *en nationell kraftsamling bör genomföras*. Den bör i första hand ta sikte på situationen i kommuner med områden som Polismyndigheten identifierat som särskilt utsatta. Även om arbetet framför allt behöver bedrivas på lokal nivå bör staten ta ett tydligare ansvar för detta.

Det statliga ansvaret bör innefatta att identifiera vilken typ av åtgärder som är viktigast att prioritera samt säkerställa att dessa blir vidtagna. Detta kan åstadkommas genom en tydlig inriktning för arbetet, ett träffsäkert, samordnat och strukturerat stöd till lokal nivå samt en kontinuerlig uppföljning av arbetet. För att arbetet ska vara effektivt krävs också att det är helhetsinriktat, kunskapsbaserat och långsiktigt. Därtill behöver tillräckliga resurser avsättas. Att säkerställa detta är också viktiga delar i det statliga ansvarstagandet.

Trygghetsberedningen föreslår mot denna bakgrund att regeringen i ett inriktningsdokument tydliggör vilka områden som är mest angelägna att arbeta med för att förebygga att barn och unga involveras i gängkriminalitet. Dokumentet ska ses som uttryck för en miniminivå och kunna användas som en vägledning för prioritering och uppföljning. De insatsområden som beredningen identifierat som centrala och som bör ingå i ett sådant inriktningsdokument är:

- Stöd till föräldrar
- Förskola
- Fullgjord skolgång
- Meningsfull fritid
- Maskulinitetsnormer
- Förmåga att tidigt identifiera barn och unga i riskzonen samt att vidta effektiva åtgärder för att förhindra en negativ utveckling
- Strukturer för samverkan kring barn och unga i riskzonen
- Stöd till brottsoffer.

Vidare föreslår Trygghetsberedningen att en särskild organisation ska tillsättas för att, med utgångspunkt i inriktningsdokumentet, stötta genomförandet av kraftsamlingen. Organisationen ska särskilt säkerställa att de aktuella kommunerna har tillgång till nödvändigt stöd och förutsättningar i övrigt för arbetet med de prioriterade insatsområdena. Om organisationen, i dialog med kommunerna och andra inblandade aktörer, identifierar behov av stöd som inte redan är tillgodosedda ska förslag på åtgärder tas fram. Det kan handla om nationellt stöd i olika former och med olika tidsperspektiv. Ett innovativt arbetssätt ska tillämpas. Även undanröjande av hinder för ett

effektivt arbete kan vara aktuellt. Avsikten är emellertid inte att organisationen själv ska utföra operativa stödinsatser. Organisationen ska vidare verka för att arbetet, framför allt på nationell nivå, är samordnat så att onödiga glapp, överlappningar eller konflikter undviks samt att det arbete som bedrivs inom ramen för kraftsamlingen utgår från bästa tillgängliga kunskap. Åtgärder ska vidtas för att komma till rätta med eventuella kunskapsluckor. Arbetet med kraftsamlingen ska följas upp kontinuerligt och utifrån det ska eventuella behov av ytterligare åtgärder identifieras.

Organisationen bör ha formen av en kommitté. Den ska arbeta nära berörda beslutsfattare på nationell och lokal nivå samt i samverkan med aktuella kommuner, myndigheter och andra relevanta aktörer. Barn och unga ska få komma till tals i arbetet och ett erfarenhetsutbyte ska ske med övriga nordiska länder. För att säkerställa den breda politiska förankring som ett långsiktigt arbete kräver ska arbetet bedrivas i kontinuerlig dialog med en parlamentariskt sammansatt referensgrupp. Kommittén ska verka för ett långsiktigt arbete men vara tillfälligt inrättad. Utgångspunkten är att arbetet ska bedrivas i ordinarie strukturer.

Kraftsamlingen behöver ta tillvara och förhållas till det omfattande arbete som redan bedrivs inom områden som den berör. Det gäller inte minst det utvecklingsarbete som pågår för att skapa förutsättningar för ett systematiskt och lokalt förankrat brottsförebyggande arbete i hela Sverige. Men det är också viktigt att pågående arbete inte blir ett hinder eller skapar begränsningar när det gäller att ta itu med de allvarliga och akuta problem som beredningen identifierat kopplat till risken för att barn och unga ska dras in i gängkriminalitet.

Beredningen föreslår slutligen att regeringen låter utreda hur arbetet med kraftsamlingen kan kompletteras med ett system för lokala överenskommelser som tydliggör kommunernas respektive statens åtaganden samt ett system för ekonomiskt stöd från staten kopplat till de kommunala åtagandena.

1 Trygghetsberedningens uppdrag och utgångspunkter

1.1 Trygghetsberedningens uppdrag

Den 26 mars 2020 fattade regeringen beslut om att inrätta en parlamentariskt sammansatt kommitté som har antagit namnet Trygghetsberedningen. Beslutet att sammankalla en trygghetsberedning ingår som en av de åtgärder mot gängkriminalitet och annan grov brottslighet som regeringen presenterade i sitt s.k. 34-punktsprogram den 21 september 2019. Trygghetsberedningens uppdrag är dock bredare än att enbart omfatta gängkriminaliteten.

Uppdraget är att ta fram underlag till utformningen av en kunskapsbaserad och brett förankrad kriminalpolitik som ska bidra till att uppfylla de kriminalpolitiska målen att minska brottsligheten och öka människors trygghet.¹ Målet är att de kriminalpolitiska insatser som genomförs ska bli mer kunskapsbaserade och i högre grad långsiktigt förankrade över partigränserna.

Uppdraget sträcker sig över perioden 2020–2024. Redovisningen sker i form av årliga delredovisningar 2021–2023 och en slutredovisning i oktober 2024. Trygghetsberedningen ska

- identifiera de viktigaste kriminalpolitiska utmaningarna som samhället står inför nu och under de närmaste åren,
- analysera och bedöma vilken förmåga som finns hos rättsväsendet och andra berörda aktörer för att möta dessa utmaningar på såväl det brottsförebyggande som brottsbekämpande området,
- bedöma i vilken grad det finns förmåga hos berörda aktörer i samhället att ge relevant stöd och skydd för brottsutsatta,

¹ Kommittédirektiven framgår i sin helhet i bilaga 1–4.

- överväga på vilket sätt forskning och innovation i högre grad kan knytas till det praktiska arbetet med att förebygga och utreda brott, samt
- bedöma övergripande frågor om kompetensbehov hos Polismyndigheten och andra brottsbekämpande myndigheter.

Den 27 oktober 2021 lämnade Trygghetsberedningen ett första delbetänkande, Vägar till ett tryggare samhälle. I delbetänkandet beskrivs bl.a. de kriminalpolitiska utmaningar beredningen identifierat såväl på kort som på längre sikt.² Utmaningarna avser såväl specifika brottstyper som frågor som hör samman med en bredare samhällsutveckling. Trygghetsberedningen lämnade också en rad förslag i syfte att öka och tillgängliggöra relevant kunskap på brottsofferområdet.

1.2 Utgångspunkter för betänkandet

Trygghetsberedningens uppdrag är komplicerat. De kriminalpolitiska utmaningarna hör till de mest angelägna och samtidigt de mest komplexa att hantera i dagens samhälle. De senaste årens samhällsutveckling har medfört omfattande utmaningar inom det brottsförebyggande och brottsbekämpande området. Med utgångspunkt i Trygghetsberedningens uppdrag beskrevs i det första betänkandet en rad kriminalpolitiska utmaningar som samhället står inför nu och under de närmaste åren.

Trygghetsberedningen har i detta delbetänkande valt två områden kopplat till dessa utmaningar som beredningen anser särskilt angelägna att fokusera närmare på. Det ena fokusområdet rör samhällets förmåga att förebygga barns och ungas delaktighet i brott. Mer specifikt hanteras den oroande utveckling där allt yngre personer involveras i gängkriminalitet. Det andra fokusområdet rör mäns våld mot kvinnor. Bland annat eftersom det finns en uppenbar risk att barn och unga som utövar våld i sina nära relationer tar med sig beteendet även i vuxen ålder har beredningen valt att fokusera på samhällets förmåga att förebygga våld i barns och ungas nära relationer.

En rad åtgärder har vidtagits för att komma till rätta med den allvarliga påverkan som brottslighet kopplad till gängkriminalitet har

² *Vägar till ett tryggare samhälle*, SOU 2021:85.

på otrygghet och säkerhet i vårt samhälle. Bland annat har flera utredningar på rättsväsendets område haft i uppdrag att föreslå åtgärder.³ En rad straffskärpningar har genomförts men också lagändringar som förväntas ge rättsväsendet moderniserade och mer effektiva brottsutredande verktyg. Även åtgärder som avser barn som misstänks för brott, men som ännu inte uppnått straffmyndighetsåldern, har utretts.⁴ Fokus har inte sällan varit på brottsbekämpande åtgärder och på personer som redan är en del av kriminella grupperingar och som begår allvarlig brottslighet inom ramen för dessa. Enligt Trygghetsberedningen finns behov av ett ökat fokus på det tidiga förebyggande arbetet som syftar till att nå barn redan innan de börjar begå brott. Beredningen uppmärksammar därför i detta delbetänkande arbetet för att förebygga att barn och unga involveras i gängkriminalitet.

Även i arbetet med att förebygga mäns våld mot kvinnor och att skydda dem som utsätts vidtas åtgärder löpande för att våldet ska upphöra. Straffen för våld och andra kränkningar i nära relationer har skärpts och lagändringar har genomförts för att bl.a. tydliggöra att sex ska vara frivilligt.⁵ De brottsbekämpande myndigheterna har fått olika typer av förstärkningar och satsningar görs kontinuerligt. Detta gäller även området hedersrelaterat våld och förtryck. Det saknas dock fortfarande i stor utsträckning kunskap om våld i barns och ungas nära relationer. Det saknas också tillräcklig kunskap om hur tidiga förebyggande insatser kan bidra till att bekämpa och förhindra denna typ av våld.⁶ Dessa frågor berörs också i delbetänkandet.

Delbetänkandets fokusområden är omfattande och komplexa. De berör många olika samhällsfrågor, aktörers verksamheter och kunskapsområden. Vissa avgränsningar har därför varit nödvändiga. Till exempel har tidsbegränsningar och andra förutsättningar för beredningens arbete inneburit att det inte varit möjligt att göra heltäckande beskrivningar vare sig av det faktiska läget eller av kunskapsläget. Beskrivningarna ska snarare ses som exempel på hur det ser ut, vad som görs och vad forskningen säger.

Enligt direktiven ska beredningen inte bara uppehålla sig vid de kriminalpolitiska utmaningarna utan också bedöma vilken förmåga som finns hos rättsväsendet och andra berörda aktörer för att möta dessa utmaningar. Särskilt fokus ägnas därför åt att identifiera de vik-

³ Se t.ex. *Skärpta straff för brott i kriminella nätverk*, SOU 2021:68.

⁴ T.ex. *Förbättrade åtgärder när barn misstänks för brott*, SOU 2022:1.

⁵ Prop. 2017/18:177, *En ny sexualbrottslagstiftning byggd på frivillighet*.

⁶ Brå, (2021), *Våld i ungas parrelationer*.

tigaste utgångspunkterna för det förebyggande arbetet som berör barn och unga, beskriva problembilden kring dessa kriminalpolitiska utmaningar samt att mot den bakgrunden analysera och bedöma för- mågan hos berörda aktörer att möta de aktuella utmaningarna.

Samverkan identifieras ofta som en central framgångsfaktor i kam- pen mot brottsligheten, inte minst i det förebyggande arbetet. Bered- ningens uppdrag och arbete kan ses som en samverkan på central be- slutsfattarnivå. En sådan samverkan har inte bara fördelen av att skapa bästa möjliga förutsättningar för andra aktörers arbete utan har också ett mycket stort symbolvärde. Mot denna bakgrund, och utifrån upp- draget att bidra till en mer kunskapsbaserad och brett förankrad kri- minalpolitik, är beredningens ambition att i detta delbetänkande dels presentera ett antal gemensamma bedömningar som kan ligga till grund för regeringens fortsatta arbete inom de två fokusområden som behandlas, dels lämna konkreta förslag på några särskilt angelägna åtgärder.

Inom de områden som delbetänkandet behandlar förekommer ett stort antal begrepp som används med delvis olika betydelse i olika sammanhang. Nedan uppmärksammas vissa begrepp som återkom- mer i betänkandet. Delbetänkandet har fokus på förebyggande arbete och tidiga insatser som riktas till barn. Med begreppet tidiga insatser avser beredningen dels insatser tidigt i en process, dels insatser som erbjuds tidigt i barnets liv eller som riktas till föräldrarna redan innan födseln. Begreppet barn och unga används genomgående och avser i första hand barn under 15 år. Eftersom det i stor utsträckning saknas underlag avseende gruppen barn under 15 år som beskriver omfatt- ningen av gruppens deltagande i kriminella nätverk, omfattar den be- skrivning av problembilden som görs även barn i åldern 15–18 år. Det- samma gäller för de delar av betänkandet som beskriver våld i barns och ungas nära relationer. Med barn i riskzon avser beredningen fram- för allt barn som på grund av utsatthet för ett flertal riskfaktorer och brist på skyddsfaktorer riskerar att utveckla ett kriminellt beteende. Eftersom beredningen har ett kriminalpolitiskt fokus används Polis- myndighetens begrepp utsatta områden respektive särskilt utsatta områden.⁷ Begreppen gäng och kriminella nätverk används omväxlande och med dem avses i första hand stadsdels- och förortsbaserade gäng eller lokala kriminella nätverk där unga involveras i kriminalitet som en följd av att de bor i ett visst område och befinner sig i en miljö

⁷ Polismyndigheten, (2021), *Lägesbild över utsatta områden – Regeringsuppdrag 2021*.

med kriminellt aktiva personer i närheten där äldre kriminella kan fungera som förebilder för yngre personer. Med våld i barns och ungas nära relationer avses våld som utövas inom ramen för en partnerrelation. Relationen behöver inte nödvändigtvis innebära att de två inblandade parterna har satt en etikett på relationen och förmedlat till omgivningen att de är tillsammans, utan relationen kan även vara av mer flyktig karaktär. I betänkandet hänvisas till en mängd rapporter och andra publikationer. Då används de begrepp som används i respektive rapport eller publikation.

1.3 Perspektiv som är centrala i betänkandet

Enligt Trygghetsberedningen är tidiga förebyggande insatser som syftar till att nå barn redan innan de begår brott angelägna för att förhindra att barn involveras i kriminalitet. Detta gäller oavsett vilken brottslighet det handlar om. Detta delbetänkande har därför främst fokus på tidiga insatser riktade till barn och unga. Även åtgärder som syftar till att så tidigt som möjligt påverka barn att lämna en brottsaktiv bana är angelägna men behandlas inte närmare i betänkandet.

Trygghetsberedningen har genomgående haft ambitionen att sätta barnet i centrum. Detta har bl.a. haft betydelse för urvalet av de aktörer som uppmärksammas i betänkandet. Beredningen lyfter i betänkandet även fram barns egna erfarenheter av utsatthet för brott och otrygghet i form av citat.

Vid sidan av ålder är kön den faktor som har starkast belagd koppling till våld och kriminalitet. När det gäller barn och unga som är involverade i kriminalitet är det fler pojkar och unga män än flickor och unga kvinnor som begår brott. I de fall brottet riktar sig mot en annan person gäller det oavsett brottsoffrets kön. Andelen flickor och unga kvinnor som misstänks för våldsbrott har emellertid ökat de senaste åren, exempelvis när det gäller ungdomsrån.⁸ Även brottslighetens karaktär skiljer sig åt mellan pojkar och flickor. Med tanke på de skillnader som finns är det angeläget att i det tidiga brottsförebyggande arbetet beakta ett jämställdhetsperspektiv i syfte att belysa frågorna ur både flickors och pojkars perspektiv.

Liksom i beredningens första betänkande beaktas i detta delbetänkande ett brottsofferperspektiv. Att den som utsatts för brott

⁸ Brå, (2021), *Ungdomsrån – En kartläggning av nuläge och utveckling*.

ges stöd och skydd i ett tidigt skede minskar risken för att utsättas för brott igen. Forskning visar att den som varit utsatt för brott löper risk att själv utveckla ett brottsligt beteende. Det är även så att unga generellt sett är mer brottsutsatta än vuxna. Givet bl.a. dessa omständigheter anser beredningen att ett brottsofferperspektiv är särskilt angeläget i ett sammanhang där barn och unga står i fokus. Det kan noteras att stöd till brottsutsatta ingår som en del av samtliga förslag som Trygghetsberedningen lämnar.

1.4 Arbetsformer

Trygghetsberedningen har under arbetet med delbetänkandet hållit sju sammanträden med ledamöter och sakkunniga, varav ett genomförts som internat med två dagars sammanträde. Till flera av beredningens sammanträden har representanter från myndigheter och andra verksamheter med särskild kunskap och erfarenhet från områden som behandlats vid sammanträdena bjudits in.

Vid beredningens sammanträde i mars 2022 hölls en forskardialog på temat samhällets förmåga att förebygga brott genom tidiga insatser. Till sammanträdet hade sju forskare från olika institutioner vid fem universitet bjudits in. Beredningens ledamöter fick vid sammanträdet tillfälle att ta del av aktuell forskning och tillsammans med forskarna reflektera över frågor relaterade till förebyggande arbete.

Trygghetsberedningens kansli har i arbetet med betänkandet fört dialog med representanter för myndigheter, forskare och civilsamhällesaktörer. En hearing har hållits med representanter för ett antal civilsamhällesorganisationer på temat utmaningar och framgångsfaktorer i det brottsförebyggande arbetet riktat till barn och unga som riskerar att involveras i gängkriminalitet. Trygghetsberedningens ordförande har också tillsammans med kansliet besökt Malmö och där bl.a. träffat representanter för socialtjänst, kommunpolis och civilsamhälle. Beredningen har även deltagit vid en rad konferenser med relevans för betänkandets fokusområden.

För en sammanställning av beredningens externa kontakter, se bilaga 5.

1.5 Betänkandets disposition

Som en allmän bakgrund ges i delbetänkandets kapitel 2 en beskrivning av brottsförebyggande arbete som berör barn och unga. Särskilt behandlas en rad utgångspunkter som är relevanta i detta arbete samt ett antal förmågor som beredningen anser viktiga för att aktörer runt barnet ska kunna upptäcka barn i riskzon, ge insatser men även samverka med varandra och bidra till kunskapsutvecklingen. I kapitel 3 och 4 ges en närmare beskrivning av problembilden gällande respektive fokusområde. Därefter görs i kapitel 5 och 6 en genomgång av centrala aktörers förmåga att förebygga att barn och unga involveras i gängkriminalitet, respektive förmåga att förebygga våld i barns och ungas nära relationer. Denna genomgång utgår från de förmågor som identifierats i kapitel 2 och kompletteras med en lägesbild av hur den nationella, regionala och lokala styrningen ser ut på dessa områden. För att få en bild av samt inspireras av andras arbete ges i kapitel 7 exempel på hur andra nordiska länder har hanterat olika frågor som behandlas i delbetänkandet.

I kapitel 8 redovisar Trygghetsberedningen sina bedömningar och förslag. Först behandlas övergripande bedömningar som är gemensamma för båda fokusområdena samt vissa förslag gällande området våld i barns och ungas nära relationer. Sedan behandlas förslaget om den nationella kraftsamling som beredningen anser är nödvändig för att intensifiera och effektivisera samhällets insatser för att förebygga att barn och unga dras in i gängkriminalitet. Avslutningsvis innehåller kapitel 9 en konsekvensanalys avseende de förslag som Trygghetsberedningen presenterar.

2 Brottsförebyggande arbete med fokus på barn och unga

Det brottsförebyggande arbetet kräver insatser på alla samhällsnivåer och av flera aktörer, även av dem som i dag inte deltar aktivt i arbetet. I dag pågår arbete med att effektivisera det brottsförebyggande arbetet. De resurser som satsas behöver ge så stor effekt som möjligt i förhållande till målet att minska brottsligheten och öka människors trygghet.

I Brås senaste nulägesrapport från 2022 om det brottsförebyggande arbetet i Sverige gör myndigheten bedömningen att det brottsförebyggande arbetet i allt större utsträckning lyfts fram på samtliga nivåer – lokalt, regionalt och nationellt.¹ Enligt Brå fortsatte och fördjupades under 2021 flera nationella satsningar för att förstärka det brottsförebyggande arbetet bl.a. inom gängrelaterad brottslighet och mäns våld mot kvinnor. Förslaget om att införa en ny lag om kommunernas ansvar för brottsförebyggande arbete är enligt Brå en viktig ambitionshöjning för det kunskapsbaserade brottsförebyggande arbetet, men också en utmaning för de kommuner som saknar förutsättningar för det kunskapsbaserade arbetssättet.

Detta kapitel anger några av de viktigaste utgångspunkterna för det brottsförebyggande arbetet avseende barn och unga och belyser även övergripande de förutsättningar och förmågor som enligt forskningen, granskningar och utredningar är viktiga för att uppnå ett effektivt brottsförebyggande arbete när det gäller att förebygga barns och ungas involvering i kriminella nätverk och våld i barns och ungas nära relationer. De förutsättningar och förmågor som beskrivs i detta kapitel är bl.a. förmågan att tidigt upptäcka ett riskbeteende, förmågan att sätta in tidiga, träffsäkra och samordnade insatser, förmågan att samverka med andra berörda aktörer samt förmågan att följa upp och

¹ Brå, (2022), *Det brottsförebyggande arbetet i Sverige – Nuläge och utvecklingsbehov 2021*.

utvärdera insatsers effekter ur ett brottsförebyggande perspektiv. Dessa förmågor ligger även till grund för den genomgång av olika aktörers förmåga att bidra till det brottsförebyggande arbetet som görs i kapitel 5 och 6.

2.1 Utgångspunkter för brottsförebyggande arbete med fokus på barn och unga

Brottsförebyggande arbete i allmänhet syftar till att förhindra att människor begår brott genom att försöka påverka antingen vissa omständigheter i en situation eller plats där brott riskerar att ske eller vissa personers benägenhet (motivation) att begå brott, situationell respektive social prevention. Förebyggande insatser kan sättas in mot enskilda individer och mot olika grupper för att motverka riskfaktorer och främja skyddsfaktorer, se avsnitt 2.2.1. Arbetet berör flera politikområden och behöver inbegripa flera aktörer på nationell, regional och lokal nivå. Regeringen har i det brottsförebyggande programmet Tillsammans mot brott beskrivit hur ett brett kunskapsbaserat brottsförebyggande arbete bör bedrivas.² I direktiven till Trygghetsberedningen anges att programmets målsättningar ska vara en utgångspunkt för beredningens överväganden samt att beredningen bör beakta de insatser av socialpreventiv karaktär som presenterades i rapporten Tillsammans mot brott – prioriterade områden.³ I rapporten beskrivs bl.a. att det finns behov av fler olika åtgärder inom ramen för det brottsförebyggande arbetet.

Det finns flera utgångspunkter som är viktiga att beakta när det gäller det brottsförebyggande arbetet i stort. Trygghetsberedningen vill dock gärna belysa några centrala utgångspunkter som är särskilt viktiga i det brottsförebyggande arbetet som riktar sig till barn. De utgångspunkter som beskrivs nedan härrör delvis från det nationella brottsförebyggande programmet Tillsammans mot brott. Trygghetsberedningen lyfter fram några av dessa då de är aktuella för de två områden som är i fokus för detta delbetänkande. Förutom barns grundläggande rättigheter är en av utgångspunkterna att större fokus behöver läggas på tidiga insatser i det brottsförebyggande arbetet. Det är viktigt att dessa tidiga insatser är träffsäkra och samordnade vilket ställer

² Justitiedepartementet, *Tillsammans mot brott. Ett nationellt brottsförebyggande program*. Regeringens skrivelse 2016/17:126.

³ Justitiedepartementet, (2017), *Tillsammans mot brott – prioriterade områden*.

krav på att aktörerna samverkar och arbetar kunskapsbaserat. Ytterligare en utgångspunkt är att många aktörer behöver involveras i det brottsförebyggande arbetet. Det brottsförebyggande arbetet behöver genomsyras av ett kunskapsbaserat angreppssätt där uppföljning utgör en särskilt viktig komponent. Till sist behöver arbetet inkludera både ett förövar- och brottsofferperspektiv.

2.1.1 Barns rättigheter

Barns grundläggande rättigheter beskrivs bl.a. i föräldrabalken och i barnkonventionen.⁴ Enligt föräldrabalken har barn rätt till omvårdnad, trygghet och en god fostran. Barn ska behandlas med aktning för sin person och egenart och får inte utsättas för kroppslig bestraffning eller annan kränkande behandling.⁵ De rättigheter som barn har enligt barnkonventionen är en del av de mänskliga rättigheter som under lång tid fastställts genom olika internationella överenskommelser.⁶ Syftet med konventionen är att stärka barnets rättigheter genom att tydliggöra att barn är rättighetsbärare. Rättigheterna i barnkonventionen handlar bl.a. om rätt till utbildning, rätt till bästa uppnåeliga hälsa, rätt till skäliga levnadsvillkor, rätt till delaktighet och rätt till skydd mot våld. Varje barn har också rätt att växa upp under förhållanden som främjar barnets möjligheter att nå sin fulla potential.⁷ Sedan den 1 januari 2020 gäller artiklarna 1–42 i barnkonventionen som svensk lag. Det innebär bl.a. ett förtydligande av att alla som tillämpar bestämmelser i svenska lagar ska tolka dessa i förhållande till barnkonventionen.⁸ Barnkonventionen innehåller fyra grundläggande principer som är styrande för tolkningen av övriga artiklar, som dessutom har en egen självständig betydelse. Dessa är, förbud mot diskriminering (artikel 2), barnets bästa (artikel 3), barnets rätt till liv och utveckling (artikel 6) och barnets rätt att uttrycka sina åsikter (artikel 12).

Staten, regionerna och kommunerna ska säkerställa de rättigheter barnet har enligt konventionen. Även privata aktörer som utför tjänster åt staten som berör barn är skyldiga att följa konventionen. Det

⁴ FN:s konvention om barnets rättigheter.

⁵ 6 kap. 1 § föräldrabalken.

⁶ Prop. 2017/18:186, *Inkorporering av FN:s konvention om barnets rättigheter*, s. 59.

⁷ Barnombudsmannen, (2018), *Utanförskap, våld och kärlek till orten*.

⁸ Se prop. 2017/18:186, *Inkorporering av FN:s konvention om barnets rättigheter*, s. 1.

gäller exempelvis fristående skolor och sjukvårdsinrättningar. Ideella organisationer är inte juridiskt sett direkt bundna att följa barnkonventionen. Däremot kan staten, kommuner eller regioner sätta upp kriterier för t.ex. bidrag till verksamheten eller tillgång till lokaler. FN:s barnrättskommitté betonar även att det i många fall bara är barnen själva som kan berätta om deras rättigheter erkänns och förverkligas fullt ut.⁹

2.1.2 Tidiga, träffsäkra och samordnade insatser

Eftersom den lokala problembilden kan se olika ut är det viktigt med en bred repertoar av arbetssätt och möjliga åtgärder samt att berörda aktörer har kunskap om vilka insatser som är verksamma och kan sättas in. Det brottsförebyggande arbetet delas ofta in i social och situationell prevention. Social prevention inkluderar åtgärder som syftar till att minska benägenheten hos individer att begå brott. Insatser kan handla om alltifrån våldsförebyggande program i skolmiljö riktade till alla barn till riktade insatser mot särskilda riskgrupper eller enskilda individer som löper större risk än andra att begå eller fortsätta begå brott.¹⁰ Situationell prevention är åtgärder för att påverka omständigheterna i situationen eller på platsen där brott uppstår. Här har platsen, den fysiska miljön eller andra aspekter av situationen betydelse för att minska risken att brott uppkommer. Det kan i praktiken röra sig om en ökad närvaro av poliser eller andra vuxna där barn befinner sig, övervakningskameror eller andra åtgärder för att öka risken för upptäckt eller minska brottsobjektets tillgänglighet.

Insatser inom framför allt den sociala preventionen brukar även särskiljas avseende vilken målgrupp som berörs. Universella insatser riktas mot en större grupp personer, oavsett vilken risknivå dessa har, t.ex. alla barn eller alla föräldrar.¹¹ Selektiva insatser riktas mot personer eller en grupp som mot bakgrund av kända riskfaktorer har en högre risk för att utveckla kriminella beteendemönster. Indikerande insatser riktas mot enskilda personer som redan uppvisat ett problembeteende.

⁹ FN:s barnrättskommitté, Allmän kommentar nr 5, Allmänna åtgärder för genomförandet av konventionen om barnets rättigheter, 2003, punkt 50.

¹⁰ Justitiedepartementet, *Tillsammans mot brott. Ett nationellt brottsförebyggande program*. Regeringens skrivelse 2016/17:126.

¹¹ Brå, (2009), *Orsaker till brott bland unga och metoder att motverka kriminell utveckling*.

I det nationella brottsförebyggande programmet Tillsammans mot brott lyfts tidiga insatser riktade mot barn och unga i riskzon fram som en viktig del av det brottsförebyggande arbetet.¹² Barns villkor under de första levnadsåren har en stor betydelse för hur deras liv kommer att se ut. Beteenden och attityder som formas tidigt präglar en människa under hela livet. Om barn och unga med kända riskfaktorer tidigt får stöd kan risken för en negativ utveckling mot kriminalitet minska. Detta bekräftas av de experter och forskare som Trygghetsberedningen har fört samtal med. Forskning visar vidare att användningen av insatser som baseras på principerna om risk, behov och mottaglighet ökar sannolikheten för att insatserna ska vara effektiva.¹³ Med tidiga insatser avses i regel insatser som sker tidigt i barnets liv för att förebygga en negativ utveckling samt insatser som sätts in i ett tidigt skede när en sådan utveckling redan har påbörjats.¹⁴ Tidiga insatser avser därmed i huvudsak riktade insatser av både universell karaktär i exempelvis förskolan och grundskola till samtliga barn oavsett risknivå och selektiva insatser till grupper av barn med en större risk än andra att utvecklas i en negativ riktning. Det finns även en annan typ av tidiga insatser för barn som börjat begå brott. Det handlar om återfallsförebyggande insatser som sätts in tidigt efter det att barnet utvecklat ett brottsligt beteende.¹⁵ Exempel på en sådan insats kan t.ex. vara SIG, som har utvecklats för att stötta barn och unga med hög risk för att begå brott att lämna en kriminell livsstil. I SIG samverkar bl.a. socialtjänst, polis och skola.¹⁶

Som konstateras i Trygghetsberedningens första delbetänkande är det en liten andel av de ungdomar som begår brott som senare också fortsätter med brottslighet. Att förhindra all ungdomsbrottslighet är en ambition som troligtvis är mycket svår eller omöjlig att realisera, men forskningen och olika utredningar pekar på att det inte bara är viktigt att insatser ges tidigt för att stävja brottslighet utan att insatserna också behöver vara träffsäkra.¹⁷ Ett kunskapsbaserat arbets-

¹² Justitiedepartementet, *Tillsammans mot brott. Ett nationellt brottsförebyggande program*. Regeringens skrivelse 2016/17:126.

¹³ Socialstyrelsen, (2021), *Insatser för att motverka fortsatt normbrytande beteende och återfall i brott*.

¹⁴ Se t.ex. Brå, (2016), *Insatser mot brott och otrygghet i socialt utsatta områden; Uppdrag psykisk hälsa*, (2019), *Goda exempel på tidiga och förebyggande insatser till barn och unga*.

¹⁵ Brå, (2016), *Insatser mot brott och otrygghet i socialt utsatta områden*, s. 76–80.

¹⁶ Brå m.fl. (2022), *SIG: Samverkan i sociala insatsgrupper*.

¹⁷ Se t.ex. *Kriminella grupperingar – motverka rekrytering och underlätta avbopp*, SOU 2010:15; *Förbättrade åtgärder när barn misstänks för brott*, SOU 2022:1.

sätt bidrar till att insatserna ska kunna uppnå en högre grad av träffsäkerhet.

Vilka insatser som behövs i enskilda fall är givetvis beroende av barnets förutsättningar, behov och omständigheterna i övrigt. För att rätt insatser ska komma till stånd krävs att de verksamheter som berörs har förmåga att samordna sitt arbete. Socialtjänsten, de rättsvårdande myndigheterna och andra verksamheter har i detta arbete olika uppdrag och roller. Avseende exempelvis socialtjänsten finns i 3 kap. 5 § SoL en generell bestämmelse om samverkan. Av den framgår att 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. När det gäller barn och unga som riskerar att utvecklas ogynnsamt ska socialnämnden enligt 5 kap. 1 § SoL i nära samarbete med hemmen sörja för att barn och unga får det skydd och stöd som de behöver. Socialnämnden ska vidare, enligt samma paragraf, i frågor som rör barn som far illa eller riskerar att fara illa samverka med samhällsorgan, organisationer och andra som berörs.

Socialstyrelsen har i samverkan med Polismyndigheten och i samråd med Skolverket tagit fram en samling med metoder som används för att förebygga normbrytande beteende och brott bland barn och unga i åldern 6–20 år. Stödet är till för alla som utvecklar, samordnar eller leder brottsförebyggande arbete. Fokus ligger i regel på att flera aktörer ska samverka i arbetet, exempelvis socialtjänst, skola, polis, hälso- och sjukvård samt andra kommunala aktörer eller civilsamhällesaktörer. Av de 24 metoder som kan riktas till barn i åldern 6–12 år ingår skolan som en samverkande aktör i 20.¹⁸

Socialstyrelsen har vidare under 2021 tagit fram ett kunskapsstöd med rekommendationer för socialtjänstens arbete rörande barn 6–17 år med hög risk för fortsatt normbrytande beteende.¹⁹ Rekommendationerna, som baseras på ett omfattande vetenskapligt underlag, har tagits fram i samarbete med externa experter och sakkunniga från operativ verksamhet. Samtliga rekommendationer är starka och avser dels barn i åldern 6–11 år, dels i åldern 12–17 år. I fråga om den yngre åldersgruppen bör föräldraskapsstöd erbjudas, vilket enligt forskning kan motverka normbrytande beteende hos barnet genom en förbättrad relation mellan föräldrar och barn men också genom att stärka

¹⁸ Uppgifter hämtade från Socialstyrelsens webbplats (den 30 mars 2022).

¹⁹ Socialstyrelsen, (2021), *Insatser för att motverka fortsatt normbrytande beteende och återfall i brott*.

föräldrarnas förmåga att utöva tillsyn och uppsikt och utveckla uppfostringsstrategier. För den yngre åldersgruppen rekommenderas även färdighetsträningsprogram. Dessa program fokuserar på riskfaktorer såväl hos barnet som i familjen och i andra sociala kontexter, exempelvis i skolan. En helhetssyn kring de svårigheter som finns runt barnet är i sammanhanget viktigt för att vårdnadshavare och andra ska kunna involveras i insatsen. Trots att forskning visar att olika färdighetsträningsprogram minskar normbrytande beteende och kriminalitet hos barn jämfört med andra alternativ erbjuds detta inte så vitt känt i svensk socialtjänst, men däremot i Norge, Finland och Danmark.

2.1.3 Fler samhällsaktörer som är viktiga ur barnets perspektiv behöver bidra i det brottsförebyggande arbetet

Brottsförebyggande arbete bedrivs på alla nivåer i samhället och av flera aktörer, såväl i det offentliga som det privata. För vissa aktörer är brottsförebyggande arbete en integrerad del av den ordinarie verksamheten medan andra bidrar till arbetet vid sidan om sin kärnverksamhet. Rättsväsendets myndigheter har givetvis ett särskilt ansvar men när det handlar om insatser riktade till barn är det ofta andra aktörer som har en avgörande roll.

Runt barnet finns exempelvis vårdnadshavare, elevhälsa, skolpedagoger, representanter från civilsamhällets organisationer som t.ex. idrottsrörelsen och trossamfund samt andra vuxna aktörer som bidrar med ett socialt sammanhang som främjar en positiv utveckling och minskar risken för en negativ sådan. Att barn har en trygg och god skolgång, tillgång till en meningsfull fritid samt ett tryggt sammanhang i sin hemmiljö, är exempel på sådana skyddsfaktorer som aktörer runt barnet behöver tillgodose. Samtidigt behöver aktörer runt barnet kunna identifiera och uppmärksamma barn i behov av stöd samt samverka i de fall insatser ska ges. En viktig aspekt i fall där det behövs ett mer omfattande stöd är att föräldrar, skol- och fritidspersonal och andra berörda aktörer agerar samstämmt för att förändra ett normbrytande beteende under uppväxten.²⁰ Även andra aktörer, t.ex. lokala näringsidkare, fastighetsägare och andra som finns i

²⁰ Socialstyrelsen, (2021), *Insatser för att motverka fortsatt normbrytande beteende och återfall i brott.*

lokalsamhället kan ha en betydelsefull roll och bidra i arbetet. Det är viktigt att också beakta de situationella insatser som kan vara angelägna i sammanhanget, t.ex. att polisen, fältarbetare eller andra vuxna finns på plats där barn befinner sig. Det kan också handla om att identifiera platser där brott ofta begås och öka kontroll och övervakning, exempelvis på vissa platser i skolan eller på internet.

Insatser i form av exempelvis föräldrastöd tillsammans med ett förebyggande arbete inom mödra- och barnhälsovård, förskola och skolans elevhälsa är betydelsefullt ur ett brottsförebyggande perspektiv.²¹ Det kan t.ex. handla om att rikta stöd till föräldrar med egna riskfaktorer som påverkar deras möjligheter att ge barnet vägledning och stöd. På så sätt kan skyddsfaktorer stärkas och riskfaktorer motverkas. Dessa insatser ökar också möjligheterna att i ett tidigt skede upptäcka barn med olika svårigheter. Fler aktörer än de som är engagerade i dag har förmågan att dels upptäcka barn med behov av en insats, t.ex. på grund av utsatthet för våld, dels bidra med olika former av insatser.

2.1.4 Kunskapsbaserat arbetssätt

En viktig utgångspunkt och en förutsättning för ett effektivt brottsförebyggande arbete är att det är baserat på kunskap, det gäller även det förebyggande arbete som riktar sig till barn. Att öka kunskapen i det förebyggande arbetet är en av de övergripande målsättningarna med det nationella brottsförebyggande programmet Tillsammans mot brott.²² Att åtgärder och insatser ska vara baserade på kunskap är centralt oavsett om arbetet sker på den nationella, regionala eller lokala nivån. Att arbeta kunskapsbaserat innebär enligt Brå att strukturerat och systematiskt inhämta kunskap, kartlägga och analysera problem och åtgärder. Det innebär även att insatser är riktade mot orsakerna till problemet, att insatser är baserade på erfarenheter kring vad som fungerar enligt forskning och praktik samt att de insatser som ges följs upp och utvärderas.²³ Det är också angeläget att de aktörer som bidrar i det brottsförebyggande arbetet riktar till barn har kunskap om hur deras verksamhet kan bidra till att förebygga brott och

²¹ Brå, (2009), *Orsaker till brott bland unga och metoder att motverka kriminell utveckling*.

²² Justitiedepartementet, *Tillsammans mot brott. Ett nationellt brottsförebyggande program*. Regeringens skrivelse 2016/17:126.

²³ Brå, (2021), *Det brottsförebyggande arbetet i Sverige – Nuläge och utvecklingsbehov 2021*.

hur man arbetar kunskapsbaserat. Den personal som arbetar med eller berörs av brottsförebyggande frågor behöver ha tillräcklig kunskap och kompetens. Det handlar både om en grundläggande kompetensmässig basnivå och om vidareutbildning för redan yrkesaktiva.

Sedan lanseringen av det nationella brottsförebyggande programmet pågår arbetet för att säkerställa att det brottsförebyggande arbetet och de insatser som sker inom ramen för det arbetet är baserade på kunskap. I december 2020 lämnade regeringen en skrivelse till riksdagen med en redovisning av de åtgärder som vidtagits i enlighet med de strategiska målsättningarna i det nationella brottsförebyggande programmet.²⁴ Regeringen har också presenterat en lagrådsremiss med förslag till en ny lag om kommunernas ansvar för brottsförebyggande arbete.

Som nämnts inledningsvis finns fortfarande en rad utmaningar för att det kunskapsbaserade arbetssättet ska användas fullt ut. Trygghetsberedningen noterar att Brå i en av sina uppföljningar drar slutsatsen att det finns stora skillnader i hur hög grad arbetet är kunskapsbaserat, särskilt på den lokala nivån och att det sammantaget behövs större ansträngningar för att ta reda på vilken effekt insatser har på brottsligheten.²⁵ Aktörer skiljer sig åt på flera sätt vilket påverkar deras möjligheter att bidra i det brottsförebyggande arbetet. Det är ändå nödvändigt att respektive aktör utifrån sina förutsättningar gör det, inte minst för att barn ska få sina rättigheter tillgodosedda.

En av utmaningarna med att arbeta kunskapsbaserat är att det ofta finns ett begränsat underlag avseende vilka effekter olika brottsförebyggande metoder kan ha. Bristerna avseende kunskapsläget tydliggör vikten av att de åtgärder som ges följs upp och utvärderas. Detta för att en långsiktig kunskapsuppbyggnad och utveckling av enskilda metoder ska kunna komma till stånd.²⁶ Det kan konstateras att det fortfarande finns stora kunskapsluckor när det gäller det brottsförebyggande arbete som riktar sig till yngre målgrupper, exempelvis barn.

För att öka kunskapen om brottslighet har Vetenskapsrådet under 2021 fått i uppdrag att inrätta ett tioårigt nationellt forskningsprogram om brottslighet. Forskningsprogrammet ska tillföra ny kun-

²⁴ Justitiedepartementet, *Redovisning av åtgärder i enlighet med målsättningarna i det nationella brottsförebyggande programmet Tillsammans mot brott*. Regeringens skrivelse 2020/21:63.

²⁵ Brå, (2021), *Det brottsförebyggande arbetet i Sverige – Nuläge och utvecklingsbehov 2021*, s. 79–83.

²⁶ Justitiedepartementet (2017), *Tillsammans mot brott – prioriterade områden*.

skap om kriminalitetens orsaker och konsekvenser liksom om metoder för att förebygga och bekämpa brott.²⁷ Möjligheten att ansöka om forskningsbidrag öppnade våren 2022 och forskningsprojekt som beviljas bidrag förväntas sätta i gång i början av 2023.

2.1.5 Det brottsförebyggande arbetet behöver fokusera både på våldsutövare och brottsoffer

Som Trygghetsberedningen beskrev i sitt första delbetänkande ut-sätts barn för brott i högre utsträckning än andra. Kunskap om barns brottsutsatthet i olika miljöer är en viktig utgångspunkt i det brottsförebyggande arbetet. Enligt Brås undersökning om brott och ut-satthet bland barn i årskurs nio är skolan den vanligaste brottsplatsen år 2019.²⁸ Bland dem som utsatts för lindrig misshandel hade detta skett i skolmiljön för 47 procent av flickorna och 65 procent av poj-karna. När det gäller utsatthet för hot är den vanligaste brottsplatsen i stället internet/sociala medier; 42 procent av de utsatta flickorna och 30 procent av de utsatta pojkarna uppger att hotet skett via internet/sociala medier. I fråga om barn som involveras i kriminella nätverk visar tidigare utredningar och rapporter att den kriminella miljön präglas av en omfattande våldsanvändning, även inom krim-inella grupperingar.²⁹ I kapitel 3 och 4 ges en mer fullödlig bild av dessa problem. Det är dock tydligt att barns rädsla för att utsättas för brott påverkar deras vardag och deras trygghet negativt i olika sociala sammanhang. Det kan också bidra till en ovilja att vittna.

Att arbeta med insatser till våldsutövare och lägga ansvaret för en förändring hos utövaren, beskrivs som en viktig utveckling för att våldet ska kunna upphöra. En sådan utgångspunkt ingår även i den nationella strategin för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor.³⁰ Samtidigt är kunskapen om evidensbaserade metoder be-gränsad och området stöd till våldsutövare relativt nytt.³¹ Social-styrelsen har exempelvis lyft fram att det saknas ett tillräckligt veten-

²⁷ Prop. 2020/21:60, *Forskning, frihet, framtid – kunskap och innovation för Sverige*.

²⁸ Brå, (2020), *Skolundersökning om brott 2019*, s. 29–34.

²⁹ Se t.ex. Brå, (2019), *Skjutningar i kriminella miljöer*; Kriminalvården (2019), *Vägen ut ur gänget*; Brå, (2021), *Dödligt skjutvapenvåld i Sverige och andra europeiska länder*.

³⁰ Socialdepartementet, *Makt, mål och myndighet – feministisk politik för en jämställd framtid*, Regeringens skrivelse 2016/17:10, s. 115–116.

³¹ Stockholms stad, (2021), *Stockholms stads program mot våld i nära relationer, hedersrelaterat våld och förtryck, prostitution, människohandel för sexuella ändamål samt sexuellt våld oberoende relation 2021–2025*, s. 9, 33.

skapligt stöd för att någon behandlingsmetod ska rekommenderas.³² Såväl i utredningen om återfallsförebyggande insatser för män som utsätter närstående för våld och Brås rapport om våld i ungas parrelationer som i Socialstyrelsens rapport om behandlingsmetoder mot våldsutövare har vikten av att utveckla förmågan att nå ut till dem som utövar våld lyfts fram.³³ Att rikta insatser mot våldsutövaren är minst lika viktigt när det gäller fokusområdet våld i barns och ungas nära relationer. Trygghetsberedningen anser att så behöver ske i större utsträckning än i dag.

2.1.6 Ekonomiska och sociala vinster av tidiga brottsförebyggande insatser

Brottsligheten leder till omfattande ekonomiska och sociala kostnader för samhället och dess invånare, såväl för offer som för gärningspersoner. Vinsterna med effektiva tidiga insatser som minskar risken för livslång kriminalitet kan därmed innebära stora ekonomiska och sociala besparingar. Brottsbelastade ungdomar har ofta sämre hälsa än andra. Forskning visar att fysisk och psykisk ohälsa och för tidig död är mer vanligt förekommande bland dem som är brottsligt belastade.³⁴ Ungdomsbrottslingar har även en ökad risk för självmord. Mot bakgrund av att en mindre grupp barn och unga fortsätter att begå allvarliga brott under livets gång kan insatser med endast måttlig eller svag positiv effekt vara av tämligen stor praktisk betydelse – om insatsen är effektiv mot just den grupp som begår flest brott.³⁵

I forskningen har man använt olika metoder för att uppskatta dessa kostnader och även inkluderat s.k. immateriella värden, som psykiskt lidande till följd av brottsutsatthet.³⁶ Beräkningar av hur mycket det kostar samhället med en individ som är långsiktigt kriminell och våldsbärogen har t.ex. gjorts i Sverige enligt en modell av nationalekonomen Ingvar Nilsson. Det råder delade meningar om vilken metod som är lämplig att använda för denna typ av beräkningar

³² Socialstyrelsen, (2020), *Behandlingsmetoder för personer som utövar våld i nära relationer*.

³³ Att bryta ett våldsamt beteende – återfallsförebyggande insatser för män som utsätter närstående för våld, SOU 2018: 37, s. 152; Brå, (2021), *Våld i ungas parrelationer*; Socialstyrelsen, (2020), *Behandlingsmetoder för personer som utövar våld i nära relationer*, s. 38–39.

³⁴ Socialstyrelsen, (2013), *Unga och brott i Sverige*.

³⁵ Brå, (2009), *Orsaker till brott bland unga och metoder att motverka kriminell utveckling*.

³⁶ Hultkrantz, L. (2015), *Att utvärdera sociala investeringar*, s. 62–70.

men det finns de som menar att det i Sverige finns goda förutsättningar för att ta fram en modell för långsiktiga socioekonomisk analys där insatsers effekt kan knytas till kända riskfaktorer såsom skolresultat.

Brå har i en rapport sammanfattat forskningen om brottslighetens kostnader och vilka besparingar brottsförebyggande insatser kan innebära på lång sikt.³⁷ Brå konstaterar att dessa forskningsområden är behäftade med svåra metodologiska frågor då skattningar av kostnader och besparingar är osäkra. Det råder också oenighet om kostnader för upplevd trygghet, psykiskt lidande och liknande bör ingå i kalkylen samt om sådana värden på ett tillförlitligt vis kan beräknas i monetära termer. Den samlade bilden av såväl utländsk som svensk forskning är enligt Brå att man genom att förebygga att unga hamnar i långvarig brottslighet kan göra stora samhällsekonomiska besparingar. I sin bedömning av forskningsläget och vilka utvecklingsbehov man ser pekar Brå på att området tjänar på att angripas ur ett tvärvetenskapligt perspektiv. Vidare lyfter man att kunskapen om potentiella besparingar är knuten till utvärderingsforskning då en förutsättning för ekonomiska analyser av insatser är att man känner till insatsens effektivitet.

2.2 Förmågor för ett effektivt brottsförebyggande arbete med fokus på barn och unga

Ett effektivt brottsförebyggande arbete är avhängigt att berörda aktörer har de förutsättningar och förmågor som behövs.³⁸ För att det brottsförebyggande arbetet ska kunna bedrivas kunskapsbaserat och i samverkan är det av betydelse att det exempelvis finns organisatoriska förutsättningar för de aktörer som berörs. De organisatoriska förutsättningarna lägger grunden för de förmågor som behövs för ett effektivt brottsförebyggande arbete. Det handlar om hur verksamheter styrs, vilken kompetens personalen har och att det finns rutiner och metoder som är väl kända av alla och förankrade hos organisationens ledning. Det gäller såväl rutiner för det förebyggande arbetet som för samverkan med andra berörda aktörer. Ledningens engagemang och styrning av verksamheten är också avgörande för det brottsföre-

³⁷ Brå, (2017), *Kostnader för brott*.

³⁸ Brå, (2020), *Samverkan i lokalt brottsförebyggande arbete*.

byggande arbetets resultat. Det är genom styrning som arbetet får prioritet, resurser och mandat.

En organisatorisk struktur behövs för att man ska kunna arbeta systematiskt med att kartlägga lägesbilder, välja åtgärder, genomföra dem och följa upp dem. Parternas samsyn gör att åtgärderna effektivt kan riktas åt ett gemensamt håll, med en förståelse för varandras bidrag i arbetet.³⁹ De organisatoriska förutsättningarna att arbeta brottsförebyggande och genomföra tidiga insatser på lokal nivå behöver vara likvärdiga och proportionerliga trots att omständigheterna kan se olika ut beroende på bl.a. kommuners storlek, resurser och geografiska avstånd. Den lokala problembilden kan vidare se olika ut och påverka vilka olika insatser som kan vara aktuella. I följande avsnitt görs en genomgång av de förmågor som forskningen och olika utredningar menar behöver finnas på plats för att olika aktörer i ett tidigt skede ska kunna initiera insatser för att förebygga att barn hamnar i kriminalitet.

2.2.1 Tidig upptäckt av riskbeteende och utsatthet hos barn

Tidiga insatser för barn som riskerar att hamna i kriminalitet som inkluderar våldsanvändning är en viktig del i det brottsförebyggande arbetet. Erfarenheter visar att ju tidigare ett normbrytande beteende, exempelvis att bryta mot sociala normer och regler, upptäcks hos barn, desto större är möjligheten att kunna förhindra att de hamnar i allvarliga situationer och i kriminalitet senare i livet.⁴⁰ Barns uppväxt under tidiga levnadsår spelar stor roll för den fortsatta utvecklingen. Det brottsförebyggande arbetet handlar dels om att eliminera riskfaktorer som ökar sannolikheten eller risken för att hamna i kriminalitet, dels att främja s.k. skyddsfaktorer som mildrar riskerna. Ett sådant arbete kan exempelvis innebära att på nationell, regional och lokal nivå arbeta mot segregation, arbetslöshet och utanförskap, men det kan även handla om att tidigt upptäcka ett riskbeteende hos barn för att snabbt kunna sätta in rätt åtgärder, exempelvis genom föräldrastöd och förebyggande arbete inom mödra- och barnhälsovård, förskola och skola. Enligt 14 kap. 1 § SoL är vissa myndigheter och yrkesverksamma skyldiga att genast anmäla till socialnämnden om de i sin

³⁹ Ibid.

⁴⁰ Justitiedepartementet, *Tillsammans mot brott. Ett nationellt brottsförebyggande program*. Regeringens skrivelse 2016/17:126.

verksamhet får kännedom om eller misstänker att ett barn far illa. Även andra som får kännedom om eller misstänker att ett barn far illa uppmanas anmäla detta till socialnämnden. Berörda aktörer behöver beroende på sitt uppdrag uppmärksamma olika risk- och skyddsfaktorer i olika skeden av barnets och den unges liv för att tidigt kunna upptäcka vilka barn som riskerar hamna i kriminalitet.⁴¹

För att kunna upptäcka barn som riskerar att hamna i kriminalitet är det viktigt att berörda aktörer runt omkring barnet eller den unge har kunskap om de riskfaktorer som kan påverka en sådan utveckling. Det behöver även finnas kunskap om de skyddsfaktorer som minskar sannolikheten eller risken för ett visst utfall. Dessa skyddande faktorer kan ofta agera som en buffert mot riskfaktorerna och kan således förändra effekterna av att exponeras för risk. Exempel på skyddsfaktorer kan vara positiv skolanknytning, positivt förhållnings-sätt hos individen eller föräldrars engagemang.

Det finns i dag en stor mängd forskning kring riskfaktorer för våld och kriminalitet bland unga. Faktorer som utgör störst risk för barn att hamna i kriminalitet och begå brott är t.ex. om de har blivit utsatta för fysiska och sexuella övergrepp, upplevt konflikter och våld inom familjen, om någon av föräldrarna själv är involverad i kriminalitet, har erfarenhet av problematisk skolgång samt bristande förmåga till egna moraliska bedömningar.⁴² Barnets egenskaper, beteenden och faktorer i den närmaste miljön, alltså föräldrarna och deras egenskaper och uppfostringsmetoder, samt kontakten mellan föräldrarna och barnet är mest betydelsefulla för utvecklingen av normbrytande beteende i barndomen, före 12 års ålder. Ju äldre barnet blir desto större betydelse får mer generella sociala och strukturella dimensioner och faktorer såsom kamratrelationer och närsamhällets strukturer och aktiviteter.

Riskfaktorer finns på flera olika nivåer, exempelvis hos individen (hög grad av impulsivitet, låg problemlösningsförmåga och brotts-tillåtande attityder), hos föräldrarna (relationen präglas av våld och/eller att föräldrarna är kriminella), bland kamraterna (gruppträck, vänners moral och maskulinitetsnormer) och i skolan och närsam-

⁴¹ Uppgifter hämtade från konferens *Trygghet och säkerhet i bostadsområden* anordnad av Sveriges allmännyttan (den 29 mars 2022).

⁴² Socialstyrelsen, (2020), *Bedöma risk och behov för barn och unga som begår brott eller har annat normbrytande beteende Kunskapsstöd för socialtjänsten*; Andershed, A-K. och Andershed, H. (2019), *Risk- och skyddsfaktorer för normbrytande beteende bland unga: Att använda teori och forskning i praktiken*.

hället. Ju fler riskfaktorer som finns i barns liv, desto större är risken att hon eller han begår brott. Ofta förvärras riskfaktorerna och de ökar även i antal när barnet väl har nått tonåren.

Hos den mindre grupp barn som riskerar långvarig kriminalitet börjar anpassningsproblemen ofta redan i mycket tidig ålder. Även om det är svårt att förutse vilka barn som kommer att bli långvarigt kriminella menar flera forskare att det går att åstadkomma en betydande minskning av den totala brottsligheten genom att rikta effektiva brottsförebyggande insatser mot de individer eller de grupper som utsätts för flera av de riskfaktorer som nämns ovan.⁴³ För de yngsta barnen handlar det ofta om insatser som riktar sig till föräldrarna. Även för de unga barnen är trygga miljöer utanför hemmet viktiga, såsom förskola, skola och fritidsaktiviteter.

Ytterligare en dimension i sammanhanget är de könsskillnader som föreligger i brottsligheten. Pojkar begår fler brott än flickor. Det finns också skillnader i vilka slags brott som pojkar respektive flickor begår. Könsskillnaderna är t.ex. relativt små vid stöldbrott och narkotikabrott, och större vid våldsbrott och skadegörelse.⁴⁴ När det gäller utsatthet för brott uppger flickor och pojkar att de utsätts i ungefär lika stor utsträckning, men strukturen skiljer sig åt.

Enligt forskningen finns en grundläggande problematik i att förutse vilka barn i ung ålder som senare kommer att utveckla ett kriminellt beteende och begå brott. Kvalificerade gissningar utifrån kända riskfaktorer är inte alltid pålitliga.⁴⁵ Trots en tidig ansamling av riskfaktorer hos vissa barn utvecklas de inte i en negativ riktning, samtidigt som barn utan riskfaktorer gör det.⁴⁶ Trygghetsberedningen konstaterar att det pågår mycket arbete för att ta fram mer underlag för att förstå mekanismerna bakom risk- och skyddsfaktorer och hur de interagerar.⁴⁷

⁴³ Brå, (2009), *Orsaker till brott bland unga och metoder att motverka kriminell utveckling*.

⁴⁴ Brå, (2019), *Skolundersökning om brott 2019*.

⁴⁵ Fazel, S. m.fl. (2012). Use of risk assessment instruments to predict violence and antisocial behaviour in 73 samples involving 24 827 people: systematic review and meta-analysis, *The British Medical Journal*.

⁴⁶ Tham, H. (2017). "Tidiga ingripanden som kriminalpolitisk strategi", i: Estrada, F. & Flyghed, J. (red.) *Den svenska ungdomsbrottsligheten*. Lund: Stockholm, s. 309–342.

⁴⁷ Se t.ex. Justitiedepartementet, *Uppdrag att studera hur barn och unga involveras i och utnyttjas av kriminella nätverk*, Ju2022/01405.

2.2.2 Initiering av tidiga, träffsäkra och förtroendeskapande insatser

Forskning visar att när barn tidigt uppvisar ett normbrytande beteende ökar risken att det fortsätter över tid. Det är därför angeläget att identifiera och erbjuda stöd till dessa barn, och deras föräldrar, innan problemen vuxit sig stora och riskerar att bli bestående.

I det nationella brottsförebyggande programmet Tillsammans mot brott 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.⁴⁸ Många åtgärder har genomförts, men enligt Brå använder berörda aktörer inte alltid hela spektrumet av insatser för att förebygga brott.⁴⁹ Breda trygghets- och förtroendeskapande insatser får exempelvis ofta företräde framför riktade insatser som specifikt förebygger brott. Dessa bredare åtgärder behöver kompletteras med mer riktade insatser med hög träffsäkerhet. Myn-digheten menar att det ofta blir ett perspektiv som dominerar, inom de olika fält som brottspreventionen består av. Det kan t.ex. handla om storstad eller glesbygd, socialt eller situationellt preventionsarbete, insatser till alla eller endast till enskilda individer. Brå bedömer sammantaget att de flesta insatser som görs är relevanta, men ser att det finns behov av att överväga att använda hela spektrumets insatser med ett tydligt fokus på brotten. För komplexa problem måste hela ”verktygslådan” inventeras och användas.

Enligt Brå behöver insatser i högre utsträckning utvecklas och riktas mot unga som är på väg in i kriminalitet.⁵⁰ Insatser som har forskningsstöd är tydligt riktade mot de specifika problem med kriminalitet som pojkar och flickor har. Som tidigare nämnts behöver även särskilda insatser i större utsträckning riktas mot våldsutövare. Det handlar exempelvis om insatser när våldet håller på att eskalera runt en individ eller i en situation. De som utövar våld måste ges goda möjligheter att ändra sitt beteende, oavsett om de avtjänar ett straff och är i kriminalvård eller om de behöver hjälp och stöd av andra verksamheter i kommun eller civilsamhälle.

⁴⁸ Justitiedepartementet, *Tillsammans mot brott. Ett nationellt brottsförebyggande program*. Regeringens skrivelse 2016/17:126.

⁴⁹ Brå, (2021), *Det brottsförebyggande arbetet i Sverige – Nuläge och utvecklingsbehov 2021*.

⁵⁰ Ibid.

En utmaning i det förbyggande arbetet kan vara att bristen på tillit till eller förtroendet för samhällets aktörer gör att man inte når ut till de grupper eller individer som är i störst behov av insatser.

En aktör som kan göra stor nytta när det gäller att öka tillit och förtroende för brottsförebyggande aktörer på lokal nivå är civilsamhället, som på så sätt kan komplettera myndigheterna.⁵¹ Olika aktörer inom civilsamhället har ofta möjlighet att erbjuda specialiserad och målgruppsanpassad kompetens och ett tillgängligt stöd för utsatta grupper. Det kan t.ex. handla om möjligheten att få vara anonym när man tar kontakt med en stödorganisation i frågor som kan vara känsliga. Den nära lokala förankringen som många av dessa aktörer har ger ofta en god uppfattning om hur förtroendeskapande insatser bör genomföras. Civilsamhället kan även ta rollen som röstbärare åt vissa grupper. Den lokala förankring som civilsamhällets aktörer har kan innebära att människor i området känner större tillit till dessa jämfört med andra lokala aktörer.

För att förebygga att bristande tillit och förtroende blir ett hinder i det förebyggande arbetet behöver samhällets aktörer bli bättre på att nå ut till barn och deras föräldrar. Det kan handla om att bli mer synliga och mer lättillgängliga, befinna sig i lokalsamhället och arbeta med bemötande. En studie som genomförts på uppdrag av DO pekar på centrala skillnader i socialtjänstens arbete som särskilt behöver uppmärksammas.⁵² Det finns t.ex. skillnader i tillgång till insatser i relation till kön, ålder och ursprung. Socialtjänsten har lättast att nå flickor med svensk bakgrund medan pojkar missgynnas redan i förskoleåldern. Faktorer som kan leda till dessa skillnader är bl.a. motstånd från vårdnadshavare, svårigheter att få tag på bra tolkar, trösklar för insatser och bristande resurser. Socialtjänstens svårigheter att nå pojkar med utländsk bakgrund bedöms handla om ett samspel mellan vårdnadshavares rädsla och motstånd, genusbias och socialtjänstens bristande förutsättningar.

⁵¹ Harding, T. (2012), *Framtidens civilsamhälle – Underlagsrapport 3 till Framtidskommissionen*.

⁵² DO, (2021), *Skillnader som kan utgöra risk för diskriminering?*, underlagsrapport samt redovisning vid Trygghetsberedningens forskardialog den 23 mars 2022.

2.2.3 Samverkan för ett effektivt brottsförebyggande arbete

För att det brottsförebyggande arbetet ska bli effektivt måste det bedrivas i samverkan.⁵³ Det behövs en fungerande samverkansstruktur på samtliga nivåer i samhället, både horisontellt och vertikalt. Samverkan ska syfta till att skapa ett mervärde av varje enskild aktörs bidrag. Samverkan ska inte vara ett mål i sig utan bidra till att ge barn och unga det stöd och den insats som behövs. Framgångsfaktorer för att uppnå en god samverkan i det brottsförebyggande arbetet är att parterna har kunskap om varandras verksamhet, ansvar och roller. Detta arbete underlättas om aktörerna har gemensamma mål och metoder och att det finns välkända rutiner som tydliggör hur samverkan ska bedrivas. Dessa rutiner behöver vara väl förankrade hos ledningen i de olika organisationerna. Resultat- och ledningsansvar bör därmed sträcka sig över de organisatoriska gränserna, vilket bl.a. förutsätter att det finns bra beskrivningar av verksamheten och kontinuerlig dialog inom ledningsgrupperna och mellan beslutsfattarna.⁵⁴

Behoven hos målgruppen barn som riskerar att hamna i kriminalitet är i hög grad gränsöverskridande och därmed behöver riktade åtgärder göras i form av en sammanhängande helhet. Trygghetsberedningen noterar att regeringen har tagit initiativ till flera åtgärder för att få till en bättre samverkan på exempelvis den nationella och regionala nivån.⁵⁵ Ett exempel är regeringens uppdrag till Skolverket och Socialstyrelsen att stödja utvecklingen av en gemensam struktur för tidiga samordnade insatser för barn och unga som beskrivs närmare nedan. I Statskontorets granskning av arbetet med bl.a. mäns våld mot kvinnor dras slutsatsen att särskilda krav på samverkan är ett viktigt styrmedel trots att såväl förvaltningslagen⁵⁶ som myndighetsförordningen⁵⁷ ställer krav på att statliga myndigheter ska samarbeta för att ta tillvara de fördelar det kan ge för enskilda och för staten som helhet.⁵⁸ Statskontoret föreslår därför att i de fall regeringen ser vinster med att myndigheter samverkar för att lösa ett visst problem,

⁵³ Justitiedepartementet, *Tillsammans mot brott. Ett nationellt brottsförebyggande program*. Regeringens skrivelse 2016/17:126.

⁵⁴ Myndigheten för Skolutveckling, Rikspolisstyrelsen och Socialstyrelsen, (2007), *Strategi för samverkan – kring barn och unga som far illa eller riskerar att fara illa*, s. 45.

⁵⁵ På regional nivå har exempelvis länsstyrelserna från och med 2017 ansvar för att bidra till ökad samordning av det brottsförebyggande arbetet.

⁵⁶ Förvaltningslag (2017:900).

⁵⁷ Myndighetsförordning (2007:515).

⁵⁸ Statskontoret, (2021), *Mäns våld mot kvinnor – en analys av myndigheternas arbete med den nationella strategin*.

så bör regeringen också ställa krav på samverkan i de berörda myndigheternas regeringsuppdrag.

Att flera aktörer ska samverka är också utgångspunkten i det lokala brottsförebyggande arbetet och är särskilt viktigt när det gäller barn och unga.⁵⁹ I en vägledning av Socialstyrelsen kring hur aktörer kan samverka för barn och ungas bästa, framgår den bredd av aktörer som finns runt barnet och kan vara delaktiga i dess utveckling.⁶⁰ Exempel på samverkansformer på lokal nivå med fokus på individen är SSPF och SIG. Socialstyrelsen har i samverkan med Polismyndigheten samlat exempel på metoder och arbetssätt som används i arbetet med att förebygga normbrytande beteende och brott bland barn och unga i Sverige.⁶¹ Samråd har även ägt rum med Skolverket.

Sekretess lyfts återkommande fram som ett hinder för informationsdelning i lokalt brottsförebyggande arbete. För att öka möjligheterna till informationsdelning i det lokala brottsförebyggande arbetet finns en sekretessbrytande bestämmelse i offentlighets- och sekretesslagen.⁶² Bestämmelsen innebär att personal inom socialtjänsten under vissa förutsättningar får lämna uppgifter som rör en enskild under 21 år till polisen i brottsförebyggande syfte. Hos berörda aktörer finns ofta en kunskapsbrist, osäkerhet och olika tolkningar kring befintlig lagstiftning.⁶³ Sekretesslagstiftningen upplevs ofta mindre begränsande när det finns fastare och mer utarbetade kontaktvägar och samarbetsformer. Dessutom upplevs samlokalisering underlätta informationsdelning inom brottsförebyggande samverkan. Osäkerhet om hur sekretesslagstiftningen ska tillämpas, när och vilken information som förväntas delas leder till att tillämpningen ser olika ut. Socialstyrelsen har presenterat information och stöd för informationsutbyte mellan socialtjänsten och polisen i form av en film där representanter från Malmö stad och polisen berättar hur de arbetar med informationsutbyte.⁶⁴ Det kan också noteras att regeringen har tillsatt en utredare som ska ge socialtjänsten tydligare verktyg i situationer då informationsdelning och inhämtning av information är nöd-

⁵⁹ Forkby, T. (2020), Organisational Exceptions as Vehicles for Change: Collaborative strategies, trust, and counter strategies in local crime prevention partnerships in Sweden, *European Journal of Social Work*, Vol. 23.

⁶⁰ Socialstyrelsen, (2013), *Samverka för barns bästa – en vägledning om barns behov av insatser från flera aktörer*.

⁶¹ Information hämtad från Socialstyrelsens webbplats (den 25 juli 2022).

⁶² 10 kap. 18 a § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

⁶³ Brå, (2021), *Informationsdelning mellan socialtjänst och polis, i brottsförebyggande arbete med barn och unga*.

⁶⁴ Uppgifter hämtade från Socialstyrelsens webbplats (den 15 juni 2022).

vändigt.⁶⁵ Härutöver har en särskild utredare tillsatts som ska lämna förslag på förbättrade möjligheter till informationsutbyte mellan brottsbekämpande myndigheter och vissa andra statliga och kommunala myndigheter samt enskilda huvudmän för fristående skolor.⁶⁶ Syftet är att arbetet med att förebygga och bekämpa brott ska effektiviseras genom att möjligheterna att utbyta information förbättras i så stor utsträckning som det är möjligt utan att det medför ett oproportionerligt intrång i enskildas personliga integritet.

I betänkandet *En hållbar socialtjänst* beskrivs vikten av samverkan mellan bl.a. kommunala och andra aktörer i syfte att arbeta brottsförebyggande.⁶⁷ Samverkan mellan olika aktörer har givetvis olika syften, samverkan mellan kommun och region kan t.ex. handla om att förebygga psykisk ohälsa. Samverkan mellan socialtjänst, skola och polis beskrivs som grundläggande för att förebygga gängkriminalitet, våldsbejakande extremism och återfall i brott. En viktig aspekt av samverkan är att den är tvärprofessionell eftersom insatser kan ges av den profession som har bäst kunskap och verktyg för att genomföra insatsen.

Kommunen är en central aktör i det brottsförebyggande arbetet på lokal nivå även om kommunernas roll i det brottsförebyggande arbetet i dag inte är tydligt reglerat i lag. Inom de kommunala verksamheterna finns flera verktyg som kan bidra till ett effektivt och kunskapsbaserat lokalt brottsförebyggande arbete. För många brottsförebyggande aktörer, exempelvis polisen, är kommunen en viktig samverkanspartner i det lokala brottsförebyggande arbetet.⁶⁸ I juni 2022 överlämnade regeringen en remiss till Lagrådet med förslag till en ny lag om kommunernas ansvar för brottsförebyggande arbete.⁶⁹ I lagrådsremissen föreslås bl.a. att kommunen ska ta visst ansvar för samordningen av det lokala brottsförebyggande arbetet, inrätta en samordningsfunktion och verka för att skriftliga överenskommelser om samverkan ingås med relevanta aktörer.

Enligt Brå har tidigare kartläggningar visat att ett effektivt brottsförebyggande arbete i samverkan på lokal nivå bygger på att kom-

⁶⁵ *Utredning om utbyte och inhämtning av uppgifter i socialtjänsten för att förebygga brott och öka skyddet för barn*, S2022:A.

⁶⁶ *Förbättrade möjligheter att utbyta information med brottsbekämpande myndigheter*, dir. 2022:37.

⁶⁷ *Hållbar socialtjänst – En ny socialtjänstlag*, SOU 2020:47.

⁶⁸ Polismyndigheten, (2021), *Planlagd brottsförebyggande linjeverksamhet*.

⁶⁹ Justitiedepartementet, *Kommunernas brottsförebyggande arbete*, lagrådsremiss överlämnad den 16 juni 2022.

munen utser en funktion som samordnar arbetet lokalt.⁷⁰ För att åtgärder ska kunna samordnas behöver dock funktionen utses med ett tydligt mandat och tillräckliga resurser från kommunledningen. Flera kommuner har redan inrättat olika råd för att effektivisera samverkan på lokal nivå, men dessa råd behöver också ha mandat från respektive organisation för att kunna driva på och utveckla det brottsförebyggande arbetet så att det leder fram till konkreta aktiviteter. I de flesta kommuner finns även samverkansöverenskommelser med polisen för det brottsförebyggande arbetet.⁷¹ Dessa bidrar till att skapa samsyn kring problembild, vilka åtgärder som behöver vidtas och hur arbetsfördelningen ser ut. Samverkansöverenskommelser ger förutsättningar för struktur och systematik och beskriver de brottsproblem som parterna har valt att samverka om.

Det är flera aktörer i samhället, såväl offentliga som privata, som bidrar till att förebygga brott. I det nationella brottsförebyggande programmet beskrivs bl.a. hur samverkan mellan berörda aktörer bör utvecklas.⁷² Det brottsförebyggande arbetet ska exempelvis präglas av en helhetssyn där flera aktörer involveras. Näringslivet och det civila samhällets aktörer har även de en stor betydelse i arbetet och deras kunskaper och erfarenheter behöver tas tillvara.

Ett exempel på strukturerad tvärsektoriell samverkan för barn och unga som riskerar en ogynnsam utveckling är ett regeringsuppdrag till Skolverket och Socialstyrelsen med tidiga samordnade insatser för barn och unga. Syftet är att förbättra samverkan mellan elevhälsan/skolan, hälso- och sjukvården och socialtjänsten utifrån en helhetssyn på barn och ungas behov. Inom ramen för uppdraget ska insatser exempelvis riktas mot riskgrupper bland barn och unga i socialt utsatta områden och bland dem som riskerar att utsättas för hedersrelaterat våld och förtryck. Samverkan går ut på att personal från elevhälsa/skola, hälso- och sjukvård och socialtjänst arbetar tillsammans med utgångspunkt i barnets behov. Samordningen behövs för att skapa en helhet kring insatser för barn och unga som är i behov av stöd från flera aktörer.

I myndigheternas uppföljning och utvärdering av arbetet lyfts att för att ett sådant samarbete ska fungera väl behövs politisk förankring över mandatperioder, gemensamma kartläggningar samt en gemensam

⁷⁰ Brå, (2020), *Samverkan i lokalt brottsförebyggande arbete*.

⁷¹ Brå, (2022), *Det brottsförebyggande arbetet i Sverige – nuläge och utvecklingsbehov 2021*.

⁷² Ibid.

syn på problembilden och vad som behöver göras.⁷³ Ytterligare en framgångsfaktor är att skapa tvärsektoriella konsultationsteam för gemensam bedömning och planering av vilket stöd enskilda barn och föräldrar behöver. Det handlar också om att ha tydliga strukturer och mötesrutiner för arbetet och att involvera barn, unga och föräldrar i utvecklingsarbetet. Slutligen lyfts även vikten av att lokalt följa upp de insatser som har genomförts.

2.2.4 Uppföljning av genomförda insatser för en ökad kunskapsutveckling

Vikten av kontinuerlig uppföljning och utvärdering lyfts fram i det nationella brottsförebyggande programmet Tillsammans mot brott.⁷⁴ Det är viktigt att arbetet dokumenteras och att resultatet av uppföljning och utvärdering används i det fortsatta utvecklingsarbetet. Kopplingen mellan forskning och praktik är en annan betydelsefull del i uppföljningsarbetet. Brottsförebyggande verksamhet av principiellt stort intresse bör enligt programmet utvärderas vetenskapligt och i det avseendet spelar universitet och högskolor en viktig roll.

I dag saknas utvärderingar och uppföljningar i alltför hög grad på nationell, regional och lokal nivå. De utvärderingar som genomförs undersöker ofta annat än hur brottsligheten påverkats. Fler aktörer på alla nivåer måste bidra till att utveckla kunskaperna inom det brottsförebyggande arbetet, särskilt när det gäller det brottsförebyggande arbetet som riktar sig till barn och unga där det i dag finns vissa kunskapsluckor. Fler aktörer behöver säkerställa att det finns former för systematisk uppföljning av det egna arbetet.

Trygghetsberedningen konstaterar att uppföljning och effektutvärdering av olika insatser är av grundläggande betydelse för att utveckla ett kunskapsbaserat arbetssätt. Utan fördjupande kunskaper om vilka insatser som ger störst effekt är det svårt att ta ytterligare steg i ett effektivt brottsförebyggande arbete. Av allt arbete som görs, behöver mer utvärderas och följas upp. Detta för att klargöra vilka insatser som fungerar och med vilken effekt, så att dessa kan sättas in i rätt tid och för rätt individ.

⁷³ Uppgifter hämtade från Skolverket och Socialstyrelsens webbplatser om tidiga och samordnade insatser (den 23 maj 2022), se även Governo, (2021), *Utvärdering av Skolverkets och Socialstyrelsens regeringsuppdrag om tidiga samordnade insatser för barn och unga*.

⁷⁴ Justitiedepartementet, (2017), *Tillsammans mot brott. Ett nationellt brottsförebyggande program*. Skr. 2016/17:126.

En viktig del av uppföljningsarbetet är att brottslighet eller misstanke om brottslighet utgör en del av den statistik som ligger till grund för utvärderingen av hur effektiv en insats är. Bristen på sådant underlag är, ur ett kriminalpolitiskt perspektiv, ett problem vid uppföljning av effekten av tidiga insatser.⁷⁵

⁷⁵ Stattin, H. och Enebrink, P. (2020), Föräldraskapsstöd på selektiv och indikerad nivå: En sammanfattning av forskningsläget, *Socialmedicinsk tidskrift*, nr 5 och 6.

3 Barn och unga som involveras i gängkriminalitet

De flesta barn som begår brott gör det endast vid något enstaka tillfälle medan en mindre grupp – mest pojkar och unga män – fortsätter. Vissa debutbrott indikerar starkare än andra brott en sådan utveckling, exempelvis rån bland pojkar och våld eller hot mot tjänsteman bland flickor.¹ Risken för en fortsatt brottslighet ökar om debutbrotten begås tidigt. Många forskare menar att det går att åstadkomma betydande effekter på brottsligheten om man riktar effektiva insatser mot denna grupp.²

Att unga involveras i kriminalitet är inget nytt fenomen. Den senaste utvecklingen visar dock att allt fler och allt yngre barn involveras i gängkriminalitet.³ Detta gäller särskilt i utsatta områden⁴ där barn och unga växer upp med många riskfaktorer i sin omgivning. Utvecklingen av våldet inom ramen för gängkriminalitet har varit negativ på flera sätt. De kriminella nätverkens allvarligaste och mest våldsamma uttryck – det dödliga skjutvapenvåldet och sprängningarna – har ökat kraftigt i Sverige till skillnad från i andra länder. Det ökande våldet utförs i regel av yngre män, främst i storstadsområden, och det drabbar både människor och aktörer i närsamhället.⁵ En mängd utredningar och satsningar har initierats men fler åtgärder behövs.

Nedan görs först en genomgång av problemets omfattning och utveckling över tid. Därefter ges en närmare beskrivning av problematiken kring att barn och unga dras in i gängkriminalitet. För att

¹ Brå, (2021), *Strategiska brott bland ungdomar på 2010-talet*, s. 14 f.

² Brå, (2009), *Orsaker till brott bland unga och metoder att motverka kriminell utveckling*, s. 12.

³ *Skärpta straff för brott i kriminella nätverk*, SOU 2021:68.

⁴ Trygghetsberedningen använder Polismyndighetens definition av utsatta områden, som karaktäriseras av bl.a. en låg socioekonomisk status och att kriminella har en inverkan på lokalsamhället. Det finns dock andra definitioner och områdesindelningar, exempelvis SCB:s och Delegationen mot segregations *Segregationsbarometer*. Se även avsnitt 3.2.1.

⁵ Brå, (2021), *Dödligt skjutvapenvåld i Sverige och andra europeiska länder*.

allsidigt belysa förekomsten av våld och kriminalitet under uppväxten och i omgivningen ur ett barnperspektiv, används i kapitlet både citat och sammanfattningar av barns erfarenheter.⁶ Avslutningsvis finns också en samlad redogörelse för barns egna upplevelser av att växa upp i en miljö med våld och otrygghet.

3.1 Problemets omfattning och utveckling över tid

Trygghetsberedningen har i sitt tidigare betänkande gett en kortfattad bild av omfattningen av skjutningar och annan våldsbrottslighet som kan kopplas till gängkriminalitet. I detta kapitel utvecklas denna problembild med fokus på att barn riskerar att involveras i dessa kriminella miljöer. Det är samtidigt svårt att ge en heltäckande bild av barns inblandning och deltagande i dessa nätverk på grund av bristande/begränsat underlag avseende gruppen barn under 15 år. I de underlag som beredningen har haft tillgång till är fokus sällan barn under 15 år. Därför omfattar problembilden framför allt barn i åldern 15–18 år.

3.1.1 Kriminella nätverk mer löst sammansatta än tidigare

Kriminella grupperingar kan delas in i fyra övergripande grupp- och nätverkskategorier, vars gemensamma grund är en kriminell miljö som binds samman i olika former av relationsbaserade nätverk. Dessa är självdefinierade grupper, externdefinierade grupper, icke-namn-givna grupper samt projektbaserade konstellationer.⁷ En gemensam nämnare för dessa grupper är att de besitter ett skrämselfkapital som gruppen eller enskilda individer kopplade till denna utnyttjar för olika syften. De olika grupperingarna skiljer sig åt på flera sätt, bl.a. i hur skrämselfkapital och våldsanvändning kommer till uttryck samt hur rekrytering går till och från vilka grupper rekrytering sker.

En generell slutsats från rapporter och utredningar är att det sedan slutet av 1990-talet har skett en förskjutning från mer organiserade och hierarkiska strukturer till mer löst sammansatta kriminella nät-

⁶ Se Brå, (2019), *Skjutningar i kriminella miljöer*; Flickaplattformen, (2021), *Flickaråd Nationell kris, det dödliga våldet 2021*.

⁷ Brå, (2016), *Kriminella nätverk och grupperingar*.

verk.⁸ Till skillnad från mer strukturerade organisationer med uttalade medlemskapsrutiner, exempelvis mc-gäng, är löst sammansatta grupperingar uppbyggda av en grupp ungdomar runt en eller flera tongivande och etablerade kriminella individer. Utvecklingen mot mer löst sammansatta nätverk har en betydelse för våldsutvecklingen då lojaliteten gentemot såväl den egna gruppen som andra grupperingar är svagare, mer föränderlig samt styrd av enskilda individers impulsivitet.⁹

Uppskattningar av de kriminella nätverkens omfattning

Det har i olika sammanhang förekommit uppskattningar av antalet personer med koppling till kriminella nätverk. Det finns en svårighet i att jämföra utvecklingen över tid då dessa uppskattningar har haft olika fokus vad gäller geografiska avgränsningar. År 2010 var bedömningen att ett par tusen individer hade en koppling till kriminella nätverk, varav cirka 800 tillhörde mc-gäng.¹⁰ Enligt Polismyndighetens lägesbild från 2017 fanns det i utsatta områden cirka 200 kriminella nätverk och minst 5 000 individer som hade koppling till dessa.¹¹ I en forskningsrapport från 2018, framställd av Institutet för framtidsstudier, användes en annan kategorisering än den hos Brå. I rapporten var bedömningen att det i landet fanns cirka 5 700 individer med koppling till mc-gäng och cirka 5 100 som inte tydligt kunde kopplas till en viss gruppering men som ändå bedömdes ha ett samband med kriminell verksamhet.¹² Omkring 800 individer bedömdes ha en koppling till gatugäng och drygt 700 till maffiaverksamhet. I ytterligare en lägesbild som Polismyndigheten tagit fram avseende region Stockholm år 2021 identifierade man cirka 1 500 individer med koppling till kriminella nätverk.¹³

⁸ *Skärpta straff för brott i kriminella nätverk*, SOU 2021:68; Brå, (2019), *Skjutningar i kriminella miljöer*; Kriminalvården, (2019), *Vägen ut ur gänget*; Brå, (2021), *Dödligt skjutvapenvåld i Sverige och andra europeiska länder*.

⁹ *Skärpta straff för brott i kriminella nätverk*, SOU 2021:68, s. 62–72; Brå, (2019), *Skjutningar i kriminell miljö*.

¹⁰ *Kriminella grupperingar – motverka rekrytering och underlätta avhopp*, SOU 2010:15, s. 41–42.

¹¹ Polismyndigheten, (2017), *Utsatta områden – Social ordning, kriminell struktur och utmaningar för polisen*, s. 22.

¹² Institutet för framtidsstudier, (2018), *Väldsbekämpande extremism och organiserad brottslighet i Sverige*, forskningsrapport 2018/4, s. 25.

¹³ Polismyndigheten, (2021), *Kriminella nätverk inom den organiserade brottsligheten i polisregion Stockholm 2021*.

Brist på kunskap om flickors och kvinnors roll i gängkriminalitet

Liksom i andra rapporter och utredningar är den problembild som beskrivs i detta kapitel i huvudsak knuten till pojkar och unga män. I de försök till uppskattningar av antalet personer som har koppling till kriminella nätverk som gjorts redovisas endast i vissa fall andelen kvinnor. I forskningsrapporten från Institutet för framtidsstudier som nämns ovan var kvinnors andel i olika kriminella grupperingar mellan 4 och 10 procent beroende på organisationsform. Bedömningen var att andelen kvinnor var högre i lösa nätverk (10 procent) och mc-gäng (7 procent), och lägre i fråga om gatugäng (5 procent) och maffia (4 procent).¹⁴

I Polismyndighetens lägesbild över kriminella nätverk i region Stockholm framkom att cirka 2 procent av den totala andelen individer involverade i dessa nätverk var kvinnor.¹⁵ Denna siffra är enligt myndigheten troligtvis en underskattning på grund av brist på under rättelseinformation avseende kvinnors roll och inflytande i dessa miljöer. I gängbrottsutredningen från 2021 lyftes att kvinnor tycktes delta mer aktivt än tidigare i den kriminella miljön.¹⁶ Ett uttryck för detta kan möjligen vara att kvinnor under senare år oftare är medmisstänkta vid dödligt skjutvapenvåld än tidigare.¹⁷

I våra samtal och möten med Trygghetsberedningens expertgrupp och olika forskare har framförts att flickors och unga kvinnors roll i gängkriminalitet behöver belysas mer. Även flickor och unga kvinnor kan vara förövare, möjliggörare till andras brott, beskyddare av gärningspersoner eller brottsoffer. Kriminalvården har bl.a. i samtal med Trygghetsberedningen, uppgett att man ser tecken på att kvinnor i dag deltar mer aktivt i gängkriminalitet. Fler kvinnor är dömda för våldsbrott än tidigare. De är ofta unga och har en stark kriminell identitet. I samtalet lyftes fram att endast 5 av de cirka 570 intagna i häkten och anstalter med koppling till kriminella nätverk under februari 2022 var kvinnor. Även om kvinnorna är en förhållandevis liten del av det totala antalet klienter så beskriver både Kriminal-

¹⁴ Institutet för framtidsstudier, (2018), *Väldsbekämpande extremism och organiserad brottslighet i Sverige*, forskningsrapport 2018/4, s. 32–35.

¹⁵ Polismyndigheten, (2021), *Kriminella nätverk inom den organiserade brottsligheten i polisregion Stockholm 2021*.

¹⁶ *Skärpta straff för brott i kriminella nätverk*, SOU 2021:68, s. 95–96.

¹⁷ Brå, (2021), *Dödligt skjutvapenvåld i Sverige och andra europeiska länder*, s. 33–34.

värden och SiS att flickor och kvinnor i deras verksamheter i dag är mer våldsamma och utåtagerande än tidigare.

Narkotikahandel och illegal vapenhandel – omständigheter bakom ökningen av dödligt skjutvapenvåld

I de rapporter och utredningar som Trygghetsberedningen tagit del av är narkotikahandel en av de viktigaste inkomstkällorna för kriminella nätverk. Merparten av nätverken bedöms ha en koppling till narkotikamarknaden och konflikter mellan grupper har ofta sin grund i narkotikamarknaden.¹⁸

Under senare år har vissa förändringar skett i narkotikahandeln som innebär att införsel av narkotika till Sverige har underlättats. På en övergripande nivå rör det sig om en mer etablerad kontakt med aktörer i utlandet, en mer effektiv smuggling samt kortade distributionskedjor. I Brås tidigare studie från 2007 bedömdes det vara ovanligt att kriminella aktörer i Sverige kontrollerade ett revir.¹⁹ I dag beskrivs narkotikamarknaden som tydligt knuten till platser och områden.²⁰ Det har även skett förändringar i försäljnings- och köpmönster, där en internetrelaterad narkotikaförsäljning har växt fram eftersom nya kundgrupper numera kan nås via sociala medier och krypterade appar. Den öppna gatuförsäljningen har minskat generellt sett och den största delen av narkotikahandeln sker via mobilförsäljning. De olika marknaderna har delvis olika kundgrupper. Brås analys tyder på att de misstänkta narkotikaförsäljarna sammantaget har sämre socioekonomiska förutsättningar än dem som köper narkotika via internet. Bland annat är det fler av köparna än säljarna som har en årsinkomst över riksmedianen.

Ytterligare en övergripande förändring gäller de kriminella nätverkens förmåga att kontrollera ett område eller specifika platser i utsatta områden. Att narkotikahandel är synlig i utsatta områden befäster nätverkens möjlighet till kontroll samtidigt som konkurrensen om platser kan leda till mer våld, rån och utpressning. Den narkotikaförsäljning som bedrivs öppet i lokalsamhället beskrivs som

¹⁸ Brå, (2016), *Kriminella nätverk och grupperingar*, s. 89; Polismyndigheten, (2022), *Myndighetsgemensam lägesbild – Organiserad brottslighet 2021*, s. 16.

¹⁹ Brå, (2007), *Narkotikadistributörer – En studie av grossisterna*, s. 71–72.

²⁰ Brå menar att då köparna på internet observerats genom underrättelsesdata och inte i en brottsutredning kan denna köpgrupp ge en mer representativ bild av narkotikakonsumenter jämfört med gruppen som lagförts, se Brå, (2021), *Narkotikamarknader*, s. 14–15.

ett stort problem och är ett kriterium i Polismyndighetens bedömning av om ett område ska anses vara utsatt. Att gängkriminalitet på så vis är närvarande i barns uppväxtmiljö möjliggör enligt Brå ett glidande inträde i kriminella miljöer.²¹

Det är ingen optimal miljö, alltså att ditt barn ska behöva gå igenom centrum till sin skola och behöva se folk som knarkar öppet. Bara det sätter en tanke i det här barnet. Det är normalt, det här. Och till slut, när det upprepar sig hela tiden, det blir en normal grej och det ska inte va en normal grej.²²

Narkotikahandeln i de utsatta områdena består delvis av unga kunder och försäljare som bor där. Äldre kriminella kan involvera yngre individer i området som får sälja de mindre partierna, dels för att de är för unga för att dömas, dels för att de ställer mindre krav och accepterar en lägre ersättning. När unga väl börjat sälja kan de hamna i skuld och på så sätt tvingas till att fortsätta. Att sälja narkotika kan också vara ett sätt för de unga att finansiera sitt eget missbruk eller att skaffa sig en position i den kriminella miljön. Narkotika spelar således en viktig roll i unga personers koppling till gängbrottslighet och i etablerandet av en kriminell identitet.²³

Tillgången till illegala skjutvapen är ytterligare en omständighet bakom det dödliga skjutvapenväldet men att göra jämförelser mellan länder är svårt och det är oklart om det finns fler sådana vapen i Sverige än i andra länder.²⁴ Samtidigt har de skandinaviska länderna pekats ut som mål för vapensmuggling inom EU. Det förekommer även att start- och tårgaspistoler har konverterats till pistoler som sedan använts i skjutningar i Sverige. Enligt en rapport om situationen i Polisregion Stockholm var under år 2020 en dryg tredjedel av beslagtagna pistoler och en femtedel av vapen som kunde knytas till skjutningar konverterade.²⁵ Då både illegala vapen och merparten av den narkotika som hanteras i Sverige är insmugglade är tull och polis centrala aktörer för att minska såväl införseln som tillgången i Sverige.²⁶

²¹ Ibid.

²² Brå, (2019), *Skjutningar i kriminell miljö*, s. 26.

²³ *Skärpta straff för brott i kriminella nätverk*, SOU 2021:68, s. 93.

²⁴ Brå, (2021), *Dödligt skjutvapenväld i Sverige och andra europeiska länder*, s. 69–70.

²⁵ Polismyndigheten, (2021), *Skjutningar och beslag av skjutvapen i Polisregion Stockholm under 2020*.

²⁶ Brå, (2021), *Narkotikamarknader*, s. 154–155.

Våldets betydelse för aktörer i den kriminella miljön

Det har i forskning lyfts fram att våldsutövning och förmåga att utföra våld är en central aspekt av hur kriminella nätverk byggs upp, växer i storlek och vidmakthåller sin position gentemot andra grupperingar. Våld och hot om våld beskrivs av före detta gängmedlemmar som ett medel för en enskild individ att bygga upp det egna anseendet i den kriminella miljön.²⁷ Samtidigt kan våld användas av ett kriminellt nätverk bl.a. för att markera sin position gentemot andra, för att ta hämnd för tidigare våldshändelser eller för att skydda eller stärka den egna narkotikaförsäljningen i närområdet.²⁸

Mot bakgrund av att våldskapacitet kan utnyttjas som ett hot utan att våld utövas har Brå valt att tala om det som ”skrämselkapital”, något som är gemensamt för de kriminella nätverken i Sverige.²⁹ Skrämselkapitalet kan vara knutet till ett specifikt kriminellt nätverk, till vissa områden, till vissa subkulturer eller etniciteter, men även till enskilda individer. Ett skrämselkapital byggs vanligtvis upp genom tidigare utförda våldshändelser, ryktesspridning och medial uppmärksamhet. Den rädsla som omgivningen upplever inför ett skrämselkapital innebär ofta bättre förutsättningar att bedriva kriminell verksamhet men leder även till konflikter med andra grupperingar. Skrämselkapitalet har också betydelse för att ett kriminellt nätverk ska kunna utöka sin rekryteringsbas eftersom fler personer kan lockas av att bli en del av grupperingens rykte. När det gäller våldshandlingar kopplade till kriminella nätverk har det blivit vanligare att etablerade kriminella aktörer utnyttjar barn och unga för att utföra våldsamma och riskfyllda brott som skjutningar, sprängningar eller morduppdrag, se även avsnitt 3.2. Detta innebär att barn och unga som involveras i gängkriminalitet i högre uträkning än tidigare socialiseras in i en miljö präglad av våld och hot om våld. Brå har för närvarande ett regeringsuppdrag att studera hur barn och unga involveras i och utnyttjas av kriminella nätverk.³⁰

²⁷ Kriminalvården, (2019), *Vägen ut ur gänget*.

²⁸ Brå, (2019), *Skjutningar i kriminell miljö*.

²⁹ Brå, (2016), *Kriminella nätverk och grupperingar*.

³⁰ Justitiedepartementet, *Uppdrag att studera hur barn och unga involveras i och utnyttjas av kriminella nätverk*, Ju2022/01405.

En inflation i våldsanvändning under senare år

Skjutvapenvåld med koppling till kriminella miljöer har ökat under en längre tid. Mellan 2013 och 2019 fördubblades antalet avlidna i dödsskjutningar, från cirka två till fyra personer per en miljon invånare. Utvecklingen i Sverige sedan 2013 skiljer sig från den i andra europeiska länder. I den allmänna debatten har det bl.a. framförts att utvecklingen mot mer våld och oroligheter i utsatta områden hör samman med en bristande integration och en hög migration, trångboddhet och segregation samt en normlöshet bland pojkar som inte upplever sig vara en del av det svenska samhället. I forskningen har det bl.a. lyfts fram att skjutningar är ett svar på och en eskalering av tidigare inträffade våldshandlingar, att fler kriminella nätverk än tidigare är löst sammansatta vilket gör att impulsivitet och andra individuella faktorer får en större betydelse för våldets utveckling samt att de som är inblandade i allvarliga våldshandlingar har blivit yngre över tid.³¹ Mot bakgrund av att uppkläringen av dessa brott fortfarande är låg kan förövargruppen inte beskrivas i detalj men det finns sannolikt stora likheter mellan dem som faller offer för det dödliga skjutvapenvåldet och de som utför dåden. Det rör sig om unga män i socialt utsatta områden, ofta med en historia av skadligt bruk och beroende av droger. De dödsskjutningar som skett under åren 2015–2017 är i åtta av tio fall knutna till den kriminella miljön.

Polismyndighetens statistik över skjutningar för år 2018–2021 visar att det skedde 306 skjutningar år 2018 att jämföra med 334 år 2019, 366 år 2020 och 342 år 2021.³² Ser man till händelser rörande sprängningar (allmänfarlig ödeläggelse samt förberedelser respektive försök till allmänfarlig ödeläggelse) var händelserna 154 till antalet år 2018. Därefter var antalet 242 år 2019, 209 år 2020 respektive 158 händelser under 2021. Det är oklart i vilken utsträckning pandemin haft en inverkan på minskningen av skjutningar och sprängningar mellan 2020 och 2021.

Experter och forskare som vi samtalat med bekräftar bilden att kriminella nätverken nu är mer löst sammansatta än tidigare. Insamlade erfarenheter pekar även mot ett kraftigt ökat inflöde av klienter med gängtillhörighet till både SiS och Kriminalvården under senare år. Enligt en bedömning av antalet intagna i häkten och anstalter med

³¹ Brå, (2021), *Dödligt skjutvapenvåld i Sverige och andra europeiska länder*, s. 63 ff.

³² Uppgifter hämtade från Polismyndighetens webbplats (den 31 mars 2022).

koppling till gängkriminalitet rörde det sig under våren 2022 om drygt 570 personer, att jämföra med omkring 330 år 2017. Att allt fler personer med koppling till gängkriminalitet är intagna i häkten och anstalter skulle enligt Trygghetsberedningen i sin tur kunna vara en bidragande orsak till att yngre, mer oerfarna kriminella tar plats i de kriminella miljöerna. Enligt våra samtal med företrädare för SiS ser man även på de särskilda ungdomshemmen en ökning av barn med koppling till gängkriminalitet. Båda myndigheterna beskriver ett tuffare klimat på avdelningarna, att våldet mot personalen har blivit grövre och att fler klienter än tidigare öppet uppger tillhörighet till ett givet kriminellt nätverk. Vidare har det framkommit i våra samtal med representanter från myndigheterna att våldet bland klienter är mer instrumentellt än tidigare och att klienter oftare uppvisar en likgiltighet inför det våld som de utsätter andra för. Enligt Trygghetsberedningen innebär en sådan likgiltighet stora utmaningar avseende de verktyg som är tänkta att motverka allvarlig brottslighet, oavsett om det handlar om avskräckning via brottspåföljder eller om ett förändringsarbete med kriminellt aktiva personer. Om likgiltigheten inför våldsanvändning även blir vanligt bland barn som befinner sig i processen att involveras i kriminalitet förstärks dessa utmaningar ytterligare.

I en studie om ungdomsrånens utveckling pekar Brå på att åtgärder för att förebygga dessa rån i socialt utsatta områden behöver länkas till den totala gängbrottsligheten.³³ Totalt sett har de anmälda ungdomsrånen i åldersgruppen 15–20 ökat från omkring 300 rån år 2013 till drygt 850 år 2020. Mellan 2015 och 2019 har andelen flickor och unga kvinnor bland misstänkta för rån fördubblats, från 4 till 8 procent. Brå har även sett mer än en fördubbling av andelen pojkar som uppger att de utsatts för rån, från 3 procent 2013 till 6 procent 2020. Andelen rånutsatta flickor och unga kvinnor har legat stabilt på omkring 1 procent sedan 2013. Merparten av dem som misstänks för ungdomsrån är pojkar och unga män i åldern 15–20 med utländsk bakgrund och som bor i socioekonomiskt utsatta områden. Sett ur ett längre perspektiv var nivån av ungdomsrån på en relativt hög nivå 2008–2010, följt av en lägre nivå under åren 2013–2016. Därefter ökade de anmälda ungdomsrånen kraftigt till en högre nivå

³³ Brå, (2021), *Ungdomsrån – En kartläggning av nuläge och utveckling*.

under 2018–2020.³⁴ De flesta av dessa rån sker i storstadskommuner och där är även nivån av rån högre sett till antalet invånare. Ökningen sett till antalet invånare har däremot varit kraftigare i mindre städer/tätorter och landsbygdskommuner. En mindre andel av ungdomsrånen genomförs med skjutvapen. Jämförs åren 2008 och 2019 har andelen dock ökat från 3 till 4 procent. Andelen var som högst, 7 procent, år 2014. Sett till antalet har rån med skjutvapen ökat från 30 år 2008 till 98 år 2020.

Svårt att få en heltäckande bild av brottslighet bland barn under 15 år

Det går inte att följa brottsutvecklingen bland barn under 15 år i den kriminalstatistik som Brå sammanställer. De av Brås rapporter som särskilt behandlar brottslighet bland barn under 15 år täcker endast perioden fram till 2012.³⁵ Polismyndigheten (Polisregion Mitt) har tagit fram en rapport om våldsbrott bland barn under 15 år.³⁶ Underlaget, som bl.a. redogör för antalet personer under 15 år som har varit misstänkta för brott under perioden 2016–2019, visar att det har skett en ökning av hot- och våldsbrottsmisstänkta pojkar och flickor. Sett i hela landet har antalet anmälningar där barn i åldern 7–14 år som misstänkts för misshandel ökat; bland flickor från 747 år 2016 till 1184 år 2019 och bland pojkar från 1808 år 2016 till 2 679 år 2019. I rapporten görs även en genomgång av knappt 600 anmälda våldsbrott där den misstänkte var under 15 år. Av denna framgår att 54 procent av brotten hade skett i skolmiljö och 31 procent i offentlig miljö, samt att barnet som misstänkts i 56 procent av samtliga ärenden varit skolbekant med den som utsatts.

³⁴ För perioderna som nämns var nivån av ungdomsrån i förhållande till 100 000 invånare under åren 2008–2010 cirka 80–90, åren 2013–2016 cirka 60 samt 2018–2020 cirka 100–115. Under 2020 var nivån i storstäder/storstadsnära kommuner cirka 140 och i mindre städer/tätorter och landsbygdskommuner cirka 40.

³⁵ Brå, (2014), *Brott begångna av barn*.

³⁶ Polisregion Mitt, (2020), *Personer under 15 år misstänkta för brott – fokus på våldsbrott*.

3.1.2 De mest brottsaktiva barnen

Kunskap om vilka brott som begås i ung ålder och vilka omständigheter som är vanligt förekommande bland de mest brottsbelastade ungdomarna, är viktig för hur det brottsförebyggande arbetet ska utformas. En grund för bedömningen är de strategiska brotten, dvs. de brott som är förknippade med en ökad risk att förövaren senare blir en högaktiv lagöverträdare. Brott som tydligast predicerar en fortsatt brottslighet är rån bland pojkar och våld eller hot mot tjänsteman bland flickor.³⁷ Risken att bli en högaktiv lagöverträdare ökar med en tidig brottsdebut, särskilt i dessa brott, oavsett kön.

Skillnaderna mellan pojkar och flickor är allmänt stora

Av samtliga barn mellan 15–17 år som debutlagfördes under åren 2010–2014, drygt 37 000, var 29 procent flickor och 71 procent pojkar. Andelen av dessa som blev högaktiva lagöverträdare skiljer sig kraftigt åt; 4 procent av de debutlagförda pojkarna jämfört med mindre än en halv procent av flickorna.³⁸ Även när det gäller ungdomsrån ser man skillnader mellan pojkar och flickor.³⁹ Vid ett typiskt ungdomsrån är det oftast två eller flera pojkar som rånar andra pojkar, där motiven ofta är pengar, spänning, status och konflikter. I de fall där enbart flickor är delaktiga i rån är målsägandena i nio av tio fall andra flickor. Jämfört med pojkarna är det vanligare bland flickor att förövare och målsägare känner varandra och att det finns en bakomliggande konflikt sedan tidigare. Det är vanligare med våldsinslag i de rån som flickorna utför, där fyra av fem ärenden innehåller våld jämfört med tre av fem hos pojkarna. Utmärkande för de rån där enbart flickor är förövare är också att de oftare innehåller makt- och förnedringsinslag.

³⁷ Brå, (2021), *Strategiska brott bland ungdomar på 2010-talet*.

³⁸ Ibid.

³⁹ Brå, (2021), *Ungdomsrån – En kartläggning av nuläge och utveckling*.

Flera riskfaktorer för brottslighet och involvering i gängkriminalitet

Det finns flera riskfaktorer förknippade med att barn involveras i mer allvarlig kriminalitet, både på individuell och strukturell nivå. I gruppen av högaktiva unga lagöverträdare ser man liknande faktorer som de som gäller för normbrytande beteende generellt. Det är t.ex. vanligt att under uppväxten ha haft svårigheter i skolan och att ha utvecklat ett narkotikabruk. Gruppen av unga högaktiva lagöverträdare är, oavsett kön, ofta kända av socialtjänsten före 15 års ålder.⁴⁰ Även de personer som dras in i gängkriminalitet har ofta vuxit upp med narkotikabruk och kriminalitet i sin hemmiljö samt haft problematiska relationer till både familj och skola.⁴¹ Riskfaktorer hos föräldrar, t.ex. arbetslöshet eller psykisk ohälsa, kan ha en negativ inverkan på föräldrarnas förmåga att ge barnet stöd och vägledning. Om föräldrarnas relation präglas av konflikter och våld och om barnet på grund av detta försummas eller bevittnar våld kan det innebära att barnet får egna svårigheter och uppvisar olika beteendeproblem.⁴² Vidare är psykisk ohälsa och neuropsykiatriska funktionsnedsättningar vanligt, t.ex. bland de barn och unga som placeras inom SiS, där sju av tio har minst en fastställd psykiatrisk diagnos.⁴³

Problemen med kriminella nätverk är ofta kopplade till utsatta områden där kriminella har stort inflytande, se avsnitt 3.2.1. Situationen för de barn som växer upp i dessa miljöer präglas av flera riskfaktorer även på mer strukturell nivå. Det kan handla om faktorer som utanförskap, segregationens negativa konsekvenser och upplevelser av diskriminering samt fattigdom. Även omständigheter såsom bostadsområdets fysiska miljö och trångboddhet kan påverka, t.ex. genom att barn tillbringar sin lediga tid ute i området, i en offentlig miljö som de delar med kriminella.⁴⁴

Trygghetsberedningen konstaterar att det finns flera faktorer av betydelse för att barn dras in i gängkriminalitet som rör individen, dess sociala omgivning och närområdet. Det finns också likheter mellan att involveras i gängkriminalitet och rekrytering och radikalisering

⁴⁰ Brå, (2021), *Strategiska brott bland ungdomar på 2010-talet*.

⁴¹ Brå, (2019), *Skjutningar i kriminella miljöer*; Kriminalvården, (2019), *Vägen ut ur gänget*.

⁴² Andershed, A-K. och Andershed, H. (2019), *Risk- och skyddsfaktorer för normbrytande beteende bland unga: Att använda teori och forskning i praktiken*.

⁴³ SiS, (2021), *Årsredovisning 2021*; Socialstyrelsen, (2019), *Vård för barn och unga i HVB utifrån deras samlade behov*.

⁴⁴ *Skärpta straff för brott i kriminella nätverk*, SOU 2021:68, s. 89–90.

av unga till våldsbejakande extremism, bl.a. när det gäller demografisk bakgrund.⁴⁵ Detta innebär att de allmänt brottspreventiva åtgärderna mot rekrytering av barn och unga till gängkriminalitet bedöms kunna ha positiv effekt också på rekrytering och radikalisering till våldsbejakande extremistmiljöer och att det finns synergieffekter av att dra lärdom av forskning och utveckling inom dessa olika områden.

3.1.3 Utsatthet för brott bland barn

Att barn och unga är en mer brottsutsatt grupp än andra åldersgrupper framgår av Trygghetsberedningens första delbetänkande.⁴⁶ I Brås senaste kartläggning av brottsutsatthet från 2021 framkom att utsattheten för brott är högre i yngre åldersgrupper jämfört med äldre.⁴⁷ Utsatthet för brott mot enskild person var sammantaget 20 procent för samtliga åldersgrupper i undersökningen för 2021, jämfört med 34 procent för gruppen 16–19 år.

Brå har i sin senaste skolundersökning om brott och utsatthet visat på en mycket hög självrapporterad brottsutsatthet bland elever i årskurs nio.⁴⁸ Hälften av de tillfrågade eleverna (48 procent) uppgav att de utsatts för stöld, misshandel, hot, rån eller sexualbrott. Utsattheten är ungefär lika hög för flickor och pojkar och stöldbrott är vanligast att utsättas för oavsett kön, följt av sexualbrott bland flickor respektive misshandel bland pojkar. Vid diskussioner om barns utsatthet för brott framstår skolan som en viktig arena, inte minst mot bakgrund av att skolan/skolgården enligt eleverna är den vanligaste brottsplatsen vid misshandel. Den vanligaste brottsplatsen vid hot är internet/sociala medier, för mer information och bakgrund om kränkningar och hot via internet, se kapitel 4. Mellan 2015 och 2019 har andelen av elever som utsatts för lindrig misshandel i skolmiljö ökat från 38 till 47 procent bland flickor och från 58 till 65 procent bland pojkar.

Att bli utsatt för brott som barn kan enligt Brå vara traumatiserande, och rädslan för att utsättas igen kan leda till att barn håller sig borta från skolan eller andra platser och vissa personer. Det gäller

⁴⁵ Institutet för framtidsstudier, (2018), *Våldsbejakande extremism och organiserad brottslighet i Sverige*, forskningsrapport 2018/4.

⁴⁶ *Vägar till ett tryggare samhälle*, SOU 2021:85.

⁴⁷ Brå, (2021), *Nationella trygghetsundersökningen 2022*.

⁴⁸ Brå, (2020), *Skolundersökning om brott 2019*.

även dem som inte varit med om brottsutsatthet men som oroar sig för att utsättas för brott. Av dem som uppger en utsatthet för miss-handel under 2019 uppger 64 procent av flickor och 78 procent av pojkar att den har lett till någon konsekvens för det egna beteendet, antingen att de har undvikit platser eller personer, stannat hemma kvällstid eller hållit sig borta från skolan en hel dag. Bland dem som utsatts för hot uppger 27 procent av flickorna och 20 procent av pojkarna att de hållit sig borta från skolan en hel dag under 2019. Detta kan jämföras med att 4,4 procent av flickorna och 2,8 procent av pojkarna som inte varit brottsutsatta har hållit sig borta från skolan. En övergripande trend är att konsekvenserna av brottsutsatthet har ökat för både flickor och pojkar sedan 2015, oaktat vilken brotts-händelse som de varit utsatta för.

3.2 Barn som involveras i gängkriminalitet

Flera rapporter och många av de redogörelser som Trygghetsberedningen tagit del av vid sina möten visar att barn och unga involveras på olika sätt i gängkriminalitet. Det behöver inte handla om någon formell rekrytering utan i stället består processen ofta av en kombination av dels olika riskfaktorer hos den unge, dels närhet till kriminalitet i det egna bostadsområdet och i form av vänner, anhöriga och andra förebilder som är kriminella.⁴⁹ Problemet är särskilt påtagligt för barn och unga som växer upp i utsatta områden där kriminella har stort inflytande.⁵⁰

Som nämnts ovan är även kopplingen till extremismmiljöerna en viktig faktor i sammanhanget. Enligt Brå sker det i allmänhet inte någon direkt eller systematisk rekrytering av personer till dessa typer av nätverk.⁵¹ När det gäller förorts- och stadsdelsbaserade grupper sker det många gånger en gradvis involvering i kriminalitet. För barn som bor i ett område med många riskfaktorer och varje dag befinner sig i en miljö med kriminellt aktiva personer i närheten, blir brottslighet lätt en naturlig del av livet. För en del barn framstår etablerade kriminella i området som förebilder, vilket kan ge en bild av att brottslighet är lönsamt, ger status och individuell framgång. En rekryter-

⁴⁹ Skärpta straff för brott i kriminella nätverk, SOU 2021:68; Vistelseförbud för barn, Ds 2022:12.

⁵⁰ Brå, (2016), *Kriminella nätverk och grupperingar*; Brå, (2018), *Relationen till rättsväsendet i socialt utsatta områden*; Brå, (2019), *Skjutningar i kriminella miljöer*.

⁵¹ Brå, (2016), *Kriminella nätverk och grupperingar*.

ingsprocess kan även ske stegvis genom att barn mot ersättning får utföra mindre tjänster, som att förflytta narkotika och andra paket eller att hålla vakt.

En av mina småbröder är i åldern där de rekryterar för att sälja. De bjuder på en pizza, ger en 100 lapp. Varje gång han är i skolan frågar jag om jag ska swisha pengar, kollar vad som händer, kollar var han är. Man mår inte psykiskt bra. Jag har många vänner som behöver fly från orten för att det inte funkar längre, man kan inte längre lämna gänget.⁵²

Brå lyfter också fram att pojkar i socialt utsatta områden riskerar att involveras i kriminalitet utan att äldre och etablerade kriminella behöver ägna sig åt en egentlig rekrytering.⁵³ De unga som involveras kan, av egen vilja eller p.g.a. press från den kriminella miljön, utföra riskfyllda uppdrag. Det har beskrivits hur etablerade kriminella utnyttjar att yngre personer av olika skäl, exempelvis på grund av att de på grund av sin ålder inte kan straffas eller får reducerat straff, att de kräver lägre ersättning än något äldre personer eller att de inte är kända för polisen och därmed lättare kan undvika upptäckt. Det finns en risk för att när unga väl involverats så kan hot om våld förekomma som gör att de i praktiken inte tillåts upphöra med brott. Ett exempel på en sårbar och utsatt grupp som saknar ett tryggt socialt sammanhang och som riskerar att involveras i kriminalitet är ensamkommande barn och unga.⁵⁴ Det förekommer även exempel i det s.k. Encrochat-materialet på hur unga personer tar på sig att utföra morduppdrag utan motkrav eller krav på ekonomisk ersättning i syfte att visa sig pålitliga och för att avancera i den kriminella miljön.⁵⁵

I fråga om familje- och släktbaserade nätverk beskriver Brå att grunden till sammanhållningen är gemensamma familje- och släkttraditioner men att det oftast inte rör sig om en kärnfamilj eller nära släktingar.⁵⁶ Det kan dock handla om att gruppens kärna är släkt eller har barndomsrelationer och att den omges av en yttre grupp av yngre brottsaktiva personer, som inte behöver ha samma etniska bakgrund som den inre gruppen. Enligt personer Brå har intervjuat är det vanligt att personer från den yngre yttre gruppen rekryteras för att utföra särskilt riskfyllda uppgifter. För barn som föds in i och växer upp i

⁵² Flickaplattformen, (2021), Flickaråd Nationell kris, det dödliga våldet 2021, s. 36.

⁵³ Brå, (2019), *Skjutningar i kriminella miljöer*.

⁵⁴ *Skärpta straff för brott i kriminella nätverk*, SOU 2021:68, s. 89–95.

⁵⁵ Polismyndigheten, (2021), *Lärdomar av Encrochat*, s. 14.

⁵⁶ Brå, (2016), *Kriminella nätverk och grupperingar*, s. 52–53, 58–59.

familje- och släktbaserade kriminella nätverk eller i nära anslutning till dem behöver steget in i kriminalitet alltså inte vara särskilt långt.

De kriminella nätverkens dragningskraft

I olika delar av kapitlet beskrivs faktorer som ökar risken för att unga involveras i gängkriminalitet. I avsnitt 3.1.3 beskrivs t.ex. att de mest belastade unga lagöverträdarna som regel har tidigare skolproblem och narkotikabruk. En annan viktig aspekt är det faktum att det i de utsatta områdena finns en koncentration av olika problem vilket gör att barn och unga i dessa områden löper en högre risk att involveras i kriminella miljöer, se avsnitt 3.2.1.

Forskning visar att personer som ingår i kriminella gäng oftare har färre prosociala relationer än andra samt erfarenheter av en otrygg hemmiljö.⁵⁷ Sådana faktorer kan förklara den lockelse gängen kan erbjuda i form av en alternativ och kompensatorisk arena när andra legitima framtidsutsikter uppfattas som avlägsna. I linje med detta har man i forskningen ansett att den kriminella miljön är identitets-skapande och öppnar för en fritid, kamratskap och andra omständigheter som fattas den unge. Kriminella gäng har därför beskrivits i termer av att de kan erbjuda en alternativ arena eller väg för att uppnå respekt, tillhörighet och framgång för de unga (män) som upplever en brist på andra, legitima alternativ.

Bodde hemma hos morsan. Mamma är sjuk, pappa jobbar arton timmar för att vi ska kunna tjäna ihop dom här pengarna för att vi ska ha det bra hemma, vi ska ha mat på bordet. Vi var flera bröder, systrar som bodde hemma. Kom in i det här [kriminalitet] i sextonårsåldern, började se upp till dom andra. Du vet, klockor, kedjor, pengar, tjejer, som alla andra.⁵⁸

En annan aspekt som lyfts fram i intervjuer med gängkriminella är de destruktiva maskulinitetsnormer som präglar den kriminella miljön.⁵⁹ Det kan dels handla om misogynia uppfattningar, där kvinnor anses svaga, underordnade eller betraktas som ett attribut att visa upp för andra, dels om att värden som tuffhet, hårdhet, ära och rykte förespråkas. För de vars rykte blir ifrågasatt kan skjutvapenvåld vara ett medel med vilket de kan försvara sig själva och sin position i den

⁵⁷ Kriminalvården, (2019), *Vägen ut ur gänget*.

⁵⁸ Brå, (2019), *Skjutningar i kriminella miljöer*, s. 25.

⁵⁹ Kriminalvården, (2019), *Vägen ut ur gänget*, s. 41, Brottsförebyggande rådet, (2019), *Skjutningar i kriminella miljöer*, s. 30.

kriminella miljön. Den bild som ges i intervjuer visar att tillvaron i kriminella miljöer är både våldsam och riskfylld.

Enligt det europeiska nätverket för brottsprevention EUCPN är det vanligt att personer i den gängkriminella miljön aktivt använder krypterade nätverkstjänster och sociala medier i syfte att organisera brottslig aktivitet och vara synliga gentemot andra kriminella grupperingar. I Sverige har tillgängliggörandet av kommunikation mellan kriminella aktörer genom den krypterade tjänsten Encrochat visat bl.a. att den använts för att beställa mord samt smuggla och distribuera narkotika.⁶⁰ Enligt en rapport från EUCPN är det huvudsakliga syftet med synlighet på sociala medier att glorifiera gängtillvaron och framhäva det skrämsekapital gruppen besitter, se även avsnitt 3.1.1.⁶¹ Enligt EUCPN finns det endast svagt stöd för att barn och unga rekryteras till gäng genom dessa kanaler, däremot kan en ökad användning av sociala medier och krypterade tjänster innebära färre fysiska möten mellan gängmedlemmar, vilket i sin tur kan göra det svårare att nå unga etablerade gängkriminella genom traditionell fysisk fältverksamhet.

Polismyndigheten beskriver att vägarna in i gängkriminalitet, särskilt för pojkar, ofta kan gå via enskilda personer i närmiljön som dessa pojkar ser upp till.⁶² Samma bild ges i de intervjuer med representanter från socialtjänsten som genomförts inom ramen för utredningen Vistelseförbud för barn.⁶³ Socialtjänsten lyfter fram att det är i den egna boendemiljön barn kommer i kontakt med kriminalitet och blir upplockade av äldre kriminella aktörer. Kriminaliteten normaliseras och barnens väg in i brottslighet sker successivt utan en tydlig startpunkt, varken för barnet eller för omgivningen. Den kriminalitet som finns i det egna bostadsområdet kan därmed bidra till en negativ utveckling i de fall andra framtidsutsikter framstår som avlägsna för barn som växer upp där.⁶⁴ Den kriminella miljön kan för barn te sig som en yrkesbana bortom den reguljära arbetsmarknaden med möjligheter till framgång, status och ekonomisk vinning. Individer med en stark koppling till arbetslivet tenderar ofta att lämna det utsatta området. Detta innebär att risken ökar att barn

⁶⁰ Polismyndigheten, (2021), *Lärdomar av Encrochat*.

⁶¹ EUCPN, (2022), *Toolbox on Street Gang Prevention*, s. 20–23

⁶² Polismyndigheten, (2017), *Polisens rapport om allvarlig och organiserad brottslighet 2017*, s. 6–7.

⁶³ *Vistelseförbud för barn*, Ds 2022:12.

⁶⁴ Brå, (2018), *Utvecklingen i socialt utsatta områden i urban miljö 2006–2017*.

får en ofullständig bild av vilka vägar till framgång och status, utöver den kriminella banan, som finns tillgängliga.

3.2.1 Särskilt om utsatta områden och gängkriminalitet

Som har framgått i Trygghetsberedningens första delbetänkande liksom i andra utredningar och i myndighetsrapporter är gängkriminaliteten främst knuten till de områden som Polismyndigheten benämner som utsatta. Dessa områden präglas av låg socioekonomisk status, kriminell påverkan på lokalsamhället och en allmän obenägenhet att delta i rättsprocessen. Det förekommer ofta narkotikaförsäljning, skjutvapenvåld och sprängningar och parallella samhällsstrukturer.⁶⁵

Sedan 2015 har Polismyndigheten i flera rapporter redogjort för vilken inverkan gängkriminaliteten har på närområdet. I den senaste rapporten från 2021 beskrivs en något försämrad situation jämfört med 2017 i vissa av dessa områden. Problem som är kopplade till den kriminella organiseringen och dess effekter bedöms ha ökat något. Det totala antalet utsatta områden har från föregående bedömning ökat från 60 till 61 och är nu lika många som vid bedömningen 2017.⁶⁶

Det är inte bara skjutningarna som har en högre koncentration i de utsatta områdena. En femtedel av landets anmälda brott gällande skadegörelse genom brand i motorfordon sker här. Det är även, jämfört med riket i övrigt, mer vanligt förekommande med hot och övergrepp i rättsak, något som också ingår i definitionen av ett utsatt område. Genomgången av Encrochat-materialet indikerar att personer från de 60 områden som bedömdes som utsatta 2019 har en större delaktighet (13 procent) i den organiserade brottsligheten på Encrochat än vad som kan förväntas vid en enkel jämförelse med befolkningens mängden (5 procent). Graden av delaktighet ökar också med graden av bedömd utsatthet.⁶⁷

Omständigheterna är också allvarligare i utsatta områden jämfört med övriga landet sett till både strategiska brott och ungdomsrån. I utsatta områden finns en dubbelt så hög andel högaktiva lagöverträdare inom gruppen lagförda pojkar jämfört med resten av landet. En motsvarande jämförelse kan inte göras avseende flickorna p.g.a.

⁶⁵ Brå, (2021), *Dödligt skjutvapenvåld i Sverige och andra europeiska länder*; Polismyndigheten, (2021), *Myndighetsgemensam bild: organiserad brottslighet 2021*.

⁶⁶ Polismyndigheten, (2021), *Lägesbild över utsatta områden*.

⁶⁷ Ibid.

att de inte i lika stor utsträckning är involverade i denna typ av brott.⁶⁸ Gällande ungdomsrån finns det en överrepresentation av misstänkta ungdomar i socialt utsatta områden.⁶⁹

Problematiken med kriminell påverkan på lokalsamhällen är starkt förknippad med demografiska och socioekonomiska förhållanden. Polismyndigheten har tillsammans med Malmö och Lunds universitet utvecklat en strategisk karta för att identifiera och bedöma boendemiljöer med olika livsvillkor.⁷⁰ Denna visar att det finns en hög samstämmighet mellan sämre livsvillkor, stora barngrupper och hög brottslighet.

Tystnadskultur och tillitsbrist lyfts som problem i socialt utsatta områden

Att gängkriminaliteten har en inverkan på lokalsamhället kan handla om att den bidrar till en tystnadskultur hos de boende och hos dem som arbetar i området. Tystnadskulturer yttrar sig enligt Polismyndigheten bl.a. i en lägre anmälningsbenägenhet och en ovilja att medverka i rättsprocesser, vilket försvårar för polisen att förebygga och utreda brott.⁷¹ I undersökningar framkommer stora skillnader mellan områden när det gäller huruvida boende känner tillit till andra människor i samma område.⁷² Boende i områden med socioekonomiska utmaningar har 23 procentenheter lägre tillit gentemot andra människor i det egna området jämfört med riksnivån.

Aktörer som verkar i utsatta områden och som Brå intervjuat – socialarbetare, kommunala förebyggare, ideella aktörer, poliser, åklagare samt brottsoffer och vittnen – beskriver att boende i tidig ålder lär sig att vara tysta gentemot rättsväsendet och att detta kan betraktas som en överlevnadsstrategi för att undvika hot och trakasserier.⁷³

Jag vill känna trygghet hemma men [det] har skett flera brott i min port. Jag bor på våning två och mitt i natten hörde jag och min mamma två höga röster som diskuterade i trapphuset, men vi trodde det var grannarna som pratat högt bara. Men sen fick vi veta dagen efter att det hade varit poliser i huset för att det hade skett en våldtäkt i källaren och var

⁶⁸ Polismyndigheten, (2021), *Lägesbild över utsatta områden*.

⁶⁹ Brå, (2021), *Ungdomsrån – En kartläggning av nuläge och utveckling*.

⁷⁰ Polismyndigheten, (2021), *Lägesbild över utsatta områden*, s. 9.

⁷¹ Ibid.

⁷² Delegationen mot segregation, (2020), *En demokrati för alla?*, s. 87–89.

⁷³ Brå, (2019), *Tystnadskulturer: En studie om tystnad mot rättsväsendet*.

antagligen därför vi hört höga röster. Vi sa liksom inget för vi förstod inte vad det var som hände just då det, men jag visste vem kvinnan var.⁷⁴

Att det finns en rädsla för att gärningspersoner i området ska få reda på om en person anmäler eller vittnar om brott beskrivs även av de professionella som arbetar i området.⁷⁵ Bristande tillit gentemot myndigheter kan komma till uttryck genom desinformation kring socialtjänstens arbete, exempelvis rykten om att barn omhändertas alltför lättvindigt eller på felaktiga grunder. Gärningspersoner skapar ofta lojalitet hos yngre personer genom att uppträda vänligt, bjuda på småsaker och liknande. Tystnadskulturer präglar även de kriminella nätverken, där avsteg från tystnad gentemot rättsväsendet kan innebära fysiska eller psykiska repressalier från andra kriminella. Det förekommer även att yngre personer med koppling till gängkriminalitet tar på sig ett brott för att skydda medgärningspersoner. Tystnadskulturen i kriminella nätverk regleras därmed internt genom mer eller mindre uttalade hot och bestraffningar, och lojalitet i form av att tystnad belönas.

I Polismyndighetens rapport om Encrochat-materialet förekommer även flera beskrivningar av att kriminella aktörer, även utanför socialt utsatta områden, utövar otillåten påverkan exempelvis i form av trakasserier, hot och våld mot politiker, offentliganställda och företrädare för media.⁷⁶ I Trygghetsberedningens första delbetänkande beskrevs också att brottslighet och otrygghet i utsatta områden har en inverkan på näringslivet, exempelvis genom att näringsidkare undviker att etablera sig där samt kan ha svårigheter att rekrytera personal mot bakgrund av hot och påtryckningar.⁷⁷

Trygghetsberedningens samtal med andra experter än Polismyndigheten bekräftar beskrivningen ovan, bl.a. har Kriminalvården i våra samtal vittnat om en växande grupp av intagna med koppling till gängkriminalitet och som i större utsträckning än tidigare använder sig av otillåten påverkan genom hot och våld mot verksamhetens personal. Våld, hot och trakasserier mot offentliganställda har även uppmärksamrats i förhållande till socialtjänsten.⁷⁸ Problematiken kring otillåten påverkan gentemot myndighetspersoner har lyfts fram

⁷⁴ Flickaplattformen, (2021), *Flickaråd Nationell kris, det dödliga våldet 2021*, s. 47.

⁷⁵ Brå, (2019), *Tystnadskulturer: En studie om tystnad mot rättsväsendet*.

⁷⁶ Polismyndigheten, (2021), *Lärdomar av Encrochat*, s. 30.

⁷⁷ Vagar till ett tryggare samhälle, SOU 2021:85, s. 50–52.

⁷⁸ Visions, (2021), "Har du familj ...?" – En rapport om utsatthet för hot, personangrepp och våld i socialt arbete.

av Brå i en rapport från 2016 där det framgår att upplevelsen av otilllåten påverkan har ökat över tid, sedan den tidigare studien 2005.⁷⁹ Försök att påverka tjänstemän att fatta felaktiga beslut eller att avstå från att ingripa eller genomföra kontroller kan få stora konsekvenser för samhället, inte minst för barn och unga. Om en tjänsteman agerar på något annat sätt än som föreskrivs i författning hotas såväl grundläggande principer om likabehandling och rättssäkerhet som effektiviteten i den offentliga verksamheten.

Barns egna upplevelser av att växa upp i en miljö med våld och otrygghet

Barn som växer upp i utsatta områden med mycket våld och kriminalitet beskriver själva en stor otrygghet och bristande tilltro till samhället. Man saknar ett erkännande från samhället om de problem man upplever i förorten och vill att barn och unga i högre utsträckning ska involveras i arbetet.

I Barnombudsmannens årsrapport för 2018 berättar barn som växer upp i utsatta kommuner och förorter om utanförskap och bristande tilltro till vuxenvärlden och till framtiden.⁸⁰ Barnen berättar att utanförskapet handlar om att inte känna att man kan förverkliga sina framtidsplaner utan att först behöva flytta från området man bor i och att vuxna i deras närområde har låga förväntningar på barnens förmågor. Ett uttryck för detta är att vart femte barn man frågat i årskurs 5, och var tredje pojke, tror att det kommer bli ganska eller väldigt svårt att hitta ett jobb i framtiden. I årskurs 8 tror nästan vart tredje barn att de kommer ha svårigheter att hitta ett jobb.

Samtidigt som många barn trivs där de bor berättar de om en vardag kantad av våld och kriminalitet. Barnen beskriver att den otrygghet de känner är kopplad till våld och kriminalitet i området de bor, och att de genom sin omgivning får se och höra om narkotikaförsäljning, bilbränder, kniv- och skjutvapenvåld som skett i närheten. Många barn upplever våld i förskolan och skolan, de arenor där barnen tillbringar mycket av sin tid och där de har sina vänner. Barnen beskriver också en skola där det är svårt att få studiero och som innehåller våld, stök och otrygghet. Enligt rapporten är fritid viktigt för nästan alla barn som svarat på Barnombudsmannens enkät. Det

⁷⁹ Brå, (2016), *Otillåten påverkan mot myndighetspersoner*.

⁸⁰ Barnombudsmannen, (2018), *Utanförskap, våld och kärlek till orten*.

handlar om allt från att idrotta, umgås med vänner, göra läxor, besöka fritidsgården eller vara aktiv i föreningar. Medan nio av tio barn ser fritiden som viktig uppger fyra av tio att de inte har råd att delta i de saker som kompisarna gör på fritiden.

Flickaplattformen, som är en medlemsförening och ett nätverk för aktörer som verkar för flickors rättigheter, har tagit fram en rapport som lyfter flickors perspektiv inom ramen för det dödliga våldet.⁸¹ Här beskrivs flickors tankar kring varför vissa dras in i gängkriminaliteten och inte andra. En beskriver det så här:

Majoriteten av tjejer är målinriktade och karriärinriktade, det är inte killar. Har man inget mål för framtiden har man lätt att hamna i kriminalitet. Hamnar du i det kommer du inte komma ut ur det igen. De grabbarna är så djupt inne i destruktivitet – i just den stunden så tänker man inte på hur mina syskon mår, hur mina föräldrar mår. Så länge man vinner respekt, makt, pengar så kommer man fortsätta på det.

Våldets bakomliggande faktorer betonas också, såsom fattigdom, segregation, utanförskap, strukturell rasism, skolor utan resurser, föräldrar utan stöd, glamourisering av våld och droger och maskulinitetsnormer.

I rapporten får flickorna även beskriva vad man tror skulle bidra till att förebygga våldet. Skolan beskrivs som en av de viktigaste skyddsfaktorerna. Integrationsfrämjande insatser, stöd till föräldrar och mötesplatser för unga lyfts också upp. Flickorna vill att det positiva med området och de förebilder och föredömen som finns där ska belysas i högre utsträckning. Flickorna beskriver också att man saknar ett erkännande från samhället om de problem man upplever i förorten. En flicka beskriver detta så här:

Bara att erkänna att detta är en nationell kris tror jag skulle öka förtroendet. Bara den lilla grejen skulle göra att folk känner sig sedda. Att visa att detta är ett nationellt problem inte ett ”förortsproblem” skulle skapa mer förtroende, och visa att ”wow vi spelar också roll”. Våra problem är riktiga problem.

Sammanfattningsvis ges en bild i rapporten av att myndigheterna har misslyckats i sitt förebyggande arbete och att resurser och hjälp inte är tillgängliga under eller efter våldshändelser. De insatser som vidtas från samhället når inte fram. Ett mer tvärsektoriellt samarbete mellan gräsrotsorganisationer som verkar i området och myndigheter efter-

⁸¹ Flickaplattformen, (2021), *Flickaråd: Nationell kris, det dödliga våldet*.

frågas. Framför allt pekats relationen till socialtjänst, polis och vården ut som särskilt problematisk, där ett långsiktigt förändringsarbete behövs om dessa myndigheter ska kunna fylla sin funktion.

Denna bild bekräftas av de unga och representanter från civilsamhället som arbetar direkt med barn och unga, som Trygghetsberedningen har träffat. Även dessa beskriver en vardag där våld och kriminalitet finns i närheten. Man har nära och kära som dödats genom detta våld. Barnen känner ofta rädsla när de ska gå till och från skolan och upplever inte att deras område prioriteras. Man beskriver att en kollektiv sorg har etablerats i dessa områden och upplever ett stort trauma och utanförskap. Insatser och stöd behöver utgå ifrån det trauma det innebär att leva och växa upp i denna miljö. Samhällsaktörer behöver lyssna mer på unga. Även om man får insatser från samhället så blir dessa sällan långsiktiga. Man upplever att tjänstemän är dåliga på att bygga förtroende och jobba långsiktigt. De tar initiativ och försvinner sedan. Det finns ett stort önskemål om att barn och unga i högre grad ska lyssnas på och involveras i utvecklingsarbetet.

4 Våld i barns och ungas nära relationer

Att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor, liksom våld inom familjer och andra nära relationer, är en angelägen kriminalpolitisk utmaning bl.a. mot bakgrund av de långvariga konsekvenser det kan innebära att uppleva våld på nära håll under uppväxten. Brå:s senaste mätning av antalet anmälda brott visar att dödligt våld mot kvinnor i närstående parrelation ökat något under 2021 jämfört med 2020.¹ Statistiken visar att mer behöver göras för att förebygga denna typ av brott.

Att mäns våld mot kvinnor ska upphöra är det sjätte delmålet i jämställdhetspolitiken, vars övergripande mål är att kvinnor och män ska ha samma makt att forma samhället och sitt eget liv.² Utifrån regeringens nationella strategi för åren 2017–2026 har flera initiativ tagits för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor. Flera myndigheter har sedan 2017 genom olika regeringsuppdrag arbetat för att förebygga och bekämpa våldet.³ Det åtgärdsprogram för åren 2021–2023 som regeringen lanserade 2021 inom ramen för den nationella strategin innehåller även den flera förebyggande insatser.⁴ Det gäller exempelvis att initiera åtgärder för att förbättra upptäckt av våld och på olika sätt utveckla indikatorer för att i större utsträckning kunna mäta omfattningen av våldet och hur effektiva genomförda insatser har varit.

I Statskontorets senaste granskning från 2021 av myndigheternas arbete med den nationella strategin är en av slutsatserna att det är svårt att få till ett verkningsfullt förebyggande arbete när det gäller

¹ Brå, (2022), *Anmälda brott 2021. Slutlig statistik*.

² Uppgifter hämtade från Jämställdhetsmyndighetens webbplats (den 8 mars 2022).

³ Socialdepartementet, *Makt, mål och myndighet – feministisk politik för en jämställd framtid*, Regeringens skrivelse 2016/17:10.

⁴ Arbetsmarknadsdepartementet, *Åtgärdsprogram för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor 2021–2023*, A2021/02397.

mäns våld mot kvinnor.⁵ Statskontoret menar att deras kartläggning har visat att det finns utmaningar när det gäller att skifta fokus från ett reaktivt till ett proaktivt perspektiv och att berörda myndigheter behöver samarbeta i ännu större utsträckning för att förebygga våldet. Förutom ökad samverkan lyfter Statskontoret även behovet av att kunskapskedjan mellan nationell, regional och lokal nivå måste fungera bättre. Regeringen och myndigheterna behöver t.ex. prioritera insatser som syftar till att yrkesverksamma inom framför allt kommuner och regioner praktiskt ska kunna använda de kunskaper som de nationella myndigheterna har uppnått. Statskontoret lyfter även fram att det fortfarande saknas kunskapsbaserade metoder och arbetsätt inom centrala delar av strategin.

Våld i barns och ungas nära relationer bidrar ofta till ökad psykisk ohälsa och olika typer av fysiska men, både på kort och lång sikt.⁶ Om samhället inte lyckas upptäcka, förebygga och bryta denna våldsproblematik tidigt finns en risk att barn fortsätter med samma beteende även som vuxna. Förutom att våldet orsakar lidande för den som är utsatt innebär våldet även ekonomiska kostnader för samhället. Enligt tidigare gjorda beräkningar uppgår dessa kostnader för mäns våld mot kvinnor till ungefär tre miljarder kronor per år (beräknat på 2011 års penningvärde).⁷ Ungefär hälften av de uppskattade samhällskostnaderna utgörs av förlorad livskvalitet och förlust av friska levnadsår. Utöver det utgörs cirka 10 procent av de totala uppskattade kostnaderna av ekonomiska produktionsförluster och cirka 15 procent är kostnader kopplade till rättsväsende och rättsprocesser. Kostnader relaterade till hälsa/ohälsa utgör strax under 10 procent.

Enligt Trygghetsberedningen behövs ett utökat och mer riktat fokus på barn och unga som befinner sig i en nära relation där våld förekommer. Det gäller de barn och unga som utövar våld, men även dem som är utsatta. Inriktningen för detta delbetänkande när det gäller att förebygga mäns våld mot kvinnor är tidiga insatser huvudsakligen för barn upp till 18 års ålder som utövar våld eller som utsätts för våld.

⁵ Statskontoret, (2021), *Mäns våld mot kvinnor – en analys av myndigheternas arbete med den nationella strategin*.

⁶ Överlien, C. (2018), Våld mellan ungdomar i nära relationer: Digitala medier och utövande av kontroll, *Socialvetenskaplig tidskrift*, 25, s. 67–86.

⁷ *Nationell strategi mot mäns våld mot kvinnor och hedersrelaterat våld och förtryck*, SOU2015:55, s. 107.

I detta kapitel redogörs för omfattningen och karaktären av våldet i nära relationer mellan barn och unga. I kapitlet beskrivs även olika beståndsdelar i det våld som förekommer. Utifrån den beskrivna problembilden och de riskfaktorer som ligger till grund för att barn eller unga utövar våld eller blir utsatta för våld görs en förmågeanalys med fokus på förmågan hos de huvudsakligen berörda aktörerna att förebygga våld i barns och ungas nära relationer.

4.1 Få studier som mäter våldets omfattning och utveckling över tid

Våld i barns och ungas nära relationer tar sig uttryck på olika sätt. Det kan inkludera fysiskt, psykiskt eller sexuellt våld och t.ex. gälla systematiska kränkningar och förödmjukelser, försök till inskränkningar i friheten, hot, trakasserier, misshandel eller sexuella övergrepp. Det är svårt att hitta studier som mäter omfattningen av våld i nära relationer mellan barn upp till 18 års ålder och som är jämförbara över tid. Det finns dock flera undersökningar och rapporter som fokuserar på olika delar av våldet. Undersökningar som rör barn som utsätts för våld av en jämnårig som de känner eller är bekant med eller en partner och hur de upplever våldet i dessa relationer är få. Eftersom det heller inte finns undersökningar som är jämförbara över tid är det även svårt att avgöra om våldet i dessa relationer har ökat eller minskat. Vid beskrivningen av våld i nära relationer mellan barn och unga är beredningen hänvisad till de befintliga undersökningarna som främst studerar åldersgrupper från 16 år.

Ett antal mer övergripande studier har dock genomförts i Sverige om benägenheten hos barn och unga att begå våldsbrott och att bli utsatta för våld. Trots att dessa har litet olika utgångspunkter går det att se tydliga könsskillnader.⁸ Undersökningar visar att flickor och pojkar är utsatta för våld i ungefär samma utsträckning, men de former av våld som flickor och pojkar utsätts för skiljer sig åt. Unga i åldern 15–24 år är den grupp i samhället som är mest utsatt för våld. Flickor och unga kvinnor utsätts oftare för psykiskt våld (exempelvis olika former av isolering, verbala kränkningar, känslomässig utpressning, skambeläggande) och sexuellt våld. Våldet utövas oftast i någons hem. Pojkar och unga män blir oftare utsatta för fysiskt våld

⁸ Uppgifter hämtade från Nationellt centrum för kvinnofrids webbplats (den 15 mars 2022).

och våldet äger oftast rum i offentliga miljöer. Även bland förövarna av våldet finns tydliga könsskillnader. Våld mot flickor eller unga kvinnor utövas främst av en förälder, partner eller före detta partner. Pojkar eller unga män utsätts oftast av en skolkamrat, kompis eller en okänd gärningsman.

I den s.k. skolundersökningen (årskurs 9) från 2019 som Brå har genomfört uppger 24 procent av eleverna att de har begått något våldsbrott 2019.⁹ Bland pojkarna är motsvarande andel nästan 28 procent. Bland pojkar minskade andelen något mellan 2017 och 2019 (från nästan 31 procent till nästan 28 procent), men var under 2019 åter på samma nivå som 2015. Det är enligt undersökningen vanligast att utsättas för våldshandlingar i skolan eller hemmet. Flickor (13 procent) utsätts för hot i ungefär lika stor utsträckning som pojkar (10 procent). Flickor (21 procent) utsätts för sexualbrott i större utsträckning än pojkar (6 procent) medan pojkar (23 procent) utsätts för misshandel i större utsträckning än flickor (15 procent).

4.2 Våldets olika beståndsdelar

Det våld som yttrar sig mellan barn och unga har olika dimensioner och tillvägagångsätt. I den nationella strategi som tagits fram för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor avses alla yttringar av fysiskt, psykiskt och sexuellt våld samt hot om våld som riktas mot kvinnor och flickor, dvs. problembilden är bredare än att avse endast våld mellan närstående.¹⁰ Strategins sjätte delmål omfattar även hedersrelaterat våld och förtryck. Mot bakgrund av att kvinnor och flickor utsätts för trakasserier och hot om våld på ett annat sätt än män och pojkar när de uttrycker sig på internet, ingår även trakasserier och hot om våld i sociala medier i det sjätte delmålet.

Beredningen har anammat denna mer omfattande definition när det gäller våld i barns och ungas nära relationer. Digitaliseringen ökar utsattheten och inriktningen att även undersöka sociala medier som arena knyter an till beredningens ambition att beakta hur digitaliseringen kan förändra brottsligheten och utsattheten för brott. Internet är i dag en påtaglig och naturlig del av barns liv. För barn utsatta för våld i nära relation kan det faktum att i stort sett alla

⁹ Brå, (2020), *Skolundersökningen om brott 2019*.

¹⁰ Socialdepartementet, *Makt, mål och myndighet – feministisk politik för en jämställd framtid*, Regeringens skrivelse 2016/17:10.

ständigt är uppkopplade ytterligare komplicera och försvåra utsattheten.¹¹ Digitala medier möjliggör och effektiviserar också våldsutövandet, t.ex. i syfte att skrämja, skada, övervaka och/eller isolera, och är ett verktyg för att utöva psykologiskt våld. Bilder kan exempelvis spridas mot ens vilja till en stor mängd användare av sociala medier och falska rykten kan spridas snabbt. Den digitala arenan har inte några geografiska eller tidsmässiga gränser vilket innebär att våld och kontroll ständigt är närvarande.¹²

4.2.1 Våld i barns och ungas nära relationer

Brå har under 2021 gjort en kartläggning av våldet i ungas parrelationer där det konstateras att unga tycks vara mer utsatta jämfört med vuxna. Det finns enligt Brå generella likheter i våldets karaktär hos unga och vuxna, bl.a. vad gäller formerna för våldet, dess konsekvenser och att den som utsätts blir utsatt för flera former av våld, t.ex. psykiskt, fysiskt och sexuellt våld.

Det finns dock flera faktorer som är ungdomsspecifika och som behöver tas i beaktande för att kunna förebygga denna typ av brott. Våld i barns och ungas nära relationer sker oftast i hemmet där föräldrar ofta finns närvarande.¹³ Digitala verktyg spelar i högre utsträckning en central roll när det gäller våld och kontroll i ungas nära relationer. Utan att behöva ta hänsyn till geografiska eller tidsmässiga gränser kan förövaren utöva såväl psykiskt våld som kontroll och övervakning dygnet runt. Det psykiska våldet på internet kan innebära hot (exempelvis om att sprida bilder) och andra typer av kränkningar (exempelvis att sprida falska rykten). En annan aspekt som skiljer unga från äldre i detta sammanhang är att unga tillbringar en stor del av sin tid i skolan, där de också har merparten av sitt sociala nätverk. Skolan har i svensk forskning också pekats ut som en arena där våld i barns och ungas nära relationer ofta sker.¹⁴

¹¹ Överlien, C. (2018), Våld mellan ungdomar i nära relationer: Digitala medier och utövande av kontroll, *Socialvetenskaplig tidskrift*, 25, s. 67–86.

¹² Brå, (2021), *Våld i ungas parrelationer*; Överlien, C., Hellevik, P.M. och Korkmaz, S. (2020), *Young Women's Experiences of Intimate Partner Violence – Narratives of Control, Terror and Resistance*, Journal of Family Violence, Vol. 35.

¹³ Uppgifter hämtade från Trygghetsberedningens forskardialog, den 23 mars 2022.

¹⁴ Korkmaz, S., Överlien, C. och Lagerlöf, H. (2020), Youth intimate partner violence: prevalence, characteristics, associated factors and arenas of violence, *Nordic Social Work Research*.

Möjliga riskfaktorer för att utöva eller utsättas för relationsvåld

Det finns flera riskfaktorer för att barn och unga ska utöva eller utsättas för våld eller olika typer av kränkningar i sina relationer. I kapitel 2 redogör beredningen övergripande för några av dessa riskfaktorer och som det brottsförebyggande arbetet behöver fokusera på. Forskare som särskilt studerat riskfaktorer för våld i barns och ungas nära relationer menar att det behövs mer kunskap om vilka riskfaktorer som väger tyngst, hur de samspelar och vid vilken ålder olika faktorer har störst betydelse.¹⁵ Dessutom finns stora behov av kunskap om partnervåld i särskilt sårbara eller utsatta grupper av barn och unga, t.ex. studier om omfattning, karaktär, konsekvenser och åtgärdsbehov hos unga hbtqi-personer samt unga med funktionsnedsättningar.

En ansamling av riskfaktorer på flera olika nivåer runt en ung person ökar ofta risken för våldsutövning. När det gäller faktorer som ökar risken för våld skiljer man ofta på bakgrundsfaktorer, t.ex. upplevelser av våld i barndomen och sådana som är mer kopplade till en situation eller yttre utlösande faktorer, t.ex. alkoholanvändning, konflikt med partner, psykisk ohälsa. En del riskfaktorer anses vara lättare att påverka än andra, vilket kan vara relevant i relation till möjliga åtgärder. Att själv ha utsatts för olika former av misshandel, övergrepp eller försummelse som barn är en av de starkaste riskfaktorerna för att själv utöva partnervåld, både som ung och som vuxen. Även att under uppväxten ha bevittnat våld mellan föräldrarna, särskilt våld mot mamman, eller att ha växt upp med annat våld i familjen ökar risken för såväl relationsvåldsutövning som utsatthet hos pojkar, men framför allt för utsatthet hos flickor.

Den närmiljö som barn eller unga växer upp i, utöver den närmaste familjen, verkar också ha betydelse för våldsutövning i nära relationer. Att växa upp i fattigdom, i en miljö som kännetecknas av instabilitet och våld kan medföra påfrestningar som ökar risken för våldsutövning. I sådana uppväxtmiljöer ökar sannolikheten för dysfunktionella och aggressiva beteenden. Även psykisk ohälsa (depressioner, ångest, oro, nedstämdhet, självmordsbenägenhet, emotionell stress) har visat sig ha samband med en förhöjd risk för våldsutövning mot en partner. Detsamma gäller olika former av psykiska sjukdomar, antisociala personlighetsstörningar och neuropsykiatriska diagnoser

¹⁵ Brå, (2021), *Våld i ungas parrelationer*.

som exempelvis adhd. Egenskaper som impulsivitet och en låg grad av självkontroll kan också påverka. I de fall unga även är involverade i annan kriminalitet och våld i lokalsamhället utgör även detta riskfaktorer för våld i de egna parrelationerna.

Flickor och unga kvinnor utsätts i högre utsträckning av kränkningar, hot och brott i nära relation

Det finns flera studier som visar att det våld som flickor och unga kvinnor utövar är lindrigare än pojkars och ungas mäns, och att det innehåller ett större inslag av verbalt våld, medan pojkar och unga män utövar mer sexuellt våld och allvarligare fysiskt våld.¹⁶ Andra viktiga forskningsresultat i sammanhanget är att skillnader mellan könen framträder tydligare när man studerar våldets frekvens. Flera undersökningar visar att upprepade utsatthet för våld i parrelationer är vanligare bland flickor och unga kvinnor än bland pojkar och unga män.

Frågan om ungas erfarenheter av brott i nära relation har även belysts av Brå i en analys från 2018 som bl.a. bygger på dels den ordinarie nationella trygghetsundersökningen, dels en särskild frågemodul som användes 2013.¹⁷ Enligt Brå uppger nästan var femte person (18 procent) i åldern 16–24 år att de någon gång varit utsatta för en rad händelser; systematiska kränkningar och förödmjukelser, försök till inskränkningar i friheten, hot, trakasserier, misshandel eller sexualbrott av en nuvarande eller tidigare partner. Analysen visar en allmänt högre utsatthet bland flickor och unga kvinnor, där 23 procent uppger att de utsatts, jämfört med 14 procent bland pojkar och unga män. Den högre andelen utsatta flickor och unga kvinnor gäller oavsett om det rör sig om psykiskt våld eller fysiskt våld; 21 procent av flickor och unga kvinnor och 12 procent av pojkar och unga män uppger att de utsatts för psykiskt våld. Motsvarande siffror avseende fysiskt våld är 13 respektive 5 procent.

Ytterligare en studie som särskilt undersöker omfattningen av våld i ungas parrelationer har genomförts av Stockholms universitet.¹⁸ Under perioden 2017–2018 skickades en enkätundersökning ut till nio gymnasieskolor och resultatet visade att en hög andel ungdomar

¹⁶ Ibid.

¹⁷ Brå, (2018), *Brott i nära relationer bland unga*.

¹⁸ Korkmaz, S., Överlien, C. och Lagerlöf, H. (2020), Youth intimate partner violence: prevalence, characteristics, associated factors and arenas of violence, *Nordic Social Work Research*.

i åldern 15–19 år hade erfarenheter av någon form av våld. Undersökningen visar att 46 procent av flickorna och 34 procent av pojkarna upplevt psykiskt våld ansikte-mot-ansikte, av en nuvarande eller tidigare partner. Gällande fysiskt våld visade det sig att 20 procent av flickorna och 13 procent av pojkarna upplevt detta. Motsvarande siffror gällande sexuellt våld var 44 procent respektive 10 procent.

Att digitala verktyg är en betydande och viktig aspekt av ungas utsatthet på internet framgår också av Stockholms universitets studie.¹⁹ Den visar att 56 procent av flickorna och 42 procent av pojkarna utsatts för psykiskt våld via digitala medier. En viktig slutsats av undersökningen är således att andelen utsatta var större bland flickorna än bland pojkarna. Studien visar även att den andel som hade utsatts för upprepade våldshändelser var större bland flickor än bland pojkar.

Få berättar om våldet – ungas kunskap om vad som utgör brott brister

Enligt den studie som Brå har genomfört om våld i ungas parrelationer finns det en osäkerhet bland både utövare och de utsatta om vad som räknas som våld, när en relation är sund och när våldet passerar gränsen till att vara en brottslig handling.²⁰ Mot bakgrund av detta pekar flera intervjupersoner och relevanta aktörer i Brås studie på att det finns behov av att öka ungas kunskap om relationsvåld. Samhällsinformationen om detta behöver i större utsträckning inkludera unga och skolan anses i studien vara en lämplig aktör för att nå ut med sådan information. Det är särskilt viktigt då unga ofta inte har tidigare erfarenheter av förhållanden och inte alltid är medvetna om att sexuellt och fysiskt våld samt olika kontrollbeteenden inte ska förekomma i en god relation. Unga berättar i Brås studie om att de först i efterhand förstod att de i relationen varit utsatta för våld eller brott.

Jag tror att det har lite att göra med att jag identifierade alltså inte det som en våldsamt relation, utan jag kände att det här var en ... en lite bråkig relation, en rörig relation, inte en våldsamt relation. Och jag kände att om jag berättade [om våldet] så skulle det bli en eskalation, att liksom ja men visst vi bråkade lite och så här, men varför ska polisen, varför ska Soc ha med det här att göra liksom. Lite så tänkte jag då.²¹

¹⁹ Ibid.

²⁰ Brå, (2021), *Våld i ungas parrelationer*.

²¹ Ibid, s. 99.

Liknande erfarenheter har Stiftelsen 1000 Möjligheter lyft fram. Enligt stiftelsen har de flesta flickor och unga kvinnor som de har kontakt med inte berättat för någon om att de är utsatta för psykiskt, fysiskt och sexuellt våld eftersom de själva inte har varit medvetna om innebörden i de handlingar som de har blivit utsatta för, exempelvis att de kan ha varit utsatta för ett brott.²² Stiftelsen menar att ett framgångsrikt arbete mot våld i ungas relationer även måste inkludera den påverkan som pornografin har på unga. Även Brå lyfter frågan och pekar på forskning som visar på att det finns en korrelation mellan pornografikonsumtion och sexuell aggression.²³ Mot bakgrund av att få unga berättar om sin utsatthet och att det råder osäkerhet om gränser för våld och brott i den egna relationen minskar förutsättningarna för omgivningen att uppfatta och upptäcka att enskilda unga befinner sig i en utsatt position. Som redan nämnts i tidigare avsnitt ovan har Brå lyft fram att det behövs mer information till barn och unga gällande var gränserna går för olika former av våld och kontroll i deras förhållanden. Men att vuxna i omgivningen, t.ex. föräldrar och lärare, också uppmärksammar detta och har kunskap är särskilt viktigt eftersom många barn och unga har svårt att berätta om det som de är utsatta för. Barn och unga har av den anledningen efterfrågat möjlighet att få stöd av en utomstående under anonyma former.

4.2.2 Utsatthet för sexualbrott och kränkningar av sexuell karaktär bland barn och unga

Det är inte bara i nära relationer som flickor och unga kvinnor kan utsättas för sexuellt våld. Den bild som ges av Brås nationella trygghetsundersökning är att en stor andel barn och unga kvinnor även utanför en nära relation har utsatts för sexualbrott och olika sexuella kränkningar.²⁴ I den senaste kartläggningen, som avser händelser under 2021, uppger en dryg fjärdedel av flickor och unga kvinnor i åldern 16–19 år att de blivit utsatta för någon form av sexualbrott.²⁵ Här avses enligt Brå ett ganska brett spektrum av händelser, där såväl

²² Stiftelsen 1000 Möjligheter, (2020), *Ett år med ungarrelationer.se – erfarenheter och kunskap om killars våld mot tjejer och våld i ungas partnerrelationer*.

²³ Brå, (2021), *Våld i ungas parrelationer*.

²⁴ Här framhåller Brå att uppmätta nivåer mellan olika grupper av svarande för utsatthet för brott, och inte minst för integritetskränkande brott, är förenade med osäkerheter och att resultaten därför tolkas tillsammans med resultat från andra källor, se exempelvis Brå-rapport 2021:11, s. 34–42.

²⁵ Brå, (2021), *Nationella trygghetsundersökningen 2022*.

lindrigare som allvarligare brott ingår. Motsvarande siffra bland pojkar och unga män (16–19 år) är 2,8 procent.

Jobbar på café och slutar sent på kvällen. Några killkompisar hängde på caféet och en av kompisarna sa att han kunde skjutsa hem mig för vi bodde nära. I stället för att köra hem mig skjutsade han oss till en strand. Jag säger till slut att jag vill åka hem, då sätter han sig i baksätet och säger att vi ska mysa lite men jag vill inte. När vi är på parkeringen utanför mitt hem tvingar han mig att kyssa honom, jag var 14 år och han var 20 år.²⁶

Enligt den nationella trygghetsundersökningen är sexualbrott en av de brottstyper där det är relativt vanligt med upprepad utsatthet.²⁷ Av kvinnor i åldern 16–84 år som uppgav att de utsatts för sexualbrott hade en dryg fjärdedel (29 procent) utsatts en gång, en tredjedel (33 procent) hade utsatts två till tre gånger. Resterande dryga tredjedelen (39 procent) uppgav att de hade utsatts fyra eller fler gånger under det senast året. Mot bakgrund av ett högre bortfall än i tidigare studier menar Brå att den upprepade utsattheten för sexualbrott bland kvinnor underskattas i alltför hög grad.

En nationell studie har genomförts på området ungas sexualitet, utsatthet för sexuella övergrepp och sexuell exploatering inom ramen för ett regeringsuppdrag till Stiftelsen Allmänna Barnhuset. Studien har genomförts med stöd av forskare vid Marie Cederschiöld högskola.²⁸ Studien riktas till elever som går tredje året på gymnasiet och är en uppföljning av tidigare kartläggningar inom samma ämne, varav den senaste genomfördes år 2014. De resultat som framkom i den uppföljande studien från 2021 visar att var fjärde elev uppgav att de utsatts för övergrepp någon gång under uppväxten.²⁹ Studien visar även att det var tre gånger vanligare att flickor (36 procent) var utsatta än pojkar (12 procent). Flickorna uppgav även en högre grad av upprepad utsatthet än pojkarna. Sedan 2014 har det skett en ökning av svarande som anger att de har varit utsatta för ett övergrepp under uppväxten. I studien lyfts flera möjliga anledningar fram som skulle kunna förklara denna ökning. Förutom att det kan ha skett en reell

²⁶ Flickaplattformen, (2020), *Flickarådet 2020 – sexuellt våld i Sverige*.

²⁷ Brå, (2021), *Nationella trygghetsundersökningen 2022*.

²⁸ Svedin, C. Landberg, Å. och Jonsson, L. (2021), *Unga, sex och internet efter #metoo*, Stiftelsen Allmänna Barnhuset. Högskolan har bytt namn från Ersta Bräcke Högskola.

²⁹ Frågan löd: ”Det händer att människor övertalas, pressas eller tvingas till sexuella handlingar som de inte kan värja sig mot. Har du varit utsatt för något av följande mot din vilja (ej på nätet)?”, se Svedin, D. Landberg, Å. och Jonsson, L. (2021), *Unga, sex och internet efter #metoo*, Stiftelsen Allmänna Barnhuset, s. 31 f.

ökning av denna typ av våld sedan 2014 kan en anledning vara att #metoo-debatten kan ha underlättat för ungdomar att definiera sina erfarenheter som övergrepp. Även de ändringar som har skett i den nya samtyckeslagstiftningen kan ha bidragit till att sänka tröskeln för vad som upplevs som övergrepp.

Prostitution, liksom människohandel för sexuella ändamål, är i Sverige en del av mäns våld mot kvinnor.³⁰ Det ojämlika förhållandet mellan säljare och köpare av sexuella tjänster bidrar till en ökad risk för att den som säljer sex blir utsatt för våld. Även barn och unga som säljer sex befinner sig ofta i en utsatt situation och drabbas av oönskat våld.

Unga utsätts för allvarligare sexualbrott

I Brås nationella trygghetsundersökning från 2022 (åldern 16–84 år) fick de som uppgav att de varit utsatta för sexualbrott ett par följdfrågor rörande händelsens karaktär.³¹ Dels handlade det om huruvida sexualbrottet innehöll tvång, dels handlade det om huruvida de hade utnyttjats i en försvarslös position, exempelvis genom att de sov eller var påverkade av alkohol då sexualbrottet skedde. Ungefär 1,3 procent av kvinnorna uppgav att de hade erfarenheter av sexualbrott med inslag av tvång vilket motsvarar en andel i befolkningen på cirka 55 000 kvinnor. När det gäller utsatthet av sexualbrott med tvingande inslag bland flickor och unga kvinnor i åldern 16–24 år, är andelen större dvs. 4,9 procent. Att en högre andel av de yngre åldersgrupperna jämfört med de äldre är utsatta gäller genomgående i fråga om kvinnors utsatthet för sexualbrott. Det gäller även för de mer allvarliga sexualbrotten som rapporteras i trygghetsundersökningen där kvinnor har blivit utsatta i en försvarslös position. Bland samtliga svarande kvinnor uppgav 1,1 procent att de hade en sådan erfarenhet, vilket motsvarar ungefär 46 000 kvinnor av befolkningen. I åldersgruppen 16–24 år uppgav 5,6 procent av flickorna och de unga kvinnorna att de under år 2021 hade blivit utsatta i en försvarslös position.

³⁰ Jämställdhetsmyndigheten, (2021), *Prostitution och människohandel*.

³¹ Brå, (2021), *Nationella trygghetsundersökningen 2021*.

4.2.3 Barn och unga är utsatta för hot och kränkningar på internet

Brå har granskat köns- och åldersmönster (hos barn och unga mellan 16–25 år) när det gäller utsatthet för hot och kränkningar på internet.³² Som underlag har myndigheten använt kriminalstatistik, trygghetsundersökningar och olika rapporter om befolkningens internetanvändning. Analysen, som genomfördes 2019, visar att det inte finns någon skillnad mellan könen när det gäller risken för att bli kränkt på internet. Däremot uppger en större andel av kvinnor än män att näthatet som de utsatts för har varit ganska eller mycket allvarligt. När det gäller utsatthet i olika åldersgrupper visar granskningen återigen att barn och unga är mer utsatta än äldre. Bland elever i årskurs nio uppger nästan en fjärdedel att de blivit utsatta för kränkningar på internet och drygt en femtedel uppger att de har erfarenheter av att någon har lagt upp bilder eller filmklipp på dem som de inte ville skulle spridas.

Flickor och unga kvinnor uppger utsatthet på internet i större utsträckning än pojkar och unga män

Enligt Brås analys är utsattheten bland flickor och unga kvinnor allmänt högre än bland pojkar och unga män.³³ Det gäller såväl utsatthet för kränkningar och hot som utsatthet för sexuellt tvång via internet eller sociala medier. Det gäller även anmälda internetrelaterade brott av unga personer; här är det betydligt vanligare att flickor under 18 år än pojkar gör en anmälan.³⁴ Enligt den kartläggning som Stiftelsen Allmänna Barnhuset genomförde år 2021 har en större andel ungdomar än vid den tidigare studien år 2014 skickat avklädda bilder eller filmer på sig själva till andra via internet. Vidare uppgav en större andel av unga 2021 jämfört med 2014 att de känt sig tvingade att genomföra sexuella handlingar via internet.

³² Brå, (2019), *Hot och kränkningar på internet*.

³³ Svedin, D. Landberg, Å. och Jonsson, L. (2021), *Unga, sex och internet efter #metoo*, Stiftelsen Allmänna Barnhuset.

³⁴ Ibid.

Barns erfarenheter av oönskade nakenbilder

Den ideella barnrättsorganisationen ECPAT har genomfört flera studier riktade till barn kring frågor som rör internet och utsatthet. I en undersökning som genomfördes under 2021 svarade 1 465 barn i åldern 10–17 år på olika frågor om brottsutsatthet på internet.³⁵ Resultaten visar att en hög andel av de svarande barnen har upplevt att de fått oönskade nakenbilder skickade till sig. Vidare utsätts barn också för hot och tjat för att framtvunga nakenbilder eller sexuella handlingar. Det äger oftast rum inom ramen för en existerande kärleksrelation eller vänskapsrelation, men även personer som tidigare inte är bekanta med barnet är förövare.

Ungefär 88 procent av flickorna och 53 procent av pojkarna uppger att de fått sådana bilder. Genomgående är andelen som uppger att de varit med om sådana händelser högre bland flickor än pojkar.

Som tjej får man dickpicks nästan varje dag av främmande män, dickpicks man inte frågat efter.³⁶

Samma förhållande, dvs. att flickor är utsatta i större utsträckning än pojkar, gäller även för övriga frågor som ställdes i dessa studier, t.ex. erfarenhet av att ha pressats eller hotats till att skicka en nakenbild (44 procent av flickorna och 13 procent av pojkarna svarade ja på den frågan) och ha erbjudits pengar för att sälja nakenbilder på sig själv (57 procent av flickorna och 21 procent av pojkarna svarade ja på den frågan). Andelen flickor som varit med om dessa händelser är genomgående något lägre i yngre åldrar. Ungefär 80 procent av flickorna i 10–13 års åldern hade enligt studien fått oönskade bilder skickade till sig och 46 procent hade erbjudits pengar för att ta och skicka nakenbilder till andra. Även detta exempel visar att flickor i högre utsträckning än pojkar upprepade gånger är utsatta för denna typ av händelser. Vidare tyder undersökningen på att när det gäller denna variant av utsatthet är det vanligaste att det är ett annat jämnårigt barn som är förövaren, men flickor utsätts ofta även av vuxna.

³⁵ ECPAT, (2020), *Ingen vill ha oönskade nakenbilder – barns röster om bilder som är okej eller inte*.

³⁶ Ibid, s. 27.

4.2.4 Hedersrelaterat våld och förtryck bland unga

Ett annat område som i hög grad påverkar barn och unga och som i förlängningen även ofta kopplas till mäns våld mot kvinnor är hedersrelaterat våld och förtryck. Som tidigare nämnts ingår denna typ av våld i regeringens nationella strategi för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor. Hedersrelaterat våld ingår även i den nationella strategin för att förebygga och bekämpa våld mot barn, som för närvarande utreds och ska redovisas den 31 december 2022.³⁷

Hedersrelaterat våld och förtryck och dess olika uttrycksformer som exempelvis tvångsäktenskap, barnäktenskap och könsstympning av flickor, har en hel del likheter med de mekanismer som ligger till grund för mäns våld mot kvinnor. Vid hedersrelaterad brottslighet är det vanligt att brottet är ett så kallat ”tillitsbrott”, dvs. att gärningspersonen är någon som offret känner och litar på samt att brottet sker i hemmet.

Våld som kopplar till en hedersproblematik behöver dock även belysas i sitt eget sammanhang. Till skillnad från våld i nära relation, sker våld i en hederskontext ofta med övriga familjens stöd.³⁸ Hedersrelaterat våld och förtryck, liksom mäns våld mot kvinnor har generellt sin grund i kulturella föreställningar om kön, makt och sexualitet. I hederstänkandet står föreställningar om oskuld och kyskhet i fokus och familjens rykte och anseende ses som avhängigt flickors och kvinnors faktiska eller påstådda beteende. Kontrollen kan sträcka sig från begränsningar i vardagen som rör exempelvis klädval, socialt umgänge och rörelsefrihet till livsval som utbildning, jobb, giftermål och skilsmässa. Det är inte ovanligt att kontrollen utvecklas till hot om våld och våld, och ibland även dödligt våld. Det hedersrelaterade våldets kollektiva karaktär innebär att det kan finnas fler förövare av båda könen och att offren kan vara både kvinnor och män samt flickor och pojkar. Det kan också innebära att våldet sanktioneras av familjen och den närmaste omgivningen, även av andra kvinnor.

I olika genomförda granskningar påvisas att kvinnliga förövare ofta är delaktiga i hedersrelaterat våld. I en brittisk granskning av 100 fall mellan år 2012 och 2014 var kvinnliga förövare delaktiga i

³⁷ Arbetsmarknadsdepartementet, *Nationell strategi för att förebygga och bekämpa våld mot barn*, dir. 2021:29.

³⁸ Linköpings universitet, (2020), *En handbok om hedersrelaterat våld och förtryck för dig inom Barnhusen*.

hedersvåldet i 76 fall.³⁹ I 12 procent av de undersökta fallen anmäldes inte kvinnorna trots att utredningen efter anmälan visade att även de var förövare.

Möjliga riskfaktorer för att utsättas för hedersvåld och förtryck

I Kriminalvårdens studie Hedersrelaterat våld och förtryck – mot bättre kunskap om förövarna från 2016 analyserades, med hjälp av data från Kriminalvårdsregistret, riskfaktorer hos förövare som var dömda för hedersrelaterade våldsbrott i jämförelse med andra dömda.⁴⁰ I studien framkom att hedersvåldsdömda förövare huvudsakligen var män (94 procent) och i genomsnitt 41 år gamla. Över hälften hade svenskt medborgarskap, men endast 9 procent var födda i Sverige. Över hälften (63 procent) var födda i Asien och nära en femtedel (18 procent) i Europa utom EU och Norden. Av studien framgår vidare att utbildningsnivå inte förefaller vara en lika tydlig skyddsfaktor för gruppen hedersvåldsdömda förövare som för övriga som ingick i studien.

Faktorer som enligt forskningen är relaterade till hedersrelaterat våld handlar om den typ av våld som utövas och våldsutövares uppfattningar.⁴¹ Förekomst av hot och kontrollerande latent våld har bl.a. associerats med risk för hedersrelaterat våld. Traditionella könsrollsuppfattningar, positiva attityder till hedersrelaterat våld och förtryck samt svårigheter relaterade till integration omnämns också som relevanta för våldsutövande i en hederskontext. Våldsutövande i en hederskontext kan alltså påverkas av en eller ofta flera individers attityder (t.ex. traditionella uppfattningar om könsroller eller positiv inställning till våldsanvändning), omständigheter som uppstår i stunden (normbrott) och andra omständigheter som kan stärka vissa uppfattningar och attityder (utanförskap eller psykosociala svårigheter som kan vara relaterade till bristande integration i det samhället man lever i).

³⁹ Bates, L. (2018), Females perpetrating honour-based abuse: controllers, collaborators or coerced, *Journal of Aggression, Conflict and Peace Research*.

⁴⁰ Kriminalvården, (2018), *Hedersrelaterat våld och förtryck – mot förbättrad kunskap om förövarna*.

⁴¹ Linköpings universitet, (2020), *En handbok om hedersrelaterat våld och förtryck för dig inom Barnhusen*.

Omfattningen av hedersvåld och förtryck

Örebro universitet har under åren 2017–2019 försökt kartlägga hur stor andel som utsätts för hedersrelaterat våld och förtryck. Studien kartlägger omfattningen av hedersrelaterat våld bland ungdomar i årskurs nio i Stockholm, Göteborg och Malmö.⁴² En mängd intervjuer ligger till grund för studiens resultat. De personer som intervjuats har själva utsatts för hedersrelaterat våld och förtryck eller har kunskap från arbete eller ideellt engagemang med denna problematik. Studien ger en bild av vilket stöd som utsatta hade behövt och i vilken omfattning det har funnits aktörer som kunnat ge ett ändamålsenligt stöd när behov har funnits. Mot bakgrund av att hedersvåld och förtryck är ett komplext fenomen har undersökningen försökt fånga detta genom att inkludera frågor under två olika kategorier av erfarenheter. Det handlar dels om vad man i studien kallar oskuldsnormer, dvs. att man som ung lever med begränsningar avseende sexualitet, relationer och kroppsliga uttryck, dels om våldsnormer som rör begränsningar avseende kollektivt legitimerat våld för att undvika skam, vanheder och dåligt rykte. Denna kartläggning visade att cirka 7–9 procent av ungdomarna som deltog i studien levde med hedersnormer relaterade till våld, och cirka 10–20 procent med hedersnormer relaterade till oskuld.⁴³ Flickor är enligt studien märkbart överrepresenterade avseende bägge dessa, men pojkar och män utsätts också. Särskilt utsatta är hbtq-personer och flickor och kvinnor med intellektuella funktionsnedsättningar. Våldet har enligt studien olika dimensioner och kan vara psykiskt, fysiskt, sexuellt och materiellt/ekonomiskt.⁴⁴

Undersökningen visar även att det i första hand är män och pojkar som utsätter andra för hedersvåld och kontroll. I intervjuerna

⁴² Baianstovu, R. m.fl. (2019), *Heder och samhälle: Det hedersrelaterade våldets och förtryckets uttryck och samhällets utmaningar*, Working Papers and Reports Social work: Rapport 17, Örebro Universitet.

⁴³ Andra studier som utgår från ett snävare urval än totalpopulationen, exempelvis en undersökning gjord i Uppsala under 2018 där man gjort skillnad på om elevens föräldrar är födda i Sverige eller i ett utomnordiskt land visade på att siffran var mycket högre för de med utländskfödda föräldrar och att siffran var långt lägre med föräldrar födda i Sverige. Se *Ung 018. En kartläggning av hedersrelaterat våld och förtryck bland unga i Uppsala*, Tjejjers rätt i samhället, 2019.

⁴⁴ Materiellt våld kan bestå av materiell skadegörelse, exempelvis att förövaren slår sönder möbler och andra saker i hemmet. Den utsatta personen kan också tvingas att själv förstöra ägodelar av särskild betydelse. Ekonomiskt våld kan innebära att förövaren kan ta kontroll över ekonomin och materiella tillgångar för att på så sätt öka isoleringen, utsattheten och göra det svårare att lämna relationen.

framkommer att det är lättare för flickor och kvinnor att söka stöd eftersom insatserna i huvudsak är utformade utifrån situationer där en kvinna utsätts för våld av en närstående man. Det är därmed svårare för hbtq-personer, pojkar och män att få adekvat stöd av samhället.

Studien Unga, sex och internet efter #metoo, som genomfördes av Stiftelsen Allmänna Barnhuset 2020 och 2021, visar att även om de flesta eleverna som deltog i enkäten får bestämma över sina egna liv, är det vanligare att utrikes födda elever begränsas i sina val.⁴⁵ Det gäller särskilt flickor. Av de flickor som var födda utanför Sverige uppgav drygt 9 procent att det inte var ett fritt val för dem att själva välja vem de ska gifta sig med eller leva med som vuxen.

Bakom hedersrelaterat våld och förtryck ligger ofta ett kollektivt tryck på att upprätthålla de gemensamma normerna och/eller att återupprätta familjens eller släktens anseende.⁴⁶ Många gånger får pojkarna en central roll när det gäller att kontrollera sina systrars och kvinnliga kusiners beteende. Unga pojkar kan vara klämda mellan de äldre manliga släktingarnas förväntningar och det omgivande samhällets normer. De kan därmed tvingas in i en roll som upprätthållare av systrarnas heder, trots att de kanske inte håller med om hedersnormerna.

⁴⁵ Svedin, C., Landberg, Å. och Jonsson, L. (2021), *Unga, sex och internet efter #metoo*, Stiftelsen Allmänna Barnhuset.

⁴⁶ Länsstyrelsen i Östergötland, *Hedersrelaterat våld och förtryck*. Handbok för skola och socialtjänst om skyldigheten att se och hjälpa utsatta.

5 Förmåga att förebygga barns och ungas involvering i gängkriminalitet

I detta kapitel och i kapitel 6 görs en genomgång av olika förmågor hos aktörer i barnets närhet. Förmågorna, som beskrivs närmare i kapitel 2, handlar om att aktörer inom ramen för sina ordinarie verksamheter ska kunna

- identifiera barn i riskzon med behov av stöd och att dela denna information vidare,
- ge en insats i ett tidigt skede genom metoder och arbetssätt som är träffsäkra och grundade i beprövad kunskap,
- samverka med andra berörda aktörer om det finns ett sådant behov hos barnet, samt
- följa upp det arbete som görs i syfte att bidra till kunskaps- och verksamhetsutveckling.

Problembilden är ofta komplex hos barn och unga som involveras i gängkriminalitet och som utövar våld i en nära relation. Delbetänkandets fokusområden aktualiserar många risk- och skyddsfaktorer. Riskfaktorerna kan gälla så vitt skilda områden som bristande hemförhållanden, våld i hemmet, svårigheter i skolgången, psykisk ohälsa eller avsaknad av meningsfulla fritidsaktiviteter. Det är därmed tydligt att ett flertal aktörer och flera sakområden är viktiga för att det stödbehov som kan finnas hos barn och unga ska kunna uppmärksammas och tillgodoses. Mot denna bakgrund är kapitel 5 och 6 brett utformade och behandlar ett flertal aktörers verksamheter utifrån ovan nämnda förmågor. En grundlig genomgång och analys av alla aktörer runt barnet under dess uppväxt är däremot inte möjlig att

göra. De beskrivningar som görs av aktörernas arbete inom de olika förmågorna är naturligtvis inte heller heltäckande. Även om fokus i dessa kapitel kan sägas ligga på brister och utvecklingsbehov är det viktigt att framhålla att det också finns mycket som fungerar väl och att det bedrivs mycket förtjänstfullt arbete inom alla de områden som uppmärksammas. Iakttagelserna som redovisas är att betrakta som exempel på områden som skulle behöva fungera bättre för att möjliggöra ett ändamålsenligt arbete utifrån barnets perspektiv.

Kapitlen inleds med en beskrivning av hur den nationella, regionala och lokala styrningen, och i viss mån uppföljningen, ser ut avseende respektive fokusområde. Detta är viktigt eftersom styrningen anger ramen och inriktningen för det arbete som i förlängningen bedrivs av olika aktörer nära barnet.

Därefter görs en genomgång av förmågorna hos en rad aktörer nära barnet. Genomgången avser ett antal offentliga aktörer men det finns även andra som har en stor betydelse för det breda brottsförebyggande arbetet som berör barn och unga men vars verksamhet skiljer sig från den offentliga sektorns reglerade uppdrag. Till exempel kan många aktörer i civilsamhället via sin lokala förankring bidra till arbetet genom att möta och föra en dialog med utsatta grupper som de offentliga aktörerna kan ha svårt att nå, ha en god kännedom om olika problem i området samt erbjuda meningsfulla fritidsaktiviteter till barn och unga. Det har bl.a. lyfts fram i forskning att idrott kan ha en betydande roll i att främja en god utveckling, fungera brottsförebyggande och öka psykiskt välmående hos barn.¹ Den bredd av aktörer som utgör civilsamhället bidrar därmed till att tillgodose barns tillgång till kultur-, friluft- eller religiösa aktiviteter eller deras engagemang i grupper som verkar för olika intressen och sakfrågor.² Civilsamhällets aktörer kan också ha en betydelsefull roll för att stödja den som blivit utsatt för brott. Även näringslivet spelar en viktig roll i det brottsförebyggande arbetet på lokal nivå. Ett aktivt näringsliv kan t.ex. bidra till att skapa levande centrumkärnor och därmed till ökad närvaro av människor vilket i sig kan ha brottsförebyggande effekter. Näringslivet kan också bidra i det förebyggande arbetet

¹ Jugl, I., Bender, D. och Lösel, F. (2021), Do Sports Programs Prevent Crime and Reduce Reoffending? Systematic Review and Meta-Analysis on the Effectiveness of Sports Programs, *Journal of Quantitative Criminology*.

² Justitiedepartementet (2017), *Tillsammans mot brott. Ett nationellt brottsförebyggande program*. Regeringens skrivelse 2016/17:126.

kring barn och unga som riskerar att hamna i kriminalitet t.ex. genom att tillhandahålla sommarjobb eller andra arbetstillfällen.

5.1 Styrningen av arbetet med att förebygga barns och ungas involvering i gängkriminalitet

På nationell nivå finns en mängd sätt på vilka regeringen kan styra arbetet kring att förebygga brottslighet och andra sociala problem bland barn och unga. I det följande ges en övergripande bild av styrningen och vilka satsningar som har initierats på nationell och regional nivå för att förebygga barns involvering i gängkriminalitet.

5.1.1 Den nationella nivån

Genom införandet av det nationella brottsförebyggande programmet Tillsammans mot brott under 2017 har regeringen sökt öka förutsättningarna för ett strukturerat och långsiktigt brottsförebyggande arbete.³ Programmet riktar sig till en rad aktörer och sträcker sig över flera politikområden. I programmet anges målsättningar med fokus på att bl.a. stärka det kunskapsbaserade arbetssättet hos berörda aktörer. I programmet betonas vikten av att skyndsamma och samordnade insatser riktas till barn och unga som bedöms vara i riskzonen för att utveckla ett kriminellt beteendemönster. För att uppnå ett effektivare arbete beskrivs socialtjänstens insatser, föräldrastöd samt skolans roll som brottsförebyggande aktör som viktiga delar. I genomförandet av programmet har Brå en nationellt stödjande och samordnande roll medan länsstyrelserna ansvarar för att stödja regional och lokal nivå. Brå ska årligen redovisa utvecklingen av det brottsförebyggande arbetet på lokal, regional och nationell nivå. Det brottsförebyggande programmet är brett utformat och berör inte direkt frågan om barns involvering i gängkriminalitet. Detsamma gäller Brås årliga redovisning som är en mer allmänt hållen beskrivning av det brottsförebyggande arbetet i Sverige.

Regeringen har i sitt s.k. 34-punktsprogram beskrivit en mängd åtgärder mot gängkriminalitet. Åtgärderna faller under fyra områden: verktyg i brottsbekämpningen, påföljder, bryta tystnadskulturen samt

³ Ibid.

förebyggande av brott. På det förebyggande området finns åtgärder kring skolor och socialtjänst i utsatta områden, socialtjänstens möjligheter att vidta fler åtgärder tidigt och även då vårdnadshavare motsätter sig att barnet ska ges en insats. Vidare nämns utredningen om kommuners brottsförebyggande ansvar⁴ och vissa satsningar kring lokala samverkansformer, såsom sociala insatsgrupper, samt en vidareutveckling och förlängning av Socialstyrelsens och Skolverkets utvecklingsarbete kring TSI. 34-punktsprogrammet innehåller därmed en rad åtgärder som för närvarande är pågående eller har genomförts. Det finns på nationell nivå ingen specifik strategi eller handlingsplan för att förhindra och motverka barns involvering i gängkriminalitet.

Genom kunskapsmyndigheter som Brå, Socialstyrelsen, Skolverket, Folkhälsomyndigheten och SiS, samlas kunskap om olika sakfrågor in, utvecklas och sprids i en form som är tillgänglig och praktiskt användbar för aktörer och yrkesverksamma som arbetar med förebyggande frågor nära barnet. Samverkan mellan flera expertmyndigheter har utvecklats under de senaste åren kring frågor som rör det brottsförebyggande arbetet för barn och unga. Bland annat bedriver Socialstyrelsen, Polismyndigheten och Skolverket en samverkan på strategisk nivå i syfte att ge ett mer enhetligt stöd. Inom ramen för flera regeringsuppdrag publicerade Socialstyrelsen i slutet av 2021 ett kunskapsstöd med rekommendationer gällande vilka insatser socialtjänsten bör använda sig av för barn med hög risk för fortsatt normbrytande beteende.⁵ Ett annat exempel är MFoF som på regeringens uppdrag tagit fram en handlingsplan för brottsförebyggande föräldraskapsstöd.⁶ Sådant kunskapsstöd är mycket viktigt för att vägleda aktörer på lokal nivå mot bakgrund av den ofta komplexa problembild som dessa aktörer möter i enskilda ärenden. Socialstyrelsen kommer i samverkan med SKR och regionala samverkans- och stödstrukturer att ge stöd för implementering av det ovan nämnda kunskapsstödet och dess rekommenderade insatser, i synnerhet under 2022–2023.

Det har i våra samtal med experter och aktörer på det brottsförebyggande området lyfts fram att praktiker inom fältet upplever att det finns en flora av kunskaps- och metodstöd att välja på. Ibland finns flera kunskaps- och metodstöd kring olika men närliggande

⁴ *Kommuner mot brott*, SOU 2021:49.

⁵ Socialstyrelsen, (2021), *Insatser för att motverka fortsatt normbrytande beteende och återfall i brott*.

⁶ MFoF, (2022), *Handlingsplan för brottsförebyggande föräldraskapsstöd*.

frågor vilket medför att det kan föreligga en otydlighet kring vilka metoder och arbetssätt som är mest effektiva.

Under 2021 har Socialstyrelsen på regeringens uppdrag fördelat statsbidrag för insatser på lokal nivå för barn och unga i utsatta områden. Enligt redovisningen har medlen främst gått till att stärka det uppsökande och relationsskapande arbetet samt till samverkan mellan socialtjänst, polis, fritid och skola. Även informationsinsatser i skolor om attityder, maskulinitetsnormer, sexualitet och samtycke har genomförts. Kommunerna har efterfrågat att bidraget även bör kunna användas till situationella insatser och till hela kommunen, inte endast utsatta områden. Även Boverket har delat ut statsbidrag till fastighetsägare och tomträttshavare i områden med socioekonomiska utmaningar i syfte att öka tryggheten.⁷ I samtal med beredningens experter har det lyfts fram som ett problem att det inte i tillräcklig utsträckning kopplas på utvärderingar av de åtgärder som genomförts med hjälp av statsbidragen. Fler sådana utvärderingar skulle ge kunskap om vilka trygghetsskapande eller brottsförebyggande effekter olika åtgärder lett till.

Regeringens styrning kring kunskapshöjande åtgärder och annat stöd för den regionala och lokala nivån inkluderar ofta flera myndigheter. Ett exempel är regeringens uppdrag till Skolverket och Socialstyrelsen att stödja lokala utvecklingsarbeten inom ramen för tidiga och samordnade insatser för barn och unga.⁸ Efter en förlängning av uppdraget pågår satsningen till 2023 och omfattar även brottsförebyggande arbete. Särskilda insatser ska riktas mot riskgrupper bland barn och unga i utsatta områden samt barn och unga som riskerar att utsättas för hedersrelaterat våld och förtryck. Arbetet omfattar 35 lokala utvecklingsarbeten. I fokus för de allra flesta lokala arbeten är tvärprofessionella team vilket uppfattas som en tydlig framgångsfaktor i arbetet. En förutsättning för att ett utvecklingsarbete ska ingå är enligt regeringsuppdraget att samverkansarbetet omfattar elevhälsan. Förskolan ingår inte i satsningen men i vissa utvecklingsarbeten har man sett ett sådant behov och inkluderat aktören, eftersom förskolan är en viktig arena för tidiga insatser.⁹

⁷ Information hämtad från Boverkets webbsida (den 9 september 2022).

⁸ Utbildningsdepartementet, *Uppdrag att genomföra ett utvecklingsarbete för tidiga och samordnade insatser för barn och unga*, U2017/01236/GV.

⁹ Governo, (2021), *Utvärdering av Skolverkets och Socialstyrelsens regeringsuppdrag om tidiga samordnade insatser för barn och unga*.

När det gäller tvärspektoriella frågor, som brottsförebyggande arbete som berör barn och unga och deras föräldrar, är det viktigt att en mängd aktörer involveras och att det finns en sammanhållen styrning och uppföljning med tanke på sakfrågornas komplexitet.¹⁰ Enligt Statskontorets granskning av regeringens styrning av tvärspektoriella frågor får en politisk fråga genomslag i förvaltningen först när den politiska ledningen tydligt markerar att den är prioriterad.¹¹ Granskningen visar att styrningen från nationell nivå av tvärspektoriella frågor har präglats av otydliga mål, kortsiktighet, otillräckliga resurser samt brister i uppföljning av myndigheternas arbete.

Samverkan på lokal nivå kan försvåras av att flera centrala aktörer har huvudmän på olika nivå eller saknar en sammanhållen huvudman på lokal nivå. För att samverkan på lokal nivå ska vara långsiktigt hållbar är det viktigt med en fungerande samverkan på övergripande strategisk nivå mellan berörda aktörer. Det kan i praktiken handla om att olika departement och myndigheter samarbetar mot gemensamma målsättningar. Trygghetsberedningen gör i kapitel 7 en nordisk utblick och har noterat att det s.k. 0–24-samarbetet i Norge, se avsnitt 7.4.1, syftar till att öka samsynen mellan aktörer på nationell nivå genom gemensamma målsättningar gällande exempelvis förebyggande insatser som berör barn och unga i riskzon.

5.1.2 Den regionala nivån

Som redan nämnts har länsstyrelserna ett ansvar att stödja utvecklingen av det brottsförebyggande arbetet på såväl regional som lokal nivå. Länsstyrelserna har även ansvar för stöd och samordning inom närliggande områden som mäns våld mot kvinnor, alkohol och drogförebyggande arbete, föräldraskapsstöd och krisberedskap. Länsstyrelserna ska bl.a. bidra till att samarbetet mellan berörda aktörer utvecklas på lokal och regional nivå, stödja kompetensutveckling samt stödja och initiera kommunöverskridande brottsförebyggande åtgärder. Länsstyrelserna ska även erbjuda stöd till kommuner i deras brottsförebyggande arbete, exempelvis i form av kompetensutveckling, metodstöd och nätverksträffar.¹² Statskontoret har i en kart-

¹⁰ Justitiedepartementet, (2017), *Tillsammans mot brott. Ett nationellt brottsförebyggande program*. Regeringens skrivelse 2016/17:126, s. 6–7.

¹¹ Statskontoret, (2022), *Regeringens styrning i tvärspektoriella frågor*.

¹² Förordning (2016:1258) om regional samordning inom det brottsförebyggande området.

läggning av länsstyrelsernas arbete mot mäns våld mot kvinnor lyft fram att det finns förbättringspotential i samordningen av det förebyggande arbetet och det brottsförebyggande arbetet.¹³ Statskontoret menar att områdena gränsar till varandra och att det finns lärdomar att dra om samordningen blir bättre, se även avsnitt 6.1.2. Polismyndighetens polisregioner har brottsförebyggande samordnare som deltar tillsammans med länsstyrelserna i Brås nationella nätverk för brottsförebyggande arbete. I Brås bedömning av det brottsförebyggande arbetet under 2022 är det regionala stöd som ges av polisen och länsstyrelserna både brett och väl etablerat.¹⁴ Det finns däremot enligt Brå ett utvecklingsbehov de kommande åren gällande att länsstyrelserna behöver bidra ytterligare till att synliggöra för nationella aktörer vilket behov av stöd som finns på lokal nivå.

Även regionens aktörer inom hälso- och sjukvård har en viktig roll i det brottsförebyggande arbetet genom att exempelvis barnvårds- och mödravårdscentraler uppmärksammar socialtjänsten på oro kring barn som riskerar att fara illa. Att barn och föräldrar genom dessa och andra aktörer erbjuds universellt, eller riktat föräldrastöd om så behövs, under tiden innan barnet når skolåldern är enligt forskningen centralt ur ett brottsförebyggande perspektiv.¹⁵ Vissa aktörer på regional nivå, exempelvis BUP, har stor betydelse för att motverka viktiga riskfaktorer för normbrytande beteende och brottslighet, såsom psykisk ohälsa och bruk av narkotika. Att tillgången till BUP är tillräcklig för att barn ska få det stöd de har rätt till är därmed angeläget. Hälso- och sjukvården har inget utpekat ansvar att arbeta brottsförebyggande.

Regionerna ansvarar även för kollektivtrafiken, en miljö där många barn och unga vistas och där brott begås. Många gånger är kollektivtrafiken navet i ett bostadsområde och en plats som barn och unga passerar på väg till eller från skolan.¹⁶ Det finns därför stora vinster med att ha ett brottsförebyggande perspektiv i arbetet med att utveckla kollektivtrafiken och dess infrastruktur i regionen. Det kan handla om att genomföra åtgärder som kameraövervakning, bättre

¹³ Statskontoret, (2021), *Mäns våld mot kvinnor – en analys av myndigheternas arbete med den nationella strategin*.

¹⁴ Brå, (2022), *Det brottsförebyggande arbetet i Sverige: Nuläge och utvecklingsbehov 2022*.

¹⁵ Brå, (2009), *Orsaker till brott bland unga och metoder att motverka kriminell utveckling*.

¹⁶ Brå, (2021), *Ungdomsrån – En kartläggning av nuläge och utveckling*.

belysning men även användning av ordningsvakter och trygghetsvårdar i syfte att minska risken för brott och öka tryggheten.¹⁷

5.1.3 Den lokala nivån

Det är av central betydelse att brottsförebyggande arbete bedrivs på lokal nivå utifrån en lokal problembild, nära människor och nära potentiella brottstillfällen. Många av de faktorer som har betydelse för brottsligheten kan påverkas genom lokala insatser, såväl inom social och situationell prevention som på strukturell och operativ nivå. Det brottsförebyggande arbetet på lokal nivå sker främst via de aktörer som verkar i barnets närhet. Här är kommunen, tillsammans med polisen, en av de mest centrala aktörerna. Kommunerna har ett mycket brett uppdrag och har därigenom stora möjligheter att arbeta brottsförebyggande inom en rad olika områden och vidta åtgärder av skiftande slag. Även civilsamhället och näringslivets roll är viktiga i detta avseende.

Enligt Brå har 83 procent av tillfrågade kommuner en samverkansöverenskommelse med polisen.¹⁸ I Brås bedömning av det brottsförebyggande arbetet i landet beskrivs en positiv utveckling på lokal nivå de senaste åren till följd av att fler organisatoriska förutsättningar har etablerats såsom exempelvis kommunstrategiska råd och lokala samverkansöverenskommelser. Detta har lett till att fler kommuner än tidigare genomför orsaksanalyser och konkreta åtgärder mot en lokalt framtagna problembild. Samtidigt menar Brå att utvecklingen behöver fortsätta så att lokala problembilder i större utsträckning tar hänsyn till en bredare repertoar av underlag. Detta gäller särskilt de medelstora kommunerna, där Brå har noterat att den positiva utvecklingen har stagnerat eller till och med försämrats mellan 2021 och 2022.

I den lagrådsremiss om kommunernas ansvar för brottsförebyggande arbete som regeringen överlämnade till Lagrådet i juni 2022 föreslås att kommunernas ansvar att arbeta brottsförebyggande ska regleras i en särskild lag.¹⁹ Den nya lagen föreskriver hur kommuners

¹⁷ Ceccato, V., Catherine S., Näsman, P. och Langefors, L. (2019) *Trygghet i kollektivtrafiken i Stockholm i ett internationellt perspektiv*.

¹⁸ Brå, (2022), *Det brottsförebyggande arbetet i Sverige – Nuläge och utvecklingsbehov 2022*.

¹⁹ Justitiedepartementet, *Kommunernas brottsförebyggande arbete*, lagrådsremiss överlämnad den 16 juni 2022.

brottsförebyggande arbete ska bedrivas, bl.a. att kommunen ska ta fram en lägesbild och en åtgärdsplan som följs upp och eventuellt revideras vartannat år samt att kommunen ska ta ett visst ansvar för samordningen av det brottsförebyggande arbetet inom sitt geografiska område. Brå har fått i uppdrag att genomföra förberedande åtgärder med anledning av den nya lagen. Brå menar att många aktörer på alla nivåer behöver utveckla sitt brottsförebyggande arbete för att kommunerna ska kunna uppnå intentionerna med lagen.²⁰

5.2 Förmåga att upptäcka barn och unga i riskzon för att involveras i gängkriminalitet

Att aktörer runt barnet kan identifiera dem som befinner sig i en ogynnsam utveckling eller har börjat begå brott är centralt för att ge barnet det stöd som behövs. Som behandlades i kapitel 3 är processen där barn involveras i gängkriminalitet i regel gradvis, utan en tydlig startpunkt för barnet eller för omgivningen. Äldre kriminella aktörer i barnets omgivning är ofta skickliga på att se, synliggöra och bekräfta de barn som är i avsaknad av ett sammanhang.²¹ Av kapitel 2 framgår att ju tidigare ett normbrytande beteende eller riskfaktorer uppmärksammas hos barn, desto bättre förutsättningar finns för att förhindra att dessa leder till en fortsatt ogynnsam utveckling. Aktörer runt barnet behöver därför ha kunskap om riskfaktorer för en sådan utveckling samt rutiner för hur upptäckt kan övergå till att barnet och familjen ges stöd av lämplig aktör. Särskilt viktiga aktörer är bl.a. föräldrar, förskola och skola, socialtjänst, polis och hälso- och sjukvård.

Enligt socialtjänstlagen är alla som arbetar i myndigheter vars verksamhet berör barn och unga skyldiga att genast anmäla till socialnämnden om de i sin verksamhet får kännedom om eller misstänker att ett barn far illa. Det gäller personal i skola, barnomsorg och på fritids men också t.ex. hälso- och sjukvården, socialtjänsten, Kriminalvården, Polismyndigheten och Säkerhetspolisen. Även andra yrkesverksamma, exempelvis inom familjerådgivning, är anmälningsskyldiga. SoL innehåller också en uppmaning om att var och en av allmänheten som får kännedom om eller fattar misstanke om att ett barn far illa

²⁰ Brå, (2022), *Det brottsförebyggande arbetet i Sverige – Nuläge och utvecklingsbehov 2022*, s. 65.

²¹ *Skärpta straff för brott i kriminella nätverk*, SOU 2021:68.

bör anmäla detta. När anmälan görs ska uppgiftslämnaren berätta allt som kan vara av betydelse för utredningen av barnets behov av stöd och skydd.²² Att orosanmälningar görs är nödvändigt för att uppmärksamma barn som kan ha behov av stöd eller skydd från socialtjänsten. Det finns även andra exempel på etablerade system som syftar till att identifiera barns behov av stöd, t.ex. skolors rapportering av frånvaro i skolan.

5.2.1 Socialtjänsten

Socialnämndens ansvar för barn och unga i den egna kommunen är brett och omfattande. Enligt SoL har socialnämnden ett särskilt ansvar för att barn och unga växer upp under trygga och goda förhållanden och ska, i nära samarbete med hemmen, främja deras gynnsamma sociala utveckling. Socialnämnden ska även bedriva uppsökande verksamhet och annat förebyggande arbete för att förhindra att barn och unga far illa, förebygga och motverka skadligt bruk av berusnings- och beroendeframkallande medel samt uppmärksamma och verka för att barn och unga inte vistas i miljöer som är skadliga för dem. Med särskild uppmärksamhet ska socialnämnden följa utvecklingen hos dem som visat tecken på en negativ utveckling och, för dem som riskerar en ogynnsam utveckling, sörja för att de får det skydd och stöd som behövs. Till socialnämndens uppgifter hör också att verka för att den som utsatts för brott och dennes närstående får stöd och hjälp.²³

Som redan har behandlats utgör orosanmälningar ett centralt system för att socialtjänsten ska få kännedom om barn som far illa eller befinner sig i en ogynnsam utveckling. En nationell kartläggning av orosanmälningar genomfördes av Socialstyrelsen under 2018 i syfte att öka kunskapen om systemet.²⁴ Kartläggningen visade att drygt 8 procent av barn i Sverige kom till socialtjänstens kännedom år 2018, via totalt cirka 330 000 anmälningar. Anmälningarna gällde omkring 180 000 barn, varav 55 procent pojkar och 45 procent flickor. Drygt 60 procent av barnen var 0–12 år, resterande var i åldern 13–17 år. Skälet till anmälningarna var i 33 procent av fallen relaterat till barnet själv, i 39 procent av fallen till vårdnadshavare och i 20 procent av

²² 14 kap. 1 c § SoL.

²³ 5 kap. 1–3 och 11 §§ SoL.

²⁴ Socialstyrelsen, (2019), *Anmälningar om barn som far illa eller misstänks fara illa*.

fallen var skälet våld i nära relation. Jämfört med tidigare har antalet anmälningar per unikt barn blivit fler, och andelen anmälningar som rör barn i åldersgruppen 0–12 år har ökat. Ökningarna är enligt Socialstyrelsen ett uttryck för att fler yrkesgrupper uppfyller sin skyldighet att göra orosanmälningar. Samtidigt varierar olika aktörers benägenhet att göra en anmälan. Det handlar då om att olika verksamheter på lokal nivå skiljer sig åt, exempelvis skolor i en kommun. Däremot är skillnaderna mellan regioner små. De verksamheter från vilka anmälningar saknas är enligt Socialstyrelsen förskola, polis samt aktörer inom hälso- och sjukvården (t.ex. BVC, MVC, ungdomsmottagning, psykiatrisk öppenvård och intensivvård).

Brå har i en rapport lyft fram att ordningsvakter saknar anmälningskyldighet samt har tystnadsplikt och att detta innebär att uppgifter om barn som far illa riskerar att inte nå socialtjänsten.²⁵ Enligt Brå finns även vissa oklarheter gällande orosanmälningar, exempelvis i fråga om vad som sker när en anmälan lämnats. Många som anmält har upplevt en brist på återkoppling om vad anmälan har lett till. Det ser även olika ut hur kommuner hanterar anmälningar när det gäller datalagring och sökbarhet vilket begränsar möjligheterna att jämföra kommuner. Brå uppmärksammar vidare att det inte är möjligt att se om en familj är förknippad med tidigare anmälningar om familjen flyttar till annan kommun.

Att det finns skillnader i hur anmälningar hanteras av kommuner återkommer i IVOs granskningar som pekar på brister dels när anmälan inkommer, dels när anmälan utreds och även när uppföljning ska göras av genomförda insatser.²⁶ Enligt IVO förekommer det att socialtjänsten gjort förhandsbedömningar utan stöd i lag, att det funnits brister i skyddsbedömningar samt att inte tillräckligt många anmälningar lett till en utredning. Som orsaker till dessa brister pekar IVO på att socialtjänsten på flera håll präglas av en ansträngd personal- och arbetssituation, att verksamheten inte är anpassad för att hantera de inkommande anmälningarna samt att den kommunala ekonomin är ansträngd och inte dimensionerad för det arbete som krävs.

Socialtjänsten har en central roll i att förebygga sociala problem och främja goda levnadsförhållanden i kommunen. Som noterats ovan har socialnämnden ett ansvar för att arbeta uppsökande och före-

²⁵ Brå, (2021), *Informationsdelning mellan socialtjänst och polis, i brottsförebyggande arbete med barn och unga*.

²⁶ IVO, (2021), *Vad har IVO sett 2020? Iakttagelser och slutsatser om vårdens och omsorgens brister för verksamhetsåret 2020*; IVO, (2015), *Skydds nätet som inte får brista*.

byggande för att förhindra att barn och far illa.²⁷ Socialtjänsternas uppsökande fältverksamhet är ett sätt att uppfylla bestämmelserna. Målet för arbetet i fältverksamheterna är oftast att arbeta långsiktigt och relationsskapande med barn och unga i området, vid olika tider på dygnet för att nå dem som inte söker stöd via elevhälsa, socialtjänst eller andra vuxna i sin närhet. Fältarbetare har därmed i regel god kännedom om barn och unga i området med högre risk för en ogynnsam utveckling. Hur fältverksamheten ska utformas är inte reglerat och det ser olika ut i kommunerna.

Det har påpekats att socialtjänsten inte tillräckligt prioriterar det förebyggande arbetet. Enligt utredningen Hållbar socialtjänst bör socialtjänsten ta en mer proaktiv roll, exempelvis i fråga om områdesåtgärder mot ungdoms- och gängkriminalitet.²⁸ Utredningen pekar även på att det är svårt att få en bild av kommuners förebyggande verksamhet då det saknas ändamålsenliga indikatorer för uppföljning av densamma. I Socialstyrelsens kartläggning av kommunernas fältverksamhet från 2022 framkommer stora skillnader i hur fältarbetet organiseras och prioriteras, bl.a. avseende vilken roll fältverksamheten har i det förebyggande arbetet, vilka resurser och vilken kompetens som fältarbetare har.²⁹ Bland många fältverksamheter behövs tydligare rutiner och arbetsbeskrivningar gällande när personal i den förebyggande verksamheten ska göra en orosanmälan samt hur arbetet ska dokumenteras. Enligt Socialstyrelsen finns det ofta olika syn mellan ledning och personal gällande de vinster och effekter som fältverksamhet kan innebära. Fältverksamheten uppfattas av fältarbetare som ett viktigt långsiktigt och relationsskapande verktyg men som inte lätt kan ge snabba och konkreta resultat. Samtidigt menar Socialstyrelsen att det saknas vetenskapligt utvärderad kunskap om hur fältverksamheten bör utformas.

5.2.2 Skolan

Genom att i princip alla barn går i skola och förskola har dessa aktörer en central roll i att uppmärksamma barn som riskerar att fara illa. Skolans och elevhälsans goda kännedom om barn ger dem också en nyckelroll i att uppmärksamma och agera när det finns stödbehov.

²⁷ 3 kap. 1 § samt 5 kap. 1 § SoL.

²⁸ Hållbar socialtjänst – En ny socialtjänstlag, SOU 2020:47.

²⁹ Socialstyrelsen, (2022), *Socialt fältarbete med barn och unga*.

I praktiken kan det t.ex. röra sig om att uppmärksamma skolfrånvaro och andra tecken på att elever har behov av stöd för att klara utbildningsmålen. För att förhindra skolfrånvaro är skolans relation till elev och vårdnadshavare avgörande, frånvaron måste upptäckas tidigt och man måste agera snabbt och ha en fungerande samverkan med andra.³⁰ I våra samtal med experter har flera lyft fram att skolan är viktig mot bakgrund av den höga tilliten som många har till skolan som samhällsinstitution. Skolan framhålls därför som en bra ingång för att nå ut till barn och unga och deras föräldrar eller vårdnadshavare.³¹

Enligt skollagen har alla elever rätt till ledning och stimulans i skolan för att nå så långt som möjligt i sin kunskapsutveckling. För vissa elever kan det innebära extra anpassningar eller särskilt stöd. Under 2019 infördes en garanti för tidiga stödinsatser för att uppmärksamma och ge stöd till elever i förskoleklass och lågstadiet som har behov av särskilt stöd.³² Skolors frånvarorapportering är en indikator för att upptäcka och agera på olika svårigheter i barns skolgång. Det är rektorn som ansvarar för att elevers frånvaro utreds, oavsett om det rör sig om förskoleklass, grundskola eller gymnasieskola.³³ Skollagen anger även elevhälsans roll i att stödja elevernas utveckling mot utbildningens mål genom förebyggande och hälsofrämjande arbete. Elevhälsan består av personal med olika kompetenser, bl.a. skolläkare, skolsköterska, psykolog och kurator.

Skolors agerande vid elevers frånvaro är ett exempel på en rutin i den ordinarie verksamheten som syftar till att identifiera barns behov av stöd. Då en god skolgång har stor betydelse som skyddsfaktor mot en ogynnsam utveckling är frånvarorapporteringen en del i att rektor och annan skolpersonal upptäcker och har möjlighet att tidigt agera på ett stödbehov hos enskilda elever. För att elever ska få stöd, och för att olika svårigheter kring eleven ska upptäckas, krävs att skolors rutiner kring skolfrånvaro fungerar ändamålsenligt. Skolors frånvarorapportering till huvudmannen kan användas i flera syften. Enligt Skolverkets kartläggning av elevfrånvaro under 2021 framkommer att huvudmän använder grundskolors rapportering av elevfrånvaro som underlag för att utveckla huvudmannens arbete kopplat till frånvaro (cirka 80 procent), ge stöd till skolor att analysera sin

³⁰ Skolinspektionen, (2016), *Omfattande ogiltig frånvaro i Sveriges grundskolor*.

³¹ Trygghetsberedningens expertgruppsmöte den 9 november 2021.

³² 3 kap. 4 § skollagen (2010:800).

³³ Se 3 kap. 5 och 7 §§, 7 kap. 19 a och 22 §§ samt 15 kap. 16 § skollagen (2010:800).

egen frånvarostatistik (cirka 50 procent) och för att uppmärksamma skolor på oroande frånvaro (drygt 70 procent).³⁴ En studie gällande skolors frånvarorapportering i Stockholms län visar på brister i närvaroregistreringen som en av de största utmaningarna i arbetet med att följa upp elevers frånvaro.³⁵ Enligt kartläggningen finns det på kommunnivå ett stort behov av att mer djupgående och mer regelbundet analysera skolfrånvaro och elevers skolprestationer i områdets skolenheter.

En viktig del i att barn i behov av stöd uppmärksammas är de orosanmälningar som skolpersonal är skyldig att lämna till socialtjänsten enligt SoL. Gällande dessa har Socialstyrelsen påpekat brister i rutiner hos såväl förskolor som skolor. Enligt Socialstyrelsen rör det sig om att skolpersonal har haft kännedom om fler problem än vad som angetts i de anmälningar som inkommit till socialtjänsten.³⁶ Det har även framkommit att inkomna anmälningar innehållit bristfälligt med information, med påföljd att utredningar inte genomförts och att barn därmed inte fått det stöd och skydd de haft rätt till.³⁷

Utifrån hälso- och sjukvårdens perspektiv har det av SKR lyfts fram att elevhälsan bör kunna göra mer kring tidig upptäckt, förebyggande insatser och insatser vid lättare psykisk ohälsa för de barn och unga som de har kontakt med.³⁸

Enligt utredningen Bättre möjligheter för elever att nå kunskapskraven som lämnades 2021 är tillgången till elevhälsans personalgrupper i dag inte tillräcklig och tillgången varierar omotiverat mellan olika skolor och huvudmän.³⁹ Ibland är tillgången alltför låg för att elevhälsan ska kunna utföra sitt uppdrag med god kvalitet. Även enligt Skolinspektionens granskningar finns det skillnader i tillgång till elevhälsan.⁴⁰ En knapp tredjedel av elever i årskurs 9 och var femte elev i gymnasiet menar att elevhälsan inte frågar hur eleven upplever sin skol- och livssituation. Var femte elev i 9:an och var tionde i gymnasiet upplever sig inte kunna gå till elevhälsan för att få stöd utan att något allvarligt hänt.

³⁴ Skolverket, (2021), *Nationell kartläggning av elevfrånvaro – De obligatoriska skolformerna samt gymnasie- och gymnasiesärskolan*.

³⁵ Stockholms län, (2021), *Uppföljning av skolfrånvaro i Stockholms län – en förstudie*.

³⁶ Socialstyrelsen, (2022), *Socialstyrelsens utredningar av vissa skador och dödsfall 2018–2021*.

³⁷ Socialstyrelsen, (2019), *Anmälningar om barn som far illa eller misstänks fara illa*.

³⁸ SKR, (2022), *PM: En inblick i BUP 2021*, se också Uppdrag psykisk hälsa (2017), *Hur mår BUP? En nulägesbeskrivning av barn- och ungdomspsykiatri i Sverige inbäntad av Uppdrag Psykisk Hälsa*.

³⁹ *Bättre möjligheter för elever att nå kunskapskraven*, SOU 2021:11.

⁴⁰ Skolinspektionen, (2021), *Skolenkäten 2021 – Resultatredovisning för Skolenkäten*.

SKR har lyft fram flera utmaningar inom elevhälsan.⁴¹ Det handlar om att kvaliteten i elevhälsan varierar mycket och att många kommuner uppger svårigheter i elevhälsans arbete. I SKR:s enkät till kommuner uppger de allra flesta att elevhälsan har ganska eller stora utmaningar när det gäller att utveckla det förebyggande arbetet (76 procent) och att tillgodose behoven hos elever med särskilda behov (89 procent), att psykisk ohälsa ökar bland elever (94 procent) samt att elever har en långvarig skolfrånvaro (92 procent). Vidare uppger en fjärdedel av kommunerna att elevhälsan har ganska eller stora utmaningar när det gäller förmågan att tidigt upptäcka elever med läs- och skrivsvårigheter och hälften anser att förmågan att ge insatser till dessa elever behöver stärkas.

5.2.3 Hälso- och sjukvården

Bland barn har olika psykiatriska tillstånd ökat under senare år. Kartläggningar visar att det mellan 2006 och 2018 skett en fyrfaldig ökning av flickor 0–17 år med minst en psykiatrisk vårdkontakt inom slutenvård eller öppen specialiserad vård.⁴² Bland pojkar 0–17 år rör det sig om en fördubbling under samma period. Det är angeläget att aktörer inom hälso- och sjukvård men även andra uppmärksammar de barn som lever med psykisk ohälsa så att tidigt stöd kan ges. Det finns stora vinster med att tidigt identifiera och genom effektiva insatser minska den psykiska ohälsan hos barn. För detta behövs både kunskap och kompetens i vård- och stödinsatser på såväl specialistnivå som i verksamheter dit barn och familjer oftare vänder sig, såsom barnavårds- och mödravårdscentraler och primärvård.

Regionen ansvarar för att erbjuda hälso- och sjukvård åt den som är bosatt inom regionen samt i övrigt verka för en god hälsa hos befolkningen.⁴³ Att erbjuda ungdomsmottagningar är frivilligt och vem som är huvudman varierar i landet. Vidare kan ungdomsmottagningars uppdragsbeskrivningar se olika ut och vara olika detaljerade avseende bl.a. hur verksamheten ska samverka med andra och hur arbetet ska följas upp.⁴⁴

⁴¹ SKR, (2021), *Nuläge och utmaningar i elevhälsan 2021 – Elevhälsoundersökning 2021*.

⁴² Socialstyrelsen, (2020), *Inrapporterade depressioner och ångestsyndrom bland barn och unga vuxna*.

⁴³ 8 kap. 1 § hälso- och sjukvårdslagen (2017:30).

⁴⁴ SKR, (2020), *Ungdomsmottagningar och ungas sexuella hälsa – Nuläge och vägar framåt*.

I det inledande skedet av en vårdinsats fördelar primärvårdsnivån patienter till rätt vårdinstans. Det har under senare år framförts att dessa instanser når alltför få barn. En mätning av Uppdrag psykisk hälsa år 2019 i sex regioner visade att andelen barn som mötte primärvårdsnivån var 1,5–3 procent medan BUP tog emot 6 procent.⁴⁵ Troligtvis kan många barn med lindrigare behov få bra och rätt stöd via primärvård vilket skulle avlasta BUP. För närvarande pågår en ombyggnad av primärvårdsnivån som lär påverka detta.

Sett till de områden som Polismyndigheten identifierat som utsatta är andelen barn som besökt primärvårdsmottagningar lägre än i andra områden.⁴⁶ Även tillgången till ungdomsmottagningar skiljer sig åt och är särskilt låg i vissa orter och i glesbygdskommuner. Benägenheten att söka sig till en ungdomsmottagning är lägre bland unga med socioekonomisk utsatthet vilket kopplas till ett lägre förtroende för myndigheter (snarare än geografiska avstånd). Digitala besök lyfts som ett sätt att nå ut till dessa och andra grupper.⁴⁷ Att barn har tillgång till en första vårdinstans för att få stöd mot lindrigare psykiska besvär är angeläget utifrån kunskapen om riskfaktorer för exempelvis normbrytande beteende.

Enligt en tidigare studie av Uppdrag psykisk hälsa gällande år 2017 är det en brist att många primärvårdsverksamheter har en gräns för antalet samtal som tillåts med enskilda patienter.⁴⁸ Ett resultat av detta kan vara att barn med lindrig men långvarig problematik inte får rätt stöd och att vårdbehovet därför ökar. Enligt studien uppges det även finnas brister i kompetensen inom primärvården. Enligt Socialstyrelsen görs inte orosanmälan kring barn i tillräcklig utsträckning i delar av hälso- och sjukvården då det ibland saknas kunskap om hur barn riskerar att försummas eller bli utsatta på andra vis.⁴⁹ Som beskrivs ovan varierar andelen barn som primärvården når mellan regioner och områden. En liknande problematik har tagits upp av SKR kring ungdomsmottagningarna gällande svårigheten i att nå ut till pojkar, som har en lägre benägenhet än flickor att söka stöd hos ungdomsmottagningar.⁵⁰ För att nå pojkar krävs ett aktivt uppsökande

⁴⁵ Uppdrag Psykisk ohälsa, (2021), *Psykiatrin i siffror: Barn- och ungdomspsykiatri – Kartläggning 2020*.

⁴⁶ Stockholm Läns landsting, (2018), *Uppföljning av första linjen psykisk ohälsa barn och unga*.

⁴⁷ SKR, (2020), *Ungdomsmottagningar och ungas sexuella hälsa – Nuläge och vägar framåt*.

⁴⁸ Uppdrag psykisk hälsa, (2017), *Hur mår BUP? En nulägesbeskrivning av barn- och ungdomspsykiatrin i Sverige inhämtad av Uppdrag Psykisk Hälsa*.

⁴⁹ Socialstyrelsen, (2022), *Socialstyrelsens utredningar av vissa skador och dödsfall 2018–2021*.

⁵⁰ SKR, (2020), *Ungdomsmottagningar och ungas sexuella hälsa – Nuläge och vägar framåt*.

arbete men det är enligt SKR otydligt i ungdomsmottagningarnas uppdrag i vilken omfattning detta arbete ska prioriteras.

5.2.4 Polisen

Polisen har en viktig roll när det gäller att identifiera barn och unga i riskzon för kriminalitet. På lokal nivå finns det hos polisen viktig kompetens för att prata med ungdomar och det finns en god känedom om närområdet och vilka som har eller riskerar att utveckla ett kriminellt beteendemönster. När en ungdom bedöms vara i riskzon ska polisen göra en anmälan om oro till socialtjänsten om detta så att stöd kan ges till den unge och till dennes föräldrar. Polisen kan även informera föräldrar om den unge har påträffats i miljöer som bedöms som olämpliga. En viktig del av det förebyggande arbetet sker i lokal samverkan med exempelvis socialtjänst, skola och civilsamhälle.⁵¹ Socialstyrelsen har i sammanhanget lyft fram att polisen inte alltid anmäler oro för barn som riskerar att fara illa, trots att indikationer på detta har framkommit.⁵² Socialstyrelsen menar att polisen bör stärka detta arbete så att fler anmälningar görs.

De generella bestämmelser som finns i polislagen anger att myndigheten har till uppgift att förebygga, förhindra och upptäcka brottslig verksamhet.⁵³ Hur det förebyggande arbetet ska utformas framgår inte av regleringen men regeringen har i de senaste årens regleringsbrev ålagt polisen att redovisa bl.a. hur den brottsförebyggande verksamheten bedrivs kunskapsbaserat och svarar mot problembilden samt vilka åtgärder som vidtas för att säkerställa en långsiktig och tydlig polisiär närvaro i hela landet. Polisen ska även redovisa arbetet med den nationella modell för kartläggning av kriminella nätverk som togs fram 2018 samt vilka åtgärder den har resulterat i.⁵⁴

I juni 2022 presenterade Polismyndigheten en strategi för sitt brottsförebyggande arbete.⁵⁵ Brottsförebyggande arbete definieras i strategin som ”aktiviteter som myndigheten genomför eller aktivt deltar i med det primära syftet att förhindra att brott begås”. Vidare ska det brottsförebyggande arbetet huvudsakligen handla om situa-

⁵¹ Information hämtad från Polismyndighetens webbplats (den 26 april 2022).

⁵² Socialstyrelsen, (2022), *Socialstyrelsens utredningar av vissa skador och dödsfall 2018–2021*.

⁵³ 2 § polislagen (1984:387).

⁵⁴ Regleringsbrev för budgetåret 2022 avseende Polismyndigheten (Ju2022/01679).

⁵⁵ Polismyndigheten, (2022), *Polismyndighetens strategi för det brottsförebyggande arbetet*. PM 2022:12.

tionell prevention, samverkan med andra aktörer och vara problem- och kunskapsbaserat. Det framgår inte av strategin hur det förebyggande arbetet bör se ut eller förhålla sig till frågor kring barns och ungas involvering i gängkriminalitet.

Områdespoliser är viktiga för lokalt förankrat relationsskapande arbete och kan ha en viktig roll i att uppmärksamma när barn och unga befinner sig i riskzon. Det är dock svårt att utifrån rapporter eller annat underlag få en bild av hur polisen arbetar med förebyggande arbete för barn och unga på lokal nivå samt i vilken utsträckning detta bidrar till att tidigt upptäcka barn med riskbeteenden.

5.3 Förmåga att initiera tidiga, träffsäkra och förtroendeskapande insatser

Som behandlades i kapitel 2 är det angeläget att barn och deras föräldrar erbjuds stöd när ett behov av det har uppmärksammats. Vilket stödbehovet är och under vilka omständigheter en insats sätts in kan skilja sig åt, bl.a. beroende på vilka risk- och skyddsfaktorer som finns i barnets omgivning, vilken aktör det rör sig om samt i vilket skede av en ogynnsam utveckling barnet befinner sig i. För många av de tidiga insatser som kan göra skillnad gäller att aktörer runt barnet agerar inom ramen för sin egen roll och sitt eget ansvarsområde. I skolan kan insatser exempelvis syfta till att ge barnet stöd för att nå utbildningsmålen. Då en fullgjord skolgång är central för barnets framtid är sådana insatser viktiga att beakta ur ett brett brottsförebyggande perspektiv.

Samtidigt behöver aktörer runt barnet vara uppmärksamma på den dragningskraft som kriminella nätverk kan ha på barn och unga i en ogynnsam utveckling. Som noterats i kapitel 3 kan barn och unga i riskzon söka sig till vissa kriminella nätverk för att bli en del av en gemenskap eller uppnå ekonomisk framgång när andra arenor i deras liv upplevs som otrygga eller utan legitima möjligheter. En ytterligare beståndsdel som behandlats ovan är destruktiva maskulinitetsnormer som präglar den sociala sammanhållningen bland gängkriminella och som är kopplade till bl.a. viljan att bruka våld för att försvara sitt eget och gruppens rykte.⁵⁶ Att personal inom socialtjänst och andra verk-

⁵⁶ Forkby, T., Kuosmanen, J. och Örnlinde, H. (2020), *Bland bröder och fiender. Om gäng, manlighet och avhopp*. Göteborg: Daidalos AB.

samheter som arbetar med barn och unga i riskzon har kunskap om omständigheter som dessa är avgörande, både när det gäller att utforma insatser och ifråga om kompetensutveckling för personalgrupper vartefter kunskapsläget förändras och uppdateras.

5.3.1 Socialtjänsten

Socialtjänsten har ett brett uppdrag att arbeta förebyggande och att verka för att barn och unga växer upp under trygga och goda förhållanden. Som framgått av avsnitt 5.2.1. ska socialtjänsten med stöd och insatser hjälpa barn och föräldrar om barnet visar tecken på en ogynnsam utveckling.

Socialstyrelsen har under 2021 tagit fram ett kunskapsstöd med rekommendationer gällande vetenskapligt utvärderade insatser för att förhindra en negativ utveckling hos barn med hög risk för normbrytande beteende och kriminalitet. Insatserna avser åldersgrupperna 6–11 år respektive 12–17 år. Tillgången till vetenskapligt utvärderade och effektiva metoder har varit otillräcklig på flera håll i landet. Enligt Socialstyrelsen erbjuds inte multimodala KBT-baserade färdighetsträningsträningprogram för barn i åldern 6–11 med normbrytande beteende i svensk socialtjänst. Däremot används sådana i Norge, Finland och Danmark. I vissa kommuner erbjuds endast varianter av familjebehandling som inte har tillräckligt vetenskapligt stöd för att kunna rekommenderas som metod.⁵⁷ Det har även påpekats att det bland socialtjänstens handläggare och i deras arbetsgrupper till stor del saknas kompetens om neuropsykiatriska funktionsvariationer, vilket är en riskfaktor med betydelse för normbrytande beteende.⁵⁸

I en rapport från Myndigheten för vård- och omsorgsanalys analyseras skillnader mellan pojkar och flickor i fråga om tillgången till insatser från socialtjänsten.⁵⁹ Rapporten visar att andelen ärenden med ett beslut om insats bland pojkar med utländsk bakgrund var särskilt låg, endast 10 procent i jämförelse med 30–35 procent bland

⁵⁷ Socialstyrelsen, (2021), *Insatser för att motverka fortsatt normbrytande beteende och återfall i brott*.

⁵⁸ Riksförbundet Attention, (2020), *Familjelystets rapport: del 2*.

⁵⁹ Myndigheten för vård- och omsorgsanalys, (2018), *Lika läge för alla? Om omotiverade skillnader inom den sociala barn- och ungdomsvården*. Materialet bestod av 223 beslutsunderlag om insats, varav 109 gällde flickor och 114 pojkar, och var uppdelat på ålder och svensk/utländsk bakgrund.

flickor med utländsk bakgrund samt pojkar/flickor med svensk bakgrund. Enligt analysen kan skillnaden förklaras av att vårdnadshavare till pojkar med utländsk bakgrund i högre utsträckning inte ger samtycke till socialtjänstens insatser. Barnets och familjens mottaglighet för insatser kan i sin tur påverkas av socialtjänstens förmåga att dels motivera vårdnadshavare att ge samtycke till en insats, dels göra barnet delaktigt i beslutsprocessen, exempelvis genom att lyssna till barnets berättelse och önskemål.

Även DO har genomfört en studie för att identifiera faktorer som påverkar bedömningen av barns behov och som leder till omotiverade skillnader i tillgången till insatser.⁶⁰ I studien menar flera socialsekreterare att det motivationshöjande arbetet i sig självt inte alltid räcker och att olika former av mellantvång bör användas i större utsträckning. DO menar att det bland socialsekreterare och mellan kommuner finns olika trösklar för när en insats bör ges, exempelvis beroende på barnets och familjens etniska tillhörighet och i förhållande till socialtjänstens resurser. Skillnader i socioekonomiska förutsättningar mellan kommuner ska även ha lett till att trösklarna för att erbjuda en insats är högre i socioekonomiskt utsatta kommuner. Att det kan finnas olika höga trösklar för när ett barn erbjuds en insats vittnar om att bedömningarna inte alltid är rättssäkra och att grupper riskerar att inte få det stöd de har rätt till, särskilt i utsatta områden. Samtidigt beskrivs externa faktorer ha en avgörande betydelse för socialtjänstens förutsättningar. Till exempel har en omfattande brist på tolkar försvårat insamlandet av information och kommunikationen med den stödsökande. Det förekommer även organisatoriska utmaningar såsom hög personalomsättning, bristande utredningsresurser, rutiner och strukturer för att tillgodose de behov som finns.

En närliggande problematik som har lyfts fram är att det i socialtjänsten förekommer otillåten påverkan i form av hot, våld eller hot om våld mot personalen och att medarbetare under påtryckningar ändrar beslut eller inte agerar i enlighet med vad som förväntas av dem i deras profession. Till exempel beskrivs i rapporter från granskningar i Göteborg och Stockholm stad att det förekommer otillåten påverkan bland anställda och att detta kan ha en koppling till kriminella strukturer. Rapporten som berör Göteborg visar bl.a. att anställda i socialtjänsten beskriver ett obehag och en rädsla för repressalier och att de har upplevt påtryckningar från brukare eller närstående

⁶⁰ DO, (2021), *Skillnader som kan innebära risk för diskriminering?* s. 97.

om att ändra ett beslut.⁶¹ Enligt personalen finns även en tystnads- kultur i organisationen där anställda har svårt att från såväl arbets- grupp som ledning få gehör när de lyfter problem knutet till otillåten påverkan. Bilden som ges är att problematiken kring tystnadskul- turer är mest utpräglad i det arbete som utförs i stadens utsatta om- råden. I granskningen som berör Stockholm framkommer att staden generellt behöver förbättra och utveckla sitt arbete inom området otillåten påverkan.⁶²

5.3.2 Skolan

I skolan finns en rad yrkesroller med god kännedom om elever och deras behov. Att elever inte närvarar vid utbildningen är en av de signaler som kan användas för att uppmärksamma pedagoger och andra på att eleven kan behöva stöd för att klara utbildningsmålen. Att frånvaron upptäcks tidigt har av Skolinspektionen lyfts fram som en framgångsfaktor för att eleven, med hjälp av olika insatser, ska komma tillbaka till skolan.⁶³ Att eleven ges det stöd som behövs är ur ett brottsförebyggande perspektiv centralt givet att en god skol- gång är en skyddsfaktor av stor betydelse.

Enligt skollagen ska särskilt stöd ges till elever som har behov av det och enligt ett åtgärdsprogram som tagits fram för den enskilda eleven. I åtgärdsprogrammet ska framgå vilket behov eleven har, hur det ska tillgodoses samt när och av vem åtgärder ska följas upp.⁶⁴ Skolan har även ett ansvar att skolmiljön präglas av trygghet och studiero. De befogenheter som rektor och lärare har kopplat till trygghet och studiero rör dock främst åtgärder mot enskilda elever, exempelvis att visa ut den elev som stör undervisningen eller på annat sätt uppträder olämpligt. Vidare är det huvudmannens ansvar för att det genomförs åtgärder för att förebygga att elever blir utsatta för kränkande be- handling. Varje år ska det upprättas en plan för vilka åtgärder som behövs för detta.⁶⁵

Som har behandlats i Trygghetsberedningens första delbetänkande samt i detta delbetänkande är det en förhållandevis stor del av brotts-

⁶¹ Ekström, A. (2021), *Finns det en tystnadskultur i Göteborg stad?*

⁶² Stockholm stad, (2021), *Otillåten påverkan av myndighetsutövning inom socialtjänst*. Projekt- rapport nr 4/2021.

⁶³ Skolinspektionen, (2016), *Omfattande ogiltig frånvaro i Sveriges grundskolor*.

⁶⁴ 3 kap. 7 och 9 § skollagen (2010:800).

⁶⁵ 5 kap. 3 och 7 §§ och 6 kap. 7–8 §§ skollagen (2010:800).

ligheten bland barn och unga som begås i skolmiljö.⁶⁶ I avsnitt 3.1.3 och 3.2.1 beskrivs bl.a. att elever som upplever oro för att utsättas för brott ibland undviker att gå till skolan. Av Brås undersökningar framgår att 9 procent av flickor och 6 procent av pojkar i årskurs 9 har hållit sig borta från skolan en hel dag under det senaste året med anledning av oro för brott.⁶⁷

De åtgärder som kan vidtas av enskilda skolor för att öka tryggheten och minska förutsättningarna för att brott ska begås kan riktas mot både den fysiska och den sociala miljön. Enligt Skolverket är trygghet och studiero i skolmiljön en förutsättning för att eleverna ska kunna tillgodogöra sig kunskap och det finns en tydlig koppling mellan en god studiemiljö och låg förekomst av kränkningar bland elever.⁶⁸ Mot bakgrund av bestämmelserna i skollagen kring huvudmans skyldighet att arbeta mot kränkande behandling, se ovan, pågår ett arbete i de flesta skolor som syftar till att öka trygghet och förebygga brott. Enligt stiftelsen Tryggare Sveriges kunskapsöversikt kring arbetet mot brott och otrygghet i skolan behöver implementeringen av åtgärder i många skolor bli mer systematisk och målinriktad.⁶⁹

I Skolverkets bedömningar av skolors arbete för trygghet och studiero lyfts återkommande ett behov av att detta arbete bör vara mer långsiktigt och präglas mer av ett förebyggande perspektiv där elever görs mer delaktiga i utformningen av åtgärder. Skolinspektionen menar att det annars finns en risk att elever i högre utsträckning ifrågasätter och motverkar dem.

Vissa satsningar för att minska förekomsten av brott och öka tryggheten på skolor har utvärderats i Sverige. Under 2006 genomfördes på sex skolor i Stockholmsregionen olika åtgärder för att bl.a. påverka den fysiska miljön och öka vuxennärvaron under raster.⁷⁰ Vissa skolor såg klart förbättrade trygghetsresultat medan andra såg en försämring i andelen som utsattes för brott. Då skolorna genomförde flera och sinsemellan olika åtgärder kunde effekten av enskilda åtgärder inte säkerställas. Under senare år har stiftelsen Tryggare Sverige tagit fram ett verktyg för ett systematiskt brottsförebyggande och trygghetsskapande arbete i skolmiljö som har implementerats på

⁶⁶ *Vägar till ett tryggare samhälle*, SOU 2021:85, s. 62–65, 175–176.

⁶⁷ Brå, (2020), *Skolundersökning om brott: Om utsatthet och delaktighet i brott*.

⁶⁸ Information hämtad från Skolverkets webbplats (den 21 juni 2022).

⁶⁹ Tryggare Sverige, (2021), *Trygghet i skolan*.

⁷⁰ Evidenta Brottsprevention, (2008), *Trygg skola – Hur har det gått?*

försök i fem skolor i region Blekinge.⁷¹ I verktyget ingår bl.a. att göra lägesbilder av problem i skolmiljön, identifiera vilka fysiska eller psykosociala omständigheter som kan hanteras via lämpliga åtgärder och att genomgående involvera elever i förändringsarbetet.

Skolinspektionen har granskat hur skolor arbetar med elever som haft omfattande skolfrånvaro.⁷² Av detta framgår att skolor och kommuner behöver utveckla arbetet med att komma till rätta med skolfrånvaro samt att skolor måste agera tidigare när frånvaro upptäcks. När elever har frånvaro i årskurs 4–5 är det viktigt att detta leder till någon form av insats. Enligt Skolinspektionen kan det ofta finnas en ”vänta-och-se-attityd” vilket leder till att svårigheterna som föranlett skolfrånvaron hos eleven förvärras och utreds först flera år senare. Även i de rutiner som finns hos skolor när det gäller att rapportera elevers frånvaro finns ett utvecklingsbehov. Emedan både rutiner och tillhörande it-stöd finns på plats finns det brister i att genomföra rapportering kring enskilda elever samt i att följa upp och analysera vad frånvaron berott på och vad som kan göras för att förbättra situationen. Det förekommer att skolor kräver en diagnos för att ge stöd, vilket är oförenligt med skollagen.

5.3.3 Förskolan

För de yngsta barnen utgör förskolan en viktig skyddsfaktor och en verksamhet som på vardaglig basis kan möta de allra flesta barn i deras mest påverkbara åldrar, tillsammans med deras vårdnadshavare. Förskolan utgör därmed en arena där olika problem kan upptäckas och där tidiga insatser kan sättas in.⁷³ I beredningens samtal med experter och forskare har förskolan lyfts fram som en aktör med möjlighet att arbeta tydligare med tidiga insatser, särskilt när det gäller riskfaktorer som föregått ett eventuellt normbrytande beteende hos barnet själv.

Skolinspektionen har under åren 2015–2017 granskat förskolans styrkedja och funnit att omkring en fjärdedel av de granskade förskolor

⁷¹ Tryggare Sverige och Länsstyrelsen Blekinge, (2020), *Tryggare Skola – Verktyget för ett systematiskt brottsförebyggande och trygghetskapande arbete*.

⁷² Skolinspektionen, (2016), *Omfattande frånvaro – En granskning av skolors arbete med omfattande frånvaro*.

⁷³ Lundén, K. (2010), *Att identifiera omsorgssvikt hos förskolebarn*. Stiftelsen Allmänna Barnhuset.

hade stora utvecklingsbehov.⁷⁴ Det har bl.a. handlat om en osäkerhet bland förskolepersonal gällande hur arbetet förhåller sig till läroplanen, att arbetet överlag i förskolan inte utgår från en vetenskaplig grund samt att förskolors förmåga att arbeta med barn med behov av stöd behöver utvecklas. När det har uppmärksammats att barn behöver stöd saknas det ofta rutiner för analys och dokumentering, men även för hur uppföljning och utvärdering ska genomföras. Det framgår även av granskningen att det bland förskolepersonal finns olika uppfattningar om huruvida tidiga insatser är något positivt samt vad det innebär att ett barn har behov av särskilt stöd. Det varierar således mycket mellan förskolor vilka behov barn ska ha för att få särskilt stöd. Det har i sammanhanget lyfts fram av MFoF att det finns lovande universella metoder för att främja psykisk hälsa och goda skolprestationer bland förskolebarn, som dock inte används i Sverige.⁷⁵

Det har även framkommit exempel på otillåten påverkan inom ramen för förskoleverksamheter, enligt en medarbetarenkät i Göteborg stad.⁷⁶ Av drygt 3 600 medarbetare uppgav ett 70-tal personer att de varit utsatta för otillåten påverkan av annan personal inom kommunen och ett 30-tal av personer utanför organisationen. Även bland chefer uppgav ett tiotal av cirka 200 att de hade sådana erfarenheter. Enligt enkäten hade många av dem som utsatts förändrat ett beslut eller låtit bli att agera i enskilda ärenden p.g.a. rädsla för repressalier.

5.3.4 Hälsa- och sjukvården

Hälsa- och sjukvården har en viktig roll i det brottsförebyggande arbetet, särskilt mot bakgrund av att psykisk ohälsa och neuropsykiatriska funktionsvariationer är riskfaktorer för en ogynnsam utveckling hos barn.⁷⁷ Utifrån barnets och familjens perspektiv ska stöd och hjälp finnas tillgängligt när sådana omständigheter föreligger. Insatser inom ramen för hälsa- och sjukvården kan också vara angelägna för den som utsatts för brott. Det kan handla om att kon-

⁷⁴ Skolinspektionen, (2018), *Slutrapport. Förskolans kvalitet och måluppfyllelse – ett treårigt regeringsuppdrag att granska förskolan.*

⁷⁵ MFoF, (2022), *Handlingsplan för brottsförebyggande föräldraskapsstöd.*

⁷⁶ Göteborgs stad, (2022), *Bilaga till tjänsteutlåtande § 221 N608 2310/21 med redovisning av uppdrag om att utveckla tystnadskulturen och förstärka personalens säkerhet.*

⁷⁷ Andershed, A-K. och Andershed, H. (2019), *Risk- och skyddsfaktorer för normbrytande beteende bland unga: Att använda teori och forskning i praktiken.*

takt ska tas med primärvård, BUP, barnvårdscentral om barnet är under 6 år, eller ungdomsmottagning för barn äldre än 12 år. Hälso- och sjukvårdens ansvar att genomföra medicinska bedömningar och behandlingar är givetvis brett och omfattar förebyggande insatser utifrån individens behov och förutsättningar.⁷⁸ Som nämns ovan har hälso- och sjukvården dock inget utpekat ansvar att arbeta brottsförebyggande.

De senaste åren har det skett en ökning av antalet pågående patienter och besök inom BUP och fler barn än tidigare har behov som BUP förväntas kunna tillgodose.⁷⁹ Det är samtidigt stora skillnader mellan regionerna i hur stor andel av dem som önskar besök hos BUP som får ett inom 30 dagar.⁸⁰ En närmare beskrivning av dessa omständigheter ligger bortom beredningens uppdrag. Mot denna bakgrund görs i det följande däremot vissa iakttagelser om hälso- och sjukvårdens förmåga att ge insatser till barn och unga via BUP.

Givet att problembilden hos barn med risk för normbrytande beteende kan vara komplex är det viktigt att de olika delarna av hälso- och sjukvården kompletterar varandra. Enligt Socialstyrelsen har det i ärenden där barn dödats av jämnåriga förekommit att barnet som utövade våldet hade ett utåtagerande och aggressivt beteende (s.k. uppförandestörning) som inte uppmärksammades eller utreddes av BUP eller beroendemottagning. Däremot har dessa aktörer gett vård för andra svårigheter hos de aktuella barnen, som adhd och substansbruk. Skälet till att barnens utåtagerande problematik inte uppmärksammades kan vara en inneboende otydlighet i vilken aktör som bär ansvaret för barn med s.k. uppförandestörningar. Enligt Socialstyrelsens utredningar av vissa skador och dödsfall har det förekommit att man inom BUP uppfattar att denna målgrupp inte omfattas av verksamhetens uppdrag utan bör ges stöd av andra aktörer. Dessa mer komplexa ärenden kräver enligt Socialstyrelsen att hälso- och sjukvården har organisatoriska förutsättningar att genomföra långsiktiga och kontinuerliga åtgärder i samverkan med andra, något som visat sig fungera bristfälligt i stora delar av landet. Ett sammanhängande problem är att det inom hälso- och sjukvården finns en kunskapsbrist om denna patientgrupp men även om effektiva metoder att arbeta med dessa barn. Det råder därför brist på helhetssyn kring barnen

⁷⁸ 2 kap. 6 §, 3 kap. 2 §, 13 kap. 1 §, hälso- och sjukvårdslagen (2017:30).

⁷⁹ SKR, (2022), *PM: En inblick i BUP 2021*.

⁸⁰ Uppdrag Psykisk ohälsa, (2021), *Psykiatrin i siffror: Barn- och ungdomspsykiatri – Kartläggning 2020*.

där åtgärder alltför ofta tar sikte på en del av problembilden. En orsak till att adekvat vård inte har getts till dessa barn är den resurs- och tidsbrist som finns inom flera verksamheter. Socialstyrelsens analys visar även att barnets perspektiv måste stärkas i verksamheter som möter vuxna patienter, i syfte att i större utsträckning uppmärksamma barn som anhöriga.⁸¹

Angående de ibland långa väntetiderna har lyfts fram att dessa ger följdverkningar i flera led. En risk är t.ex. att underlag från elevhälsan blir liggande och när underlaget i ett senare skede aktualiseras kan innehållet behöva uppdateras och underlaget göras om.⁸² Enligt SKR har det i hela landet funnits en hög efterfrågan på att BUP ska genomföra fler neuropsykiatriska utredningar.⁸³ Att efterfrågan har ökat över tid har att göra med att både vårdnadshavare och skola ofta efterfrågar en utredning av barn p.g.a. krav från skolor att man ska uppvisa en sådan diagnos för att ha rätt till stöd. Som redan noterats ovan är detta inte förenligt med skollagen.

5.4 Förmåga att samverka med andra berörda aktörer

Att aktörer samverkar kring barn och unga med ett identifierat behov av stöd är centralt för att kunna vända en negativ utveckling. Det finns i dag arbetsformer för samverkan på lokal nivå mellan berörda parter för att förebygga att barn och unga begår brott. Viktiga aktörer är socialtjänst, skola och polis men även hälso- och sjukvård samt fritidssektorn. Samverkan är viktig då det ofta krävs en helhetsbild och ett tvärprofessionellt angreppssätt för att omhänderta den komplexa problembild som kan finnas hos barn och unga med normbrytande beteende eller kriminalitet. I förändringsprocessen har vårdnadshavarna eller andra vuxna kring barnet en viktig roll och ska helst göras delaktiga i det stöd som ges barnet. Samtidigt kan deras förmåga att delta och stödja den unge variera då de själva kan vara i behov av stöd. Givet detta finns det för många barn och familjer behov av att samverkan mellan olika aktörer förbättras, exempelvis barnhälsovård, socialtjänst, BUP och vuxenpsykiatri för att nå ett

⁸¹ Socialstyrelsen, (2022), *Socialstyrelsens utredningar av vissa skador och dödsfall 2018–2021*.

⁸² Uppdrag psykisk hälsa, (2017), *Hur mår BUP? En nulägesbeskrivning av barn- och ungdomspsykiatri i Sverige*.

⁸³ SKR, (2022), *PM: En inblick i BUP 2021*; se även *Vägen till ökad tillgänglighet – långsiktig, strategisk och i samverkan*, SOU 2021:59.

helhetsperspektiv i det stöd som ges. I sammanhanget har MFoF påpekat att familjecentraler har en viktig roll som arena och fysisk plats där barn och familjer kan erbjudas ett kontinuerligt stöd av flera professioner.⁸⁴ Detta arbete underlättas i städer där det oftare finns samlokalisering av aktörer som BVC, öppen förskola och socialtjänst. I och med att samverkan förenklas genom familjecentraler kan det exempelvis leda till att aktörer har lättare att göra orosanmälningar till socialtjänsten. MFoF menar även att det finns svårigheter i att nå ut med ut med riktat föräldraskapsstöd och att de satsningar som gjorts för att öka tillgängligheten till stöd tenderar att vara kort-siktiga. En konsekvens av detta har varit att insatsen inte längre finns tillgänglig när föräldrar väl får kännedom om den. Att tillgången till (och medvetenheten om) föräldraskapsstöd förbättras i utsatta områden är viktigt bl.a. mot bakgrund av att det bland migrerade grupper oftare finns familjer med många barn och en lägre tilltro till myndigheter. I de fall barn uppvisar normbrytande beteende behöver dessa föräldrar stöd för att kunna vara delaktiga i de insatser som kan bli aktuella för barnet men också för att stärka föräldraförmågan utifrån dessa insatser.

5.4.1 Samverkansstrukturer mellan lokala aktörer

Socialstyrelsen har tillsammans med andra myndigheter under 2022 tagit fram vägledningar för hur samverkansformerna SIG och SSPF kan implementeras och följas upp.⁸⁵ I bägge samverkansformer ingår som regel socialtjänst, polis, skola och andra aktörer med anknytning till den unges fritid, psykiska hälsa eller hemmiljö. År 2021 uppgav 109 kommuner att de arbetar med SIG och minst 148 med SSPF.⁸⁶ I bägge samverkansformer har socialtjänst och polis en viktig, drivande och initiativtagande roll.⁸⁷ Den övergripande skillnaden mellan dessa samverkansformer är att SIG främst riktas till barn och unga som redan begått brott medan SSPF fokuserar på brottsförebyggande åtgärder och en målgrupp med lägre risknivå. Arbetet med dessa sam-

⁸⁴ MFoF, (2022), *Handlingsplan för brottsförebyggande föräldraskapsstöd*.

⁸⁵ Socialstyrelsen, m.fl. (2022), *SIG: Samverkan i sociala insatsgrupper*; Socialstyrelsen, m.fl. (2022), *SSPF: Samverkansformen skola, socialtjänst, polis och fritid*.

⁸⁶ Brå, (2022), *Det brottsförebyggande arbetet i Sverige 2021*.

⁸⁷ Turner, R., Nilsson, Å. och Jidetoft, N. (2015), *SSPF – Ett fokus på ungdomar i riskzon*. FOU i Väst; Söderberg, C. (2016), *Individeriktad brottsprevention – om SSPF och viljan att samverka*. Linköpings universitet; Socialstyrelsen, (2020), *Studier om sociala insatsgrupper*.

verkansformer ser samtidigt olika ut i landet p.g.a. olika lokala förutsättningar och att arbetet har utvecklats i olika riktningar, exempelvis beroende på vilken målgrupp arbetet har och vilka aktörer som ingår.

Erfarenheter från SIG-verksamheter visar bl.a. att samverkan oftast handlar om pojkar som målgrupp.⁸⁸ Varför det ser ut så är i grunden oklart men enligt dem som arbetar med SIG kan det handla om att flickors utåtagerande beteende, men även deras utsatthet för olika risker, såsom sexuellt våld och narkotika, skiljer sig från pojkars på så vis att synligheten för omgivningen eller för de berörda aktörerna är mindre. Det kan även handla om att aktörerna har allmänt svårare att nå ut till flickor med behov av stöd. I samtal med vår expertgrupp har återkommande lyfts fram att pojkar alltför ofta står i fokus för diskussioner om ungas involvering i gängkriminalitet. Det påpekas att det behöver finnas en större förståelse för att kvinnor och flickor kan vara möjliggörare, gärningspersoner och brottsoffer inom ramen för kriminella nätverk.⁸⁹ En konsekvens av att SIG-samarbeten har olika målgrupp och att de deltagande aktörerna skiljer sig åt är att resultatet av utvärderingar inte lätt kan översättas till andra sammanhang. Trots att över hundra kommuner arbetar med SIG går det i nuläget inte att avgöra om ungas deltagande i SIG ger bättre eller sämre förutsättningar när det gäller att förhindra en fortsatt negativ utveckling jämfört med en insats som ges utanför ramen för SIG.⁹⁰ Mot denna bakgrund är det positivt att det under 2022 har tagits fram stöd för implementering och uppföljning.

På skolområdet utgör stiftelsen Tryggare Sveriges verktyg Tryggare skola ett exempel på hur skolor tillsammans med andra lokala aktörer kan bidra till ett långsiktigt och systematiskt brottsförebyggande arbete.⁹¹ Även utifrån en sådan modell kan det förväntas att arbetet kommer att se olika ut och utvecklas i olika riktning över tid beroende på den lokala lägesbild som tas fram och de eventuella behov av att ändra på skolans fysiska eller psykosociala miljö som identifieras.

⁸⁸ Socialstyrelsen, (2020), *Studier om sociala insatsgrupper*.

⁸⁹ Polismyndigheten, Säpo, Delmos samt Sveriges Advokatsamfund vid Trygghetsberedningens expertgruppsmöte den 9 november 2021.

⁹⁰ Socialstyrelsen, (2020), *Studier om sociala insatsgrupper*.

⁹¹ Tryggare Sverige och Länsstyrelsen Blekinge, (2020), *Tryggare Skola: Verket för ett systematiskt brottsförebyggande och trygghetsskapande arbete*.

5.4.2 Samverkan med hälso- och sjukvården

Inom ramen för regeringens initiativ kring tidiga och samordnade insatser har det varit svårt att få med hälso- och sjukvården i samverkan på lokal nivå. Det handlar bl.a. om brister i tillgången till stöd för barn med psykisk ohälsa samt att det finns oklara gränser mellan å ena sidan elevhälsan och å andra sidan regionens primärvård.⁹² I de utvecklingsarbeten där samverkan med hälso- och sjukvård har fungerat bra har det funnits en utpekad mottagare på regional nivå att samverka med operativt. Då samverkan ska ske mellan kommun och region framträder en otydlighet när det gäller vem mottagaren bör vara då det finns flera instanser på regional nivå som kan ta omhand frågor rörande tidiga insatser till barn och unga. Utvärderingar och uppföljningar av TSI visar även att hälso- och sjukvårdens medverkan ofta inte är förankrad hos ledningen.⁹³ Mot bakgrund av dessa svårigheter har man i vissa utvecklingsarbeten försökt använda elevhälsans kompetens i större utsträckning i det operativa arbetet. Samtidigt finns det skillnader och ibland en otydlighet kring hur skolans och elevhälsans deltagande i samverkan bör se ut eftersom elevhälsan är organiserad på olika vis i olika skolor. En kommande ändring i skollagen som träder i kraft i juli 2023 kommer tydliggöra detta genom ett utpekad ansvar för skolan att vid behov samverka med hälso- och sjukvården och socialtjänsten.⁹⁴

Enligt en kartläggning av Skolverket under 2021 har knappt hälften av landets grundskolor skriftliga riktlinjer som beskriver deras samverkan med BUP.⁹⁵ Andelen som har riktlinjer för samverkan med socialtjänsten är 80 procent och med polisen 30 procent.

5.4.3 Behovet av tidig samverkan

I avsnitt 5.1.1 beskrivs att Socialstyrelsens och Skolverkets uppdrag kring TSI bara omfattar elevhälsan, vilket lett till att barn i förskoleåldern inte inkluderats i satsningen. Däremot har det i många lokala utvecklingsarbeten påpekats att förskolan och barnhälsovården är

⁹² Arbetsmaterial från Skolverket och Socialstyrelsen angående tidiga och samordnade insatser för barn och unga.

⁹³ Governo, (2021), *Utvärdering av Skolverkets och Socialstyrelsens regeringsuppdrag om tidiga samordnade insatser för barn och unga*.

⁹⁴ Se SFS 2022:1315, Lag om ändring i skollagen (2010:800).

⁹⁵ Skolverket, (2021), *Nationell kartläggning av elevfrånvaro*, s. 50–51.

exempel på aktörer som är centrala för att upptäcka problem tidigt och som även bör göras mer delaktiga i samverkansarbete kring tidiga insatser.⁹⁶ Att inkludera yngre barn och att agera i ett tidigare skede utifrån de signaler om olika problem som uppfattas beskrivs som ett utvecklingsområde även inom ramen för SSPF-samverkan. Givet det förebyggande syftet med samverkan inom SSPF finns det fördelar med att rikta arbetet mot barn som är 12 år eller yngre.⁹⁷ Erfarenheter talar också för att insatser behöver sättas in i ett tidigare skede än vad som är fallet i dag och att, om det ska finnas goda förutsättningar för att nå framgång i det förebyggande arbetet, är det ofta först i processen att ge stöd till barn som börjat begå brott.

5.4.4 Vikten av informationsdelning mellan berörda aktörer

Möjligheten att dela information mellan berörda aktörer lyfts ofta fram som en central komponent för att samverkan i lokalt brottsförebyggande arbete ska fungera effektivt. En rad utredningar har berört frågan om aktörers möjligheter att dela sekretessbelagd information i syfte att bekämpa och förebygga brott.⁹⁸ För närvarande utreds detta ytterligare för att se vilket behov som finns av att skolor och socialtjänst ges möjlighet att dela information till brottsbekämpande myndigheter.⁹⁹

I de samverkansformer som riktas till barn och unga i riskzonen för normbrytande beteende och kriminalitet, SSPF och SIG, är möjligheten att dela information mellan berörda aktörer en utgångspunkt. Insatser inom ramen för dessa samverkansformer är möjliga då föräldrarna eller den unge själv ger skriftligt samtycke till att information delas mellan för insatsen relevanta aktörer. Däremot kan det för dessa verksamheter vara en tämligen stor utmaning att motivera familjer och barn och unga att ge samtycke till att information delas. Enligt praktiker förekommer det t.ex. att föräldrar är negativa till insatsen p.g.a. oro för familjens anseende eller att det inte framgått tillräckligt tydligt vad insatsen går ut på.¹⁰⁰

⁹⁶ Governo, (2021), *Utvärdering av Skolverkets och Socialstyrelsens regeringsuppdrag om tidiga samordnade insatser för barn och unga*.

⁹⁷ Turner, R. Nilsson, Å. och Jidetoft, N. (2015) *SSPF – Ett fokus på ungdomar i riskzonen*. FOU i Väst.

⁹⁸ Se t.ex. *Utökad informationsutbyte*, Ds 2022:13.

⁹⁹ *Förbättrade möjligheter att utbyta information med brottsbekämpande myndigheter*, dir. 2022:37.

¹⁰⁰ Söderberg, C. (2016), *Individdriktad brottsprevention – om SSPF och viljan att samverka*. Linköpings universitet; Socialstyrelsen, (2017), *Utvärdering av sociala insatsgrupper*.

Brå har genomfört en undersökning av informationsdelning mellan främst polis och socialtjänst i det brottsförebyggande arbetet som berör barn och unga.¹⁰¹ Att sekretess upplevs som ett hinder av många har enligt Brå till stor del att göra med kunskapsbrist och osäkerhet om lagstiftningen som styr andra aktörers rörelseutrymme. Det finns exempelvis ett behov av tydligare vägledning för medarbetare om vilken typ av information som kan delas mellan parter och i vilket skede enligt gällande lagstiftning. Denna osäkerhet är enligt Brå inte lika utbredd i mindre städer och landsbygdskommuner eftersom samverkan oftare sker genom beständiga och närmare yrkesmässiga relationer samt att personalomsättningen ofta är lägre och tilliten mellan aktörer högre.

5.5 Kunskapsutveckling och förmåga att följa upp genomförda insatser

Inom ramen för flera politik- och verksamhetsområden utförs ett allmänt och omfattande förebyggande arbete. I de flesta fall beskrivs inte dessa insatser som brottsförebyggande trots att de troligen har en sådan effekt.¹⁰² Det handlar om att breda insatser som främjar barns utveckling, oavsett om det rör sig om hälsa, utbildning eller fritid är viktiga för att förebygga brott och andra sociala problem på lång sikt. I de fall effekten av en insats utvärderas tenderar brottslighet inte vara ett av de utfallsmått som använts. Då dessa insatser sker tidigt i barnets utveckling krävs utvärderingar ett antal år efter att insatsen gavs för att visa på en eventuell effekt. Sådana uppföljningar är ganska ovanliga, även sett till internationell forskning.¹⁰³

Brottsförebyggande rådets årliga redovisningar av det brottsförebyggande arbetet visar att en mängd initiativ tas och mycket arbete utförs.¹⁰⁴ Däremot följs det brottsförebyggande arbetet sällan upp och utvärderas, vare sig på nationell, regional eller lokal nivå. En konsekvens av detta är att det i stora delar saknas kunskap om det arbete

¹⁰¹ Brå, (2021), *Informationsdelning mellan socialtjänst och polis, i brottsförebyggande arbete med barn och unga*.

¹⁰² Brå, (2009), *Orsaker till brott bland unga och metoder att motverka kriminell utveckling*.

¹⁰³ Lösel, F., Stemmler, M. och Bender, D. (2013), Long-term evaluation of a bimodal universal prevention program: effects on antisocial development from kindergarten to adolescence, *Journal of Experimental Criminology*.

¹⁰⁴ Brå, (2021), *Det brottsförebyggande arbetet i Sverige 2021 – Nuläge och utvecklingsbehov 2021*, s. 80–81; Brå, (2022), *Årsredovisning 2021*.

som görs har en mätbar effekt på brottsligheten. Mot bakgrund av detta pekar Brå på att det behövs en mer tydlig styrning för att uppföljning och utvärdering ska komma till stånd. För detta behövs från nationell nivå såväl bidrag till utvärderingar som metodstöd i hur detta ska gå till samt att kunskap från genomförda utvärderingar sprids till olika delar av landet. Brå lyfter även att den regionala nivån kan bidra till att kunskap och stöd ges till lokala aktörer samt att fler samarbeten med lärosäten bör etableras. Vad gäller den lokala nivån, där huvuddelen av det brottsförebyggande arbetet sker, anser Brå att samverkansöverenskommelser måste vara tydliga avseende att uppföljning och utvärdering ska ingå i det brottsförebyggande arbetet. Att det överhuvudtaget finns kompetens på lokal nivå att genomföra detta är en förutsättning.

Bristen på uppföljning och utvärdering är genomgående för det brottsförebyggande området och gäller både det arbete som sker inom ramen för lokala satsningar såsom SIG och SSPF men även på huvudmannanivå. I det följande ges några exempel på hur detta leder till en begränsad kunskap om effekten av genomförda åtgärder samt begränsade möjligheter att förbättra verksamheter.

5.5.1 Statistik och information om ärendegången kring orosanmälningar

Som beskrivs i avsnitt 5.2.1 finns det en brist på nationell statistik kring orosanmälningar och information om hur ärendegången ser ut i olika kommuner. Det som saknas är såväl regelbunden som nationell information om vilka aktörer som gör anmälningar, vilka orsaker som ligger till grund för dessa samt i vilken omfattning de leder till utredning eller insats. Det saknas även information om hur många barn som berörs av anmälningar under ett givet år.

Inom Stockholm stad har en större kartläggning av samtliga inkomna orosanmälningar gjorts i de olika stadsdelarna. Genom kartläggningen har statistik tagits fram som visar ärendegången för anmälningarna, i vilken mån dessa ledde till utredning respektive insats samt vilka skäl som anges när anmälan väl leder till utredning respektive insats. Statistiken synliggör hur stadsdelar och kommuner skiljer sig åt utifrån de olika socioekonomiska förutsättningar som finns i respektive område men även vilka grupper som erbjuds insats i högst/lägst grad. Kartläggningen tydliggör vikten av att kunna ta fram upp-

gifter och statistik kring arbetet med orosanmälningar och utifrån detta anpassa och utveckla verksamheten.

5.5.2 Analys och uppföljning av skolfrånvaro

Skolinspektionen genomför regelbunden tillsyn vid skolor med utmaningar. I en tredjedel av dessa skolor är rektorernas ansvarstagande för uppföljning och strategiska insatser bristfällig, t.ex. rörande analyser av skolfrånvaro, kunskapsresultat och trygghet och studiero, som utgör underlag för att utveckla verksamheten.¹⁰⁵ Bristerna gäller såväl utredningar av enskilda barns behov som kartläggningar av problembilden i hela skolan. Skolinspektionen har även granskat 28 grundskolor med långvarigt låga kunskapsresultat. Även här noterades en avsaknad av en tydlig problembild och analys av orsaker till de låga skolresultaten på skolenheten.¹⁰⁶ Då detta underlag saknas var det även ovanligt att huvudmän hade genomfört kraftfulla eller riktade insatser mot olika problem. Utöver för att komma till rätta med skolfrånvaro kan dessa analyser användas för kartläggning av exempelvis trygghet och studiero men även hur dessa förhållanden relaterar till skolfrånvaro på olika skolor. Enligt en kartläggning av skolfrånvaro i Stockholms län görs det i dagsläget inte sådana analyser i tillräcklig omfattning och inte regelbundet.¹⁰⁷

Skolinspektionen har även identifierat liknande utvecklingsbehov gällande förskolor.¹⁰⁸ Enligt en granskning av förskolor med flera och stora utmaningar beskrivs att arbetet med att följa upp brister i efterlevnaden av läroplanens olika delar. En del av problematiken handlar i många fall om att förskolor arbetar på ett ostrukturerat vis med delar av läroplanen vilket gör uppföljning av konkreta mål svår eller omöjlig att genomföra.

¹⁰⁵ Skolinspektionen, (2020), *Årsrapport 2019 – Skillnader i skolors arbetssätt och huvudmäns ansvarstagande*.

¹⁰⁶ Skolinspektionen, (2021), *Långvarigt låga kunskapsresultat*.

¹⁰⁷ Stockholms län, (2021), *Uppföljning av skolfrånvaro i Stockholms län – en förstudie*.

¹⁰⁸ Skolinspektionen, (2018), *Slutrapport. Förskolans kvalitet och måluppfyllelse – ett treårigt regeringsuppdrag att granska förskolan*.

5.5.3 Uppföljning av föräldraskapsstöd

Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd har under 2022 tagit fram en handlingsplan för brottsförebyggande föräldraskapsstöd som beskriver vilka insatser som i dag ges och vilka utvecklingsområden som finns i fråga om implementeringen av dessa.¹⁰⁹ MFoF menar att även om de vetenskapligt utvärderade programmen och insatserna är många och av hög kvalitet, är det ovanligt att brottslighet är en av de utfallsvariabler som följs upp. Det är även vanligt att det universella föräldrastödet, som ska ges till alla oavsett om det föreligger en problematik eller inte, endast följs upp genom antalet vårdnadshavare som tar del av stödet. Däremot är det svårt hitta någon uppföljning av hur effektivt stödet är när det gäller att förebygga olika svårigheter, eller hur effektiva verksamheter är att nå ut till grupper med särskilt låg andel deltagande föräldrar eller till föräldrar i områden med socioekonomiska utmaningar.

5.5.4 Polisens brottsförebyggande arbete

Polismyndighetens brottsförebyggande arbete omfattar bl.a. samverkan med andra aktörer, genomförande av lokala trygghetsundersökningar och användningen av områdespoliser. Utgångspunkten för myndighetens brottsförebyggande arbete är sedan 2021 att den ska utgå från analyser av återkommande problem enligt lokala lägesbilder och att riktade åtgärder ska tas fram mot problemens orsaker.¹¹⁰ Arbetet med att ta fram åtgärder ska i sin tur ske genom samverkansöverenskommelser med kommunen och medborgarlöften. I det brottsförebyggande arbetet har även områdespoliser en viktig roll då de ska arbeta långsiktigt, kontaktskapande och brottsförebyggande utifrån den lokalt framtagna problembilden.

Vad gäller polisens arbete med medborgarlöften är detta enligt såväl Brå som andra ett exempel både på hur polisen på lokal nivå kan bidra till en bättre problembild och arbeta närmare civilsamhället och medborgaren.¹¹¹ Även andra utvecklingsbehov i arbetet har pekats ut, exempelvis att formuleringarna i medborgarlöften som tas fram behöver bli tydligare och att poliser på lokal nivå inte har tillräckligt

¹⁰⁹ MFoF, (2022), *Handlingsplan för brottsförebyggande föräldraskapsstöd*.

¹¹⁰ Polismyndigheten, (2021), *Planlagd brottsförebyggande linjeverksamhet*.

¹¹¹ Brå, (2018), *Polisens arbete med medborgarlöften*; Sarnecki, J. (2019), *Stöta på patrull – en ESO-rapport om polisens problemorienterade arbete*.

med tid att delta eller själva inte ser nyttan med samverkan via medborgarlöften. Vidare bör det påpekas att eftersom dessa löften formuleras mot en lokal problembild och då utvärderingar av arbetet i huvudsak saknas är det inte tydligt för Trygghetsberedningen om arbetet med medborgarlöften har någon betydelse för frågan om riskerna för att barn involveras i gängkriminalitet.

En annan viktig del av polisens brottsförebyggande arbete är områdespoliserna. Här har regeringens återrapporteringskrav varit allmänt hållna och berört i vilken omfattning dessa finns på lokal nivå samt i vilken utsträckning de kan arbeta fredat med sitt uppdrag. I årsredovisningen för 2020 uppgav myndigheten svårigheter med att ge en bild av antalet områdespoliser på grund av skillnader i hur funktionsbenämningar används samt att områdespolisers arbetsuppgifter skiljer sig väsentligt åt.¹¹² Medan utvecklingen av antalet områdespoliser har varit positiv i landet har möjligheten för områdespoliser att genomföra uppdraget på många håll försvårats av ett stort bemanningsbehov för annan verksamhet på lokal nivå. Enligt en tillsynsrapport har myndigheten ingen samlad bild över hur områdespoliser används och kan därmed inte bedöma hur långt man kommit med att upprätthålla en kontinuitet i det långsiktiga kontaktskapande och trygghetsskapande arbetet.¹¹³

¹¹² Polismyndigheten, (2020), *Årsredovisning 2020*.

¹¹³ Polismyndigheten, (2021), *Planlagd brottsförebyggande linjeverksamhet*.

6 Förmåga att förebygga våld i barns och ungas nära relationer

Kapitel 5 inleds med en beskrivning av strukturen för den genomgång av olika aktörers förmåga som till övervägande del är gemensam för kapitel 5 och 6. De förmågor som är föremål för granskning i de båda fokusområdena är i stor utsträckning desamma men det finns också skillnader, bl.a. avseende målgrupp och kunskapsläge som motiverar att beskrivningen av respektive fokusområde presenteras i var sitt kapitel.

6.1 Styrningen av arbetet med att förebygga och bekämpa våld i barns och ungas nära relationer

Nedan beskrivs övergripande styrningen och olika satsningar på nationell, regional och lokal nivå vad gäller arbetet med att förebygga och bekämpa våld i barns och ungas nära relationer. Dessa åtgärder ger en ram och en inriktning för arbetet med att förebygga och bekämpa detta våld.

6.1.1 Den nationella nivån

Regeringen har genomfört olika satsningar av betydelse för arbetet med att förebygga våld mellan barn och unga. Regeringen lanserade i slutet av 2016 en nationell strategi för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor.¹ Enligt regeringen ska den nationella strategin, som är tioårig och började gälla den 1 januari 2017, stärka förutsättningarna att nå det sjätte jämställdhetspolitiska delmålet om att mäns

¹ Socialdepartementet, *En nationell strategi för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor*, Regeringens skrivelse 2016/17:10.

våld mot kvinnor ska upphöra. Strategins målsättningar och utgångspunkter svarar enligt regeringen mot grundligt utredda utmaningar i samhällets arbete och bör vägleda statens styrning på området. Målsättningarna är följande: 1) ett utökat och verkningsfullt förebyggande arbete mot våld,² 2) förbättrad upptäckt av våld och starkare skydd och stöd för våldsutsatta kvinnor och barn, 3) effektivare brottsbekämpning samt 4) förbättrad kunskap och metodutveckling.

Våld i barns och ungas nära relationer är en del av regeringens arbete inom området mäns våld mot kvinnor. Regeringens nationella strategi mot mäns våld mot kvinnor har exempelvis som första utgångspunkt att våld ska förebyggas med fokus på våldsutövare och maskulinitetsnormer. Förutom kopplingen till maskulinitet kan våld i nära relationer i vissa fall även kopplas till specifika riskfaktorer, som t.ex. psykisk ohälsa eller missbruk. Enligt strategin bör preventiva insatser utformas utifrån riskfaktorer och intensifierade insatser bör ges till förövare med höga risker. Strategins andra utgångspunkt anger att större uppmärksamhet ska ägnas flickors och unga kvinnors utsatthet för våld. I den första uppföljningen av strategin i januari 2020 konstateras att just våld mot flickor, som är den mest utsatta brottsoffergruppen, är minst uppmärksammat i det arbete som bedrivits.³ Åtgärder som fokuserar på flickor som utsätts för våld finns i endast 11 procent av de drygt 200 åtgärder som uppföljningen identifierat. Vidare konstateras att våldsutövande män och pojkar oftast nämns tillsammans i strategin, utan att det görs någon åtskillnad mellan dem varken i stöd och behandlingsinsatser eller inom ramen för rättssystemet.⁴ Övriga utgångspunkter i strategin med direkt koppling till barn och unga är förekomst av hedersnormer bland närstående till våldsutsatta/våldsutövare samt barnets bästa och barnets rättigheter.⁵ Den 1 juni 2022 infördes ett nytt brott i brottsbalken med beteckningen hedersförtryck.⁶ Brottet innebär att en särskild strängare straff-

² I den nationella strategin för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor beskrivs att den första målsättningen om ett utökat och verkningsfullt förebyggande arbete mot våld omfattar universell prevention riktad till hela befolkningen. Det förebyggande arbetet handlar även om selektiv prevention riktad till särskilda grupper med förhöjd risk att utsättas för eller att utöva våld, situationell prevention som syftar till att minska antalet tillfällen att utöva våld samt indikativ prevention som riktas till män som har utövat våld för att förebygga att våldet upprepas.

³ Jämställdhetsmyndigheten, (2020), *Arbete pågår – åtgärder 2017–2019*.

⁴ Stiftelsen 1000 Möjligheter, (2020), *Ett år med ungarelationer.se, Erfarenheter och kunskap om keillars våld mot tjejer och våld i ungas parrelationer*.

⁵ Socialdepartementet, *En nationell strategi för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor*, Regeringens skrivelse 2016/17:10.

⁶ Prop. 2021/22:138, *Ett särskilt brott för hedersförtryck*.

skala införas för den som med ett hedersmotiv upprepat begår vissa brottsliga gärningar mot en person och där gärningarna utgjort led i en upprepad kränkning av personens integritet och varit ägnade att allvarligt skada personens självkänsla.

Utifrån den nationella strategin har regeringen gett uppdrag till olika myndigheter att förebygga och bekämpa våld i barns och ungas nära relationer. Regeringen gav under 2021 bl.a. Jämställdhetsmyndigheten i uppdrag att stödja arbetet för att stötta unga som har utsatts för våld.⁷ I uppdraget ingår också att Jämställdhetsmyndigheten ska lämna förslag på hur stödet till unga våldsutsatta kan stärkas ytterligare. Även unga som lever i en hederskontext ska få bättre stöd. Inom ramen för uppdraget ska Jämställdhetsmyndigheten även genomföra insatser riktade till unga män som utövar våld och kontroll i sina relationer. Även Brå har haft i uppdrag att utreda våld i ungas parrelationer.⁸ Uppdraget omfattade bl.a. att studera vilka åtgärder som kan vidtas i samhället för att motverka våld i nära relationer bland unga och att övergripande sammanställa vad forskningen säger om orsaks-mekanismerna bakom sådant våld.

I juni 2021 gav regeringen MUCF i uppdrag att ta fram och sprida ett kunskapsunderlag med fokus på hedersrelaterat våld och förtryck och på våldsförebyggande arbete som riktar sig till fritidsledare och andra yrkesverksamma som arbetar med ungas fritid.⁹ Syftet med uppdraget var att öka kompetensen om hedersrelaterat våld och förtryck och våldsförebyggande hos yrkesverksamma som i sitt arbete kommer i kontakt med unga personer. En delrapport som bl.a. innefattar en beskrivning av den öppna fritidsverksamhetens roll i det våldsförebyggande arbetet har lämnats till regeringen.¹⁰

Regeringen har även under 2021 gett IVO i uppdrag att förstärka och utveckla tillsynen av socialtjänstens och hälso- och sjukvårdens arbete mot mäns våld mot kvinnor, våld i nära relationer och hedersrelaterat våld och förtryck.¹¹ Tillsynen av samtliga områden inom

⁷ Arbetsmarknadsdepartementet, *Uppdrag om stöd till våldsförebyggande insatser riktade till unga i partnerrelationer*, A2021/01443 och A2021/01397.

⁸ Justitiedepartementet, *Uppdrag att studera åtgärder mot våld i nära relationer bland unga*, Ju2020/03036/KRIM.

⁹ Arbetsmarknadsdepartementet, *Uppdrag att ta fram och sprida kunskapsunderlag med fokus på hedersrelaterat våld och förtryck och på våldsförebyggande arbete*, A2021/01300.

¹⁰ Arbetsmarknadsdepartementet, *Kunskapsunderlag till fritidsledare och andra yrkesverksamma om arbetet mot hedersrelaterat våld och förtryck och våldsförebyggande arbete*, A2022/00535.

¹¹ Arbetsmarknadsdepartementet, *Uppdrag om förstärkt och utvecklad tillsyn av socialtjänstens och hälso- och sjukvårdens arbete mot mäns våld mot kvinnor, våld i nära relationer och hedersrelaterat våld och förtryck*, A2021/01714.

den nationella strategin ska ingå i arbetet. Senast den 30 april 2024 ska IVO lämna en slutredovisning av uppdraget till regeringen.

Regeringen har från år 2022 även avsatt permanenta medel i statsbudgeten till arbetet med att bekämpa mäns våld mot kvinnor. Regeringen har även antagit ett andra åtgärdsprogram för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor 2021–2023 där även åtgärder för att förebygga våld mot flickor och unga kvinnor till del ingår. Genom den nationella strategin ska en utveckling av det våldsförebyggande arbetet prioriteras vilket även är strategins huvudsakliga inriktning.¹²

Regeringen beslutade den 2 juni 2022 om ett nationellt våldsförebyggande program på området mäns våld mot kvinnor.¹³ Genom det våldsförebyggande programmet förstärker regeringen det tidiga våldsförebyggande arbetet, insatserna mot de personer som har förhöjd risk att utöva våld samt åtgärderna mot dem som har utsatt en närstående för våld.

I en rapport från Statskontoret 2021 om myndigheters arbete med frågor som rör mäns våld mot kvinnor enligt den nationella strategin var en av slutsatserna att kunskapskedjan inom området behöver stärkas.¹⁴ Flera myndigheter arbetar med att ta fram och sprida kunskap, men det behövs enligt Statskontoret ett mer konkret stöd för att kunskapen ska komma till praktisk användning bland yrkesverksamma inom framför allt kommuner och regioner. Trots att det generellt sett finns mycket kunskap saknas enligt Statskontoret utvärderade metoder och arbetssätt för att förebygga mäns våld mot kvinnor. Statskontoret framhåller att regeringen behöver utveckla styrningen på detta område. Statskontoret anser också att Jämställdhetsmyndighetens roll i genomförandet av strategin behöver förtydligas, exempelvis när det gäller myndighetens roll i att samordna andra myndigheters arbete med mäns våld mot kvinnor och i att ge underlag för regeringens styrning.

Regeringen har i juni 2022 i en skrivelse till riksdagen redovisat en fördjupad uppföljning av arbetet med att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor.¹⁵ I skrivelsen konstateras bl.a. att ytterligare

¹² Jämställdhetsmyndigheten, (2022), *Våldsförebyggande satsningar ger resultat – Uppföljning av det jämställdhetspolitiska delmålet om att mäns våld mot kvinnor ska upphöra 2017–2021*.

¹³ Uppgifter hämtade från regeringens webbplats (den 21 juni 2022).

¹⁴ Statskontoret, (2021), *Mäns våld mot kvinnor – en analys av myndigheternas arbete med den nationella strategin*.

¹⁵ Arbetsmarknadsdepartementet, *Fördjupad uppföljning av arbetet med att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor*, Regeringens skrivelse 2021/22:267.

indikatorer behövs för att följa upp utvecklingen av alla områden i den nationella strategin och bedöma i vilken mån ett önskvärt utfall har uppnåtts, särskilt när det gäller det våldsförebyggande arbetet och kunskap och metodutveckling. Enligt regeringen är det också angeläget att förebyggande metoder och arbetssätt inom området tas fram och utvärderas.

6.1.2 Den regionala nivån

Länsstyrelserna fick 2017 i uppdrag att inom sina respektive län stödja genomförande och uppföljning av regeringens nationella strategi för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor. Enligt regeringen ska länsstyrelserna utgöra navet i genomförandet av den nationella strategin på regional nivå.¹⁶ Länsstyrelsernas uppdrag under perioden 2017–2020 har bestått av sex deluppdrag: framtagande av regionala strategier och handlingsplaner, främjande av samverkan, etablerandet av regionala resurscentra för våldsutsatta, åtgärder för att utveckla det förebyggande arbetet, kompetensstöd samt regional lägesrapportering. Länsstyrelserna ska även bistå kommuner och regioner inom respektive län med kunskap och metodstöd samt främja samverkan mellan kommuner, regioner, myndigheter på regional nivå och civilsamhället.¹⁷ I budgetpropositionen för år 2021 fick länsstyrelserna permanenta medel för arbetet med området mäns våld mot kvinnor.¹⁸ Samma år beslutade regeringen också om en långsiktig inriktning för länsstyrelsernas arbete.

Som nämnts ovan under 6.1.1 bedömer Statskontoret att kommuner och regioner behöver stöd för att använda den kunskap som finns och pekar på att det framför allt är länsstyrelserna som har i uppdrag att stödja hur arbetet med mäns våld mot kvinnor genomförs i kommuner och regioner. Statskontoret bedömer att länsstyrelserna behöver ge bättre stöd, och att de kan dra nytta av de regionala samverkans- och stödstrukturerna i det arbetet.¹⁹ Statskontoret föreslår att länsstyrelserna fokuserar mer på att stödja kommuner och

¹⁶ Socialdepartementet, *Regionalt uppdrag att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor*, S2017/07420/JÄM (delvis).

¹⁷ Jämställdhetsmyndigheten, (2022), *Våldsförebyggande satsningar ger resultat – Uppföljning av det jämställdhetspolitiska delmålet om att mäns våld mot kvinnor ska uppböra 2017–2021*.

¹⁸ Förordning (2021:995) om länsstyrelsernas regionala arbete mot mäns våld mot kvinnor.

¹⁹ Statskontoret, (2021), *Mäns våld mot kvinnor – en analys av myndigheternas arbete med den nationella strategin*.

regioner att använda den kunskap, de arbetssätt och de metoder som finns.

Statskontoret gör i sin rapport från 2021, där myndigheten har följt upp och analyserat centrala myndigheters arbete med den nationella strategin för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor, bedömningen att länsstyrelserna har fått goda förutsättningar i form av resurser och annan styrning att arbeta för strategins genomförande i länen.²⁰ Strategin anses också ha bidragit till att göra länsstyrelsernas roll som samordnare i länen tydligare. Därtill har samordningen mellan länsstyrelserna blivit bättre sedan de inrättade en nationell samordnare för sitt uppdrag om mäns våld mot kvinnor. Av Statskontorets kartläggning framgår att förutsättningarna dock ser olika ut mellan olika länsstyrelser. Enligt Statskontoret har länsstyrelserna i begränsad utsträckning integrerat olika perspektiv kring mäns våld mot kvinnor i det generella brottsförebyggande arbetet.

Enligt Statskontoret fungerar länsstyrelsernas samverkan med socialtjänsten väl, men en övergripande utmaning som myndigheten identifierar är att det behövs fler åtgärder och insatser för att det förebyggande arbetet ska bli verkningsfullt.²¹ Statskontorets kartläggning visar att länsstyrelserna kan göra mer för att främja det förebyggande arbetet i socialtjänsten. Statskontoret bedömer att länsstyrelserna ofta har svårt att nå ut med stöd kring förebyggande arbete eftersom socialtjänsten inte i så stor utsträckning fokuserar på det förebyggande arbetet. Enligt Statskontoret kan det bl.a. bero på att skydd och stöd till individer är ett lagstadgat ansvar för socialtjänsten, medan förebyggande arbete inte är det. Det är även svårt för länsstyrelserna att nå fram till skolan som också är en viktig arena för det förebyggande arbetet. De kan oftast nå elevhälsan, men det är svårare att nå ledningsnivå inom skolan. Vad gäller hälso- och sjukvården visar Statskontorets kartläggning att det varierar hur väl länsstyrelserna hittills har lyckats få genomslag för strategin.

²⁰ Ibid.

²¹ Ibid.

6.1.3 Den lokala nivån

Trygghetsberedningen konstaterar att det är svårt att hitta studier som undersöker kommunernas arbete med att förebygga våld i barns och ungas nära relationer.

Enligt Brå fångas detta våld sällan upp i de lägesbilder som utgör grunden för kommunernas brottsförebyggande arbete.²² Kommunernas brottsförebyggande arbete baseras ofta på antingen synliga problem, som skadegörelse, narkotikahandel eller ungdomsrån, eller på problem som syns i kriminalstatistiken och inte karakteriseras av låg anmälningsbenägenhet. Våld i barns och ungas nära relationer kännetecknas av både låg upptäcktsrisk och låg anmälningsbenägenhet. Att problematiken inte uppmärksammas i lägesbilder i det lokala brottsförebyggande arbetet innebär dels att arbetet mot våld i barns och ungas nära relationer blir eftersatt inom kommunen, dels att viktiga aktörer på den lokala nivån, som skolor, socialtjänst, hälso- och sjukvård, inklusive BUP, inte uppmärksammar problemet i tillräckligt stor utsträckning. Enligt Brå sker också det våldsförebyggande arbetet parallellt med annat brottsförebyggande arbete på lokal nivå.²³

Enligt en rapport från 2020 framtagen av civilsamhällesorganisationerna MÅN och Unizon är andelen kommuner som bedriver förebyggande arbete mot mäns våld mot kvinnor högre 2020 jämfört med en tidigare kartläggning av kommunernas arbete för att förebygga våld som gjordes av Unizon 2014.²⁴ Dock uppger endast drygt hälften av kommunerna att de har en skriftlig strategi för det förebyggande arbetet vilket är ett oförändrat resultat från 2014 medan tre av tio kommuner svarar att de inte har en strategi för arbetet. Enligt rapporten är insatser på kommunnivå framför allt riktade till personer som har utsatts för våld och först därefter mot våldsutövare för att motverka återfall. Den tredje vanligaste insatsen riktas till allmänheten, så kallade primärpreventiva insatser. Ungefär hälften av de kommuner som svarat på enkäten anger att civilsamhällesorganisationer är de främsta samarbetspartnerna. De faktorer kommunerna anger skulle kunna hjälpa dem att själva utveckla det förebyggande arbetet är främst mer personal och ökade ekonomiska resurser.

²² Brå, (2021), *Våld i ungas parrelationer*.

²³ Enligt uppgift från möte mellan Trygghetsberedningens kansli och representanter från Brå, den 21 december 2021.

²⁴ MÅN och Unizon, (2020), *Ett steg på vägen – En undersökning av kommunernas förebyggande arbete mot mäns våld mot kvinnor*.

6.2 Förmåga att upptäcka våld i barns och ungas nära relationer

För att förebygga våld i barns och ungas nära relationer behöver kunskapshöjande åtgärder genomföras riktade mot en bred målgrupp. Att redan tidigt skapa en medvetenhet om rätten till kroppslig och personlig integritet är avgörande och därför är det viktigt att börja prata redan med de yngre barnen. Här har förskolan en viktig roll. Förskolan styrs av skollagen och läroplanen. Enligt läroplanen för förskolan ska förskolan spegla de värden och rättigheter som uttrycks i barnkonventionen. Utbildningen ska därför utgå från vad som bedöms vara barnets bästa, att barn har rätt till delaktighet och inflytande och att barnen ska få kännedom om sina rättigheter. Förskolan ska bidra till respekt och förståelse för alla människors lika värde och de mänskliga rättigheterna.²⁵ Det finns i dag kunskapshöjande material som förskolan kan ta del av för att förebygga våld i barns och ungas nära relationer. Rädda Barnen har exempelvis tagit fram materialet ”Stopp min kropp” som är en vägledning för föräldrar och andra vuxna med tips och råd om hur man kan prata med barn i olika åldrar om kroppen, gränser och sexuella övergrepp. Även materialet ”Okej med dig?” framtagen av Make Equal med stöd av Jämställdhetsmyndigheten finns tillgängligt och fokuserar på samtycke och ömsesidighet för små barn. Detta material vänder sig främst till förskolan, men även till föräldrar.²⁶

I en inventering kring hedersrelaterad problematik i förskolan framtagen av Malmö stad, baserad på intervjuer med personal vid 13 av Malmö stads förskolor, nämns att personalen anser att ett av de största behoven är kunskap om hedersrelaterad problematik, exempelvis hur den yttrar sig och hur man kan upptäcka den samt vad samhället kan bistå med för insatser.²⁷ Inventeringen pekar på att det finns ett behov av förbättrad praktisk beredskap och fortbildning i hur personalen ska bemöta barnen och vårdnadshavare i samtal kring hederskultur och skillnader mellan flickor och pojkar.

Att upptäcka att någon utövar våld eller utsätts för våld är en av de viktigaste förutsättningarna för att kunna stärka samhällets förmåga

²⁵ Läroplan för förskolan 2018, uppgifter hämtade från Skolverkets webbplats (den 23 maj 2022).

²⁶ Uppgifter hämtade från webbplatsen ungarrelationer.se (den 23 maj 2022).

²⁷ Malmö stad, (2021), *Hedersrelaterad problematik i Malmö stads förskolor – erfarenheter och behov av stöd*.

att förebygga återfall i våld i barns och ungas nära relationer. Föräldrar har här ett stort ansvar. I en undersökning med 1 000 föräldrar och 1 000 barn som SIFO Kantar genomfört på uppdrag av ungarrelationer.se uppgav 84 procent av föräldrarna att man ansåg sig ha ingen eller liten kunskap om våld i ungas nära relationer.²⁸ Flera civilsamhällesorganisationer arbetar med att nå ut till föräldrar genom olika typer av föräldrastöd. I Brås rapport om våld i ungas parrelationer finns även en sammanställning med flera av de våldsförebyggande program som är framtagna internationellt och som har fördelen av att också ha riktade åtgärder mot föräldrar.²⁹

Det våld som sker behöver uppmärksammas för att socialtjänsten eller hälso- och sjukvården ska kunna erbjuda den våldsutsatta adekvat vård, stöd och hjälp. Det kan också vara så att den som utövar våldet har en egen erfarenhet av våldsutsatthet och utifrån det har behov av insatser. Hälso- och sjukvården har också en stor kontaktyta mot större delen av befolkningen. Det finns därför goda förutsättningar för den att spela en avgörande roll när det gäller att upptäcka våld mot närstående. Detta har även uppmärksammats av utredningen om återfallsförebyggande insatser för män som utsätter närstående för våld som i sitt betänkande uttrycker att hälso- och sjukvården i högre grad än i dag måste engageras i arbetet med att upptäcka våld mot närstående.³⁰ Bland annat behöver frågor om förekomsten av våld ställas oftare än vad som i dag görs. Forskning visar att upptäckten av våld ökar markant när personal i olika verksamheter ställer frågor om våld. För att kunna fråga om våld krävs att samhällsaktörer har kunskap om våld i nära relationer, hur och när frågor om våld kan ställas samt hur man kan gå vidare för att ge eller hänvisa till stöd och hjälp. Att personal i olika verksamheter frågar om erfarenhet av våld kan ofta underlätta för personer att berätta om sin situation och att söka stöd och hjälp.³¹ En orsak till att personal i dag inte ställer frågor om våld kan vara att det saknas kunskap om våldet, att det känns som ett svårt ämne att ta upp och att det inte finns tillräcklig kunskap om vad som ska göras vid upptäckt. Även bristande stöd vid implementeringen av rutiner kan vara en anledning till att personal vid olika verksamheter inte ställer nödvändiga

²⁸ Uppgifter hämtade från webbplatsen ungarrelationer.se (den 2 oktober 2022).

²⁹ Brå, (2021), *Våld i ungas parrelationer*.

³⁰ *Att bryta ett våldsamt beteende*, SOU 2018:37.

³¹ NCK, (2010), *Att fråga om våldsutsatthet som en del av anamnesen*.

frågor om våld.³² För att höja kunskapsnivån för centrala yrkesgrupper infördes 2018 nya examensmål i högskoleförordningen för en rad utbildningar, så att kunskap om mäns våld mot kvinnor och våld i nära relationer nu är obligatorisk. De program som berörs är utbildningar till fysioterapeut, jurist, läkare, psykolog, sjuksköterska, socionom och tandläkare. Från 2019 gäller kunskapskravet även utbildning till tandhygienist.

Enligt Brå söker våldsutsatta ofta hälso- och sjukvård för diffusa fysiska och psykiska symtom som kan ha orsakats av våld av exempelvis en partner eller någon annan nära person.³³ Barn och unga berättar sällan om våldet, eftersom de inte alltid sätter sina besvär i samband med att de är eller har varit våldsutsatta. Av den anledningen är det extra viktigt att mer rutinmässigt ställa frågor om eventuell utsatthet för våld. Aktörer inom socialtjänsten, hälso- och sjukvården, exempelvis barn- och ungdomspsykiatri och inom skolan, exempelvis elev- och studenthälsan, har viktiga roller när det gäller att upptäcka våld bland barn och unga. I kapitel 4 nämns flera risk- och skyddsfaktorer som kan öka eller minska sannolikheten för att barn och unga utövar våld eller blir utsatta för våld. För att kunna upptäcka våld i olika former behöver aktörer som har till uppgift att skydda och stödja dessa barn ha kunskap om dessa faktorer. Rutinmässiga frågor ska dock ställas oavsett hur sannolikheten för våld bedöms.

Hot, kränkningar och fysiskt våld i barns och ungas nära relationer är särskilt svåra att upptäcka i de fall den utsatta har en funktionsnedsättning. Det kan handla om fysiska funktionsnedsättningar som begränsad rörelseförmåga eller nedsatt syn och hörsel, men också om psykisk eller intellektuell funktionsnedsättning. Den här gruppen har det extra svårt, eftersom de ofta är beroende av den person som är både partner och förövare.

6.2.1 Socialtjänsten

Att uppmärksamma och utreda barn som kan vara våldsutsatta och som kan ha bevittnat våld är enligt IVO en av socialtjänstens viktigaste uppgifter.³⁴ Den 1 augusti 2021 infördes en ny bestämmelse i

³² Socialstyrelsen, (2018), *Frågor om våld – En kartläggning av hur socialtjänsten och hälso- och sjukvården frågar om våldsutsatthet och våldsutövande samt användning av bedömningsmetoder.*

³³ Brå, (2021), *Våld i ungas parrelationer.*

³⁴ IVO, (2019), *Barn riskerar att bli utan stöd och hjälp.*

SoL som reglerar en skyldighet för socialnämnden att verka för att den som utsätter eller har utsatt en närstående för våld eller andra övergrepp ska ändra sitt beteende.³⁵ Den 1 november 2022 trädde också nya föreskrifter och allmänna råd om våld i nära relationer i kraft.³⁶ Författningen gäller för socialtjänsten, hälso- och sjukvården och tandvårdens arbete med våld i nära relationer. Författningen har bl.a. reviderats utifrån ny lagstiftning som trätt i kraft om socialnämndens ansvar för våldsutövare samt nya bestämmelser vad gäller hälso- och sjukvårdens ansvar att särskilt beakta barns behov av information, råd och stöd om barnets förälder eller någon annan vuxen som barnet varaktigt bor tillsammans med utsätter eller har utsatt barnet eller en närstående till barnet för våld eller andra övergrepp. Även den nya sekretessbrytande bestämmelsen som gör det möjligt för socialtjänsten och hälso- och sjukvården att under vissa förutsättningar lämna uppgifter till Polismyndigheten i syfte att förebygga att det begås allvarligare vålds-, frids- eller sexualbrott mot närstående har beaktats i revideringsarbetet.

Socialtjänsten har ett långtgående ansvar när det gäller mäns våld mot kvinnor, detta omfattar även våld i nära relationer där både offer och förövare är barn. Omständigheterna kring hur och var våldet utövas kan skilja sig jämfört med vuxna och kan därför vara svårare att upptäcka. Barn under 18 år kan också ibland undvika att berätta om utsatthet när de får veta att den yrkesverksamma de talar med är skyldig att göra en orosanmälan till socialnämnden. Detta innebär att barn ofta undanhåller information från socialtjänsten vilket ställer större krav på förmågan att upptäcka våldet. De vägledningarna som Socialstyrelsen har tagit fram när det gäller att upptäcka våld riktar sig oftast till vuxna som målgrupp. Under 2014 tog Socialstyrelsen exempelvis fram en vägledning för olika verksamheter i syfte att öka förmågan att upptäcka mäns våld mot kvinnor.³⁷ Vägledningen innehöll även några rekommendationer till barn och ungdomspsykiatri, BUP, för att upptäcka barn och unga som drabbas av våld, men då främst inom familjen.

De som arbetar med barn och unga som blivit föremål för olika insatser på grund av t.ex. psykisk ohälsa, våld inom familjen, kriminalitet eller antisocialt beteende, saknar i dag ofta kunskap om att

³⁵ Prop. 2020/2021:163, *Förebyggande av våld i nära relationer*.

³⁶ Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om våld i nära relationer, (HSLF-FS 2022:39).

³⁷ Socialstyrelsen, (2014), *Att vilja se, vilja veta och att våga fråga*.

dessas grupper samtidigt har en högre risk att vara i en egen relation med våld. Upptäckten av sådant våld i dessa grupper riskerar att falla mellan stolarna, eftersom fokus ofta ligger på andra problem.³⁸

Förutom att kunskapen om hur våld mellan barn och unga kan se ut ibland brister, ställer socialtjänsten inte heller alltid rutinmässiga frågor till barn och unga om våld i nära relationer.³⁹ De verktyg som socialtjänsten använder, för att bedöma hotbilder för relationsvåldsutsatta eller risk hos våldsutövare, är inte heller alltid anpassade efter barn och unga. De vanligaste verktygen för att bedöma våld i nära relationer har vuxna som målgrupp. Det är möjligt att samma frågor som riktas mot en vuxen målgrupp skulle kunna fungera för att bedöma hot och risker även i barns och ungas nära relationer, men flera verksamheter som står nära barn och unga menar att det ofta är stora skillnader i livsvillkor hos unga jämfört med hos äldre. På grund av bedömningarnas vuxenperspektiv finns en risk för att riskbedömningar inte alls genomförs eller får fel utfall. I de fall socialtjänsten har fått in en orosanmälan som vid misstanke om våld alltid ska leda till utredning upplever personal vid socialtjänsten att definitionen av våldet (som rör barn och unga) kan vara otydlig och efterfrågar mer kunskap om vad som är att betrakta som våld.

6.2.2 Skolan

Utsatthet för våld utgör en risk för barnets psykiska hälsa och kan innebära en negativ påverkan på elevens lärande. Rektorn eller annan utsedd verksamhetschef för elevhälsan ansvarar för att elevhälsan har rutiner för att upptäcka hälsorisker. När en elev utsätts för kränkande behandling av andra elever på skolan ska skolans personal agera med stöd av skolans likabehandlingsplan. När en elev misstänks vara utsatt för fysiskt eller psykiskt våld utanför skolan, anger SoL att skolpersonal har en skyldighet att anmäla sin oro till socialtjänsten.⁴⁰ Att skolan gör orosanmälningar kan bidra till att tidigt upptäcka barn och unga som utsätts för grova kränkningar samt olika typer av hot om våld och våld.

Socialstyrelsen och Skolverket har gemensamt tagit fram en vägledning för elevhälsan i syfte att stärka elevhälsans arbete och bidra

³⁸ Brå, (2021), *Våld i ungas parrelationer*.

³⁹ Socialstyrelsen, (2014), *Att vilja se, vilja veta och att våga fråga*.

⁴⁰ 14 kap. 1 § SoL.

till en likvärdig elevhälsa i hela Sverige. Vägledningen beskriver hur elevhälsans arbete kan bidra till en hälsofrämjande skolutveckling och undanröja hinder för enskilda elevers lärande. Vägledningen fokuserar även på områden där elevhälsans insatser är viktiga, såsom psykisk hälsa och ohälsa, arbetsmiljö, skolfrånvaro och levnadsvanor. Några tydliga riktlinjer för elevhälsan när det gäller att systematiskt fråga elever om våld eller annan utsatthet finns dock inte. Enligt Rädda barnen behövs fastställda riktlinjer inom skolan för att rutinmässigt fråga alla elever om utsatthet för kränkningar, hot och våld och huvudansvaret bör även läggas på en person, exempelvis skolsköterskan.⁴¹ För att lärare och annan personal i skolan ska upptäcka tecken på utsatthet är det även viktigt med ett samarbete mellan alla vuxna på skolan, inte enbart mellan lärare och elevhälsan.

Elevhälsan ställer i dag inte rutinmässiga frågor till barn och unga om våld sker i deras relationer med andra jämnåriga, det gäller såväl kamrater som partners.⁴² Elevhälsan upplever att det är svårt att fråga om våld och att frågan därför ofta ställs först efter att barnet uppvisar synliga tecken på utsatthet. Hinder för genomförande uppges framför allt vara bristande tid, bristande acceptans hos personalen, vilket kan böttna i oro för föräldrarnas reaktioner. Flera inom elevhälsan hänvisar också till den hälsoprofil och enkät som används och menar att frågan inte ställs eftersom den inte finns med i materialet.⁴³ Samtidigt finns insikten om att våld kan förekomma utan att barn uppvisar några som helst synbara tecken. Även om barnet berättar om sin utsatthet för våld kan elevhälsan inte alltid på ett korrekt sätt erbjuda relevant hjälp och stöd. Personalen har heller inte alltid rätt kompetens i frågan.⁴⁴

6.2.3 Hälso- och sjukvården

Enligt SoL ska varje vårdgivare fastställa de rutiner som behövs för att utveckla och säkra kvaliteten i arbetet med våldsutsatta och barn som bevittnat våld. Sedan den 1 november 2022 finns nya föreskrifter

⁴¹ Rädda barnen, (2016), *Att upptäcka våld mot barn – om rutinfrågor inom elevhälsa*.

⁴² Brå, (2021), *Våld i ungas parrelationer*.

⁴³ Hälsobesök regleras i skollagen (2 kap. 25 §). Det är huvudman/vårdgivare som ansvarar för vilka frågor som ska ställas vid hälsobesök och för vilka processer och rutiner som ska gälla utifrån ledningssystem. Vilka frågor som ska ställas vid hälsosamtal är inte reglerat utan avgörs av enskild huvudman/vårdgivare.

⁴⁴ Rädda barnen, (2016), *Att upptäcka våld mot barn – om rutinfrågor inom elevhälsa*.

och allmänna råd om våld i nära relationer, se 6.2.1. Av de nya föreskrifterna framgår att vårdgivaren, om ett barn visar symtom eller tecken som väcker misstanke om att barnet är våldsutsatt eller bevittnat våld, ska se till att hälso- och sjukvårdspersonalen ställer frågor till barnet i enrum när det är möjligt och med hänsyn tagen till barnets ålder och mognad.⁴⁵ Om ett barn far illa eller om det finns sådana misstankar ska hälso- och sjukvården, rättspsykiatrisk undersökningsverksamhet och anställda inom verksamheten genast anmäla det till socialnämnden.⁴⁶ Vägledningen som Socialstyrelsen tog fram under 2014 i syfte att öka förmågan att upptäcka mäns våld mot kvinnor innehöll även rekommendationer till barn- och ungdomspsykiatri om att frågan om våld skulle tas upp i alla ärenden inom barn- och ungdomspsykiatri för att upptäcka barn som drabbas av våld inom familjen eller har bevittnat våld.⁴⁷

Enligt Brå finns även i hälso- och sjukvården behov av ökad kunskap om hur man upptäcker våld i barns och ungas nära relationer.⁴⁸ Brå bedömer dock att landets ungdomsmottagningar generellt har en bra inblick i och medvetenhet om våld i barns och ungas nära relationer.

Ett stort fokus i hälso- och sjukvården har främst varit att upptäcka kvinnor som utsätts av våld av män. När det gäller hälso- och sjukvårdens arbete med att upptäcka våldsutsatta kvinnor visade en nationell kartläggning 2006 att det fanns en stor variation mellan regionerna.⁴⁹ Rutiner för att fråga kvinnor om misshandel fanns hos 19 procent av samtliga svarande mottagningar, men det varierade mellan olika mottagningstyper från 13 procent av de gynekologiska mottagningarna till 25 procent av akutmottagningarna. Beredningen har inte kunnat hitta några undersökningar som visar i vilken utsträckning hälso- och sjukvården inklusive tandvården rutinmässigt ställer frågor till barn och unga om våld i deras nära relationer.

IVO har i en granskning av olika barnkliniker kommit fram till att dessa kliniker ofta gör en anmälan till socialtjänsten när barn som kan vara våldsutsatta eller kan ha bevittnat våld väl har uppmärksamats.⁵⁰ Däremot ställer inte personal på barnklinikerna frågor till barn

⁴⁵ Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om våld i nära relationer, HSLF-FS 2022:39.

⁴⁶ 14 kap. 1 § SoL.

⁴⁷ Socialstyrelsen, (2014), *Att vilja se, vilja veta och att våga fråga*.

⁴⁸ Brå, (2021), *Våld i ungas parrelationer*.

⁴⁹ Socialstyrelsen, (2018), *Frågor om våld – En kartläggning av hur socialtjänsten och hälso- och sjukvården frågar om våldsutsatthet och våldsutövande samt användning av bedömningsmetoder*.

⁵⁰ IVO, (2019), *Barn riskerar att bli utan stöd och hjälp*.

i enrum för att upptäcka våld som ännu inte uppmärksammats. Denna brist fanns vid tre av de sju granskade klinikerna. Hälso- och sjukvårdspersonalen gav i granskningen uttryck för att behov finns av kompetensutveckling gällande när och hur frågor ska ställas till barn, och hur barn som har bevittnat våld ska kunna uppmärksammas i större utsträckning.

6.2.4 Polisen

En av polisens viktigaste uppgifter är att förebygga, förhindra och upptäcka brottslig verksamhet. Eftersom kränkningar, hot och våld oftast sker i hemmet, i skolan och på den digitala arenan kan de vara svåra att upptäcka för polisen och övriga rättsväsendet. För att polisen ska kunna upptäcka hot, kränkningar och våld på den digitala arenan är det viktigt att ha ett gott samarbete med ansvariga för internet-sidor, spel och olika appar som barn och unga använder.⁵¹ De ansvariga kan underlätta genom att rapportera misstänkta brott och ge polisen tillgång till den information de behöver för sina utredningar, men också genom att sätta upp skydd så att brott inte ska kunna begås. Dessa aktörer är privata företag som samverkar med polisen i varierande grad. Poliser har påtalat behovet av att få patrullera på nätet för att upptäcka hot och kränkningar på internet, som en del av ett förebyggande arbete. Under våren 2021 startade polisen en kampanj i sociala medier, ”Är det delbart?”, för att informera om vad som är brottsligt, vikten av att anmäla och hur vuxna kan prata med barn om brottsligheten.⁵² Polisen har även tagit fram utbildningsmaterial för skolor.

Oavsett hur polisregionerna valt att organisera arbetet ligger fokus ofta på att utreda de brott som anmäls. Uppsökande och förebyggande arbete för att upptäcka våld i barns och ungas nära relationer är inte en naturlig del av den dagliga verksamheten. Detta kan bero dels på oklarheter när det gäller hur arbetet ska bedrivas, dels på att utredningar av anmälda ärenden i dag tar huvuddelen av resurserna i anspråk.⁵³

⁵¹ Riksrevisionen, (2021), *Internetrelaterade sexuella övergrepp mot barn – stora utmaningar för polis och åklagare*.

⁵² Uppgifter hämtade från polisens webbplats (den 26 april 2022).

⁵³ Riksrevisionen, (2021), *Internetrelaterade sexuella övergrepp mot barn – stora utmaningar för polis och åklagare*.

Unga har framfört att det är brist på lättbegriplig information om polisanmälan och om rättsprocessen samt brist på stöd för unga brottsoffer av målsägandebiträden som har kunskap om våld i nära relationer.⁵⁴ Enligt rättsväsendets aktörer kan vissa barn och unga uppleva det krångligt och svårt att göra en polisanmälan och genomgå en rättsprocess.

6.3 Förmåga att initiera tidiga, träffsäkra och förtroendeskapande insatser

Anmälningsskyldigheten är en viktig förutsättning för att insatser och åtgärder snabbt ska kunna initieras. Tidiga insatser är ofta en förutsättning för att bryta en negativ spiral genom att ge stöd till den som är våldsutsatt och förhindra våldsutövare att återfalla i brott. Det är också angeläget med tidiga insatser i syfte att förebygga att brott över huvud taget begås. De olika former av stöd som en ung person som utsätts för våld av en partner behöver är bl.a. skydd och säkerhet, vårdinsatser för fysiska och psykiska skador, samtalsstöd, information om den hjälp som finns att få, rättsligt stöd samt praktisk hjälp att lämna relationen. Träffsäkra insatser grundar sig främst på ett kunskapsbaserat arbetssätt, dvs. att de mest centrala aktörerna är medvetna om vilka insatser som är mest effektiva och i vilket skede.

Vem som helst kan göra en orosanmälan till socialtjänsten, men enligt SoL har myndigheter (och deras anställda) vars verksamheter berör barn och unga samt andra myndigheter (och deras anställda) inom hälso- och sjukvården, annan rättspsykiatrisk undersökningsverksamhet, socialtjänsten, Kriminalvården, Polismyndigheten och Säkerhetspolisen en lagstadgad skyldighet att genast anmäla till socialnämnden om de i sin verksamhet får kännedom om eller misstänker att ett barn far illa. Samma skyldighet gäller enligt bestämmelsen även dem som är verksamma inom yrkesmässigt bedriven enskild verksamhet och fullgör uppgifter som berör barn och unga eller annan sådan yrkesmässigt bedriven enskild verksamhet inom hälso- och sjukvårdens eller socialtjänstens område. Exempel på sådana verksamheter kan vara hem för vård eller boende, HVB, eller friskolor. Ideella föreningar som genom avtal med kommunen utför insatser

⁵⁴ Brå, (2021), *Våld i ungas parrelationer*.

enligt SoL omfattas också av anmälningsplikten.⁵⁵ Socialstyrelsen gjorde under 2019 en kartläggning av antalet orosanmälningar för året 2018.⁵⁶ Polis, skola och förskola, hälso- och sjukvård samt tandvård svarar totalt för 60 procent av orosanmälningarna. Enligt denna kartläggning är det vanligare att anmälningsorsaken är relaterad till föräldrars eller vårdnadshavares problematik (39 procent) än till barnet självt (33 procent). Var femte anmälan (20 procent) är relaterad till våld i nära relation, mot vuxna eller mot barn. Här ingår våld som är fysiskt, psykiskt och/eller bevittnat, samt skada eller övergrepp.

Trots anmälningskyldighet kan ett lågt förtroende hos individen för de verksamheter som är involverade innebära att nödvändiga insatser ändå inte genomförs. Om exempelvis en person som utsätts för hedersvåld upplever sig tidigare ha blivit illa behandlad av myndigheter eller riskerar att drabbas av ytterligare konsekvenser (som vid risk för förlorat uppehållstillstånd) är det av stor vikt att ett förtroende byggs upp för att insatser ska kunna utformas korrekt.⁵⁷ Få personer som är utsatta för våld har full insikt i sina rättigheter och vad SoL säger om stöd till utsatta. Att stöd och information är tydligt, konsekvent och förutsägbart är därför viktigt när det gäller att skapa förtroende.

Vid våld i barns och ungas nära relationer är föräldrarna viktiga aktörer. Dels med tanke på att unga i de flesta fall fortfarande bor hemma hos föräldrarna, dels för att en del av våldet sker i hemmet.⁵⁸ Det är viktigt att olika typer av förebyggande och stödjande insatser mot våld tar med föräldraperspektivet och de möjligheter som det kan ge för att bättre arbeta mot denna typ av våld. Enligt en kartläggning av föräldrastöd i bl.a. hälso- och sjukvården finns flera utmaningar med det föräldrastöd som erbjuds. Det behövs ett fortsatt arbete för ökad kvalitet, likvärdighet och jämlikhet i hälso- och sjukvårdens föräldrastöd. Det behövs även en tydlig ansvarskedja från nationell till regional nivå för att arbetet ska kunna systematiseras.

Barn och unga som utsätts för våld i nära relationer kan i vissa fall försöka undvika inblandning av föräldrarna när det gäller stöd och insatser. Barn under 18 år som är eller har varit utsatta för hedersrelaterat våld kan behöva hjälp från hälso- och sjukvården utan att deras vårdnadshavare känner till eller godkänner det. Detta eftersom

⁵⁵ 14 kap. 1 § SoL.

⁵⁶ Socialstyrelsen, (2018), *Anmälningar om barn som far illa eller misstänks fara illa*.

⁵⁷ Moser Hällen, L. (2021), *Intersektionella perspektiv på våld i nära relationer*.

⁵⁸ Socialstyrelsen, (2015), *Föräldrastöd inom hälso- och sjukvård*.

barnen kan utsätta sig för en risk om de söker hjälp och berättar om sin situation. Det är viktigt att berörda aktörer har redskap för att kunna initiera insatser även för dessa barn och unga.

6.3.1 Socialtjänsten

Socialtjänstens insatser för den enskilde ska utformas och genomföras tillsammans med det barn som berörs, och vid behov även i samverkan med andra aktörer inom offentlig förvaltning. Socialtjänstens insatser bygger på frivillig medverkan och samtycke, och ska enligt SoL utformas och genomföras tillsammans med barnet och barnets vårdnadshavare.⁵⁹ Socialtjänstens arbete mot missbruk och beroende hos barn och unga är en viktig del i det brottsförebyggande arbetet, bl.a. mot bakgrund av kopplingen mellan våldsbrott och missbruksproblematik. Andra exempel på mer riktade insatser som bidrar till det brottsförebyggande arbetet avseende våld i barns och ungas nära relationer är föräldraskapsstöd, stöd och hjälp till barn som bevittnar våld eller andra övergrepp samt olika typer av stöd till personer som utsätts för hedersrelaterat våld.

För att insatserna ska vara effektiva måste socialtjänstens förebyggande insatser inte bara sättas in i ett tidigt skede utan de måste även vara samordnade. Enligt Socialstyrelsen samordnas inte insatser alltid med andra berörda aktörer och de sätts inte alltid in tillräckligt tidigt.⁶⁰ Det är viktigt att socialtjänsten har förutsättningar och verktyg att vid behov kunna ingripa tidigt även då insatser inte kan ges med samtycke. Socialstyrelsen har också haft regeringens uppdrag att komma med rekommendationer på hur möjligheterna att ge öppna insatser utan samtycke till barn och unga kan utvecklas.

Enligt Brå har socialtjänsten i dag inte tillräcklig kunskap om hur unga våldsutsatta kan ges rätt stöd.⁶¹ Brå menar att Socialstyrelsens stöd och handledning till socialtjänst (och hälso- och sjukvård), gällande stöd till barn och unga som är utsatta för relationsvåld måste bli bättre. Flera aktörer riktar kritik mot att ansvaret för att utforma stöd för dem som är utsatta i stället ligger på den ideella sektorn, och att socialtjänsten ofta hänvisar yngre vidare till civilsamhällesorganisationer för att få stöd. Brå efterlyser fler kartläggningar med fokus

⁵⁹ Se 3 kap. 4–5 §§ SoL.

⁶⁰ Socialdepartementet, *Ändring av uppdraget om öppna insatser utan samtycke*, S2019/0472/FST.

⁶¹ Brå, (2021), *Våld i ungas parrelationer*.

på vilket stöd som erbjuds till yngre utsatta för relationsvåld, i såväl statlig och kommunal som ideell regi.

IVO har under 2019 granskat 13 socialnämnder för att undersöka huruvida dessa har tillvaratagit barnens rättigheter i tillräckligt stor utsträckning.⁶² Resultatet visar att barn inte alltid kan räkna med att få sina rättigheter tillgodosedda hos de granskade socialtjänsterna. IVO fann bl.a. att socialtjänsten inte alltid uppmärksammar och utreder misstankar om att ett barn varit utsatt för våld och/eller bevittnat våld i nära relation.⁶³ Denna brist finns hos alla 13 granskade nämnderna. I åtta av de 13 nämnderna görs inte heller alltid, under en utredning av barnets situation, en bedömning av om det finns en risk för att barnet ska utsättas för ytterligare våld och/eller bevittna ytterligare våld. Barnet kan heller inte alltid räkna med att få komma till tals under en utredning eller få relevant information, vilket IVO fann i åtta av 13 nämnder. I sex nämnder såg IVO att utredningar inte alltid sker skyndsamt och i tre nämnder hade inte tillräckligt med beslutsunderlag inhämtats i utredningar gällande barn. Problemet har funnits över hela Sverige under många år och har därmed drabbat många barn. Enligt IVO måste nämnderna ta sitt ansvar för att se till att verksamheterna bedrivs i enlighet med bestämmelser i lagar och föreskrifter. IVO bedömer att nämnderna har brustit i sin styrning och ledning av verksamheterna och att nämnderna inte har vidtagit tillräckliga åtgärder för att säkerställa att barn får det stöd och skydd de har rätt till.

Möjligheterna för socialnämnden att bevilja öppna insatser till barn och unga när vårdnadshavarna inte samtycker eller när den unge inte samtycker är i dag begränsade. Socialtjänsten har därmed, i enlighet med SoL, inte de förutsättningar och verktyg för att kunna ingripa tidigt i de fall då insatser inte kan ges med samtycke.⁶⁴

Som tidigare nämnts i kapitel 4 skiljer sig delvis våldet i barns och ungas nära relationer från de vuxnas våld. Ungas digitala liv är exempelvis helt integrerat i deras vardag. Att utöva digitalt våld, t.ex. att kontrollera en partner genom mobilen, att hänga ut någon på sociala medier, lägga ut hämndporr m.m. är både vanligare och lättare. Insatser behöver ta detta i beaktande. Enligt Brå har socialtjänsten i dag inte

⁶² IVO, (2019), *Barn riskerar att bli utan stöd och hjälp*.

⁶³ Fokus för granskningen var huvudsakligen barn som blivit utsatta för våld eller bevittnat våld inom familjen.

⁶⁴ 3 kap. 6 a § SoL.

verktygen för att till fullo förebygga och bekämpa våldet på den digitala arenan.⁶⁵

Det finns i dag få insatser hos socialtjänsten som riktar sig mot exempelvis pojkar och unga män som utövar våld mot andra jämnåriga flickor eller unga kvinnor. Enligt stiftelsen 1000 Möjligheter visar en kartläggning från 2020 att det knappt finns några verksamheter runtom i landet som tar emot våldsutövare under 18 år.⁶⁶ Detta trots att kommuner numera i större utsträckning än tidigare börjat erbjuda insatser för vuxna våldsutövare. De insatser som finns erbjuds i dag ofta av civilsamhället. De insatser som genomförs i myndigheters eller kommuners regi är inte alltid anpassade för en yngre målgrupp.⁶⁷ För att förbättra förutsättningarna för att barn och unga på lokal nivå över hela landet ska ha tillgång till kvalitetssäkrat kunskaps- och metodstöd för våldsförebyggande insatser gav regeringen i juni 2022 Jämställdhetsmyndigheten i uppdrag att översätta och anpassa två evidensbaserade våldsförebyggande program, *Safe Dates* och *Dating Matters*.⁶⁸ I uppdraget ingår även att låta externa forskare effektutvärdera de anpassade programmen utifrån svenska förhållanden. Uppdraget genomförs i samverkan med Skolverket och MFoF.

6.3.2 Skolan

En omfattande del av våldet inträffar inte bara i hemmet eller på internet utan också i skolan. Förutom att våld i barns och ungas nära relationer inträffar i skolan så kan även andra typer av psykiskt och sexuellt våld mellan elever förekomma där. Att klara av skolan är en skyddsfaktor både när det gäller risker att utveckla en kriminell livsstil och att utsättas för brott. Tidiga insatser och arbete för att alla elever ska nå kunskapskraven blir därför tillsammans med stödinsatser, trygghet och studiero utgångspunkten för skolans brottsförebyggande arbete.⁶⁹

Ett våldspreventionsprogram, MVP, används på ett antal grund- och gymnasieskolor runt om i landet. MVP är en modell för att

⁶⁵ Brå, (2021), *Våld i ungas parrelationer*.

⁶⁶ Stiftelsen 1000 Möjligheter, (2020), *Ett år med ungarelationer.se, Erfarenheter och kunskap om killars våld mot tjejer och våld i ungas parrelationer*.

⁶⁷ Brå, (2021), *Våld i ungas parrelationer*.

⁶⁸ Arbetsmarknadsdepartementet, *Uppdrag att översätta, anpassa och utvärdera två evidensbaserade våldsförebyggande program 2022–2025*, A2022/00840.

⁶⁹ Prop. 2021/22: 160, *Skolans arbete med trygghet och studiero*.

arbeta med att stärka elever och lärare för att de ska bli delaktiga i att ingripa mot våldet. MVP lär deltagarna att förstå vad våld är, att det finns olika sorters våld samt visar hur enskilda kan ingripa. Programmet, som översatts och anpassats till svenska förhållanden av riksorganisationen MÄN, har på regeringens uppdrag till Skolverket utvärderats av ett antal fristående forskare. Den övergripande slutsatsen från denna utvärdering (från år 2018) är att programmet har potential att skapa en positiv utveckling.⁷⁰ Forskarna konstaterar att det är relativt små rapporterade förändringar i elevernas kunskap, attityder och beteenden som dokumenteras, men att programmet i de deltagande skolorna har bidragit till att förändra elevernas kunskap och attityder så att osäkerheten kring våldsbeteenden minskar och att fler beteenden betraktas som våld. Forskarna understryker dock att det finns ett stort behov av fortsatt kunskapsutveckling för att kunna säga något generaliserbart om programmets effekt.

Elevhälsan inom skolan har även uppmärksammats som en viktig aktör när det gäller arbetet med psykisk hälsa hos barn och unga. Under 2018 startade ett utvecklingsprojekt initierat av SKR med framtagandet av den s.k. elevhälsobaserade modellen.⁷¹ En elevhälsobaserad modell innebär att skolan, elevhälsan, socialtjänsten och vården arbetar tillsammans för att erbjuda förebyggande och tidiga insatser med elevhälsan som den gemensamma arenan. Projektet slutredovisades under 2021 och resultatet tyder på att det upplevdes av kommuner och regioner som en relevant modell i arbetet med barns och ungas psykiska ohälsa.

Enligt Brå kan skolan genomföra flera olika insatser för att förebygga våld mellan barn och unga.⁷² Det kan exempelvis gälla insatser som försvårar möjligheterna och begränsar tillfällena att begå brott på särskilda platser i skolan och insatser som riktas mot elevers normer för att få dem att avhålla sig från att använda våld. Det kan även gälla insatser som riktas mot elever som är utsatta eller riskerar att utsättas för brott med syfte att förhindra upprepad utsatthet.

Beredningen konstaterar att skolans ansvar när det gäller tidiga insatser för barn och unga har uppmärksammats genom det pågående

⁷⁰ Skolverket, *Redovisning av uppdrag att utvärdera det våldsförebyggande programmet Mentors in Violence Prevention*, S2015/2414/JÄM.

⁷¹ SKR, (2021), *En skolbaserad samverkansmodell för första linjen med syfte att förebygga barns och ungas psykiska ohälsa i Sverige*.

⁷² Brå, (2012), *Att förebygga brott och problembeteenden i skolan*.

regeringsuppdraget om TSI där skolan har en viktig roll.⁷³ Under 2020 har uppdraget utvidgats på så sätt att särskilda insatser ska riktas mot dels riskgrupper bland barn och unga i socialt utsatta områden, dels barn och unga som riskerar att utsättas för hedersrelaterat våld och förtryck.⁷⁴

6.3.3 Hälsa- och sjukvården

Förutom att hälso- och sjukvården har en viktig roll i att upptäcka och uppmärksamma våldsutsatthet har de även ett ansvar för att se till att barn och unga som har utsatts för våld och förtryck får det stöd och den vård och behandling som de behöver.

Det finns ofta behov av insatser p.g.a. psykisk ohälsa både bland dem som varit utsatta för våld och dem som är eller riskerar att bli våldsutövare. För många behövs ett sådant stöd under lång tid. Psykosociala insatser som t.ex. stödsamtal eller psykoterapi kan på lång sikt göra det lättare att bearbeta skuld- och skamkänslor, att stärka självförtroendet och kan bidra till att ge personen möjlighet att ta kontroll över sitt eget liv. Många blir traumatiserade av att ha varit utsatta för våld och förtryck och kan drabbas av posttraumatiskt stressyndrom. Det finns i dag stora utmaningar för BUP runtom i landet. Enligt en undersökning från januari 2022 saknar 20 av 21 regioner tillräckligt med personal inom barn- och ungdomspsykiatri.⁷⁵ Störst är bristen på psykologer, sjuksköterskor och specialistläkare. Ungdomsmottagningens övergripande mål för verksamheten är att främja fysisk, psykisk och sexuell hälsa. Verksamheten ska utgå från ungdomarnas situation och initiativ och med respekt för deras utveckling. Frivillighet är en bärande princip i verksamheten och det är i huvudsak ungdomarna själva som söker sig till mottagningarna. För många ungdomar är ungdomsmottagningen den första plats där de söker hjälp på egen hand, utan föräldrars vetskap. Ungdomsmottagningen har en viktig funktion för ungdomar i allmänhet och i synnerhet för dem vars utveckling påverkas av olika svårigheter. Enligt Brå vittnar unga om att det stöd som särskilt flickor och unga kvinnor

⁷³ Uppgifter hämtade från Skolverkets webbplats (den 26 april 2022).

⁷⁴ Utbildningsdepartementet, *Ändring av uppdraget att genomföra ett utvecklingsarbete för tidiga och samordnade insatser för barn och unga samt förlängd tid för uppdraget*, 2020/00363/S.

⁷⁵ Enligt en enkätundersökning genomförd av Ekot i januari 2022. Uppgifter hämtade från Sveriges Radios webbplats, (den 29 januari 2022).

får från ungdomsmottagningen generellt är bra.⁷⁶ Beredningen noterar dock att det mestadels är flickor (ungefär 90 procent) som besöker ungdomsmottagningarna och att pojkar (ungefär 10 procent) står för en mindre andel av besöken.⁷⁷

6.3.4 Polisen

Polismyndigheten har i det brottsförebyggande arbetet möjlighet att i högre grad rikta insatser mot våldsutövare även när det rör sig om våld i barns och ungas nära relationer. Det kan t.ex. gälla att identifiera våldsutövare som skulle kunna vara aktuella för behandling, motivera dem till att ta emot hjälp samt att förmedla kontakt till behandlande aktörer. Det kan också handla om att t.ex. utveckla systematiska rutiner för att möjliggöra kontakt mellan våldsutövare och behandlande aktörer.⁷⁸

Enligt Brå kan bristande kunskap inom polisen om våld i ungas parrelationer få konsekvenser för det efterföljande utredningsarbetet efter att en anmälan upprättats.⁷⁹ Ett exempel är att unga som anmäler någon enstaka våldshandling av en partner riskerar att inte på samma sätt som vuxna uppfattas kunna vara utsatta för systematiska våldshandlingar. Polisen har själva också identifierat en problematik kring att ungas relationsvåld sällan hamnar på enheter där det finns specialister på relationsvåld. Barn och ungas mer tillfälliga och kortvariga relationer uppfattas ofta inte falla in under det som i lagstiftningen menas med närstående relation. Många av brotten som sker i ungas nära relationer utreds inte heller av de specialister som kan förstå helhetsproblematiken i dessa brott. Ärenden som gäller våld i ungas nära relationer uppfattas ofta gälla något annat och tenderar att betraktas som enstaka sexual- eller misshandelsbrott.

⁷⁶ Brå, (2021), *Våld i ungas parrelationer*.

⁷⁷ Uppgifter hämtade från webbplatsen för Föreningen för Sveriges ungdomsmottagningar (FSUM), (den 29 maj 2022).

⁷⁸ Brå, (2017) *Polisiära arbetsätt för att förebygga upprepat partnervåld – med fokus på våldsutövare*.

⁷⁹ Brå, (2021), *Våld i ungas parrelationer*.

6.4 Förmåga till samverkan med andra berörda aktörer

Flera författningar ställer krav på samverkan, t.ex. förvaltningslagen, socialtjänstlagen, polislagen, skollagen och hälso- och sjukvårdslagen. Myndigheter har enligt förvaltningslagen en allmän skyldighet att samverka.⁸⁰ Enligt lagstiftningen kring barn som far illa eller riskerar att fara illa ska myndigheterna samverka med samhällsorgan, organisationer och andra som berörs.⁸¹ Det kan exempelvis handla om fritids- och kultursektorn, ideella organisationer samt andra offentliga och privata företrädare för olika samhällsintressen.

En väl utvecklad och fungerande samverkan mellan elevhälsan, hälso- och sjukvården och socialtjänsten är ofta nödvändig för att barn och unga som är i behov av tidiga och samordnade insatser ska få sina behov tillgodosedda. Förebyggande insatser är viktiga för att skapa en ändamålsenlig samverkan som fungerar över tid. Ansvaret för att skapa en förtroendefull, medskapande och ändamålsenlig samverkan är gemensamt för berörda verksamheter.

Socialtjänstens brottsförebyggande åtgärder på individnivå förutsätter ofta samverkan mellan flera aktörer. När lämpliga åtgärder efter en orosanmälan ska identifieras, planeras och genomföras är det i de flesta fall viktigt att det finns ett samarbete mellan flera olika samhällsaktörer, både offentliga och ideella, och med enskilda. Samverkan är en framgångsfaktor i det lokala brottsförebyggande arbetet även om det fortfarande finns vissa utmaningar. När den enskilde exempelvis har behov av insatser från både socialtjänsten och hälso- och sjukvården ska kommunen tillsammans med regionen upprätta en samordnad individuell plan, SIP. Planen ska upprättas om kommunen eller regionen bedömer att den behövs för att den enskilde ska få sina samlade behov av hälso- och sjukvård och socialtjänst tillgodosedda, och om den enskilde samtycker till det. Planen ska beskriva vilka insatser barnet eller den unge behöver, vilka insatser respektive huvudman ska ansvara för, vilka åtgärder som någon annan än regionen eller kommunen vidtar och vem av huvudmännen som ska ha det övergripande ansvaret för planen.⁸² Även andra aktörer, t.ex. förskola, skola och polisen, kan behöva delta.

⁸⁰ 8 § förvaltningslagen (2017:900).

⁸¹ Se 3 kap. 4–5 §§ SoL.

⁸² 2 kap. 3 § SoL.

Som tidigare nämnts, i kapitel 2, fick exempelvis Skolverket och Socialstyrelsen under 2017 i uppdrag av regeringen att tillsammans genomföra ett treårigt utvecklingsarbete som syftade till att förbättra samverkan mellan elevhälsan, hälso- och sjukvården och socialtjänsten för att ge barn och unga tidiga och samordnade insatser.⁸³ Uppdraget till Skolverket och Socialstyrelsen om att genomföra ett utvecklingsarbete för tidiga och samordnade insatser för barn och unga ändrades i februari 2020 på så sätt att det inom ramen för uppdraget dessutom ska riktas särskilda insatser mot dels riskgrupper bland barn och unga i socialt utsatta områden, dels barn och unga som riskerar att utsättas för hedersrelaterat våld och förtryck.⁸⁴ Inom ramen för utvecklingsarbetet ska Skolverket och Socialstyrelsen sprida kunskap och goda erfarenheter till kommuner, regioner och andra relevanta aktörer. Uppdraget ska slutredovisas den 16 juni 2023.

6.4.1 Brist på samordnings- och samverkansstrukturer mellan lokala aktörer

Enligt Brå finns i dag brister i rutiner kring den samverkan och samordning som krävs för att fånga upp barn och unga som utövar eller utsätts för våld i nära relationer. Detsamma gäller avseende tidigt stöd till barn och unga eller deras föräldrar. Den samordning mellan olika aktörer som kan vara nödvändig, t.ex. mellan BUP, socialtjänst, polis och skola (elevhälsa) är ofta personbunden. Det finns flera olika arbetsmodeller för samverkan på lokal nivå gällande barn och unga, som exempelvis SIG och SSPF. Syftet med SSPF är att förebygga att ungdomar hamnar i kriminalitet och drogmissbruk, men denna samverkansmodell används inte för barn och unga som utövar våld i sina relationer.⁸⁵ Socialstyrelsen har haft i uppdrag att utvärdera SIG-arbetet. Uppdraget slutredovisades i september 2017 men arbetet har fortsatt inom ramen för ytterligare regeringsuppdrag.⁸⁶

Möjligheterna att utveckla riktade åtgärder för unga i riskzon försvåras av att flera centrala aktörer, exempelvis på området våld i barns

⁸³ Utbildningsdepartementet, *Uppdrag att genomföra ett utvecklingsarbete för tidiga och samordnade insatser för barn och unga*, U2017/01236/GV.

⁸⁴ Utbildningsdepartementet, *Ändring av uppdraget att genomföra ett utvecklingsarbete för tidiga och samordnade insatser för barn och unga samt förlängd tid för uppdraget*, U2020/00363/S.

⁸⁵ Se exempelvis Nacka kommun, (2022), *Granskning av arbetet mot våld i nära relation och hedersrelaterat våld och förtryck*.

⁸⁶ Socialstyrelsen, (2017), *Utvärdering av sociala insatsgrupper*.

och ungas nära relationer, har huvudmän på olika nivå eller saknar en sammanhållen huvudman på lokal nivå. Det gäller t.ex. skolorna som är en decentraliserad verksamhet, hälso- och sjukvården, som har regionalt huvudmannaskap, samt ungdomsmottagningarna, som har huvudmannaskap inom både kommuner och regioner eller på vissa håll ett blandat huvudmannaskap. För att det lokala arbetet mot ungas relationsvåld ska bli effektivt, pekar Brå på vikten av en ökad strukturerad samverkan mellan de viktigaste aktörerna i frågan dvs. polisen, socialtjänsten, hälso- och sjukvården, barn- och ungdomspsykiatri, skola och elevhälsa, ungdomsmottagningar och stödorganisationer i civilsamhället.⁸⁷

Under 2019–2020 genomförde IVO en nationell tillsyn av samordningen av vården och omsorgen för barn med psykisk ohälsa.⁸⁸ IVO har i sin tillsyn sett att det finns stora utmaningar för vården och omsorgen att samordna insatserna till barn med psykisk ohälsa som har behov av insatser från flera verksamheter och huvudmän. IVO:s huvudsakliga iakttagelser från tillsynen är att samordning och kommunikation både mellan verksamheter och inom den egna verksamheten behöver förbättras/utvecklas samt att arbetet med möten för samordnad individuell plan (SIP-möten) och andra former av samordningsmöten behöver utvecklas. Det saknas kunskap om och förståelse för varandras områden och professioner. Förutom en ansträngd arbetssituation finns även en brist på samsyn och information samt osäkerhet angående sekretess.

I dag finns ungefär 30 s.k. Barnahus runtom i Sverige som tar emot barn och unga som har drabbats av eller har bevittnat våld. Det gäller även barn och unga som har utsatts av en förälder eller annan familjemedlem. I dessa Barnahus samråder och samverkar socialtjänst, polis, åklagare, rättsmedicin, barnmedicin och BUP, framför allt i det inledande skedet av förundersökningen och den sociala utredningen.⁸⁹ Socialtjänsten har som regel en samordnande roll och en eller flera socionomer har sin arbetsplats i lokalen.

Flera uppföljningar och utvärderingar har gjorts av de Barnahus som finns i Sverige. I en uppföljning från 2019 framkommer att det finns stora regionala skillnader vad gäller organisation och verksam-

⁸⁷ Brå, (2021), *Våld i ungas parrelationer*.

⁸⁸ IVO, (2021), *De tar inte hand om hela mig – Samordning av barn med psykisk ohälsa behöver förbättras*.

⁸⁹ Linköpings universitet och Rädda barnen, (2013), *Inuti ett Barnahus – en kvalitetsgranskning av 23 svenska verksamheter*.

het.⁹⁰ Några av de främsta bristerna som lyfts fram är otydlighet i riktlinjerna gällande tillgång till rättsmedicinsk, barnmedicinsk och ungdomspsykiatriens kompetens. Det efterfrågas en tydligare nationell styrning för att de olika barnhusen ska ha rätt förutsättningar. Uppföljningen lyfter fram att målgruppsdefinitionen behöver ses över och att syskons tillgång till stöd och behandling är olika ute i landet. Det anses även vara problematiskt att barn mellan 15–18 år, som torde vara en viktig målgrupp när det gäller just våld i barns och ungas nära relationer, inte nödvändigtvis kommer i kontakt med Barnahus.

6.4.2 Sekretess upplevs som ett hinder för det våldsförebyggande arbetet

Många aktörer upplever även sekretess som ett hinder för det brottsförebyggande samarbetet mellan exempelvis polis och socialtjänst, när det gäller barn och unga. Det varierar mellan kommuner i vilken omfattning och på vilka sätt sekretess upplevs vara ett hinder för det brottsförebyggande arbetet. De faktiska problemen med sekretess är ofta kopplade till att medarbetare inom polis, socialtjänst och skola saknar vägledning för hur lagstiftningen ska tolkas och tillämpas.⁹¹ I kombination med organisationsfrågor, yrkeskulturella aspekter och resursbrist gör osäkerhet och avsaknad av vägledning att de möjligheter som finns att dela information inte används fullt ut. Detta gäller exempelvis bestämmelsen 10 kap. 18 a § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) som möjliggör att socialtjänsten kan lämna uppgifter om personer under 21 år i brottsförebyggande syfte.

6.5 Kunskapsutveckling och förmåga att följa upp genomförda insatser

Det finns i dag ett stort kunskapsbehov i hela samhället när det gäller våld i barns och ungas nära relationer. Det gäller exempelvis kunskap hos offentliga aktörer närmast barnet om hur relationsvåld bland unga kan se ut, bl.a. olika exempel på handlingar som räknas som våld

⁹⁰ Linköpings universitet, (2019), *Slutrapport – utvärdering av Barnahus*, S2018/00212/FST.

⁹¹ Brå, (2021), *Informationsdelning mellan socialtjänst och polis i brottsförebyggande arbete med barn och unga*.

och var gränsen går till de handlingar som är brottsliga. I dag finns inga riktade undersökningar mot denna yngre målgrupp som kan bidra till att ge en bild av omfattningen av våldet eller som gör att utvecklingen kan följas över tid.

Det saknas även kunskap om vilka insatser som finns tillgängliga, dels riktade till den som utövar våld, dels till den som utsätts för våldet. Barn och unga efterfrågar också kunskap och diskussioner om normer och gränser mellan sunda och osunda förhållanden samt kunskap och diskussioner om sex, samtycke och porr. Brå lyfter i detta sammanhang ett behov av att kartlägga vilka selektiva insatser för barn och unga i särskilda riskgrupper som erbjuds inom kommunerna och som kan sägas ha bäring på våld i barns och ungas nära relationer.⁹² Beroende på utfallet av en sådan kartläggning, finns ett behov av mer kunskap om effektiva selektiva insatser mot våld i barns och ungas nära relationer, särskilt då den kunskapen framstår som bristfällig i dag.

Kunskap med fokus på sambandet mellan tidiga insatser och förebyggande av våld är eftersatt. Praktiker och forskare behöver i större utsträckning undersöka sambandet för att kunna fastställa vilka insatser som är mest effektiva.⁹³ Det finns också ett stort behov av kunskapsutveckling när det gäller effektiva återfallsförebyggande metoder för unga våldsutövare. Detta är även eftersatt vad gäller vuxna våldsutövare. Det finns i dag för lite forskning på området och det finns inte tillräcklig kunskap om vad som fungerar för att förebygga upprepad våldsanvändning hos yngre personer samt om det krävs särskilda anpassningar för att de som unga har en annorlunda livssituation.⁹⁴

Enligt Socialstyrelsens granskning av kommunernas arbete med våld i nära relationer hos vuxna är det relativt få kommuner, 13 procent, som uppger att de under 2021 systematiskt följt upp resultaten av insatser till enskilda vuxna som utsatts för våld, sammanställt dem på gruppnivå och använt sammanställningen för att utveckla verksamheten.⁹⁵ Resultatet skiljer sig inte från föregående år, men hade totalt ökat med fem procentenheter sedan 2019.

⁹² Brå, (2021), *Våld i ungas parrelationer*.

⁹³ Korkmaz, S. (2021), *Youth Intimate Partner Violence in Sweden: Prevalence and Young People's Experiences of Violence and Abuse in Romantic Relationships*, Stockholms universitet; Brå, (2021), *Våld i ungas parrelationer*.

⁹⁴ Brå, (2021), *Våld i ungas parrelationer*.

⁹⁵ Socialstyrelsen, (2021), *Öppna jämförelser 2021 – våld i nära relationer*.

7 Nordisk utblick

I detta kapitel gör Trygghetsberedningen en internationell utblick. De frågor som delbetänkandet behandlar är aktuella i många länder. Beredningen har valt att fokusera på några exempel från Danmark, Finland och Norge eftersom det förhållandevis enkelt går att jämföra dessa länder med svenska förhållanden. Det finns emellertid också viktiga skillnader mellan länderna, bl.a. vad gäller strukturer, lagstiftning och politiska kulturer. Det betyder att försiktighet måste iakttas när jämförelserna görs. Syftet med kapitlet är inte heller att presentera lösningar som direkt kan implementeras i Sverige utan snarare att inspirera till fortsatt dialog och utforskande.

Delbetänkandet täcker flera stora sakfrågor och perspektiv. Det är inte möjligt att här göra en heltäckande eller rättvisande beskrivning av allt relevant arbete som bedrivs i Danmark, Finland och Norge. Beredningen har i stället valt att beskriva ett antal exempel från dessa länder. Delbetänkandet behandlar både frågor om vilka åtgärder och områden som är angelägna att prioritera inom de aktuella fokusområdena och hur arbetet bedrivs och bör bedrivas. Även i den nordiska utblicken uppmärksammas båda dessa aspekter. Tonvikten ligger på strategisk nivå men några exempel av mer operativ karaktär har också tagits med. Det förebyggande arbetets komplexitet gör att samordning och samverkan är viktiga framgångsfaktorer. Exempel på hur man i andra länder hanterat dessa utmaningar har därför lyfts fram särskilt. Många av exemplen har en generell karaktär och är därför relevanta för båda de fokusområden som delbetänkandet behandlar. Våld i barns och ungas nära relationer är ett förhållandevis nytt kunskapsområde som fortfarande är under utveckling. Ett av exemplen, se avsnitt 7.4.3, tar särskilt sikte på detta område. Beredningens allmänna fokus på ett kunskapsbaserat arbetssätt bildar utgångspunkt även i detta kapitel.

Så långt möjligt har namn och begrepp återgetts på originalspråken.

7.1 Danmark

7.1.1 Bandepakker

I början av 2000-talet förekom spänningar mellan kriminella mc-gäng i Danmark.¹ Situationen eskalerade och 2008 utbröt ett regelrätt gängkrig med flera skottlossningar som följd. Detta föranledde den danska regeringen att året därpå introducera sitt första åtgärds paket mot gängkriminaliteten.² Det åtföljdes av ytterligare två åtgärds paket, 2013 (*Bandepakke II*) och 2017 (*Bandepakke III*). Utöver dessa s.k. *bandepakker* har flera åtgärds paket tagits fram även inom angränsande områden. År 2018 presenterades t.ex. ett paket för att komma till rätta med situationen i socioekonomiskt utsatta områden, den s.k. *Ghettoplanen*. I augusti 2022 har den danska regeringen presenterat ytterligare ett *bandepakke*.³

De tre paket mot gängkriminaliteten som hittills beslutats omfattar sammanlagt ett 70-tal olika åtgärder. De allra flesta av dessa handlar om skärpta påföljder och förstärkta verktyg i brottsbekämpningen. På den förebyggande sidan finns ett antal insatser riktade mot avhoppare. När det gäller tidiga insatser för att förebygga att barn och unga dras in i kriminalitet beslutades genom *Bandepakke I* att polisen skulle inrätta särskilda forum för diskussion och beslut om lokala åtgärder riktade mot unga gängmedlemmar. I dessa forum ingår även representanter för socialtjänst och skola. I *Bandepakke II*, *Fast greb om banderne* aviserades förstärkningar av metoden oros-samtal, dvs. strukturerade samtal med ungdomar som riskerar att dras in i kriminalitet och med deras föräldrar.

Åtgärds paketet *Alle handlinger har konsekvenser – En reform av indsatsen mot ungdomskriminalitet* som presenterades 2018 tar särskilt sikte på unga kriminella och syftar till att dessa ska mötas av tidigare och mer konsekventa åtgärder från samhällets sida.⁴ Bland åtgärderna finns inrättandet av s.k. *Ungdomskriminalitetsnævner*. Nämndernas uppgift är att besluta om åtgärder i fall där ett barn i åldern 10–17 år är misstänkt för ett allvarligt brott och det finns faktorer som gör att hon eller han löper risk att dras in i allvarlig gängkriminalitet. Ansvaret för denna typ av beslut lyfts därmed från kom-

¹ Uppgifter hämtade från danska Rigspolitiets webbplats (den 25 mars 2022).

² Uppgifter hämtade från danska Justitsministeriets webbplats (den 25 mars 2022).

³ Uppgifter hämtade från danska Justitsministeriets webbplats (den 24 augusti 2022).

⁴ Uppgifter hämtade från danska regeringens webbplats (den 25 mars 2022).

munerna, som emellertid ansvarar för verkställigheten av nämndernas beslut. För att förebygga kriminalitet bland barn och unga används i Danmark sedan lång tid tillbaka en särskild modell för samverkan mellan skola, socialtjänst och polis, SSP-samarbetet.⁵ Samarbetsformen, som finns i de flesta danska kommuner, har både en strategisk och en operativ del. Den har också en koppling till den politiska nivån i kommunen. Särskilda SSP-konsulenter fyller en viktig funktion i arbetet. I regeringens ungdomspaket ingår åtgärder för att ytterligare utveckla SSP-samarbetet och göra det ännu mer enhetligt. Bland annat aviseras en utbildning för SSP-konsulenter med särskilt fokus på att förebygga rekryteringen av barn och unga till kriminella gäng.

När det gäller arbetet med åtgärdspaketen kan först konstateras att Danmark inte har ett utredningsväsende som det svenska utan underlag för reformer tas huvudsakligen fram inom den danska motsvarigheten till Regeringskansliet. Åtgärdspaketen som presenterats inleds ofta med en form av lägesbild där regeringen redovisar fakta som den stöder sig på, hur man definierar de aktuella problemen och utifrån det vilka åtgärder man avser att vidta. Vissa paket sägs uttryckligen bygga på kunskap från dialoger med direkt berörda, paketet med åtgärder mot ungdomskriminaliteten t.ex. på erfarenheterna från mer än 100 praktiker och professionella. Till sitt förfogande har den danska regeringen en forskningsenhet som bl.a. utvärderar åtgärder som regeringen har vidtagit. Till exempel har *Ungdomskriminalitetsnævnernes* verksamhet varit föremål för flera utvärderingar.⁶ En av åtgärderna i *Bandepakke II, Fast greb om banderne* är inrättandet av en ”task force” under det danska *Social-, Børne- og Integrationsministeriet* med uppgift att stärka kommunernas arbete med barn och unga som riskerar att dras in i gängkriminalitet. Det finns även andra exempel på hur den danska regeringen använder sig av denna typ av tillfälligt sammansatt arbetsgrupp av experter för att lösa en viss uppgift, ofta av mer operativ karaktär.

⁵ Uppgifter hämtade från Det kriminalpreventive råds webbplats (den 25 mars 2022).

⁶ Uppgifter hämtade från danska Justitsministeriets webbplats (den 25 mars 2022).

7.1.2 Boligsociale helhetsplaner

Med begreppet *boligsociale* insatser avses i Danmark numera sociala insatser i allmänhet kopplade till ett bostadsområde med socioekonomiska utmaningar.⁷ Under den danska myndigheten *Bolig- og Planstyrelsen* sorterar det fristående organet *Center for boligsocial udvikling* med uppgift att stärka det *boligsociala* arbetet bl.a. genom att utveckla och sprida kunskap om verkningsfulla insatser till beslutsfattare och praktiker. Syftet med det *boligsociala* arbetet är att förebygga att ett bostadsområde utvecklar sig i en ytterligare negativ riktning. Målgruppen för de enskilda insatserna kan t.ex. vara ungdomar som löper risk att inleda en kriminell bana. Arbetet utgör ett komplement till kommunens ordinarie arbete. Det är tvärprofessionellt och har ett tydligt helhetsperspektiv. De metoder som används är relations- och tillitsskapande, uppsökande och brobyggande. Åtgärderna kan vara av vitt skilda slag och rikta sig såväl till grupper som enskilda individer. När det gäller unga kan det t.ex. handla om hjälp med studier och arbete, extrajobb, fritidsaktiviteter, insatser för familjen eller föräldrarna samt åtgärder som syftar till att utveckla sociala förmågor.

Huvudaktörer i det *boligsociala* arbetet är kommunen och de allmännyttiga bostadsbolagen men även polisen, frivilligorganisationer, lokalt näringsliv och invånare i bostadsområdet kan ingå. På de flesta håll leds arbetet av en organisationsöverskridande, administrativ styrelse och det operativa arbetet samordnas av en *boligsocial* koordinator. Utöver det kan organisationen bestå av flera ytterligare funktioner. Den danska *Landsbyggefondens* är en författningsreglerad institution instiftad av allmännyttan med uppdrag att främja dess självfinansiering.⁸ *Landsbyggefondens* bidrar till finansieringen av det *boligsociala* arbetet. En förutsättning för detta är att arbetet utgår från en s.k. helhetsplan. Helhetsplanen ska utgöra en beskrivning av en samlad, långsiktig och helhetsorienterad lösning på de problem som bostadsområdet har. Planen ska följas upp löpande. Utöver *Landsbyggefondens* bidrar även staten och den aktuella kommunen till finansieringen av helhetsplanens genomförande. År 2015 arbetade 44 av Danmarks 98 kommuner med en eller flera helhetsplaner.⁹

Center for boligsocial udvikling har jämfört utvecklingen i 63 bostadsområden med brottsförebyggande *boligsociala* insatser med

⁷ Uppgifter hämtade från Center for boligsocial udviklings webbplats (den 8 april 2022).

⁸ Uppgifter hämtade från Landsbyggefondens webbplats (den 8 april 2022).

⁹ Uppgift hämtad från Center for boligsocial udviklings webbplats (den 8 april 2022).

83 kontrollområden under perioden 2009–2013 och kunnat konstatera att antalet åtalade ungdomar sjunkit signifikant mer i områden med insatser än utan (24 procent jämfört med 16 procent). Under perioden dessförinnan (2000–2009) var utvecklingen likvärdig.¹⁰ I en utvärdering av *boligsociala* insatser under perioden 2011–2014, som finansierats av *Landsbyggefonden*, konstateras bl.a. att det skett en särskilt positiv utveckling när det gäller kriminell aktivitet bland 10–14-åringar och att de tidigt förebyggande insatserna med sikte på barn och ungas sociala, personliga och professionella kompetenser fungerat bra.¹¹

7.1.3 De Aktive Dreng

År 2015 startade Köpenhamns kommun en stor omställningsprocess när det gäller socialtjänstens stöd till utsatta barn och unga och deras familjer, under rubriken *Tæt på Familien*.¹² Tanken var att förändra målgruppens upplevelse av samarbetet med socialtjänsten bl.a. genom att fokusera på relationer och resurser i familjen, skolan, nätverket och inom det civila samhällets organisationer. Den professionella kompetensen och det tvärsektorieella samarbetet skulle utvecklas. Omställningen förväntades leda till

- tätare och närmare kontakt mellan ungdomarna och deras handläggare inom socialtjänsten,
- uppbyggnaden av stöttande relationer mellan den unge själv, familjen och personer i familjens omgivning,
- att ungdomarna inkluderades i samhället genom skola, extrajobb och fritidsaktiviteter, samt
- att insatser var samordnade och anpassade till behoven hos de unga och deras familjer.

Inom ramen för omställningsarbetet startades 2016 verksamheten *De Aktive Dreng* i stadsdelen Nørrebro i Köpenhamn.¹³ Målgruppen

¹⁰ Center for boligsocial udvikling, (2015), *Helhedsplaner og kriminalitetsforebyggelse*.

¹¹ Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd (VIVE, Rambøll Management Consulting, (2019), *Boligsociale indsatsers bidrag til at forebygge kriminalitet i udsatte boligområder*.

¹² Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd (VIVE), (2017), *Tæt på Familien*.

¹³ Mørck, L. L. (2018), *Brobygning og fællesskabende praksis – udvikling af metoder til helhedsorienteret forebyggelse*. Velux-ansøgning til Hum-Praxis, bevilget af Velux, ultimo 2018.

är pojkar i åldern 10–14 år där det finns en oro för framtida kriminalitet. Verksamheten är helhetsorienterad, involverar flera olika yrkesgrupper och syftar bl.a. till att bygga broar till det omgivande samhället och skapa nya relationer. Rent praktiskt har det t.ex. handlat om att bygga ett nät av socialarbetare, lärare och kontaktpersoner runt pojkarna som följt och stöttat dem från morgon till kväll.¹⁴ Parallellt med detta har man erbjudit familjebehandling och olika former av stöd till föräldrarna.

Verksamheten *De Aktive Dreng* ingår i en treårig forskningsstudie vid Århus universitet.¹⁵ Studien knyts till teoribildningen om ett helhetsorienterat förebyggande arbete och i samverkan med berörda professionella och enskilda utforskas bl.a. hur metoder med en sådan inriktning kan motverka marginalisering och polarisering. Studien slutförs under 2022. Danmarks nationella forsknings- och analyscenter för välfärdsfrågor, VIVE har genomfört en utvärdering av ansatsen *Tæt på Familien* med fokus på de ungas upplevelse av arbetet och sin egen utveckling. I den noterades ett antal positiva resultat såsom att majoriteten av de unga som tillfrågats upplevde sin relation till socialtjänsthandläggaren som god och att de åtgärder som vidtagits uppfattades som relevanta och tillräckliga.¹⁶ De flesta upplevde också en positiv utveckling i fråga om det egna beteendet och den egna trivseln som i tid sammanföll med insatserna. Att dessa resultat berodde på *Tæt på Familien* kunde inte fastställas med säkerhet men utvärderingen gav underlag för ett antal rekommendationer för det fortsatta arbetet. Det rekommenderas att arbetet med att stärka relationen mellan de unga och deras handläggare ska fortsätta, att snabba och individuellt utformade insatser ska prioriteras, att den unge ska informeras om vilket stöd handläggaren kan ge och vad som är syftet med en viss insats samt att arbetet med den unges anknytning till familj och nätverk ska förstärkas och de möten som hålls med nätverket utvecklas så att den unge känner sig mer trygg och lyssnad på.

¹⁴ Grosshög, H. och Hansson, A. (2022), Sociala insatser stryper rekrytering till kriminella nätverk i Danmark, *Dagens Nyheter* 1 februari, <https://www.dn.se/varlden/sociala-insatser-stryper-rekrytering-till-kriminella-netverk-i-danmark>.

¹⁵ Mørck, L. L. (2018), *Brobygning og fællesskabende praksis – udvikling af metoder til helhedsorienteret forebyggelse*. Velux-ansøgning til Hum-Praxis, bevilget af Velux, ultimo 2018.

¹⁶ Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd (VIVE), (2017), *Tæt på Familien*.

7.2 Finland

7.2.1 Trygga tillsammans

För att utveckla det brottsförebyggande arbetet utarbetade det finska Rådet för brottsförebyggande under 2015 ett nytt nationellt brottsförebyggande program, Trygga tillsammans.¹⁷ Programmet antogs av den finska regeringen 2016 och gällde fram till 2020. I programmet omfattar begreppet brottsförebyggande arbete åtgärder som kan förebygga och minska brottsligheten, förebygga och minska olägenheterna av brott, förebygga och minska risken att människor begår brott eller faller offer för brott samt åtgärder som kan minska rädslan för brott och öka tryggheten. Ett viktigt syfte med programmet var att främja lokala insatser. Det har fem uttalade mål och 29 specifika åtgärder kopplat till dem. Målen är att

1. klargöra hur det brottsförebyggande arbetet knyter an till kommunens övriga planer,
2. förbättra samarbetet och nätverken mellan myndigheter, näringsliv, organisationer och medborgare,
3. öka kunskapen om brottsförebyggande arbete på lokal och nationell nivå,
4. främja processer för att höra invånare och frivilligorganisationer när brottsförebyggande arbete planeras, samt
5. utveckla medborgarnas delaktighet i och möjligheter att påverka det brottsförebyggande och trygghetsskapande arbetet.

Bakgrunden till mål nummer 1 är att de finska kommunernas verksamhet och ekonomiska planering utgår från en kommunstrategi. En viktig del i den är den s.k. elektroniska välfärdsberättelsen. Välfärdsberättelsen preciserar frågor i kommunstrategin som handlar om främjande av välfärden. De ämnen som berörs är fokusområden att arbeta med, utvecklingsbehov, mål, åtgärder, resurser och utvärdering. Genom att göra det brottsförebyggande arbetet till en del i den elektroniska välfärdsberättelsen är tanken att arbetet ska integreras i den övergripande kommunstrategin och därmed även ingå i planeringen och resurssättningen inom kommunens olika förvaltningar.

¹⁷ Uppgifter hämtade från finska Rådet för brottsförebyggandes webbplats (den 29 mars 2022).

När programtiden löpt ut gjordes en uppföljning av Trygga tillsammans för att bedöma i vad mån de angivna målen hade uppnåtts. I den konstaterades bl.a. att viktiga indikatorer för det brottsförebyggande arbete hade inkluderats i kommunernas välfärdsberättelser, att samverkan inom kommunerna hade ökat men att vissa av de vidtagna åtgärderna kopplat till mål 2 inte haft någon konkret effekt, att det behövdes ytterligare utbildningsinsatser, att invånarna hörts i större utsträckning i planeringen av det brottsförebyggande arbetet men att nivån fortfarande var för låg samt att åtgärderna för att öka medborgarnas delaktighet i övrigt gett goda resultat.

Rådet för brottsförebyggande, som utarbetat programmet Trygga tillsammans, verkar i anslutning till det finska Justitieministeriet. Det har funnits i nuvarande form sedan 1999 och har till huvuduppgift att planera och verkställa åtgärder för att förebygga brott. Rådet leds för närvarande av en professor från Helsingfors universitet och består för övrigt av 15 medlemmar som representerar myndigheter som är centrala för det brottsförebyggande arbetet, forskning på området, kommunal förvaltning, kyrkan, näringslivet och andra relevanta organisationer. Rådets sekretariat är placerat i Justitieministeriet. I rådets arbete med att ta fram det nationella brottsförebyggande programmet ingick nio lokala work shops. I två av dem deltog ungdomar och i de övriga deltog personer som arbetar med brottsförebyggande frågor.

7.2.2 Ankarverksamhet

Den s.k. Ankarverksamheten har bedrivits i Finland sedan början av 2000-talet.¹⁸ Det är ett multiprofessionellt samarbete med det dubbla syftet att främja ungas välbefinnande och att förebygga brott bland unga. Ett viktigt mål är att säkerställa att unga och familjer som har behov av stöd får rätt typ av stöd och i rätt tid. Verksamheten startade som ett lokalt initiativ men har sedan utvecklats och utvidgats till ett nationellt arbetssätt. Varje år sammanställs en verksamhetsberättelse för att kartlägga verksamhetens situation och utveckling, men också för att beskriva och följa läget när det gäller ungas välbefinnande.

Ankarverksamheten riktar sig till barn och unga under 18 år som begått eller misstänkts för brott, har använt narkotika eller andra droger, löper risk för radikaliserings som kan leda till våldsbejakande

¹⁸ Uppgifter hämtade från finska regeringens webbplats (den 12 april 2022).

extremism (ingen åldersgräns) och/eller behöver multiprofessionellt stöd i sin livssituation, t.ex. på grund av att de upplever våld i nära relationer eller våld i hemmet.¹⁹ Arbetet inleds om och när det finns en oro för den unges situation hos en yrkesperson, en anhörig eller hos den unge själv. Om deltagande i Ankarverksamheten ska erbjudas bestäms av ett multiprofessionellt team, Ankarteamet. Teamet utgörs av experter bl.a. från polis, socialtjänst, hälso- och sjukvård och andra ungdomsrelaterade verksamheter. I teamet görs en gemensam bedömning och en plan för åtgärder tas fram. Utgångspunkten är att evidensbaserade verktyg och metoder ska användas. Förutom det multiprofessionella samarbetet bygger verksamheten på den unges egen delaktighet och ett bemötande som utgår både från de individuella behoven och helhetssituationen, vilket bl.a. innebär att föräldrarna spelar en central roll samt att de båda syftena att främja välbefinnande och att förebygga brott kombineras och inte ses som konkurrerande. Till stöd för det praktiska arbetet finns detaljerade beskrivningar av arbetsprocessen, mallar och stödjande strukturer samt utbildningar och annan information.

Ankarverksamheten har en tydlig organisation med flera nivåer och ett uttalat ansvar för samordning mellan dem. På nationell nivå styrs verksamheten av en styrgrupp. Den består av representanter för inrikesministeriet, social- och hälsovårdsministeriet, undervisnings- och kulturministeriet, Polisstyrelsen, Kommunförbundet, Institutet för hälsa och välfärd, Polisyrkeshögskolan och experter från Ankarteamen. En viktig uppgift för styrgruppen är att säkerställa att arbetet är evidensbaserat. En nationell koordinator arbetar på uppdrag av styrgruppen, och i dialog med de lokala ankaraktörerna, med utveckling av verksamheten, uppföljning, utvärdering, kompetensfrågor och kommunikation. Även på regional eller lokal nivå finns en styrgrupp med tillhörande koordinator. På operativ nivå leds verksamheten av ett chefsteam och en koordinerande chef. Chefsteamet består av chefer från ankarexperternas verksamhetsområden och ansvarar, i dialog med Ankarteamet, för att verksamheten utvecklas, följs upp och utvärderas samt för att säkerställa att verksamheten har nödvändiga förutsättningar. Chefsteamets arbete leds av den koordinerande chefen. Det dagliga arbetet utförs av Ankarteamet under ledning av en grupp- eller teamledare.

¹⁹ Finska inrikesministeriet (2019), *Handbok för ankarverksamheten*, Inrikesministeriets publikationer 2019:21.

Ankarverksamheten har utvärderats av en forskargrupp vid Helsingfors universitet.²⁰ Utvärderingen visar att unga som deltagit i verksamheten har en betydligt lägre risk att återigen misstänkas för brott, jämfört med en kontrollgrupp. Däremot kan ingen systematisk effekt påvisas när det gäller ungdomsbrottslighetens utveckling på kommunnivå. Skillnader i implementering kan påverka resultatet och en slutsats är att ökad enhetlighet skulle kunna vara positivt för verksamheten. En sammantagen bedömning är att Ankarverksamheten bör utvidgas.

7.2.3 Trestegsstöd

Misslyckanden i skolan framhålls ofta som en av de största riskfaktorerna för framtida kriminalitet, inte minst för att barn och unga ska dras in i gängkriminalitet. Finland har vid flera tillfällen utnämnts till det bästa skollandet i världen.²¹ Den finska grundskolan uppvisar goda resultat när det gäller elevernas läsförståelse och kunskaper i matematik och fysik. Efter grundskolan fortsätter 95 procent av eleverna till det treåriga gymnasiet eller till yrkesskola i minst två år. De flesta skolor i Finland drivs i kommunal regi, men det finns även privata skolor. Kvaliteten på undervisningen är jämn vilket gör att även barn från socialt utsatta områden och barn som inte får så mycket stöd hemifrån klarar sig väl. Ett skäl till den finska skolans framgång som ofta framhålls är att lärarna är välutbildade, har hög status och visas stort förtroende. Det finns inga system med nationella prov eller skolinspektioner i Finland.²²

En viktig utgångspunkt i det finska skolsystemet är att alla elever ska få det stöd de behöver för att klara sin skolgång. För att säkerställa detta arbetar man enligt den s.k. trestegsmodellen.²³ Modellen innebär att stöd för lärande och skolgång delas in i tre nivåer: allmänt, intensifierat och särskilt. Tanken är att stödåtgärder ska sättas in så tidigt som möjligt, även innan barnet börjar skolan. Det allmänna stödet kräver inga särskilda beslut och ges för att i ett mycket tidigt skede hindra en negativ utveckling. Det kan handla om enskilda pedagogiska lösningar, handledning och andra stödåtgärder.

²⁰ Uppgifter hämtade från finska regeringens webbplats (den 16 juni 2022).

²¹ Uppgifter hämtade från Utrikespolitiska institutets webbplats (den 14 april 2022).

²² Uppgifter hämtade från Skolverkets webbplats (den 14 april 2022).

²³ Uppgifter hämtade från finska Utbildningsstyrelsens webbplats (den 14 april 2022).

Det intensifierade stödet är mer omfattande och långvarigt. Det ges efter en pedagogisk bedömning, i samverkan med elevvården, och följer en särskilt upprättad plan. Om det intensifierade stödet inte är tillräckligt för att eleven ska klara skolgången fattas, efter en pedagogisk utredning, beslut om särskilt stöd. Det särskilda stödet innefattar bl.a. specialundervisning. Ambitionen att på detta sätt förebygga, i stället för att reparera, skolmisslyckanden har lett till att andelen barn som får specialundervisning i de första årskurserna är högre i Finland än i de flesta andra länder.²⁴ Närmare hälften av alla elever som vid 16 års ålder lämnar grundskolan har vid något tillfälle under sin skolgång deltagit i specialundervisning. Detta innebär i sin tur att den risk för stigmatisering, som kan annars kan finnas kopplat till sådan undervisning, bedöms vara liten.

Många kommuner i Finland arbetar redan enligt trestegsmodellen men efter en ändring i lagen om småbarnspedagogik, som trätt i kraft den 1 augusti 2022, blir detta obligatoriskt.²⁵ Med småbarnspedagogik avses i Finland en systematisk och målinriktad helhet som består av fostran, undervisning och vård och där pedagogiken står i fokus. Målet är att stödja barnets uppväxt, utveckling och lärande samt att främja barnets välbefinnande. Småbarnspedagogik kan bedrivas vid daghem, dagbarnvård eller som öppen småbarnspedagogisk verksamhet, t.ex. klubb- och lekplatsverksamhet. Alla barn under skolåldern har rätt till småbarnspedagogik. Lagändringen innebär att även privata anordnare av småbarnspedagogik är skyldiga att erbjuda stöd enligt principerna för trestegsmodellen.

Här finns inte möjlighet att närmare analysera den finska skolans arbetssätt men givet dess goda resultat och den viktiga roll som skolan spelar när det bl.a. gäller att förebygga att barn och unga dras in i kriminalitet finns flera särdrag som kan vara av intresse att utforska närmare. Till exempel är antalet undervisningstimmar i den finska skolan jämförelsevis lägre, läxtiden mindre och proven färre.²⁶ Man har också haft begränsningar när det gäller hur stor andel barn med invandrarbakgrund det får vara i en klass eller skola samt använt sig av den pedagogiska metoden kooperativt lärande. Kooperativt lärande innebär att elever arbetar i grupp och hjälper varandra med syfte att

²⁴ Sahlberg, P. (2012), *Lärdomar från den finska skolan*, Lund: Studentlitteratur AB.

²⁵ Uppgifter hämtade från finska Utbildningsstyrelsens webbplats (den 14 april 2022).

²⁶ Sahlberg, P. (2012), *Lärdomar från den finska skolan*, Lund: Studentlitteratur AB.

främja både lärande och sociala förmågor.²⁷ Utvärderingar från USA, där pedagogiken använts länge och mer spritt, visar att den har positiva effekter framför allt i heterogena klasser och såväl på lärandet, både för låg- och högpresterande elever, som på relationerna mellan elever med olika bakgrund.

7.3 Norge

7.3.1 0–24-samarbetet

För att uppnå en bättre nationell samordning och stimulera till mer enhetliga kommunala insatser för barn och unga mellan 0 och 24 år och deras familjer etablerade den norska regeringen 2015 ett tvärsektoriellt samarbete mellan *Kunnskapsdepartementet*, *Arbets- och sosialdepartementet*, *Barns- og familiedepartementet* samt *Helse- og omsorgsdepartementet*.²⁸ År 2019 involverades även *Justis- og beredskapsdepartementet* i samarbetet. Myndigheterna under dessa departement har också genomfört ett antal projekt och utvecklingsarbeten med samma syfte. 0–24-samarbetet avslutades 2021 men har 2022 följts upp med en pilotverksamhet för att ytterligare utveckla samordningen mellan departementen.²⁹ En särskild organisation har bildats för att fortsätta utveckla samordningen bl.a. när det gäller insatser för utsatta barn och unga. Att målen för de olika politikområdena liksom verktygen och resurserna för att uppnå dem ses i ett sammanhang ska bidra till det övergripande syftet att ge barn och unga nödvändig hjälp samt möjliggöra en tvärsektoriell uppföljning som omfattar flera förvaltningsnivåer. Även myndigheterna under de deltagande departementen deltar i verksamheten.

Norge är ett land där förhållandevis stor andel av befolkningen känner sig trygg. År 2020 svarade 93 procent av invånarna att de känner sig trygga eller mycket trygga där de rör sig eller bor.³⁰ Brottsligheten är också jämförelsevis låg men 2018 skedde en ökning av våldsbrott särskilt i vissa ungdomsmiljöer i Oslo.³¹ Detta ledde till att regeringen

²⁷ Hensvold, I. (2006), *Elevaktiva arbetsmodeller och lärande i grundskolan. En kunskapsöversikt*, Myndigheten för skolutveckling. Forskning i fokus, nr 30.

²⁸ Uppgifter hämtade från norska Regjeringens webbplats (den 25 mars 2022).

²⁹ Uppgifter i e-post från Justis- og beredskapsdepartementet den 18 maj 2022.

³⁰ Uppgifter hämtade från norska Politidirektoratets webbplats (den 25 mars 2022).

³¹ Meld. St. 34 (2020–2021), *Sammen mot barne-, ungdoms- og gjengjeriminalitet*, Det kongelige Justis- og beredskapsdepartement.

beslutade att ta fram en handlingsplan mot barn- och ungdomskriminalitet. Det arbete som då inleddes bygger vidare på erfarenheterna från 0–24-samarbetet och är resultatet av ett samarbete mellan sju olika departement. I förberedelsearbetet ingick att ta fram flera kunskapsrapporter och andra underlag. Bland annat gavs ett antal gemensamma uppdrag till *Barne-, ungdoms- och familiedirektoratet, Arbeids- og velferdsdirektoratet, Helsedirektoratet, Kriminalomsorgsdirektoratet, Politidirektoratet, Sekretariatet for Konfliktrådet* och *Utdanningsdirektoratet*. Det övergripande syftet med uppdragen var att bedöma om berörda aktörer hade tillräckligt mandat och ansvar samt vidtog tillräckliga åtgärder för att förhindra att barn och unga begår allvarlig brottslighet och/eller kan komma ifrån en kriminell bana som de inlett.³² *Barn-, ungdoms- och familiedirektoratet* hade ett samordningsansvar för uppdragsarbetet i vilket också ingick att göra en samlad bedömning av de olika aktörernas mandat och ansvarsområden; huruvida det fanns oklarheter, överlappningar eller andra brister. Detta innebar bl.a. att myndigheten skulle bedöma om aktörernas samlade insatser för målgruppen barn och unga i, eller i riskzon för, kriminalitet var heltäckande eller om det fanns gränssnittsproblem och behov av samordning.

När arbetet pågått en tid bestämdes att det i stället för en handlingsplan skulle utarbetas en *stortingsmelding, Sammen mot barne-, ungdoms- og gjengriminalitet*. *Stortingsmelding* är ett dokument som används när den norska regeringen vill att Stortinget ska ha information om eller behandla ett ärende utan att det är kopplat till ett färdigt lagförslag eller plenumsbeslut. *Stortingsmeldingen Sammen mot barne-, ungdoms- og gjengriminalitet* bygger vidare på arbetet med handlingsplanen och innehåller två avdelningar, en som riktar in sig på barn- och ungdomskriminalitet i allmänhet och en som fokuserar på gängkriminalitet.³³ Efter en inledande beskrivning av läget, utvecklingen och de utmaningar som detta innebär identifieras fyra insatsområden.

1. Förebyggande och tidiga insatser.
2. Bättre samordning och koordinering.

³² Bufdir, *Barn og unge som begår, eller står i fare å begå kriminelle handlinger*, Svar på deloppdrag A i felles oppdrag-Tillegg nr. 8 i Tildelingsbrev 2019 punkt 8.1.

³³ Meld. St. 34 (2020–2021), *Sammen mot barne-, ungdoms- og gjengriminalitet*, Det kongelige Justis- og beredskapsdepartement.

3. Hjälp till utsatta barn och unga.
4. Effektivare påföljder för barn och unga.

Inom området förebyggande och tidiga insatser finns åtgärder när det gäller tydliggörande av kommunens ansvar, riktlinjer och kompetens inom barnomsorgen, föräldraskapsstöd, utökad tillgång till skolhälsovård och annan hälsovård för barn och unga, fältarbete, samverkan mellan skolan och andra aktörer, uppföljning av ungdomar som inte går i skolan eller arbetar, satsningar på fritidsaktiviteter och sommarjobb för unga samt på polisen.

I fråga om gängkriminaliteten konstateras att det bästa sättet att bekämpa den är att förebygga den och att många av de insatser som vidtas för att förebygga barn- och ungdomskriminalitet i allmänhet också kommer att ha effekt på gängkriminaliteten.

Stortingsmeldingen Sammen mot barne-, ungdoms- og gjengriminalitet har till följd av regeringsskiftet hösten 2021 ännu inte behandlats av Stortinget.³⁴

7.3.2 Barnevernsreformen

Det norska *barnevernet* har i uppgift att verka för trygga uppväxtvillkor för alla barn och unga.³⁵ *Barnevernet* har både en statlig och en kommunal del. Myndigheten Bufdir (*Barne-, ungdoms- og familie-direktoratet*) utfärdar rekommendationer, utvecklar metoder och har en generell överblick över området. Det kommunala *barnevernet* ansvarar för hjälpen till det enskilda barnet. Den 1 januari 2022 trädde den s.k. *barnevernsreformen* i kraft. Reformen syftar till att främja förebyggande arbete och tidiga insatser. Genom ändringar i *barneverns-lagen* ställs ökade krav på kommunerna. Bland annat åläggs kommunledningarna att ta fram och besluta en plan för arbetet med att förebygga omsorgssvikt och beteenderelaterade problem hos barn och unga. Planen ska innehålla en beskrivning av

- kommunens övergripande mål och strategier för att åstadkomma ett heltäckande åtgärdsutbud,
- hur ansvaret fördelar sig mellan kommunens förvaltningar,

³⁴ Uppgifter hämtade från norska Regjeringens webbplats (den 25 mars 2022).

³⁵ Uppgifter hämtade från Bufdirs webbplats (den 13 april 2022).

- hur arbetet ska organiseras, samt
- hur samarbetet mellan förvaltningarna ska gå till.

En annan viktig del av reformen handlar om kompetensfrågor. Från och med den 1 januari 2022 införs t.ex. tydliga miniminivåer för utbildning hos dem som nyanställs inom *barnevernet*.

Som en del i förberedelserna för *barnevernsreformen* genomfördes under perioden 2016–2019 försöksverksamheter i tre norska kommuner. Reformen innebär bland annat att kommunerna övertar ansvaret för ett antal uppgifter inom *barnevernet* som tidigare legat på staten. I försöksverksamheten prövades hur detta skulle komma att fungera i praktiken. Erfarenheterna, såsom t.ex. att den nya ansvarsfördelningen ställde ökade krav på den kommunala styrningen och kontrollen, dokumenterades och användes i det fortsatta arbetet med utformningen av reformen. För genomförandet av *barnevernsreformen* har regeringen tillsatt en nationell koordineringsgrupp under ledning av Bufdir. För reformens olika delar finns tydliga målbilder angivna, nuläget liksom särskilda utmaningar och risker i genomförandet är också beskrivna. En viktig uppgift för gruppen är att utifrån detta underlag kontinuerligt följa upp implementeringen och lämna förslag på åtgärder på nationell, regional eller lokal nivå som behövs för ett fortsatt lyckat genomförande av reformen.

7.3.3 Safeguarding Teenage Intimate Relationships (STIR)

Safeguarding Teenage Intimate Relationships (STIR) var ett europeiskt samarbetsprojekt mellan universitet och forskningsinstitutioner i fem olika länder: Norge, Bulgarien, Cypern, Italien och England.³⁶ Projektet, som var det första i sitt slag, pågick under perioden 2013–2020 med syfte att generera kunskap om partnervåld mellan tonåringar (14–17 år). I studien kartlades förekomsten av sådant våld samt vilken påverkan det har på unga människors liv. Fokus låg både på våld som utövas fysiskt och via digitala medier. Forskarna var också intresserade av hur ungdomarna såg på möjligheterna att förebygga våldet. Studien visade bl.a. att 40 procent av de svarande hade erfarenhet av det som kallades *online emotional IPVA (interpersonal*

³⁶ Uppgifter hämtade från Norwegian centre for violence and traumatic stress studies webbplats (den 19 april 2022).

violence and abuse) i en parrelation.³⁷ I England och Norge – men inte i Bulgarien, Cypern och Italien – rapporterade flickor högre utsatthet än pojkar. Det kunde konstateras att nya teknologier spelar en central roll när det gäller våld i ungas nära relationer och att det är viktigt att uppmärksamma hur sådana teknologier används i ungas parrelationer i allmänhet, liksom genuskillnader kring detta, när förebyggande åtgärder utformas. STIR-studien har sedan följts upp med liknande studier i både Sverige och Finland.³⁸ Den kunskap som på så sätt byggts upp i Norden när det gäller våld i ungas nära relationer utgör en viktig plattform när det gäller att ta ytterligare steg för att förebygga och förhindra denna typ av våld.

Alternativ till våld (ATV) är en metod för behandling av våldsutövare, särskilt utövare av våld i nära relationer, med en lång tradition i Norge.³⁹ Verksamheten började som en försöksverksamhet i Oslo 1987 och bedrivs numera vid 15 lokalkontor runt om i landet. Stiftelsen *Alternativ til Vold* ansvarar för driften och finansieringen sker huvudsakligen med statliga och kommunala medel. Stiftelsens tre huvuduppgifter är behandling, kunskapsutveckling och kunskapsförmedling. Personer som utövat olika former av våld i en nära relation erbjuds behandling på frivillig basis. Unga personer med vålds- eller aggressionsproblematik erbjuds en särskild behandling.⁴⁰ Stiftelsen har också tagit fram ett särskilt skolmaterial när det gäller våld i ungas parrelationer. Ungarelationer.se är en svensk, nationell stöd- och kunskapsplattform som startades 2019. Den vänder sig till unga mellan 15 och 20 år som blir utsatta för våld, utsätter någon annan för våld eller är kompis till någon som blir utsatt eller utsätter andra.⁴¹ Plattformen drivs av stiftelsen 1000 Möjligheter. Konceptet har nu etablerats även i Norge (*ungarelasjoner.no*).

³⁷ Barter, C., m.fl. (2017), *Young people's online and offline (face-to-face) experiences of interpersonal violence and abuse and their subjective impact across five European countries*, Psychology of violence, Vol. 7.

³⁸ Korkmaz, S. (2021), *Youth Intimate Partner Violence in Sweden: Prevalence and Young People's Experiences of Violence and Abuse in Romantic Relationships*, Stockholms universitet, och uppgifter hämtade från Tampere universitets webbplats (den 19 april 2022).

³⁹ Uppgifter hämtade från Alternativ til Volds webbplats (den 19 april 2022).

⁴⁰ Socialstyrelsen konstaterar i en forskningssammanställning, där Alternativ til Vold ingår, att det saknas stöd för att någon metod för behandling av personer som utövar våld i nära relationer ska kunna rekommenderas som den som i första hand bör användas.

⁴¹ Uppgifter hämtade från Ungarelationer.se:s webbplats (den 19 april 2022).

7.4 Sammanfattande kommentarer

7.4.1 Helhetsperspektiv

De områden som delbetänkandet behandlar är komplexa och aktualiserar åtgärder inom flera olika områden och av flera olika aktörer samtidigt. Helhetsperspektiv är också ett tema som går igen i flera av de nordiska exemplen. När ett arbete ska utgå från ett helhetsperspektiv ställer det krav på samordning av insatser och samverkan mellan berörda aktörer. *De Aktive Dreng* och konceptet *Tæt på Familien* i Danmark liksom Ankarverksamheten i Finland är exempel på verksamheter som bl.a. syftar till att kunna erbjuda barn och unga som riskerar en negativ utveckling ett samlat stöd. Det innebär att det är samhällsaktörerna, och inte mottagarna av stödet, som ser till att insatser är samordnade med varandra och bildar en meningsfull helhet. På mer strategisk nivå utgör de danska helhetsplanerna för *boligsociala* insatser exempel på en områdesbaserad samordning. I Danmark, liksom i Sverige, finns en nära koppling mellan gängkriminaliteten och vissa specifika bostadsområden vilket gör detta till ett intressant angreppssätt. I de *boligsociala* helhetsplanerna kan brottsförebyggande åtgärder, i snäv bemärkelse, också bilda helhet med bredare åtgärder för att främja en positiv utveckling i bostadsområdet och för människorna som bor där. Det är en generell fråga – och ett dilemma – hur åtgärder för att förbättra människors levnadsvillkor i allmänhet och barns uppväxtvillkor i synnerhet ska förhållas till arbetet för att förebygga brott. Även om allmänna åtgärder med sådana breda målsättningar har viktiga brottsförebyggande implikationer, och därför inte kan bortses från i ett brottsförebyggande sammanhang, är det ofta andra syften som står och bör stå i förgrunden för dem. I den finska Ankarverksamheten har frågeställningen hanterats på så sätt att man särskilt uttalat att verksamheten har två likvärdiga och kompletterande – inte konkurrerande – syften, både att främja ungas välbefinnande i vidare bemärkelse och att förebygga brott bland unga. Såsom konstaterats i den norska *stortingsmeldingen* verkar tidiga insatser för att förebygga att barn och unga dras in i kriminalitet i allmänhet också förebyggande för gängkriminalitet. Men det är också tydligt att man i Danmark, där gängkriminaliteten är ett mer påtagligt problem än i Finland och Norge, sett anledning att vidta ett stort antal åtgärder som är specifikt inriktade mot just gängkriminaliteten.

En annan fråga handlar om var i systemhierarkin som samordningen av initiativ och åtgärder som berör flera olika sakområden och samhällsnivåer bör ske. Det kan antas att det är positivt för effektiviteten ju högre upp i hierarkin som samordningen sker. Förenklat uttryckt kan man säga att brist på samordning på nationell nivå gör att samordningsansvaret övergår till aktörer på regional nivå och om ingen samordning sker där heller vidare till de lokala aktörerna och i sista hand landar samordningsansvaret hos enskilda individer och andra målgrupper. I flera av exemplen är det tydligt att man uppmärksammat denna problematik och byggt in strukturer som ska främja att samhällsaktörer på olika nivåer samordnar sitt arbete. Det norska 0–24-samarbetet är ett exempel på hur man ansträngt sig för att åstadkomma en samordning på högsta nationella nivå för att i slutändan säkerställa att barn, unga och familjer i behov av det ska kunna erbjudas ett så bra och effektivt samhällsstöd som möjligt.

7.4.2 Kunskapsbas

Ett kunskapsbaserat sätt att arbeta är ett annat viktigt verktyg för att åstadkomma effektivitet. Även detta gäller alla nivåer och alla berörda samhällsaktörer men kan sägas vara särskilt angeläget på nationell nivå eftersom de åtgärder som vidtas där som regel påverkar arbetet på flera andra nivåer och för många andra aktörer. En kunskapsbaserad arbetsprocess bör innefatta bl.a. en faktaunderbyggd bild av nuläget, en analys av denna lägesbild, formulering av målsättningar framåt, val av bästa tillgängliga metoder för att uppnå dessa samt en uppföljning av de åtgärder som vidtas. Det finns många illustrationer i de nordiska exemplen av hur man arbetat med dessa moment. I flera av de danska åtgärdsplanerna liksom i den norska handlingsplanen mot barn- och ungdomskriminalitet redovisas fakta som tagits fram och analyser som gjorts som en bakgrund och förklaring till de åtgärder som man sedan väljer att vidta. I flera fall, t.ex. i det danska ungdomspaketet och i det finska brottsförebyggande programmet har lägesbilsarbetet innefattat dialog med olika berörda grupper. I det finska exemplet har t.ex. ungdomar varit en grupp som man särskilt velat konsultera. Att såsom i det danska exemplet tidigt i processen involvera olika berörda yrkesgrupper ger sannolikt inte bara viktig information utan kan också innebära fördelar i en kommande

genomförandefas. När nya problemområden uppstår eller uppmärksammas kan det vara viktigt att först ta fram grundläggande kunskap och en övergripande lägesbild när det gäller fenomenet i fråga för att sedan kunna vidta adekvata åtgärder. Det norska arbetet med projektet *Safeguarding Teenage Intimate Relationships*, och dess efterföljare, är ett exempel på detta. När det gäller att göra analyser och identifiera kunskapsbaserade åtgärder krävs särskild kompetens, både metodologiskt och sakligt. Exempelen visar att bl.a. de danska och finska regeringarna har nära tillgång till sådan kompetens inom det kriminalpolitiska området i sina egna organisationer. Kompetens är en generell framgångsfaktor i ett kunskapsbaserat arbete. Det gäller både på strategisk nivå och i det operativa arbetet, vilket uppmärksammas särskilt bl.a. i den norska *Barnevernsreformen*. De danska åtgärdsprogrammen inleds ofta med en bedömning av vad tidigare vidtagna åtgärder lett till och, med utgångspunkt i det, besked om vilka ytterligare åtgärder som anses påkallade. Att följa upp vidtagna åtgärder och dra slutsatser framåt utifrån det är ett viktigt moment i en kunskapsbaserad process. Att utvärdera effekter av olika åtgärder är väsentligt mer komplicerat. Det är emellertid viktigt, inte minst för den långsiktiga kunskapsuppbyggnaden, att sådana utvärderingar görs och det gäller inte bara den operativa nivån. En effektutvärdering förutsätter bl.a. att det finns ett uttalat syfte med åtgärden mot vilket utvärderingen sedan kan göras. Utvärderingen av i vad mån det finska brottsförebyggande programmet levt upp till sina målsättningar är ett exempel på detta.

7.4.3 Långsiktighet m.m.

Långsiktighet är ytterligare en central parameter när det gäller att arbeta på ett effektivt sätt med komplexa utmaningar. Tidsbegränsade projekt och olika modeller som avlöser varandra kan motverka en sådan långsiktighet emedan arbete i tydliga strukturer som är väl integrerade med ordinarie system och linjeverksamheter kan vara ett sätt att främja såväl ett långsiktigt som samordnat och kunskapsbaserat arbete. I den nordiska utblicken finns flera exempel på sådana ansatser. Det danska SSP-samarbetet etablerades t.ex. redan på 1970-talet. Både det och den finska Ankarverksamheten innefattar strukturer som kopplar an både till strategiskt beslutsfattande och operativ

verksamhet. Organisationerna och arbetsformerna är väl beskrivna, det finns lagstöd i vissa delar och det sker en kontinuerlig uppföljning och utveckling av arbetet. Detsamma gäller arbetet med de danska *boligsociala* helhetsplanerna. I det finska brottsförebyggande programmet och i den norska *Barnevernsreformen* ägnas särskild uppmärksamhet åt frågor om hur det arbete som dessa initiativ syftar till att uppnå ska förhålla sig till övriga uppdrag och befintliga arbetssätt i kommunerna. Utgångspunkten är att en integrering ska ske.

Slutligen innehåller den nordiska utblicken flera andra åtgärder och tillvägagångssätt att inspireras av såsom de tillfälligt sammansatta expertgrupperna (task forces) som den danska regeringen använder sig av för mer operativa uppgifter samt användningen av försöksverksamheter och en genomförandekoordinator i arbetet med den norska *Barnevernsreformen*. Den finska skolans utveckling, uppbyggnad, arbetssätt och resultat – som bara glimtvis kunnat återges här – talar för sig självt som ett exempel att inspireras av och utforska närmare i många centrala avseenden.

8 Trygghetsberedningens bedömningar och förslag

8.1 Inledning

Trygghetsberedningens andra delbetänkande rör två stora och viktiga kriminalpolitiska utmaningar; arbetet för att förebygga att barn och unga involveras i gängkriminalitet och våldet i barn och ungas nära relationer. Det finns gemensamma nämnare mellan dessa utmaningar men också ett antal specifika frågeställningar. Med direktiven som utgångspunkt har beredningen inriktat arbetet på att identifiera de viktigaste utgångspunkterna för det förebyggande arbetet som berör barn och unga, kartlägga problembilden kring dessa kriminalpolitiska utmaningar samt vilken förmåga centrala aktörer nära barnet har när det gäller att vidta de åtgärder som krävs. Detta redovisas i kapitel 2–6. I kapitel 7 ges exempel på hur frågor som rör delbetänkandets två fokusområden har hanterats i andra nordiska länder. För en närmare beskrivning av Trygghetsberedningens uppdrag samt vilka utgångspunkter och perspektiv som varit centrala i arbetet hänvisas läsaren till delbetänkandets första kapitel.

I utredningsarbetet och de många möten och kontakter i andra former som beredningen haft har ett stort antal iakttagelser kunnat göras inom delbetänkandets två fokusområden. Dessa iakttagelser och den dialog som förts inom beredningen har lett fram till ett antal övergripande bedömningar som redovisas nedan i avsnitt 8.2, under fyra teman som enligt beredningens mening är centrala:

- nationell styrning av det brottsförebyggande området som berör barn och unga,
- tidig upptäckt av barn i riskzon,

- stödinsatser till och samverkan kring barn och unga i riskzon, samt
- behov av kunskapsutveckling, uppföljning och utvärdering.

De bedömningar som görs ska ses som del i det underlag för en kunskapsbaserad och brett förankrad kriminalpolitik som efterfrågas i beredningens direktiv. Bedömningarna avser båda fokusområdena och avsikten är att de ska utgöra inspel till och vägledning för regeringens fortsatta arbete inom dessa områden. På så sätt utgör de en brett förankrad grund att utgå från men de ska inte tolkas som förslag på konkreta insatser. I det fortsatta reform- och utvecklingsarbetet måste hänsyn även tas till de många initiativ som redan tagits och det omfattande arbete som redan bedrivs inom de områden som beredningen uppmärksammar.

Fokusområdet våld i barns och ungas nära relationer är ett förhållandevis nytt kunskapsområde. Det är viktigt att uppmärksamma fler på, och att sprida kunskap om, det våld som sker i barns och ungas nära relationer. Det är också angeläget att kunskapen på området utvecklas och fördjupas. Mot den bakgrunden presenterar beredningen i avsnitt 8.2 också vissa specifika förslag med dessa syften.

När det gäller arbetet för att hindra nyrekryteringen av barn och unga till kriminella gäng gör beredningen bedömningen att läget för närvarande är sådant att extraordinära insatser är påkallade. I avsnitt 8.3 lämnar beredningen därför förslag på en nationell kraftsamling för att förebygga att barn och unga involveras i gängkriminalitet. Förutom allvaret i den aktuella situationen bygger även detta avsnitt på det utredningsarbete och de iakttagelser som beredningen har gjort. Vissa frågor och behov uppmärksammas därför både i de övergripande bedömningar som görs i avsnitt 8.2 och i utformningen av de förslag som presenteras i avsnitt 8.3. Det är beredningens uppfattning att förslagen utgör den kunskapsbaserade och brett förankrade grund som behövs för att regeringen skyndsamt ska kunna initiera en samlad och kraftfull insats som gör att gängkriminaliteten inte bara kan bekämpas utan också förebyggas på ett effektivt sätt.

8.2 Trygghetsberedningens övergripande bedömningar samt vissa förslag om våld i barns och ungas nära relationer

Nedan beskrivs Trygghetsberedningens övergripande bedömningar utifrån delbetänkandets två fokusområden och den förmågeanalys som har gjorts i kapitel 5 och 6. Det är främst fyra områden som beredningen har valt att fokusera särskilt på och där förbättringar bör övervägas. Dessa är den nationella styrningen, tidig upptäckt av barn och unga i riskzon, stödinsatser och samverkan samt kunskapsutveckling.

8.2.1 Den nationella styrningen av det brottsförebyggande området som berör barn och unga behöver utvecklas

Trygghetsberedningens bedömningar:

- Barn och unga bör uppmärksammas i högre utsträckning i det brottsförebyggande arbetet på nationell nivå. Regeringen bör ta ansvar för att detta sker.
- Skolans roll när det gäller att förebygga brott och hantera utsatthet för brott bör tydliggöras.

Trygghetsberedningen har i kapitel 5 och 6 övergripande beskrivit olika aktörers förmåga att förebygga barns och ungas involvering i gängkriminalitet och våld i barns och ungas nära relationer. Även den styrning som avser detta arbete och dessa fokusområden beskrivs i dessa kapitel. Införandet av det nationella brottsförebyggande programmet *Tillsammans mot brott* som lanserades 2017 syftar till att skapa förutsättningar för ett strukturerat och långsiktigt brottsförebyggande arbete i hela samhället.¹ Programmet riktar sig till en rad aktörer på nationell, regional och lokal nivå som arbetar inom flera olika verksamhetsområden. I programmet anges målsättningar med fokus på att stärka det kunskapsbaserade arbetssättet hos berörda aktörer samt utgångspunkter som ska ligga till grund för hur det brottsförebyggande arbetet bör utformas. Det brottsförebyggande programmet är brett utformat och berör inte direkt frågan om barns invol-

¹ Justitiedepartementet, *Tillsammans mot brott. Ett nationellt brottsförebyggande program*. Regeringens skrivelse 2016/17:126.

vering i gängkriminalitet eller våld i barns och ungas nära relationer. Det är dock en målsättning att skyndsamma och samordnade insatser ska riktas till barn och unga som bedöms vara i riskzonen för att hamna i kriminalitet. Även Brås årliga redovisning av det brottsförebyggande arbetet är en mer allmänt hållen beskrivning av det genomförda arbetet och betänkandets fokusområden uppmärksammas inte särskilt. Regeringens s.k. 34-punktsprogram riktas mot gängkriminalitet och en mängd enskilda åtgärder har vidtagits, men det saknas ett samlat och sammanhållet arbete för att förebygga att barn involveras i gängkriminalitet.

När det gäller våld i barns och ungas nära relationer finns det sedan 2017 en strategi för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor och i denna finns även skrivningar som berör barn (flickor och pojkar) samt ungdomar.² Vissa åtgärder som rör våld i ungas nära relationer och unga våldsutsatta finns bl.a. i åtgärdsprogrammet för att intensifiera arbetet mot mäns våld mot kvinnor och i åtgärdsprogrammet för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor 2021–2023. Som beskrivs i kapitel 6 visar en första utvärdering av strategin för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor att det är alltför få åtgärder med anledning av strategin som riktar sig till barn och unga.

Samverkan mellan olika myndigheter kring frågor som rör det brottsförebyggande arbetet för barn och unga har utvecklats de senaste åren. Trygghetsberedningen anser emellertid dels att barn och unga behöver uppmärksammas ytterligare i det brottsförebyggande arbetet på nationell nivå, dels att mer behöver göras för att samordna arbetet, både inom Regeringskansliet och mellan myndigheterna. Genom en ökad samordning kan effektiviteten i samhällets samlade insatser och resursanvändning för att förebygga våld och annan brottslighet av och mot barn och unga öka. I det s.k. 0–24-samarbetet, se avsnitt 7.4.1, har den norska regeringen tagit initiativ till ett departements- och myndighetsöverskridande samarbete för att uppnå en bättre nationell samordning och mer enhetliga kommunala insatser för barn och unga i åldern 0–24 år och deras föräldrar. Erfarenheterna från detta arbete bör kunna tjäna som inspiration även i den svenska kontexten.

² Arbetsmarknads- och Justitiedepartementet, *Åtgärdsprogram för att intensifiera arbetet mot mäns våld mot kvinnor*, den 16 juni 2022; Arbetsmarknadsdepartementet, *Åtgärdsprogram för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor 2021–2023*, A2021/02397.

För att barn och unga ska kunna uppmärksammas ytterligare i det brottsförebyggande arbetet på nationell nivå behövs kunskap och erfarenheter från många inblandade aktörer. Det kan åstadkommas bl.a. genom en högre grad av uppföljning och utvärdering av de åtgärder som vidtas. På såväl nationell som på regional och lokal nivå behöver det finnas samlad kunskap om vilka insatser som finns tillgängliga, hur dessa används och vilka resultat som kan nås när det gäller att genom tidiga insatser förebygga den typ av brottslighet och utsatthet som detta delbetänkande behandlar. Att säkerställa och skapa förutsättningar för ett kunskapsbaserat arbete är en viktig del i regeringens styrning av det brottsförebyggande arbetet som berör barn och unga.

I redovisningen av det arbete som pågår på nationell, regional och framför allt lokal nivå, se kapitel 5 och 6, är det tydligt att mycket görs men att mycket kvarstår att göra för att barn och unga inte ska involveras i gängkriminalitet eller utöva eller utsättas för våld i sina nära relationer. Det är likaså tydligt att många aktörer behöver bidra i detta arbete. Det behöver ske inom ramen för respektive aktörs ordinarie verksamhet och uppdrag men även i samverkan. För att detta ska fungera tillfredställande krävs en tydlighet gällande olika aktörers roller. Under beredningens arbete har det vid upprepade tillfällen framkommit önskemål om att skolan ska ta ett större ansvar när det gäller att förebygga brott samt att hantera och uppmärksamma utsatthet i skolmiljön. Å andra sidan har det framförts farhågor om att ett sådant ansvar skulle kunna komma i konflikt med skolans pedagogiska grunduppdrag. Det grunduppdraget är av stor vikt även ur ett brottsförebyggande perspektiv men det är också så att skolan som arena har en stor betydelse – både vad gäller utmaningar och möjligheter – när det gäller brott av och mellan barn och unga. Enligt beredningen är det mot denna bakgrund angeläget att tydliggöra vilken roll skolan har i det brottsförebyggande arbetet. I ett sådant arbete behöver såväl externa synpunkter och förväntningar som kunskap och erfarenheter inom skolan beaktas. Detta är komplext och bör utgöra del i en samlad nationell styrning av det brottsförebyggande arbetet.

8.2.2 Barn som är i riskzon behöver upptäckas i tid

Trygghetsberedningens bedömningar:

- Verksamheter som möter barn och unga bör ha kunskap om de risk- och skyddsfaktorer som kan leda till eller förebygga ett kriminellt eller våldsamt beteende. Det måste även finnas rutiner på plats som fångar upp barn i riskzon samt kunskap om vilket stöd som kan vara aktuellt. Det innebär att verksamheter nära barnet även måste ha kännedom om andra berörda aktörers roller och ansvar.
- Systemet med orosanmälningar är centralt för att barn och unga ska få tillgång till stöd och skydd. Det behöver därför säkerställas att systemet fungerar ändamålsenligt och på det sätt som är avsett. Socialtjänsten i hela landet måste ha kompetens och kapacitet att hantera de anmälningar som görs samt vidta erforderliga åtgärder.

Trygghetsberedningens förslag:

- Regeringen ska ge lämplig myndighet i uppdrag att sprida kunskap om våld i barns och ungas nära relationer. Syftet är att uppmärksamma fler på våldet samt sprida information till utsatta om vilket stöd som finns att få.

Ju tidigare utsatthet för brott, ett normbrytande beteende eller riskfaktorer för ett sådant beteende uppmärksammas, desto bättre är förutsättningarna för att förhindra en fortsatt ogynnsam utveckling. Beredningens redovisning i kapitel 5 och 6 av förmågan att arbeta förebyggande visar dock att det finns brister när det gäller aktörernas förmåga att upptäcka barn i riskzon. En anledning som har förts fram till varför olika aktörer inte alltid upptäcker dessa barn är att det saknas kunskap om barns olika beteenden, vad de kan vara uttryck för och vilka konsekvenser de kan få. Trygghetsberedningen har inte underlag för att bedöma i vilken utsträckning detta stämmer men det kan konstateras att sådan kunskap är avgörande för att tidiga åtgärder ska kunna vidtas. Det behöver säkerställas både att närmast berörda yrkesgrupper i sin grundutbildning får tillgång till kunskapen och att yrkesaktiva kan få det genom vidareutbildning.

Förutom kunskap om olika risk- och skyddsfaktorer behöver det också finnas rutiner på plats för att fånga upp olika signaler hos barn med ett behov av stöd. I detta tidiga förebyggande arbete har bl.a. föräldrar, förskola och civilsamhällesaktörer viktiga roller. Detsamma gäller socialtjänsten som arbetar förebyggande genom t.ex. fältverksamheten och frivilliga insatser till familjer såsom föräldraskapsstöd. För att det förebyggande arbetet ska få full effekt krävs också att verksamheter nära barnet har kännedom inte bara om sitt eget ansvar utan även om andra berörda aktörers roller och ansvar. Detta är avgörande för den länkning och samverkan som i de flesta fall behöver ske.

Som beredningen flera gånger konstaterat är förutsättningarna att lyckas i ett förebyggande arbete bättre ju tidigare de aktuella insatserna kan göras. Det finns flera aktörer som har ansvar för att tillgodose barns rättigheter och att agera vid en negativ utveckling. Flera av dem har enligt SoL en skyldighet att göra en formell orosanmälan om de befärar att ett barn riskerar att fara illa.³ Anmälningssplikten gäller bl.a. personal inom socialtjänst, förskola- och skola, polis samt hälso- och sjukvård. Många av dessa aktörer har även ett ansvar att tillgodose barns behov utifrån den egna verksamheten eller i samverkan med andra. Som framgår av kapitel 5 och 6 har antalet anmälningar per barn i åldersgruppen 0–12 ökat de senaste åren, troligtvis på grund av att fler yrkesgrupper blivit bättre på att anmäla oro till socialnämnden. Aktörers benägenhet att göra en orosanmälan varierar dock runtom i landet och det har framförts till beredningen att kommuners förutsättningar att hantera anmälningar ser olika ut. Det kan handla om att anmälningar inte i tillräcklig utsträckning leder till utredning eller att de utredningar som görs gällande barns behov av stöd är bristfälliga. Trygghetsberedningen har inte underlag att bedöma dessa frågor närmare men anser att mer behöver göras för att säkerställa en mer likvärdig efterlevnad av skyldigheten att göra en orosanmälan. Det ska vara en självklarhet för verksamheter närmast barnet att leva upp till den skyldighet som åligger dem enligt SoL. Socialtjänsten runtom i landet behöver självfallet även ha kompetens och resurser för att kunna ta om hand de anmälningar som görs.

Mot denna bakgrund konstaterar Trygghetsberedningen också att det torde finnas behov av bättre statistik och uppföljning av vilka insatser som erbjuds eller sätts in på lokal och regional nivå till barn och unga i riskzon. Att kunna följa utvecklingen av orosanmälningar

³ 14 kap. 1 § SoL.

är en viktig del av detta. Socialstyrelsen har lagt fram förslag på att orosanmälningar ska sparas under viss tid och göras sökbara.⁴ Förslaget, som bereds för närvarande, kan vara en del i att uppnå en mer systematisk och ändamålsenlig uppföljning av orosanmälningarna.

Trygghetsberedningen har i kapitel 4 och 6 gjort en rad iakttagelser gällande fokusområdet våld i barns och ungas nära relationer. Det har bl.a. varit tydligt att det för många unga finns en osäkerhet om vad som kan uppfattas som sunt i en nära relation och när ett beteende passerar gränsen till att vara en brottslig handling. Denna osäkerhet gör också att omgivningen får svårare att upptäcka när våldsutsatta har ett behov av stöd och vägledning. För att öka möjligheterna att upptäcka mäns våld mot kvinnor har flera myndigheter fått i uppdrag att utveckla samverkan gällande rutiner för bättre upptäckt av våldsutsatta, förbättra stödet som ges till personal med klientkontakter m.m.⁵ Jämställdhetsmyndigheten driver också i samverkan med länsstyrelserna och ungarelationer.se webbsidan Svartsjuka är inte romantiskt som riktar sig till barn och unga i åldrarna 13–25 år samt yrkesverksamma som möter målgruppen. Trygghetsberedningen menar att det behövs en fortsatt ansträngning för att öka uppmärksamheten på våld i barns och ungas nära relationer, både hos allmänheten och bland barn och unga. Beredningen lägger därför fram förslaget att regeringen ska ge en lämplig myndighet i uppgift att sprida information och uppmärksamma fler på det våld som sker i barns och ungas nära relationer. Vid framtagandet av den information som ska spridas bör civilsamhällesaktörer som arbetar med dessa frågor samt barn och unga göras delaktiga. Av informationen ska framgå var den som är utsatt kan få stöd. Det ska även framgå var den som utövar våld kan få stöd för att upphöra med det. Spridandet av informationen kan t.ex. ske genom en informationskampanj som är anpassad för att nå ut till olika målgrupper. Syftet med förslaget är dels att uppmärksamma fler på förekomsten av våld i barns och ungas nära relationer, dels att få fler våldsutsatta och våldsutövare att ta del av de stödinsatser som samhället kan ge.

⁴ Socialstyrelsen, (2019), *Att göra anmälningar som gäller barn sökbara. Rättsliga förutsättningar för personuppgiftsbehandling.*

⁵ Arbetsmarknadsdepartementet, *Uppdrag om ökad upptäckt av våld m.m. 2022–2024, A2022/00842.*

8.2.3 Stödinsatser till och samverkan kring barn och unga i riskzon behöver utvecklas och ske i lägre åldrar

Trygghetsberedningens bedömning:

- Samhällets förmåga att nå ut till barn och familjer med ett större stödbehov än andra behöver bli bättre.
- Insatser för barn och unga i riskzon behöver sättas in i lägre åldrar och i ett tidigare skede än vad som sker i dag.
- För att samverkan på lokal nivå ska fungera ändamålsenligt behöver det finnas tydliga strukturer för samverkan mellan de viktigaste aktörerna samt resurser och organisatoriska förutsättningar som håller över tid.
- Möjligheten att dela relevant information mellan samverkansparter är viktig för ett effektivt arbete.

En rad aktörer nära barnet har i sina grunduppdrag ett lagstadgat ansvar att ge stöd till de barn som har ett sådant behov. Att barn får det stöd som de behöver är centralt för att kunna förebygga t.ex. icke fullgjord skolgång, psykisk ohälsa, normbrytande beteende och flera andra problem. Det förutsätter att skolan, hälso- och sjukvården och andra aktörer runt barnet har de förutsättningar som krävs för att genomföra sina respektive uppdrag samt i många fall att de samverkar med varandra.

Trygghetsberedningen observerar att flera aktörer, både offentliga och i det civila samhället, kan behöva bli bättre på att nå ut till barn och familjer med ett större stödbehov. Beredningens arbete visar att det i det lokala arbetet finns olika omständigheter som kan försvåra t.ex. för socialtjänsten att nå ut med insatser, se avsnitt 5.2.1 och 5.2.3. Det kan handla om att öppna insatser erbjuds men inte tas emot. Det kan också i vissa fall förekomma otillåten påverkan gentemot personal i offentlig verksamhet. I de områden som polisen karaktäriserar som utsatta finns ofta särskilda utmaningar. Frågor om utökade möjligheter för socialtjänsten att ge öppna insatser utan samtycke samt om hur tilliten till socialtjänsten bland barn, unga och familjer kan stärkas med anledning av att det sprids felaktiga uppgifter, ryk-

ten och desinformation om socialtjänsten utreds för närvarande.⁶ Det kan även vara så att det finns olika trösklar för när en insats erbjuds barn och familjer i olika områden p.g.a. demografiska eller andra faktorer. Utifrån ett barnperspektiv måste utgångspunkten vara att barn alltid ska erbjudas det stöd som de har rätt till och det är därför angeläget att förmågan att nå ut med stödjande insatser förstärks.

Att i ett tidigt skede agera på olika behov av stöd är viktigt eftersom stödbehov som inte möts av en insats tenderar att inte försvinna utan växa i omfattning, se avsnitt 5.2.2. Föräldrar har en helt central roll när det gäller att tidigt identifiera och se till att barns behov av stöd tillgodoses. I många fall har även aktörer inom det civila samhället sådana möjligheter. Enligt den forskning som beredningen tagit del av finns det ett brett stöd för att föräldraskapsstöd kan ge goda resultat, se avsnitt 2.1.2–3. Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd har under 2022 tagit fram en handlingsplan för brottsförebyggande föräldraskapsstöd som beskriver vilka insatser som ges i dag och vilka utvecklingsområden som finns i fråga om implementeringen av dessa. Offentliga aktörer har givetvis också viktiga roller. Ett exempel är att skolan och förskolan behöver agera tidigt på uppmärksammade behov av stöd när det befaras att elever inte kommer att klara utbildningsmålen. Detsamma gäller andra stödbehov som uppmärksammas tidigt i barns liv, exempelvis vid besök hos barnavårdscentraler och öppna förskolor. Socialtjänsten är en annan central aktör i sammanhanget. Trygghetsberedningen observerar att det pågår ett omfattande arbete för att identifiera mer effektiva arbetsätt, metoder och verktyg för socialtjänstens verksamhet. För närvarande bereds också förslag om en ny socialtjänstlag. Enligt förslaget ska det i SoL anges att socialtjänsten ska ha ett förebyggande perspektiv.⁷ Ändringen skulle bl.a. innebära att socialtjänstens verksamhet i högre utsträckning ska genomsyras av ett fokus på tidiga och förebyggande insatser. En sådan riktning överensstämmer med Trygghetsberedningens bedömning att insatser till barn i riskzon behöver ske i lägre åldrar och i ett tidigare skede av en ogynnsam utveckling.

I kapitel 2 beskrivs förutsättningar och framgångsfaktorer för ett effektivt brottsförebyggande samverkansarbete riktat till barn och unga. Framgången bygger bl.a. på att berörda parter har kunskap om

⁶ Socialdepartementet, *Utredning om möjligheten att ge stödsatser till vårdnadshavare utan samtycke*; Socialdepartementet, *Uppdrag att motverka ryktesspridning och desinformation om socialtjänsten*, S2022/03244.

⁷ *Hållbar socialtjänst – En ny socialtjänstlag*, SOU 2020:47.

varandras verksamheter, ansvar och roller, att det finns gemensamma mål samt att rutiner tydliggör hur samverkan ska bedrivas. Eftersom behoven hos de aktuella barnen ofta är många är det viktigt med ett helhetsperspektiv på individen och de åtgärder som behövs. Av beredningens genomgång som redovisas i kapitel 5 och 6 framgår att det finns brister i samordnings- och samverkansstrukturer mellan lokala aktörer vilket påverkar möjligheterna att ge ett adekvat stöd till barn och unga och deras föräldrar. Beredningen uppfattar även att samordningen av insatser ofta är personbunden och avhängig s.k. eldsjälar samt att hälso- och sjukvården upplevs som svår att få med i vissa samverkansformer. Trygghetsberedningens bedömning är att det behöver finnas tydliga strukturer och rutiner för samverkan mellan de viktigaste aktörerna samt tillgängliga resurser för att arbetet ska kunna vara långsiktigt och ändamålsenligt ur barnets perspektiv. De samverkansformer som i dag förekommer för att samordna insatser till barn och unga i riskzon, eller till dem som redan har börjat begå brott, riktas som regel till tonåringar. Trygghetsberedningens bedömning är att eftersom arbetet blir mycket svårare när en ogynnsam utveckling gått så långt att barn och unga redan är involverade i brottslighet är det angeläget att samverkan kommer till stånd i ett tidigare skede.

Beredningen återkommer vid ett flertal tillfällen till att sekretess och bristande möjligheter till informationsdelning på lokal nivå upplevs som ett hinder för att förebygga och bekämpa våld mellan barn och unga och att arbeta riktat mot barn och unga i riskzon, se exempelvis avsnitt 2.2.3, 5.2.3 och 6.2.3. Beredningen noterar att frågan om möjligheter att dela information mellan berörda aktörer i syfte att bekämpa och förebygga brott uppmärksammats i flera utredningar och myndighetsrapporter.⁸ För närvarande pågår också en utredning för att bl.a. undersöka behovet av att skolor och socialtjänsten ges möjlighet att dela information till brottsbekämpande myndigheter.⁹ Detta är enligt beredningen mycket positivt.

⁸ Se t.ex. *Utökat informationsutbyte*, Ds 2022:13; Brå, (2021), *Informationsdelning mellan socialtjänst och polis*; Polismyndigheten, (2021), *Myndigheter i samverkan mot den organiserade brottsligheten*.

⁹ *Förbättrade möjligheter att utbyta information med brottsbekämpande myndigheter*, dir. 2022:37.

8.2.4 Behov av kunskapsutveckling, uppföljning och utvärdering

Trygghetsberedningens bedömning:

- Det finns ett behov av ytterligare kunskap rörande de fokusområden som delbetänkandet behandlar. Det gäller bl.a. omfattningen, utvecklingen och karaktären av brottsligheten samt hur den kan förebyggas.
- Mer utvärdering av lokalt brottsförebyggande arbete som berör barn och unga behövs för att öka kunskapen om vilka insatser som fungerar.
- Kunskapen om vilka möjliga samhällsekonomiska vinster som tidiga brottsförebyggande åtgärder kan leda till behöver utvecklas.
- Satsningar på nationell nivå inom andra politikområden än det kriminalpolitiska bör i högre grad analyseras och följas upp utifrån möjliga respektive faktiska konsekvenser för brottsligheten.

Trygghetsberedningens förslag:

- Regeringen ska ge Socialstyrelsen i uppdrag att kartlägga vilka insatser som kommuner erbjuder barn och unga som utsatts för våld i en nära relation, i vilken utsträckning dessa insatser faktiskt används samt hur effektiva de är. Kartläggningen ska också omfatta insatser som erbjuds unga utövare av våld i nära relationer. Socialstyrelsen ska även ges i uppdrag att ta fram ett kunskapsunderlag avseende våld i barns och ungas nära relationer för yrkesverksamma i kommuner och regioner.

Som framgår av avsnitt 6.1 finns det få studier av våld i barns och ungas nära relationer och det är därför svårt att få en närmare bild av omfattningen och utvecklingen över tid. I Trygghetsberedningens arbete har det blivit tydligt att det inte heller i övrigt finns tillräcklig kunskap om våld i barns och ungas nära relationer. Det gäller bl.a. hur våldet kan upptäckas, hur barn med behov av stöd kan slussas vidare till rätt instans och vilka åtgärder som bör sättas in, se kapitel 4 och 6. Mer kunskap behövs även om hur kontakt och stöd kan upprättas

med dem som drabbats och vilka insatser som bör erbjudas givet att barn och ungas förutsättningar och behov kan skilja sig i förhållande till vuxna med liknande erfarenheter.

Beredningens arbete visar vidare att det behövs ytterligare kunskap när det gäller omfattningen och utvecklingen av barns och ungas involvering i gängkriminalitet. Det gäller även hur rekryteringen sker och förändras över tid. Uppskattningar av antalet personer som är kopplade till gängkriminalitet samt uppgifter i övrigt från Polismyndigheten, Kriminalvården och SIS pekar dock på en oroväckande utveckling. Detta stödjer Trygghetsberedningens uppfattning att det behövs mer kunskap om barns och ungas involvering i dessa sammanhang, särskilt gäller det barn under 15 år. Det behövs också närmare kunskap om vilka drivkrafter som kan ligga bakom sådana processer samt vilka insatser som effektivt kan motverka dem, se avsnitt 3.1.2. För närvarande genomför Brå en studie med syfte att belysa frågor rörande hur barn och unga involveras i och utnyttjas av gängkriminalitet och vilka åtgärder som kan användas för att motverka involveringen.¹⁰ Socialstyrelsen har under 2021 tagit fram ett kunskapsstöd med rekommendationer för insatser till barn med hög risk för fortsatt normbrytande beteende. Målgrupperna för insatserna är barn i åldern 6–11 respektive 12–17 år. I samverkan med SKR ska Socialstyrelsen ge stöd för implementering av kunskapsstödet och dess rekommenderade insatser under 2022–2023. Trygghetsberedningen ser det som positivt att kunskapsstödet omfattar målgruppen 6–11 år samt att kommuner ska ges stöd i implementeringen av de rekommenderade insatserna. I regleringsbrevet för 2022 har Statens beredning för medicinsk och social utvärdering, SBU, fått i uppdrag att ta fram specifik kunskap om insatser som kan användas av socialtjänsten i arbetet med barn och unga som involverats i gängrelaterad kriminalitet.¹¹ Således pågår mycket viktigt arbete av betydelse för de kunskapsluckor som beredningen identifierat. Samtidigt ställer behovet av ett kunskapsbaserat arbete krav på ytterligare kunskap. Det är angeläget att hitta former för att tillgodose dessa behov.

Uppföljning och utvärdering av olika insatser är av grundläggande betydelse för ett kunskapsbaserat arbetssätt. Det är tydligt att det sammantaget pågår mycket brottsförebyggande arbete runtom i lan-

¹⁰ Justitiedepartementet, *Uppdrag att studera hur barn och unga involveras i och utnyttjas av kriminella nätverk*, Ju2022/01405.

¹¹ Regleringsbrev 2022 avseende Statens beredning för medicinsk och social utvärdering.

det, med olika inriktningar och utgångspunkter. En bredd av insatser är viktigt då de risk- och skyddsfaktorer som aktualiseras är av vitt skilda slag. Därtill kommer att de individuella och strukturella förutsättningarna ser olika ut. Variationen i insatsernas utformning och genomförande kan emellertid stå i ett motsatsförhållande till behovet av enhetlighet för att möjliggöra generella uppföljningar. Ett exempel på det är samverkansformerna SIG och SSPF som ser olika ut i olika kommuner och där antalet deltagare som kan studeras är lågt, vilket gör att det finns begränsade möjligheter att genom effektutvärderingar generalisera resultat till andra kommuner med andra förutsättningar och arbetssätt, se avsnitt 5.2.3–4. När det gäller våld i barns och ungas nära relationer, som är ett förhållandevis nytt kunskapsområde, finns ett stort behov av utvärderingar av vilka åtgärder som i dag används som är effektiva. En viktig åtgärd för att åstadkomma de önskvärda utvärderingarna är att skapa tydligare kopplingar mellan forskning och praktik.

Kunskapen från den typ av effektutvärderingar som beredningen efterlyser har även betydelse för närliggande forskningsområden. I beredningens arbete har det framkommit att det finns ett utvecklingsbehov gällande kunskap om och metoder för hur brottslighetens konsekvenser kan beräknas i monetära termer, se avsnitt 2.1.6. Det har gjorts vissa beräkningar utifrån en svensk kontext om vilka ekonomiska och sociala kostnader som utanförskap och kriminalitet kan innebära för samhället i stort och för olika aktörer. Det finns emellertid metodologiska utmaningar med sådana beräkningar samt frågetecken gällande vilka konsekvenser av brottslighet och otrygghet som bör ingå i analyserna. Förutsättningarna för att göra beräkningar av samhällsekonomiska vinster är även avhängiga den effekt som tidiga brottsförebyggande insatser har. Trygghetsberedningen noterar i sammanhanget att det på övergripande nivå råder enighet om att tidiga insatser för att förebygga att barn och unga hamnar i brottslighet kan innebära stora samhällsekonomiska besparingar. Det vore positivt om kunskapen på detta område kunde utvecklas och fördjupas framöver så att den kan utgöra underlag för beslutsfattande på olika nivåer och i olika sammanhang.

Som framkommit berör det brottsförebyggande arbetet inom delbetänkandets två fokusområden en mängd politikområden och verksamheter. Frågor om brottslighet har också kommit att tilldra sig alltmer uppmärksamhet i samhället. Bland annat mot den bakgrunden har

det införts ett krav i kommittéförordningen (1998:1474) på att alla kommittéer som tillsätts av regeringen särskilt ska redovisa om deras förslag påverkar brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet. Många satsningar och annat utvecklingsarbete som initieras på nationell nivå har dock inte sin grund i förslag från olika kommittéer. Det är angeläget att även denna typ av insatser analyseras utifrån möjliga effekter på brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet innan beslut fattas. I de fall det är möjligt är det också av stort intresse att följa upp vilka effekterna i dessa avseenden faktiskt blev.

Beredningen föreslog i sitt första delbetänkande, Vägar till ett tryggare samhälle, att Socialstyrelsen ska kartlägga kommuners arbete med att erbjuda stöd och hjälp till brottsutsatta.¹² Enligt förslaget ska myndigheten även kartlägga hur kommunerna följer upp detta arbete. Bakgrunden till det var att det saknas kunskap om vilket stöd socialtjänsten erbjuder brottsutsatta. Samma iakttagelse har gjorts i arbetet med detta delbetänkande, se särskilt i kapitel 4 och 6. Det har också lyfts fram att socialtjänsten i dag inte har tillräcklig kunskap om hur stöd bör ges till unga våldsutsatta och att det finns behov av ett mer utvecklat kunskapsstöd till yrkesverksamma. Trygghetsberedningen föreslår därför att Socialstyrelsen ska kartlägga vilka insatser som kommuner och aktörer i civilsamhället erbjuder unga som utsätts för våld i nära relationer samt om de kan anses vara effektiva. Kartläggningen ska även avse vilka insatser som erbjuds unga våldsutövare samt även rymma ett genusperspektiv. I dessa avseenden kan det förslag som nu presenteras ses som ett tillägg till det förslag som lades fram i beredningens första delbetänkande. När det gäller utsatthet för våld i barns och ungas nära relationer finns därutöver behov av ett särskilt kunskapsstöd. Det bör därför även tas fram ett sådant kunskapsstöd i första hand för yrkesverksamma i kommuner och regioner men även för civilsamhällesaktörer som arbetar med målgruppen. Stödet kan med fördel utformas i linje med Socialstyrelsens stöd till socialtjänsten och hälso- och sjukvården när det gäller att upptäcka och bedöma risk för hedersrelaterat våld med fokus på barn i åldern 12–17.

¹² Se *Vägar till ett tryggare samhälle*, SOU 2021:85, s. 317 ff.

8.3 En särskild kraftsamling för att förebygga att barn och unga involveras i gängkriminalitet

Att barn och unga växer upp i miljöer där skjutningar och gängkriminalitet tillhör vardagen, små barn dras in i brottslig verksamhet och gängkriminalitet kan framstå som ett attraktivt yrkesval för unga människor är helt oacceptabelt. Gängkriminaliteten behöver bekämpas med alla till buds stående medel. Trygghetsberedningen väljer att i detta delbetänkande lämna förslag på en särskild kraftsamling som syftar till att samhället ska öka sina insatser för att förebygga att barn och unga dras in i gängkriminalitet. Förslagen utgår i allt väsentligt från de iakttagelser som beredningen gjort och de slutsatser som dragits men utgör naturligtvis inte en lösning på alla de behov och utvecklingsområden som identifierats.

Fokus ligger på tidiga insatser innan ett brottsligt beteendemönster har etablerats, såväl allmänna som mer individuellt inriktade. Det handlar både om insatser i tidiga åldrar och tidigt i en negativ utvecklingsprocess. Det gäller insatser såväl i snäv brottsförebyggande bemärkelse som i ett vidare förebyggande perspektiv. Det betyder också att åtgärder som har att göra med brottsbekämpning och beivrandet av brott inte uppmärksammas i förslagen, även om det kan finnas förebyggande inslag i dem. Det finns ett antal pågående lagstiftningsärenden av betydelse för de frågor som uppmärksammas och ytterligare reformer planeras. De förslag som presenteras i detta avsnitt utgår emellertid från gällande regelverk, oavsett hur det är utformat.

Dödligt skjutvapenvåld kopplat till gängkriminalitet har på senare tid förekommit i allt fler städer men situationen i de områden som polisen karaktäriserar som särskilt utsatta, se avsnitt 3.2.1, är speciell. Det är dessa områden och de kommuner där de är belägna som förslagen i första hand tar sikte på.

Många av de åtgärder som behövs för att motverka att barn och unga dras in i gängkriminalitet hör hemma på en övergripande samhällsnivå, inom politikområden som arbetsmarknadspolitik, integrationspolitik, socialpolitik, bostadspolitik, fördelningspolitik osv. För att på allvar komma till rätta med situationen krävs sannolikt ett omfattande, målmedvetet och mycket långsiktigt reformarbete inom flera av dessa områden. Detta är komplexa områden med många olika hänsyn att ta. Det finns i flera fall grundläggande politiska åsiktsskillnader. Många viktiga åtgärder kan och bör emellertid vidtas även inom

ramen för befintlig samhällsordning och med ett något kortare tidsperspektiv. Av beredningens redovisning framgår att mycket viktigt arbete redan bedrivs men att mer behöver göras. Det handlar om att alla berörda aktörer behöver vidta kraftfulla åtgärder, men med en gemensam riktning och i tydlig samverkan. På så sätt ökar chansen att åstadkomma de resultat som nu är alltmer brådskande. En satsning av detta slag som också är kunskapsbaserad, brett förankrad och därmed långsiktig har potential att göra stor skillnad, inte bara för dem som är närmast berörda av våldet utan för hela det svenska samhället. Beredningen har mot denna bakgrund valt att i detta andra delbetänkande lämna förslag på en nationell kraftsamling för att förebygga att barn och unga involveras i gängkriminalitet.

8.3.1 Ett större statligt ansvarstagande

Trygghetsberedningens bedömning: Arbetet för att förebygga att barn och unga involveras i gängkriminalitet bör intensifieras och effektiviseras. Arbetet behöver framför allt bedrivas på lokal nivå men staten bör ta ett tydligare ansvar. Ansvaret bör vara inriktat på att identifiera prioriterade åtgärder, stötta det lokala arbetet samt kontinuerligt följa upp det arbete som bedrivs och verka för att det blir utvärderat. Det bör säkerställas att arbetet är helhetsinriktat, kunskapsbaserat och långsiktigt.

Situationen är allvarlig och komplex. Trots att omfattande insatser vidtagits, och ytterligare planeras, för att på olika sätt förstärka brottsbekämpningen och öka lagföringen av gängkriminella kan konstateras att det dödliga skjutvapenväldet kopplat till gängkriminalitet inte tenderar att minska. Tvärtom förefaller gängen kontinuerligt kunna fyllas på med nya och allt yngre medlemmar. Även om en geografisk spridning kan noteras är problematiken fortfarande särskilt koncentrerad till vissa bostadsområden, se avsnitt 3.2.1. Problemen har på så sätt en lokal anknytning och det förebyggande arbetet behöver framför allt ske lokalt. Situationen är dock sådan att hela landet är påverkat, inte minst gäller det den alltmer utbredda otryggheten och de konsekvenser för tilliten mellan människor i det svenska samhället som brottsligheten leder till. Komplexa problem kräver också komplexa lösningar vilket gör det svårt för varje enskild kommun att på

egen hand identifiera och vidta alla de åtgärder som behövs för att utvecklingen ska kunna stävjas. Att förebygga att ytterligare barn och unga dras in i gängkriminalitet är en av samhällets mest angelägna utmaningar. Av dessa skäl är arbetet i allra högsta grad att betrakta som en nationell angelägenhet och staten bör nu ta ett ännu tydligare ansvar för att arbetet ska kunna intensifieras och effektiviseras.

Såsom framhållits berör arbetet för att förebygga att barn och unga involveras i gängkriminalitet åtgärder inom flera olika områden och av flera olika aktörer. Mycket har redan gjorts och mycket görs men situationen och utvecklingen visar att mer behöver göras. Inte minst är det viktigt att arbetet blir ännu mer effektivt, dvs. att de resurser som satsas och de insatser som görs ger ännu större utdelning när det gäller att minska nyrekryteringen till de kriminella gängerna. Effektivitet handlar om att vidta bästa möjliga åtgärder i förhållande till det man vill uppnå och att arbeta på ett ändamålsenligt sätt. Viktiga delar i det statliga ansvarstagandet bör därför vara att identifiera vilken typ av åtgärder som bör prioriteras och att säkerställa att dessa blir vidtagna. Detta kan åstadkommas genom en tydlig inriktning för arbetet, ett träffsäkert, samordnat och strukturerat stöd till lokal nivå samt en kontinuerlig uppföljning av arbetet. Ett effektivt arbetssätt karaktäriseras av att det är helhetsinriktat, kunskapsbaserat och långsiktigt. Nödvändiga resurser behöver också avsättas. Att säkerställa detta är också centrala delar i ett statligt ansvarstagande.

8.3.2 En tydlig inriktning för arbetet

Trygghetsberedningens förslag: Regeringen ska ta fram ett inriktningsdokument som beskriver de insatsområden som är mest angelägna att arbeta med för att förebygga att barn och unga involveras i gängkriminalitet. Dokumentet ska kunna användas som en vägledning för prioritering och uppföljning. Det ska betraktas som en miniminivå. De områden som beredningen identifierat i sitt arbete och som anges nedan utgår från bästa tillgängliga kunskap och har den breda förankring som ett långsiktigt arbete kräver. Inriktningsdokumentet bör därför utgå från dessa områden. Innehållet i dokumentet bör ses över och revideras vartefter kunskapsläget förändras.

Brottsförebyggande arbete i allmänhet och socialpreventivt arbete i synnerhet aktualiserar insatser inom en mängd olika områden och åtgärder av vitt skilda slag. Forskningen ger inte helt entydiga svar när det gäller vilken typ av åtgärder som har störst chans att ge effekt. Uppfattningarna skiljer sig delvis åt och det finns utrymme för olika tolkningar. Särskilt i fråga om tidiga insatser är det ofta tveksamt om insatserna kan och bör betraktas som brottsförebyggande eller som förebyggande i en vidare mening. Sedan lång tid tillbaka bedriver många engagerade aktörer ett omfattande – och ofta förtjänstfullt – arbete kopplat till situationen i de särskilt utsatta områdena. Arbetet sker i vissa fall med statlig finansiering och många gånger är det projektbetonat. Ett effektivt arbete behöver utgå från en uppfattning om vad som är viktigare än annat att prioritera. Det behöver också vara långsiktigt. Regeringen har i sitt program Tillsammans mot brott pekat ut vissa generella inriktningar för det brottsförebyggande arbete, se avsnitt 5.1.1. Dessa är centrala men en kraftsamling för att motverka nyrekryteringen till kriminella gäng bör utgå från en ännu tydligare beskrivning av vad som behöver göras för att förebygga att barn och unga involveras i gängkriminalitet. Det är en ledningsuppgift att staka ut en sådan färdriktning och detta bör regeringen göra genom att formulera ett nationellt styrdokument för arbetet. Ett sådant dokument kan inte bara fungera vägledande för det lokala beslutsfattandet och arbetet utan också för beslut på nationell nivå, t.ex. när det gäller vilka reformer som är angelägna att prioritera och vilket stöd som bör erbjudas kommunerna genom de statliga myndigheterna och på annat sätt. Att det finns en sådan målbild för arbetet är också en viktig förutsättning för en kontinuerlig och utvecklingsorienterad uppföljning.

Beskrivningen av de prioriterade insatsområdena och åtgärderna bör vara tillräckligt övergripande för att ge utrymme för lokal anpassning, utan att för den skull förlora i styreffekt. Hellre än att peka ut enskilda åtgärder bör viktiga delar inom respektive område beskrivas. Ambitionen bör inte heller vara att presentera en uttömmande beskrivning utan snarare att definiera en miniminivå. Valet av insatsområden bör utgå från bästa tillgängliga kunskap och vara brett förankrat för att möjliggöra ett långsiktigt och uthålligt arbete. Hänsyn behöver emellertid också tas till att det för närvarande pågår ett omfattande arbete, både inom akademien och inom olika expertmyndigheter, för att utveckla kunskap av betydelse för arbetet. Dokumentet

behöver därför kunna anpassas till den nya kunskap som på så sätt kommer att bli tillgänglig.

Trygghetsberedningen har i sitt arbete identifierat nedanstående områden som centrala för arbetet med att förebygga att barn och unga involveras i gängkriminalitet. Inom dessa områden verkar flera regionala och lokala aktörer såsom socialtjänsten, skolan samt hälso- och sjukvården. Det är områden som med största sannolikhet redan är högt prioriterade av berörda beslutsfattare. Skulle det visa sig att alla åtgärder som är möjliga och befogade inom respektive område redan är vidtagna är detta också en iakttagelse av stort värde för det fortsatta arbetet.

Prioriterade insatsområden

Stöd till föräldrar

Föräldrar är en av de absolut viktigaste resurserna i arbetet för att förebygga att barn och unga dras in i gängkriminalitet. De allra flesta föräldrar vill sina barn väl och har en önskan om att ge dem en så bra start i livet som det bara är möjligt. Men ansvaret som förälder är också komplicerat och kan innebära stora utmaningar. Det gäller både i förhållande till små och stora barn. Att nå fram till föräldrar med ett behovsanpassat stöd som kan stärka dem i deras föräldraskap är en mycket viktig uppgift för berörda offentliga aktörer. I många fall kan civila samhällets aktörer bidra i det förtroendeskapande arbete som detta kräver.

Förskola

Förskolan kan fylla många viktiga funktioner i ett arbete för att förebygga att barn och unga dras in i gängkriminalitet. Det gäller t.ex. att främja språkutveckling, vidta skolförberedande insatser och möjliggöra socialitetsträning. Förskolan utgör också en arena för att etablera samverkan mellan föräldrar och mellan föräldrar och olika samhällsaktörer. Mot den bakgrunden finns det särskilda skäl för barn som växer upp i områden präglade av gängkriminalitet att delta i förskolans verksamhet och det är angeläget att de ges den möjligheten.

Det krävs också att förskolan har förutsättningar att kunna erbjuda den högkvalificerade verksamhet som behövs.

Fullgjord skolgång

Icke fullgjord skolgång är den kanske enskilt största riskfaktorn för framtida kriminalitet. När alla de aktörer – inom och utanför skolan – som haft ansvar och möjlighet att ge en elev de förutsättningar som hen hade behövt för att kunna fullgöra sin skolgång misslyckas med detta är det djupt olyckligt. På individnivå gäller att skolgången behöver vara väl förberedd och att åtgärder sätts in så fort det finns tecken på att en elev inte kommer att uppnå lärandemålen. Om det finns en hög koncentration av elever som inte fullgör sin skolgång i ett visst område eller i en viss skola bör det föranleda en noggrann utredning om orsakerna och en tydlig plan för att förbättra förutsättningarna. Ett sådant arbete kan aktualisera åtgärder av olika slag, på olika systemnivåer och med olika tidsperspektiv. Det kan också vara aktuellt att inspireras av erfarenheter från andra länder, se t.ex. avsnitt 7.3.3 om utvecklingsarbetet i Finland kopplat till skolans verksamhet.

Meningsfull fritid

Skolarbete fyller en stor del av barns tid men därutöver är det viktigt med andra meningsfulla aktiviteter. Det kan också ha stor betydelse i vilket sällskap som barn tillbringar sin tid. Om det är välfungerande vuxna förebilder eller gängkriminella ungdomar kan konsekvenserna bli väsensskilda. Under tider då barn inte kan vistas hemma under föräldrars uppsikt bör det finnas tillgång till andra alternativ med god vuxennärvaro, som t.ex. fritidshem. Aktiva fritidsintressen inom t.ex. idrott eller kultur kan utgöra betydelsefulla skyddsfaktorer. Särskilt i områden där omfattande gängkriminalitet förekommer bör det inte förekomma att grundläggande tillsyn och meningsfull sysselsättning måste bortprioriteras av ekonomiska skäl. För äldre barn utgör skolloven perioder av både möjligheter och risker. Att få chansen att arbeta kan vara en möjlighet av avgörande betydelse ur ett livsperspektiv.

Maskulinitetsnormer

Att förebygga att barn och unga dras in i gängkriminalitet handlar om åtgärder både i förhållande till flickor och pojkar. Det har emellertid kunnat konstateras att destruktiva maskulinitetsnormer spelar en central roll för hur gängkriminaliteten bedrivs och upprätthålls, se avsnitt 3.2. Denna typ av normbildning är inte heller förenlig med de grundvärden som det svenska samhället bygger på. Uppkomsten av destruktiva maskulinitetsnormer motverkas bäst genom tidiga insatser riktade till barn, unga och deras föräldrar. Att finna lämpliga arenor, former och aktörer för detta är en angelägen del i arbetet för att förebygga att barn och unga dras in i gängkriminalitet.

Förmåga att tidigt identifiera barn och unga i riskzonen samt att vidta effektiva åtgärder för att förhindra en negativ utveckling

Risikfaktorer för att dras in i gängkriminalitet kan betraktas på olika sätt. Redan att växa upp i ett område där det förekommer omfattande gängkriminalitet, såsom i de områden som polisen definierar som särskilt utsatta, kan betraktas som en riskfaktor. Barn som växer upp där kommer ofrånkomligen att exponeras för och påverkas av gängkriminaliteten på ett annat sätt än barn som växer upp i andra miljöer. Det motiverar särskilda åtgärder för att stötta och skydda dessa barn, stötta deras föräldrar, ge relevanta yrkespersoner bästa möjliga förutsättningar för sitt arbete samt så långt möjligt utnyttja lokalsamhällets samlade kraft. Om en negativ utveckling trots allt tar fart gäller det att, såsom beredningen återkommit till vid flera tillfällen, uppmärksamma det så fort som möjligt och sätta in adekvata motåtgärder. Det kan antas att tecken på en ogynnsam utveckling först blir märkbara i barnets närmiljö, inom familjen och bland anhöriga. Att skapa förutsättningar för vuxna nära barnet att så tidigt som möjligt larma och söka hjälp är därför centralt. Utöver det krävs tydliga och professionsöverskridande strukturer som underlättar för yrkespersoner som kommer i kontakt med barnet att förmedla och dela information om tecken på en negativ utveckling. I detta sammanhang fyller systemet med orosanmälningar en central roll och det behöver säkerställas att detta fungerar tillfredställande. Det krävs också kunskap hos berörda yrkesgrupper, både om vilka de tidiga tecknen är och om hur de bör hanteras. I ett nästa steg gäller det att vidta bästa

möjliga åtgärder utifrån de möjligheter som gällande rätt erbjuder och aktuellt kunskapsläge indikerar. Det kräver inledningsvis förmåga att göra en kvalificerad bedömning av individens förutsättningar vad gäller risker, behov och mottaglighet, se avsnitt 2.1.2. När det gäller frågan om vilka åtgärder som, beroende på utfallet av en sådan bedömning, kan vara verkningsfulla finns numera ett omfattande kunskapsmaterial att tillgå och mer kunskap utvecklas kontinuerligt. Ofta är tiden en kritisk faktor och det är viktigt att snabbt kunna erbjuda insatser och sätta in åtgärder t.ex. av social karaktär eller inom hälso- och sjukvårdens område. Det ställer krav på att tillräckliga resurser finns avsatta och att dessa resurser används på ett adekvat sätt. Slutligen behöver det finnas rutiner och kapacitet för en noggrann uppföljning av läget samt utvärdering av de vidtagna åtgärdernas effekt. På så sätt kan gjorda ställningstaganden omprövas och nödvändiga justeringar göras.

Strukturer för samverkan kring barn och unga i riskzonen

För att tidigt bryta en negativ utveckling behövs som regel åtgärder av flera olika aktörer runt barnet. Föräldrar, socialtjänst, förskola, skola, hälso- och sjukvård, representanter från civila samhället och polisen är aktörer som ofta kan vara aktuella. De åtgärder som vidtas behöver ges inom ramen för olika aktörers ansvarsområden och uppdrag men också vara samordnade för att bilda en effektiv helhet. Det kräver bl.a. samsyn om vilka åtgärder som ska vidtas och av vem. Det behövs också tydliga strukturer för dialog och uppföljning. Inom flera centrala områden såsom skolan och hälso- och sjukvården behöver säkerställas att samverkan fungerar tillfredställande oavsett om verksamheten bedrivs i offentlig eller enskild/privat regi. Någon aktör måste ha huvudansvaret för samordningen. Organisation och arbetsformer måste finnas på plats för att kunna aktiveras så snart behov uppstår. Det finns flera modeller för samverkan av detta slag och ytterligare modeller utvecklas kontinuerligt. Förutom att arbetsformerna är ändamålsenliga är det viktigt att de är tydliga, kända och inarbetade. Möjligheterna att utbyta information är centrala för samverkan i individärenden. Det pågår för närvarande flera initiativ för att tydliggöra och utöka dessa möjligheter. Utöver detta kan det finnas behov av strukturer för samverkan på mer strategisk nivå, mellan olika aktörer

som är berörda av arbetet. En samverkan som är av avgörande betydelse och där beredningens arbete visat att det finns utmaningar är den mellan kommun och region. Det gäller framför allt i fråga om psykiatriska utrednings- och behandlingsinsatser men även kontaktvägar och tillgänglighet. Att hantera dessa utmaningar, t.ex. genom överenskommelser som tydliggör ansvar och arbetsformer, är angeläget. Det är också viktigt att säkerställa att överenskommelser som ingåtts på strategisk nivå får avsedd effekt i den operativa verksamheten.

Stöd till brottsoffer

Att utsättas för brott är inte bara ett trauma i sig det kan också, och i värsta fall, utgöra grogrund för egen kriminalitet. Det gäller t.ex. barn och unga som utsätts för eller bevittnar våld i hemmet. På generell nivå gäller det även barn som växer upp i miljöer där det förekommer omfattande våld och annan kriminalitet, se avsnitt 3.2. Anhöriga till offer för skjutvapenvåld, inte minst yngre syskon, är en särskilt utsatt grupp. Det är därför viktigt att det finns tillgång till kvalificerat stöd till barn och unga som på detta sätt är utsatta för brott och brottslighet.

8.3.3 En särskild organisation för arbetet

Trygghetsberedningens förslag: En särskild organisation ska tillsättas för att med utgångspunkt i det framtagna inriktningsdokumentet stötta genomförandet av en kraftsamling för att förebygga att barn och unga involveras i gängkriminalitet. Organisationen ska särskilt

- säkerställa att kommuner med särskilt utsatta områden har tillgång till nödvändigt stöd och förutsättningar i övrigt för arbetet med de prioriterade insatsområdena,
- verka för att arbetet bedrivs på ett helhetsinriktat, kunskapsbaserat och långsiktigt sätt, samt
- följa upp arbetet och identifiera eventuella behov av ytterligare åtgärder alternativt avveckling av åtgärder.

Organisationens uppdrag

För att genomföra den föreslagna kraftsamlingen behöver en särskild organisation inrättas. Kraftsamlingens övergripande syfte är att arbetet för att förebygga att barn och unga dras in i gängkriminalitet ska intensifieras och effektiviseras. Det bör säkerställas dels att de åtgärder som har störst potential att leda till resultat blir vidtagna, dels att arbetet bedrivs på ett sätt som främjar effektivitet. Av inriktningsdokumentet framgår vilka de mest prioriterade insatsområdena är. Därtill behöver arbetet vara samordnat och präglat av helhetsperspektiv, baserat på bästa tillgängliga kunskap samt uthålligt och långsiktigt. Att verka för detta och för att berörda aktörer har bästa möjliga förutsättningar för sitt arbete med kraftsamlingen är organisationens främsta uppgift. Det betyder bl.a. att den behöver arbeta nära både centrala och lokala beslutsfattare.

Arbetet med kraftsamlingen behöver förhållas till det omfattande arbete som redan pågår inom många närliggande områden. Det gäller särskilt det utvecklingsarbete som pågår för att skapa förutsättningar för ett systematiskt och lokalt förankrat brottsförebyggande arbete i hela Sverige. Strukturer för detta har byggts upp nationellt, regionalt och lokalt och ett lagstadgat ansvar för kommuner att arbeta med brottsförebyggande arbete på ett strukturerat och kunskapsbaserat sätt har aviserats.¹³ Detta är ett omfattande och viktigt arbete och avsikten är inte att kraftsamlingen och den föreslagna organisationens arbete ska omintetgöra eller försvåra det. Men det är också viktigt att strukturerna, ramarna och resurserna för det breda brottsförebyggande arbetet inte blir ett hinder eller skapar begränsningar när det gäller att ta itu med de allvarliga och akuta problem som beredningen identifierat kopplat till barn och unga i riskzon för att dras in i gängkriminalitet. De åtgärder som beredningen ser behov av kräver riktade och kraftfulla satsningar inom områden och på sätt som till stor del ligger utanför det traditionella brottsförebyggande arbetet. Att det gäller åtgärder långt ned i åldrarna och tidigt i negativa processer innebär också att andra verksamheter och aktörer kan behöva involveras och att rollerna kan se annorlunda ut än i ett snävt brottsförebyggande arbete. I flera avseenden handlar det om vad som brukar betecknas som ett allmänt förebyggande och främjande arbete. Där-

¹³ Justitiedepartementet, *Kommunernas brottsförebyggande arbete*, lagrådsremiss överlämnad den 16 juni 2022.

till kommer att kraftsamlingen i första hand tar sikte på de 12 kommuner där de särskilt utsatta områdena är belägna. Satsningen är motiverad av de specifika utmaningar som finns där när det gäller rekryteringen av barn och unga till gängkriminalitet. Den innebär emellertid också en möjlighet att säkerställa att behoven i landets övriga 278 kommuner och kopplat till andra brottstyper än gängkriminalitet ges tillräcklig uppmärksamhet och prioritering i det brottsförebyggande arbetet på nationell och regional nivå. Att stötta etableringen av strukturer för det brottsförebyggande arbetet, som når upp till den planerade lagstiftningens krav i landets samtliga kommuner är t.ex. mycket angeläget. Inte minst kan det vara av stor betydelse om den gängrelaterade brottsligheten breder ut sig ytterligare.

Den föreslagna organisationens arbete bör först och främst vara inriktat på tre områden.

Stöd

De åtgärder som kraftsamlingen tar sikte på hör framför allt hemma på lokal nivå, nära de barn och unga som löper särskild risk att dras in i gängkriminalitet. Staten bör emellertid bidra med allt det stöd som kommunerna ser behov av och som är möjligt att ge. Bland annat genom sina expertmyndigheter har regeringen stora möjligheter att bistå kommunerna med kunskapsstöd. Många myndigheter har stödjande roller redan i sina grunduppdrag och har därutöver getts ytterligare sådana uppdrag av relevans för arbetet med kraftsamlingens insatsområden. Stödet kan antingen vara allmänt utformat eller mer anpassat efter den enskilda kommunens behov. Uppdraget till Brå att ge ett behovsanpassat stöd i det brottsförebyggande arbetet till kommuner med utsatta områden, utgör exempel på det sistnämnda.¹⁴ Av stor betydelse i sammanhanget är också Skolverkets stöd till skolor med låga kunskapsresultat och förskolor med svåra förutsättningar, Samverkan för bästa skola.¹⁵ Även uppdragen till Socialstyrelsen att motverka ryktesspridning och desinformation om socialtjänsten liksom att stötta en pilotverksamhet med utökade hembesöksprogram

¹⁴ Justitiedepartementet, *Uppdrag att utveckla stödet till kommuner med utsatta områden*, Ju2022/01000, Ju2021/02425 (delvis), Ju2021/04340, Ju2018/02491.

¹⁵ Utbildningsdepartementet, *Uppdrag till Statens skolverk om samverkan för bästa skola*, U2019/03786/S.

är relevanta.¹⁶ Beroende på de behov som framkommer i dialogen med berörda kommuner får bedömas om det stöd som redan erbjuds kommunerna är adekvat och tillräckligt eller om det finns behov som inte är tillgodosedda. Det skulle t.ex. kunna handla om ytterligare operativt stöd i form av ett mer direkt och lättillgängligt rådgivningsstöd eller att såsom den danska regeringen, se avsnitt 7.2.1, använda sig av särskilda ”task forces” för olika operativa ändamål. Allt givetvis med beaktande av de begränsningar som föreligger när det gäller att ge stöd i enskilda individärenden och med hänsyn tagen till de erfarenheter av operativa stödinsatser som gjorts inom närliggande verksamheter såsom den som CVE bedriver. Det kan också finnas behov som kräver åtgärder på väsentligt längre sikt, t.ex. för att åstadkomma ändamåls-enliga regelverk eller säkerställa tillgången till den kompetens som behövs för arbetet. De behov som kommunerna ser som viktiga för att kunna arbeta med de identifierade insatsområdena på det sätt som avses bör stå i fokus. Organisationen bör inte vara främmande för att överväga och föreslå vare sig nya arbetssätt och stödformer eller nya, mer långsiktiga reformer. Men det är också viktigt att arbetet sker i nära samarbete med relevanta myndigheter och andra aktörer och med tillvaratagande av de erfarenheter och strukturer som byggts upp. Ett nära samarbete krävs också av det skälet att det inte ligger i organisationens uppdrag att själv utföra de operativa stödinsatserna.

Helhetsperspektiv, kunskapsbas och långsiktighet

I alla de kommuner med områden som polisen identifierat som särskilt utsatta pågår sedan lång tid tillbaka ett aktivt arbete för att hejda gängkriminalitetens utbredning. På nationell nivå pågår också en mycket omfattande verksamhet. Det gäller både löpande arbete och utvecklingsarbete, såväl inom vart och ett av de specifika sakområdena som inom ett antal tvärsektoriella områden. Förutom att säkerställa att nödvändiga insatser görs behöver också säkerställas att det som görs sammantaget bildar en effektiv helhet. Behovet av samordning både inom de olika systemnivåerna och mellan dem behöver ses över. Det är också viktigt att arbetet bedrivs på ett resurseffektivt sätt. På

¹⁶ Socialdepartementet, *Uppdrag att motverka ryktesspridning och desinformation om socialtjänsten*, S2022/03244; Socialdepartementet, *Redovisning av uppdrag i regleringsbrev för 2018: Förslag om pilotverksamhet för barnhälsovård för att stärka förutsättningarna för jämlik hälsa bland barn*, S2019/00910/FS.

kommunal nivå är det t.ex. lämpligt att samordna arbetet med kraftsamlingen med det brottsförebyggande arbete som regeringen har föreslagit att kommunerna ska få.¹⁷ Det handlar både om lägesbilsarbete och arbetet med att ta fram handlingsplaner. På nationell nivå är det bl.a. angeläget att säkerställa att bristande samordning inte leder till att kommuner drabbas av onödiga administrativa bördor. En central uppgift för organisationen är att identifiera glapp, överlappningar eller konflikter i nuvarande uppdrag eller pågående aktiviteter som riskerar att leda till bristande effektivitet i det samlade arbetet. I de fall sådana brister kan konstateras ingår det i organisationens uppdrag att lämna berörda beslutsfattare förslag på hur dessa kan åtgärdas. Det kan också vara intressant att identifiera resurser, inom t.ex. det civila samhället eller näringslivet, som ännu inte är fullt utnyttjade i arbetet med de prioriterade insatsområdena. Organisationens uppgift är inte att börja om från början. Gjorda erfarenheter ska beaktas och arbete som redan fungerar effektivt bör tas tillvara och byggas vidare på. Men det är viktigt att organisationen hela tiden utgår från kraftsamlingens målsättningar, vilket bl.a. innebär att intresset av en ändamålsenlig helhet står främst. Finns det prioriteringar, perspektiv eller aktiviteter som bör jämkas samman för att effektiviteten ska öka och det gemensamma helhetsresultatet bli bättre ligger det i organisationens uppdrag att uppmärksamma detta.

I organisationens uppdrag ingår också att verka för ett kunskapsbaserat arbete. Det handlar framför allt om ett arbetssätt där beslut som fattas bygger på fakta och kunskap. Inte minst gäller det beslut om vilka konkreta åtgärder som ska vidtas och prioriteras. Det är viktigt att den kunskap som behövs för kraftsamlingens genomförande finns och är lätt tillgänglig. Det bör ingå i organisationens uppdrag att säkerställa detta. Det kan handla både om teoretisk kunskap och erfarenhetsbaserad kunskap. Det ingår emellertid inte i organisationens uppdrag att själv producera kunskap, men väl att identifiera eventuella behov av kunskapsutveckling och föreslå åtgärder för att åstadkomma en sådan utveckling samt att säkerställa att det finns adekvata kanaler och fora för informationsöverföring och erfarenhetsutbyte. När det gäller behovet av att i större utsträckning utvärdera gjorda insatser bör organisationen särskilt överväga hur den kan bidra till att den utvärderingsverksamhet som behövs för kraftsamlingens

¹⁷ Justitiedepartementet, *Kommunernas brottsförebyggande arbete*, lagrådsremiss överlämnad den 16 juni 2022.

genomförande kommer till stånd. Kunskap och information kan också behöva spridas till andra aktörer än dem som är närmast berörda av arbetet med kraftsamlingen. Det kan gälla riktade insatser i förhållande till t.ex. kommuner med en oroande utveckling när det gäller gängkriminalitet eller bred informationsspridning till allmänheten i syfte att öka kunskapen om situationen och det arbete som bedrivs.

Ett arbete för att förebygga att barn och unga dras in i gängkriminalitet kommer att ta tid och måste ges tid. Det ingår i organisationens uppdrag att verka för detta. En bred politisk förankring är en avgörande förutsättning för långsiktighet. Beredningens arbete och de förslag som nu presenteras är tänkta att bilda grund för ett långsiktigt och uthålligt arbete. Det är emellertid viktigt att hitta former för fortsatt och kontinuerlig parlamentarisk förankring av arbetet med kraftsamlingen, se vidare nedan. Att staten och de berörda kommunerna träffar långsiktiga överenskommelser om arbetet med kraftsamlingen, se avsnitt 8.3.4, är ett ytterligare sätt att främja långsiktighet och uthållighet. Intresset av långsiktighet får givetvis inte gå ut över behovet av att arbetet hela tiden utgår från bästa tillgängliga kunskap och anpassas efter de lärdomar som vartefter dras. Det åligger organisationen såväl att identifiera hinder för ett långsiktigt arbete och föreslå åtgärder för att komma till rätta med dem som att föreslå förändringar när det gäller kraftsamlingens inriktning eller arbetsformer när detta är påkallat.

Uppföljning

Arbetet för att förebygga att barn och unga dras in i gängkriminalitet bör följas noga. Syftet bör vara dels att säkerställa att arbete bedrivs i enlighet med prioriteringarna i inriktningsdokumentet och kraftsamlingens utgångspunkter i övrigt, dels att få underlag för fortsatta ställningstaganden. En första viktig uppgift för organisationen är att göra en nulägesanalys utifrån vilken behoven och utvecklingen framåt kan bedömas. Därtill behöver ett system för uppföljning tas fram som är både tids- och resultateffektivt. Det är viktigt att inte belasta arbetet och de olika aktörerna med onödig administration varför det noga bör övervägas hur uppföljningen ska gå till och hur den kan samordnas med annat uppföljningsarbete som redan görs. Förutom den strukturerade uppföljningen kommer organisationen i sitt arbete få

stor inblick i det operativa arbetet på lokal nivå. Det är viktigt att den informationen används. Om det t.ex. finns systematiska behov, brister eller hinder för ett effektivt arbete ska relevanta beslutsfattare uppmärksammas på det och förslag på åtgärder presenteras. Det behöver också finnas former för kontinuerlig dialog och uppföljning mellan närmast berörda beslutsfattare på central nivå och ansvariga i de kommuner som, i första hand, deltar i kraftsamlingen.

Organisationens arbetsformer

Trygghetsberedningens förslag: Den särskilda organisationen ska ha formen av en kommitté. Den bör ha en liten grundbemanning med möjlighet till komplettering med specifika kompetenser beroende på behov. Arbetet ska bedrivas i nära samarbete med de kommuner som har särskilt utsatta områden. För att bibehålla en bred politisk förankring ska arbetet ske i nära dialog med en parlamentariskt sammansatt referensgrupp. Även andra referens- eller arbetsgrupper bör för kortare eller längre tid knytas till kommittén. Det kan gälla t.ex. grupper av myndighetsrepresentanter, forskare och företrädare för olika organisationer. Det är också viktigt att hitta former för att barn och unga ska komma till tals i arbetet. Kommittén bör därtill finna former för erfarenhetsutbyte med relevanta aktörer i de andra nordiska länderna. Arbetsätten kan med fördel vara innovativa och i uppdraget bör ingå att kontinuerligt utveckla, och på sikt även avveckla, den egna verksamheten. Utgångspunkten är att verksamheten ska ha en långsiktig inriktning, men vara tillfällig. Kommittén bör inrättas för en period av fem år med omprövning och möjlighet till förlängning efter det.

Den särskilda organisationen bör arbeta självständigt men nära regeringen och i kontinuerlig dialog med representanter för samtliga riksdagspartier. Närheten till regeringen krävs för att möjliggöra kraftfulla åtgärder från statens sida i genomförandet av kraftsamlingen. Det kan handla både om snabba insatser i form av t.ex. förändrade eller nya myndighetsuppdrag och om mer tidskrävande reformarbete utifrån de behov eller hinder som identifieras. Med hänsyn till det helhetsperspektiv som är en viktig utgångspunkt för arbetet är det inte lämpligt att det bedrivs inom ramen för en enskild myndighets

verksamhet. Det politiska systemets mandatperspektiv är en faktor som ofta framhålls som ett hinder för ett långsiktigt och uthålligt arbete. Det gäller på alla systemnivåer: nationellt, regionalt och lokalt. Trygghetsberedningens arbete och förslag innebär att kraftsamlingen kommer att ha en brett förankrad grund att utgå från. Den förankringen behöver upprätthållas och utvecklas över tid. Mot denna bakgrund ser beredningen ändamålsenligt att den särskilda organisationen har formen av en särskilt tillsatt kommitté med tillgång till en parlamentariskt sammansatt referensgrupp. Att kommittén måste arbeta nära de kommuner som är närmast berörda av kraftsamlingen är en självklarhet.

Kommitténs arbetsområde är brett och kräver såväl kvalificerad kompetens inom allmänna områden såsom styrning, utredning och uppföljning som specialistkunskap inom ett antal sakområden. För att hålla nere storleken och säkerställa att bästa tillgängliga kompetens hela tiden används bör kansliet ha en liten grundbemanning med möjlighet att knyta till sig expertis inom olika områden. Eftersom kommitténs arbete berör många aktörers verksamhetsområden och en hel del av den specialistkunskap som arbetet kräver finns inom dessa organisationer behöver det skapas olika fora för samarbete. Det kan gälla referensgrupper för informationsutbyte och dialog eller arbetsgrupper för mer handfast samarbete. Behoven kan vara kontinuerliga eller tillfälliga. Att hitta ändamålsenliga och effektiva former för detta kommer att vara en viktig utmaning för kommittén. Eftersom barn och unga står i fokus för arbetet behöver det ha ett utpräglat barnperspektiv vilket också innefattar att hitta former för att barns och ungas egna röster ska bli hörda i arbetet med kraftsamlingen. I kommitténs uppdrag ligger att verka för att bästa tillgängliga kunskap hela tiden blir använd och att eventuella kunskapsluckor åtgärdas. Det innebär att även internationell kunskapsutveckling, i första hand den inom övriga nordiska länder, bör bevakas på ett strukturerat sätt.

Kraftsamlingens grundsyfte är att intensifiera och effektivisera det arbete som bedrivs för att förebygga att barn och unga dras in i gängkriminalitet. Ett sådant arbete har pågått på nationell och lokal nivå under lång tid och den senaste tiden har mängden initiativ accelererat. En analys av läget kan leda till slutsatsen att det arbete som redan pågår sammantaget är ändamålsenligt och tillräckligt. En annan slutsats kan vara att ytterligare insatser behövs inom de områden de områden som beredningen identifierat som särskilt prioriterade eller

att arbetssätten behöver justeras för att t.ex. bli mer helhetsinriktade, kunskapsbaserade eller långsiktiga. Det kan också vara så att det finns behov av att tänka i nya banor och hitta tidigare oprövade sätt att angripa redan kända problem. Det bör ligga i kommitténs uppdrag att överväga alla dessa möjligheter och att bidra till den utveckling som eventuellt behövs. Kraftsamlingen är primärt inriktad på kommuner med särskilt utsatta områden men en viktig fråga att överväga framöver är hur arbetet kan breddas och erfarenheterna av arbetet nyttiggöras även av andra kommuner och i förhållande till andra aktörer. De slutsatser som beredningen dragit och de bedömningar som gjorts i avsnitt 8.2 är, förutom det som framkommer i kommitténs eget arbete, viktiga utgångspunkter för överväganden om vilka utvecklingsområden som kommittén bör prioritera.

Eftersom en central utgångspunkt för kraftsamlingen är att skapa förutsättningar för ett ännu mer långsiktigt och uthålligt arbete behöver även kommittén ha ett långsiktigt perspektiv. Tanken är emellertid inte att den ska permanentas utan att arbetet i huvudsak och på sikt ska bedrivas i ordinarie strukturer. Det är mycket viktigt att kommittén arbetar utifrån denna målbild och i uppdraget bör också ingå att längre fram vidta de åtgärder som behövs för att avveckla den egna verksamheten. Beredningen bedömer att en lämplig initial uppdragstid är fem år. Med hänsyn till behovet av ett långsiktigt arbete kan den tiden behöva förlängas.

8.3.4 Lokala överenskommelser och statliga bidrag

Trygghetsberedningens förslag: Regeringen ska låta utreda hur kraftsamlingen kan kompletteras med ett system för lokala överenskommelser som tydliggör kommunernas respektive statens åtaganden inom ramen för kraftsamlingen. Utredningen ska också omfatta frågan om hur ett system med statsbidrag kan knytas till sådana överenskommelser.

För att ge arbetet med kraftsamlingen en tydlig ram och struktur är det en fördel om det utgår från överenskommelser mellan staten och var och en av de aktuella kommunerna. I överenskommelserna kan det preciseras och tydliggöras vilka åtaganden som parterna gjort. Ett sådant system ökar också möjligheterna till ett långsiktigt arbete med en tydlig och kontinuerlig uppföljning. För kommunernas del bör det i första hand gälla olika åtgärder kopplat till de prioriterade insatsområdena. Det kan också handla om insatser för att effektivisera arbetsformer genom t.ex. bättre strukturer för samordning eller kunskapsbaserade arbets sätt. För statens del kan det, såsom framgått ovan, vara aktuellt att bidra med stöd i en mängd olika former. Överenskommelserna kan ta sikte på olika enskilda insatser eller utgå från en bredare plan. I det senare fallet kan arbetet i Danmark med *Boligsociala helhetsplaner*, som är ett system för överenskommelser mellan stat och kommun om åtgärder för att bryta en negativ utveckling i ett visst bostadsområde, se avsnitt 7.2.2, eventuellt tjäna som inspiration. I fråga om utrednings- och planeringsarbete är det, som tidigare framhållits, viktigt att det är samordnat med annat liknande och närliggande arbete. I detta fall gäller det särskilt det arbete med lägesbilder och planer för det brottsförebyggande arbetet som regeringen aviserat att kommunerna kommer att få i uppgift att utföra.¹⁸ Det är viktigt att åtaganden å ömse sidor är förankrade på hög beslutsfattarnivå och att långsiktigheten i arbetet har säkerställts.

En central form av stöd som staten kan bistå kommunerna med är det ekonomiska. Ett sådant stöd bör kopplas till de behov som en kommun identifierar och de åtaganden som kommunen gör i överenskommelsen. Stödet bör sannolikt ha formen av statsbidrag och vara närmare reglerat i förordning. Det finns redan flera riktade statsbidrag att söka med koppling till de prioriterade insatsområdena och även överenskommelser mellan staten och SKR som kan ha betydelse för frågan. Beredningens bedömning är emellertid att kraftsamlingens betydelse och vikt gör det angeläget att finna lämpliga former för ett specifikt ekonomiskt stöd till kommunerna för arbetet med att genomföra den. Frågor om samordningen med andra ekonomiska stöd på området är emellertid en viktig fråga som behöver utredas närmare.

Det är sannolikt ändamålsenligt att den särskilda organisation som beredningen föreslagit för arbetet med kraftsamlingen har en central roll i ett system med lokala överenskommelser och statsbidrag.

¹⁸ Ibid.

Därutöver väcks emellertid ett antal frågor när det gäller att precisera hur systemet ska byggas upp, beskrivas, regleras och bedrivs. Det finns flera tidigare och befintliga strukturer som kan fungera som inspiration, såsom t.ex. Sverigeförhandlingen¹⁹ och Delegationen för unga och nyanlända till arbete.²⁰ Tyvärr ligger det utom beredningens möjligheter att genomföra den utredning som krävs för att kunna lämna konkreta förslag i denna del varför regeringen bör låta genomföra ett sådant utredningsarbete i särskild ordning.

¹⁹ Slutrapport från Sverigeförhandlingen, SOU 2017:107.

²⁰ Se www.dua.se.

9 Konsekvensanalys

9.1 Utgångspunkter för konsekvensanalysen

Av kommittéförordningen framgår att om förslagen i ett betänkande påverkar kostnaderna eller intäkterna för staten, kommuner, regioner, företag eller andra enskilda, ska en beräkning av dessa konsekvenser redovisas i betänkandet.¹ Om förslagen innebär samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt, ska dessa redovisas. När det gäller kostnadsökningar och intäktsminskningar för staten, kommuner eller regioner, ska en finansiering föreslås. Vidare ska eventuella konsekvenser för den kommunala självstyrelsen, för brottsligheten och för det brottsförebyggande arbetet anges. Detsamma gäller för förslag som har betydelse för bl.a. sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, för jämställdheten mellan kvinnor och män eller för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen. Om ett betänkande innehåller förslag till nya eller ändrade regler, ska förslagets kostnadsmässiga och andra konsekvenser anges i betänkandet. Vidare framgår det av Trygghetsberedningens kommittédirektiv att det ska redovisas om förslagen i betänkandet har betydelse för Sveriges internationella åtaganden om mänskliga rättigheter. Beredningen ska också redovisa vilka konsekvenser som de förslag som lämnas har ur ett barnrättsperspektiv i enlighet med FN:s konvention om barnets rättigheter.

9.2 Utredningens förslag

Trygghetsberedningen konstaterar att arbetet för att förebygga både att barn och unga dras in i gängkriminalitet och våld i barns och ungas nära relationer inbegriper en rad aktörer som verkar på flera politikområden. Beredningens genomgång av förmågan att hantera betän-

¹ Kommittéförordningen (1998:1474).

kandets två områden har riktat fokus mot olika aktörers förmåga att tidigt upptäcka barn som är i riskzon, att ge stödinsatser och samverka kring barn i riskzon samt att bidra till kunskapsutveckling och uppföljning.

Mot bakgrund av de iakttagelser som gjorts under framtagandet av betänkandet gör beredningen en rad bedömningar i avsnitt 8.2. Dessa ska betraktas som input till och vägledning för regeringens fortsatta arbete inom delbetänkandets två fokusområden. Beredningen bedömer bl.a. att regeringen bör ta ansvar för att i högre grad uppmärksamma barn och unga i det brottsförebyggande arbetet på nationell nivå. Trygghetsberedningen lämnar även flera förslag.

9.2.1 Förslag på området våld i barns och ungas nära relationer

Beredningen har i betänkandet gjort flera iakttagelser gällande fokusområdet våld i barns och ungas nära relationer. Det handlar bl.a. om att det finns behov av ytterligare kunskap om omfattningen och utvecklingen av våld i barns och ungas nära relationer, hur detta kan dels upptäckas av omgivningen, dels förebyggas samt vilka insatser som i dag ges till dem som utsätts – och till dem som utövar våld. Beredningen har även uppmärksammat att det för många barn och unga finns en osäkerhet om vad som är sunt i en nära relation och när ett beteende passerar gränsen till att vara en brottslig handling. Denna osäkerhet gör att omgivningen får svårare att upptäcka när våldsutsatta har behov av stöd och vägledning.

Trygghetsberedningen föreslår på detta område att en lämplig myndighet ska ta fram och sprida kunskap om våld i barns och ungas nära relationer. Syftet med förslaget är att uppmärksamma fler på detta våld samt sprida information till utsatta, och till dem som utövar våldet, om var stöd finns. Beredningen föreslår även, i linje med och som en förlängning av förslag som beredningen lämnat i sitt första delbetänkande, att Socialstyrelsen ska kartlägga vilka insatser som kommuner och aktörer i civilsamhället erbjuder unga som utsätts för våld i nära relationer. Kartläggningen ska även omfatta vilka insatser som erbjuds unga våldsutövare. I förslaget ingår därutöver att det ska tas fram ett kunskapsstöd kring våld i barns och ungas nära relationer för yrkesverksamma i kommuner och regioner som arbetar med målgruppen.

9.2.2 En särskild kraftsamling för att förebygga att barn och unga dras in i gängkriminalitet

Med anledning av den allvarliga situationen när det gäller gängkriminaliteten, särskilt i utsatta områden, föreslår Trygghetsberedningen en särskild kraftsamling för att förebygga att barn och unga dras in i gängkriminalitet. Förslaget innebär att det ska tas fram ett inriktningsdokument som beskriver de insatsområden som är mest angelägna att arbeta med för att förebygga att barn och unga dras in i gängkriminalitet. Med utgångspunkt i bästa tillgängliga kunskap har beredningen identifierat ett antal prioriterade insatsområden som bör ingå i ett sådant inriktningsdokument.

För att stötta genomförandet av en sådan kraftsamling föreslås att en särskild organisation tillsätts för en period av fem år med omprövning och möjlighet till förlängning efter det. Den särskilda organisationen ska ha formen av en kommitté med en liten grundbemannning men med möjlighet till komplettering med specifika kompetenser beroende på behov. Arbetet ska bedrivas i nära samarbete med de kommuner som har särskilt utsatta områden. Samverkan bör även ske med berörda myndigheter, forskare och företrädare för olika organisationer. Erfarenhetsutbyte bör ske med relevanta aktörer i de andra nordiska länderna och barn och unga ska få komma till tals i arbetet. Det bör även finnas en politisk förankring. Utgångspunkten är att verksamheten ska ha en långsiktig inriktning, men vara tillfällig.

Trygghetsberedningen föreslår vidare att regeringen ska låta utreda hur kraftsamlingen kan kompletteras med ett system för lokala överenskommelser som tydliggör kommunernas respektive statens åtaganden inom ramen för kraftsamlingen. En sådan utredning ska också analysera hur ett system med statsbidrag kan knytas till sådana överenskommelser.

9.3 Konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet

Trygghetsberedningens uppdrag är att bistå regeringen med underlag för en kunskapsbaserad och brett förankrad kriminalpolitik som ska bidra till att uppfylla de kriminalpolitiska målen att minska brottsligheten och öka människors trygghet. Ett effektivt brottsförebyggande arbete är en viktig del i att uppnå de kriminalpolitiska målen.

Även om forskningen inte ger helt entydiga svar och uppfattningarna delvis skiljer sig åt om vilka insatser som är mest effektiva för att förebygga brott, har det gjorts betydande framsteg när det gäller att förstå vad som fungerar och inte fungerar under senare år.² Det finns exempelvis enighet kring att tidiga och träffsäkra insatser är viktiga för att förebygga att barn och unga involveras i kriminalitet eller fortsätter med brottslighet som riskerar att bli långvarig. Barns villkor under de första levnadsåren har en stor betydelse för hur deras liv kommer att se ut. Beteenden och attityder som formas tidigt präglar en människa under hela livet. Om barn och unga i riskzon får stöd i låg ålder och i ett tidigt skede minskar risken för en fortsatt negativ utveckling. Sätts rätt insatser in i rätt tid har de ofta positiva brottsförebyggande effekter och kan på så sätt påverka brottsutvecklingen i en positiv riktning.

Av betänkandet framgår att åtgärder kan behöva vidtas inom flera olika verksamhetsområden och av olika aktörer för att möta de komplexa omständigheter som kan finnas runt barn som befinner sig i en ogynnsam utveckling. Beredningen har emellertid iakttagit en rad utvecklingsbehov inom flera av de för barn och unga viktiga verksamhetsområdena, exempelvis skolan, förskolan, socialtjänsten och hälso- och sjukvården. Förutsättningarna för dessa aktörer att bedriva ett effektivt arbete varierar bl.a. beroende på tillgången till personal eller rätt kompetens inom viktiga områden för barns behov av stöd. Som nämnts ovan gör Trygghetsberedningen ett antal bedömningar med anledning av iakttagelser som denna. Det handlar bl.a. om att barn i riskzon behöver upptäckas i tid samt att stödinsatser till och samverkan kring barn och unga i riskzon behöver utvecklas och ske i lägre åldrar.

Beredningen konstaterar att det för närvarande pågår en rad olika utvecklings- och utredningsarbeten inom de för beredningen aktuella områdena. I sammanhanget kan nämnas lagstiftningen om kommunernas ansvar för brottsförebyggande arbete samt beredningen av en ny socialtjänstlag. Sett i ljuset av det pågående utvecklingsarbetet, och mot bakgrund av det som beskrivits ovan, förväntas åtgärder i enlighet med de bedömningar och förslag som beredningen lämnar bidra till att på olika sätt utveckla och effektivisera samhällets brottsförebyggande arbete som berör barn och unga.

² Hultkrantz, L. och Persson, L. (2022), *Brott och straff – vad fungerar?*, Ekonomisk Debatt 4/2022.

9.3.1 Förslaget om att sprida kunskap om våld i barns och ungas nära relationer

Trygghetsberedningen konstaterar att det finns brister i kunskapen om våld i barns och ungas nära relationer. Beredningens förslag om att sprida kunskap om våld i barns och ungas nära relationer syftar därför till att uppmärksamma denna problematik i högre utsträckning och förbättra informationen om hur barn och unga kan få stöd. Genom att uppmärksamma fler på och sprida ökad kunskap om våld i barns och ungas nära relationer ökar möjligheten att upptäcka våldet i tid och att rätt insatser genomförs. Förhoppningen är också att fler unga som utövar våld tar del av de stödinsatser som samhället kan ge. På så sätt kan förslaget bidra både till minskad brottslighet på sikt samt ett mer effektivt brottsförebyggande arbete.

9.3.2 Förslaget om att kartlägga insatser till dem som utövar eller utsätts för våld i barns och ungas nära relationer

Trygghetsberedningen föreslår att Socialstyrelsen ska kartlägga vilka insatser som kommuner och aktörer i civilsamhället erbjuder unga som utsätts för våld i nära relationer samt om de kan anses vara effektiva. Förslaget förväntas bidra till förbättrad kunskapsutveckling kring vilka insatser som erbjuds dels den som utsätts för våld i barn och ungas nära relationer, dels de som utövar våld. Kunskap om i vilken utsträckning dessa insatser används samt om effektiviteten är betydelsefullt för det fortsatta arbetet. Den kunskap som tas fram kan bidra till att fler får rätt insatser, vilket är positivt i det brottsförebyggande arbetet.

9.3.3 Förslaget om en särskild kraftsamling för att förebygga att barn och unga dras in i gängkriminalitet

Förslaget om en särskild kraftsamling för att förebygga att barn och unga dras in i gängkriminalitet syftar till att intensifiera och effektivisera det arbete som bedrivs, framför allt på lokal nivå. Trygghetsberedningens bedömning är att staten genom att ta ett tydligare ansvar för att identifiera åtgärder, stötta det lokala arbetet samt följa upp det arbete som bedrivs utifrån ett långsiktigt och kunskapsbaserat arbetssätt har potential att göra stor skillnad för brottsligheten på sikt.

Inte bara för dem som är närmast berörda av konsekvenserna av gängkriminaliteten, utan för hela samhället.

Förslaget tar i första hand sikte på de 12 kommuner där de särskilt utsatta områdena är belägna. Konsekvenserna för barn som växer upp i miljöer där gängkriminalitetens påverkan är som störst kan bli omfattande. Barn i sådana miljöer kan exponeras för och påverkas av gängkriminaliteten på ett annat sätt än barn som växer upp i andra miljöer. Utvecklingen under senare tid med allvarlig brottslighet kopplad till gängkriminalitet lockar inte bara in allt fler unga i denna brottslighet i dessa områden utan påverkar stora delar av samhället. I förlängningen riskerar förtroendet för samhället att urholkas och tilliten försämras. Den särskilda kraftsamlingen är bl.a. ett sätt att förstärka stödet till kommuner – och i förlängningen till barn, deras föräldrar samt relevanta yrkespersoner utifrån de prioriterade insatsområden som beredningen identifierat. Genom kraftsamlingen kan relevanta yrkesgrupper ges bästa möjliga förutsättningar för arbetet samtidigt som lokalsamhällets samlade kraft kan användas. Denna åtgärd bedöms därför bidra till ett effektivare brottsförebyggande arbete och på sikt förebygga att barn och unga dras in i gängkriminalitet.

9.4 Ekonomiska konsekvenser

9.4.1 Samhällsekonomiska konsekvenser

Brottslighet leder till både sociala och ekonomiska konsekvenser för samhället och dess invånare på flera olika sätt. Det är inte bara de direkt utsatta och deras anhöriga som påverkas utan hela samhället. Inte minst gäller det den otrygghet som brottsligheten leder till. Den allvarliga utvecklingen gällande gängkriminaliteten kan också påverka var människor väljer att bosätta sig, bostadspriser, var företag etablerar sin verksamhet och hur olika investeringsbeslut fattas.

Svenskt näringsliv har under ett antal år kartlagt kostnaderna för företag som drabbas av brott. Enligt den senaste rapporten konstateras att brottslighet utgör ett av de största problemen för svenska företag i dag.³ Utöver brottslighetens direkta kostnader lyfts i rapporten även företagens utgifter för brottsförebyggande åtgärder samt vissa uteblivna intäkter på grund av brott. Enligt rapporten uppskat-

³ Svenskt näringsliv, (2022), *Brottslighetens kostnader 2022*.

tas brottslighetens kostnader för näringslivet till cirka 90 miljarder kronor per år. Utöver detta kommer ytterligare indirekta kostnader.

Ett effektivt brottsförebyggande arbete kan mot denna bakgrund bidra till potentiellt stora kostnadsbesparingar för samhället. Om barn och unga med kända riskfaktorer tidigt får stöd kan risken för en negativ utveckling mot kriminalitet minska. Givet att det är en mindre grupp barn och unga som fortsätter att begå allvarliga brott under livets gång kan mer träffsäkra insatser som sätts in i lägre ålder än vad som sker i dag få stor effekt. Vinsterna med effektiva tidiga insatser som minskar risken för livslång kriminalitet kan därmed innebära stora ekonomiska och sociala besparingar.

Omfattningen av brottslighetens kostnader är emellertid svår att bedöma. Brottsligheten påverkar olika delar av samhället och leder till både direkta och indirekta kostnader. Vissa konsekvenser av brottsligheten såsom lidande för enskilda är också av en sådan karaktär att de inte går att mäta ekonomiskt. Det finns dessutom olika sätt att mäta kostnaderna för brott och det råder oenighet inom forskningen om vilka metoder och beräkningar som bör användas.⁴

Särskilda studier har gjorts av kostnaderna för gängkriminaliteten. Enligt en studie uppskattas samhällskostnaden för en gängkriminell som är brottsaktiv under femton år uppgå till cirka 23 miljoner kronor.⁵ Samhällskostnaderna för ett organiserat kriminellt gäng på femton personer under en tjugoårsperiod beräknas uppgå till runt 500 miljoner kronor.

Enligt en rapport från MUCF om utanförskap och unga konstateras att främjande och förebyggande arbete genom investeringar riktade mot unga som riskerar att hamna i, eller redan befinner sig i, utanförskap kan minska såväl mänskligt lidande som kostnader både för den enskilde och för samhället i stort.⁶ Enligt rapportförfattarna kan de sammantagna samhällskostnaderna för utanförskap bland barn och unga röra sig om flera tiotals miljarder kronor på längre sikt. Sett över livsloppet står kommunen för största delen av kostnaden under uppväxten men rättsväsendets och andra aktörers andel av kostnaden ökar ju äldre personen blir. Författarna menar sammanfattningsvis att kostnaderna för utanförskap bland barn och unga bör ställas i relation

⁴ Brå, (2017), *Kostnader för brott*.

⁵ Lundmark-Nilsson, E. och Nilssons, I. (2021), *Mot alla odds – tillsammans gör vi skillnad i orten*.

⁶ MUCF, (2022), *Utanförskap och unga: En socioekonomisk analys av värdet av främjande öppen fritidsverksamhet för unga*.

till de vinster som arbetet med förebyggande med tidiga insatser kan innebära.

Beräkningar som gjorts av kostnaderna för mäns våld mot kvinnor visar på stora kostnader för samhället och att dessa kan kvarstå under lång tid.⁷ Beräkningarna varierar beroende på vilka faktorer som inkluderas och hur dessa har genomförts. De uppskattningar som har gjorts indikerar att samhällskostnaderna för mäns våld mot kvinnor kan uppgå till belopp i storleksordningen 5–45 miljarder kronor per år.⁸

Trygghetsberedningens förslag kan sammanfattningsvis förväntas leda till stora ekonomiska vinster för samhället som helhet, inte minst för kommunerna. Även för Polismyndigheten och andra delar av rättsväsendet är vinsterna uppenbara om det går att förhindra att fler barn involveras i kriminalitet. Beredningen bedömer dessutom att det behövs mer kunskap om vilka samhällsbesparingar som brottsförebyggande åtgärder och tidiga insatser kan leda till, se avsnitt 8.2.4. Brå betonade 2017 att det vore önskvärt med mer standardiserade och tillförlitliga metoder för att skatta kostnader för brott samt att sådana uppskattningar behövs utifrån svenska förhållanden.⁹ Brå konstaterar att det i Sverige saknas studier med bredare uppskattningar och beräkningar av de sociala kostnaderna, inklusive immateriella kostnader, för brottsligheten totalt eller som redovisar jämförelser mellan olika brottstyper.

9.4.2 Kostnader för staten och förslag till finansiering

Ovan beskrivs Trygghetsberedningens bedömningar och förslag samt vilka vinster förslagen kan medföra på sikt. Inledningsvis belastas emellertid i första hand staten av kostnader för de myndighetsuppdrag och utredningar som föreslås.

⁷ Nationell strategi mot mäns våld mot kvinnor och hedersrelaterat våld och förtryck, SOU 2015:55.

⁸ Att bryta ett våldsamt beteende, SOU 2018:37.

⁹ Brå, (2017), *Kostnader för brott*.

Förslaget om att sprida kunskap om våld i barns och ungas nära relationer

Trygghetsberedningens förslag om att sprida kunskap om våld i barns och ungas nära relationer syftar till att uppmärksamma fler på denna form av våld. För att i högre grad uppmärksamma denna fråga måste kunskap spridas till en bred målgrupp. Det handlar om kunskap om problematiken som sådan men också om hur den som är utsatt, och den som utövar våld, kan få stöd. Det är angeläget att nå ut till målgruppen barn och unga, men även till andra i barnens närhet. Det kan då handla om föräldrar, personal inom socialtjänsten, skolan och hälso- och sjukvården samt civilsamhället. Kostnader för olika former av utåtriktade informationsinsatser bör därför ingå. Informationen som sprids ska i relevanta delar anpassas innehållsmässigt och språkligt för att kunna nå ut. Beredningen menar även att barn och unga ska involveras i framtagandet av informationen.

Kostnaden för uppdraget bedöms uppgå till 5 miljoner kronor, vilket omfattar fyra årsarbetskrafter och cirka 1 miljon kronor i andra kostnader för genomförandet. Beredningen föreslår att uppdraget finansieras genom att medel tilldelas relevant myndighet från utgiftsområde 9, anslag 4:7 Bidrag till utveckling av socialt arbete m.m., ap.5 övriga utvecklingsmedel. Medlen på denna anslagspost disponeras av Kammarkollegiet och kan fördelas efter särskilt beslut av regeringen. Enligt regleringsbrevet för budgetåret 2022 avseende anslag 4:7 Bidrag till utveckling av socialt arbete m.m. uppgick medlen på anslagsposten 5 till totalt drygt 153 miljoner kronor.

Förslaget om att kartlägga insatser till dem som utövar eller utsätts för våld i barns och ungas nära relationer samt att ta fram ett kunskapsunderlag för yrkesverksamma

Trygghetsberedningen lämnar ett förslag om att insatser på området våld i barns och ungas nära relationer ska kartläggas samt att det ska tas fram ett kunskapsunderlag för yrkesverksamma som möter barn och unga. Kostnaderna för uppdraget påverkar Socialstyrelsen. I uppdraget ingår att kartlägga vilka insatser som kommuner och aktörer i civilsamhället erbjuder unga som utsätts för våld i nära relationer. Kartläggningen ska även omfatta de insatser som erbjuds unga våldsutövare. Härutöver ska Socialstyrelsen ta fram ett kunskapsunderlag

för yrkesverksamma i kommuner och regioner. Beredningen bedömer att det bör avsättas minst två årsarbetskrafter för att genomföra uppdraget. Härutöver tillkommer kostnader för andra utredningsåtgärder, t.ex. i samband med utskick av enkäter och särskilda undersökningar eller studier för att bedöma effekten av insatserna. Detta skulle motsvara en kostnad om cirka 5 miljoner kronor.

Socialstyrelsen är en förvaltningsmyndighet med ansvar bl.a. för den verksamhet som rör socialtjänsten. Myndigheten ska enligt sin instruktion ansvara för kunskapsutveckling och kunskapsförmedling inom sitt verksamhetsområde och ge stöd till metodutveckling. Myndigheten bedriver redan en hel del utvecklingsarbete kring frågor som rör mäns våld mot kvinnor och bör kunna dra nytta av den kunskap som redan finns på området. Beredningen bedömer dock att medel bör tillföras myndigheten för att genomföra uppdraget.

Beredningen föreslår att uppdraget finansieras genom att medel tilldelas relevant myndighet från utgiftsområde 9, anslag 4:7 Bidrag till utveckling av socialt arbete m.m., ap.5 övriga utvecklingsmedel. Medlen på denna anslagspost disponeras av Kammarkollegiet och kan fördelas efter särskilt beslut av regeringen. Enligt regleringsbrevet för budgetåret 2022 avseende anslag 4:7 Bidrag till utveckling av socialt arbete m.m. uppgick medlen på anslagsposten 5 till drygt 153 miljoner kronor.

Förslaget om att genomföra en kraftsamling för att förebygga att barn och unga dras in i gängkriminalitet

Trygghetsberedningen föreslår att det ska inrättas en särskild organisation för att genomföra en kraftsamling i syfte att förebygga att barn och unga dras in i gängkriminalitet. Arbetet ska baseras på ett av regeringen beslutat inriktningsdokument som beskriver de insatsområden som är mest angelägna att arbeta med för att uppnå detta mål. Kostnaderna för att genomföra uppdraget påverkar därför i första hand staten genom de medel som krävs för att tillsätta en kommitté med rätt kompetens. Vissa kostnader kan också uppstå för berörda expertmyndigheter.

Kostnaderna för genomförande av uppdraget är svåra att beräkna och är till stor del beroende av vilka behov av åtgärder som kommer att identifieras. Den organisation som föreslås kommer att ha ett brett uppdrag och det kommer att krävas såväl kvalificerad kompetens inom

allmänna områden såsom styrning, utredning och uppföljning som specialistkunskap inom ett antal sakområden. För att hålla nere storleken och säkerställa att bästa tillgängliga kompetens hela tiden används menar beredningen att kansliet bör ha en liten grundbemannning med möjlighet att knyta till sig expertis inom olika områden.

En organisation med ett uppdrag som liknar det som beredningen föreslår är Delegationen för unga och nyanlända till arbete. Det är en kommitté som inrättats i form av en delegation med uppdrag att verka för att arbetsmarknadspolitiska insatser mot ungdomsarbetslöshet får större genomslag på lokal nivå.¹⁰ Delegationen ska främja statlig och kommunal samverkan och utveckling av nya samverkansformer. Det främsta verktyget för att främja samverkan är lokala överenskommelser mellan, i första hand, kommuner och Arbetsförmedlingen. Syftet är att få större genomslag för arbetsmarknadspolitiska insatser mot ungdomsarbetslöshet på lokal nivå. Delegationen fördelar också statsbidrag till kommuner för samverkansinsatser som främjar genomförandet av lokala överenskommelser. Arbetet bedrivs inom ramen för ett kansli med 8–10 personer. Det är i huvudsak seniora handläggare med kompetens från olika verksamhetsområden. Delegationen har en total budget som uppgår till cirka 9 miljoner kronor år 2022.

Beredningen bedömer att en rimlig kostnad för en organisation som ska genomföra den föreslagna kraftsamlingen mot gängkriminalitet i vart fall bör uppgå till 12–14 miljoner kronor per år under den tid som organisationen bedriver sitt arbete. I kostnadsberäkningen ingår cirka tio årsarbetskrafter och cirka 2–4 miljoner kronor för andra omkostnader. I andra omkostnader ingår bl.a. löne- eller konsultkostnader för att tillfälligt anlita expertis med kompetens inom olika relevanta sakområden eller för utvärderingsinsatser. Andra omkostnader avser även t.ex. resor, anordnande av möten, kommunikation m.m., se även avsnitt 8.3.3. Kostnader kan också uppkomma för eventuell administration för hanterandet av statsbidrag och överenskommelse, se närmare nedan. I den mån kommunerna identifierar behov av kunskapsstöd från någon av de expertmyndigheter som berörs kan regeringen komma att behöva fatta särskilda beslut om att tillföra medel. Beredningen bedömer inte att det i nuläget går att göra några beräkningar av detta. Många myndigheter har redan stödjande roller i sina grunduppdrag och har därutöver getts särskilda uppdrag av relevans

¹⁰ Arbetsmarknadsdepartementet, *Större genomslag för arbetsmarknadspolitiska insatser mot ungdomsarbetslöshet på lokal nivå*, dir. 2014:157.

för arbetet med kraftsamlingens insatsområden. I nuläget går inte att bedöma om ytterligare uppdrag kan bli aktuella eller om det finns uppdrag eller åtgärder som kan avvecklas.

Kostnaden för genomförandet av utredningens uppdrag kommer att belasta Regeringskansliet utredningsbudget. Med anledning av frågans angelägenhet menar beredningen att en utredning av detta slag bör kunna prioriteras.

Förslaget om att utreda hur kraftsamlingen kan kompletteras med ett system för lokala överenskommelser och statliga bidrag

För att säkerställa att arbetet med den kraftsamling som Trygghetsberedningen föreslår får en tydlig ram och struktur för genomförandet föreslår beredningen att regeringen ska låta utreda hur kraftsamlingen kan kompletteras med ett system för lokala överenskommelser som tydliggör kommunernas respektive statens åtaganden inom ramen för kraftsamlingen. Det bör även övervägas hur ett system med statsbidrag kan knytas till sådana överenskommelser.

I dag fördelar t.ex. Socialstyrelsen särskilda statsbidrag till kommunerna för insatser i utsatta områden i syfte att minska risken för barn och unga att dras in i eller på andra sätt drabbas av kriminalitet.¹¹ Medlen ska enligt uppdraget fördelas t.o.m. 2023. Det finns även statsbidrag som fördelas i syfte att öka och förtydliga samverkan mellan stat och kommun på olika sätt. Ett exempel på detta är de statsbidrag som fördelas i syfte att främja framtagande och genomförande av lokala överenskommelser inom ramen för arbetet i Delegationen för unga och nyanlända till arbete delegationens.¹²

Kostnaden för genomförandet av uppdraget kommer att belasta Regeringskansliet utredningsbudget. Med anledning av frågans angelägenhet menar Trygghetsberedningen att en utredning av detta slag bör kunna prioriteras.

¹¹ Arbetsmarknadsdepartementet, *Uppdrag om sociala insatser i utsatta områden*, A2020/02651.

¹² Förordning (2015:502) om viss samverkan om unga och nyanlända.

9.4.3 Konsekvenser för kommunerna

En stor del av det brottsförebyggande arbetet bedrivs på lokal nivå, inte minst det som berör barn och unga. För att säkerställa att kommunerna arbetar med dessa frågor på ett effektivt och kunskapsbaserat sätt har regeringen föreslagit att kommunernas ansvar för att arbeta brottsförebyggande ska regleras i en särskild lag.¹³

Förslaget om en kraftsamling för att förebygga att barn och unga dras in i gängkriminalitet innebär att staten tar ett tydligare ansvar för att identifiera prioriterade insatsområden och för att stödja kommunerna i arbetet med dessa. De åtgärder som kraftsamlingen tar sikte på hör framför allt hemma på lokal nivå, nära de barn och unga som löper särskild risk att dras in i gängkriminalitet. I alla de kommuner med områden som polisen identifierat som särskilt utsatta pågår sedan lång tid tillbaka ett aktivt arbete för att hejda gängkriminalitetens utbredning. Genom olika former av statligt stöd till kommunerna bedöms den verksamhet som omfattas av kraftsamlingen kunna bedrivas på ett mer resurseffektivt sätt. Den organisation som föreslås arbeta med genomförandet av kraftsamlingen förväntas underlätta samordningen både inom och mellan de olika verksamhetsområden som insatsområdena täcker. En central uppgift för organisationen är att identifiera glapp, överlappningar eller konflikter i nuvarande uppdrag eller pågående aktiviteter framför allt på nationell och regional nivå, som riskerar att leda till bristande effektivitet i det samlade arbetet. Kraftsamlingen förväntas leda till att arbetet blir mer helhetsinriktat, kunskapsbaserat och långsiktigt, vilket i sig bör bidra till en ökad resurseffektivitet. Konsekvenserna av ett mer samordnat och effektivt arbete bedöms på sikt bidra till stora vinster inte minst för kommunerna. Även ett system med lokala överenskommelser med möjlighet till finansiering genom en mer samlad och långsiktig form för statsbidrag på detta område bedöms bidra till detta.

9.5 Konsekvenser för det kommunala självstyret

Beredningen bedömer inte att något av de förslag som lämnas innebär en begränsning av den kommunala självstyrelsen. Kommunernas grundläggande ansvar att bedriva ett brottsförebyggande arbete ut-

¹³ Justitiedepartementet, *Kommunernas brottsförebyggande arbete*, lagrådsremiss överlämnad den 16 juni 2022.

trycks i den nya lagen om kommunernas ansvar som aviserats. Förslaget om en kraftsamling för att förebygga att barn och unga dras in i gängkriminalitet innebär ingen statlig regelstyrning utan är i första hand att betrakta som ett stöd. Den särskilda organisation som föreslås kan på olika sätt bidra till att kommunerna kan bedriva ett ännu mer effektivt arbete. Kommunerna kan själva välja att ingå i det utvecklingsarbete som föreslås och det finns inte något förslag om tillsyn eller domstolskontroll över den kommunala verksamheten. Förslaget bedöms inte heller påverka medborgarnas möjligheter att utöva inflytande över verksamheten eller den lokala demokratin.

9.6 Konsekvenser för barn och unga

Enligt de direktiv som ligger till grund för Trygghetsberedningens uppdrag ska även redovisas vilka konsekvenser de förslag som lämnas har ur ett barnrättsperspektiv i enlighet med FN:s konvention om barnets rättigheter som är svensk lag sedan den 1 januari 2020. I kapitel 2 beskrivs barns grundläggande rättigheter i barnkonventionen. Alla barn och unga har rätt till en trygg uppväxt fri från våld och andra former av utnyttjande.

Beredningen har i sitt arbete genomgående haft barns bästa som utgångspunkt och vinnlagt sig om att uppmärksamma barn och ungas egna upplevelser av att växa upp med våld och otrygghet. Möten har bl.a. hållits med representanter från civilsamhället som arbetar för att lyfta såväl flickor som pojkars perspektiv i det brottsförebyggande arbetet.

Många barn utsätts för eller är delaktiga i brott och skolan är den vanligaste brottsplatsen.¹⁴ Konsekvenserna av att utsättas för våld eller hot om våld kan vara stora och påverka både barn och deras föräldrar under lång tid. Det kan handla om ökad psykisk ohälsa och olika typer av fysiska men. Också för de unga som utför brotten uppstår negativa konsekvenser – att tidigt involveras i kriminalitet kan medföra flera ogynnsamma följder för framtiden. Bland annat kan inträdet till studier och arbetsliv försvåras för den som dömts för brott. I värsta fall kan kopplingar till ett kriminellt nätverk medföra att liv, hälsa och trygghet äventyras för den unge.

¹⁴ Brå, (2020), *Skolundersökningen om brott 2019*.

Flickor och pojkars utsätts för brott i ungefär lika stor utsträckning, men strukturen skiljer sig åt. Även oro för brott kan få stora konsekvenser för barn och unga. Det kan handla om att barn håller sig borta från skolan, undviker att gå ut kvällstid eller undviker specifika personer eller platser.

Av beredningens arbete framgår att en högre andel av flickor och unga kvinnor är utsatta för bl.a. sexualbrott, sexuella trakasserier och psykiskt våld via digitala medier jämfört med andelen utsatta bland pojkar och unga män. Även när det gäller upprepad utsatthet är detta mer vanligt bland flickor och unga kvinnor jämfört med bland pojkar och unga män. Trygghetsberedningens förslag tar bl.a. sikte på att fler ska uppmärksammas på våld i barns och ungas nära relationer och att fler ska nås av det stöd som finns. Förslagen innebär även att en kartläggning ska göras gällande vilka insatser som i dag ges samt att yrkesverksamma i kommuner och regioner ges ett kunskapsstöd om våld i barns och ungas nära relationer. Förslagen kan på så vis förväntas öka antalet barn och unga som erbjuds och får stöd vid utsatthet för våld och brott samt gällande de unga som utövar våld i en nära relation. Vidare förväntas stödet bli mer effektivt och riktat till målgruppen givet beredningens förslag om att ta fram ett kunskapsstöd till yrkesverksamma i frågor som rör våld i barns och ungas nära relationer. Mot bakgrund av detta är det rimligt att anta att förutsättningarna för barn och unga att leva ett liv fritt från våld ökar.

Barn som växer upp i områden med mycket våld i sin närmiljö riskerar att drabbas extra hårt, se avsnitt 3.1.2. Barnen beskriver själva en stor otrygghet och bristande tilltro till samhället.¹⁵ Barnen uppger att de kan sakna ett erkännande från samhället om de problem som finns i förorten samt menar att barn och unga i högre utsträckning bör involveras i arbetet. Den otrygghet de känner beskrivs som kopplad till våld och kriminalitet i området de bor i. De beskriver också våld, stök och otrygghet i både förskola och skola. Barn och unga som växer upp i denna miljö med många riskfaktorer upplever utanförskap och bristande tilltro till vuxenvärlden och till framtiden. Barns rädsla för att utsättas för brott påverkar deras vardag och deras trygghet negativt. Dessa barn har också större risk att involveras i kriminalitet. Dessutom kan förekomsten av brottslighet och otrygghet i närområdet bidra till en ovilja att vilja vittna. Mot bakgrund av dessa

¹⁵ Barnombudsmannen, (2018), *Utanförskap, våld och kärlek till orten, Barns röster om att växa upp i utsatta kommuner och förorter*.

omständigheter bedömer Trygghetsberedningen att förslaget om en kraftsamling med fokus på utsatta områden för att förebygga att barn och unga involveras i gängkriminalitet är särskilt angeläget. Den särskilda kraftsamlingen, och de framtida åtgärder inom de insatsområden som beredningen identifierar inom ramen för detta förslag, bedöms öka förutsättningarna för att fler barn och unga ska kunna växa upp i trygga miljöer, främst i särskilt utsatta områdena.

Det kan konstateras att åtgärder som bidrar till att minska brottsligheten och otryggheten bland barn och unga är positiva ur ett barnrättsperspektiv. Beredningen konstaterar att det finns ett stort behov av att tydliggöra barns behov och rättigheter i det brottsförebyggande arbetet. Sedan den 1 januari 2020 gäller barnkonventionen som svensk lag och alla som tillämpar bestämmelser i svenska lagar ska tolka dessa i förhållande till barnkonventionen. Staten, regionerna och kommunerna ska säkerställa de rättigheter barnet har enligt konventionen. Även privata aktörer som utför tjänster åt staten som berör barn är skyldiga att följa konventionen.

9.7 Konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män

Regeringen har slagit fast att ett jämställdhetsperspektiv ska beaktas inom alla politik- och sakområden. Detta åtagande gäller även på internationell nivå. Av regeringens sjätte jämställdhetspolitiska delmål framgår att mäns våld mot kvinnor ska upphöra och att kvinnor och män, flickor och pojkar, ska ha samma rätt och möjlighet till kroppslig identitet. I regeringens nationella strategi för åren 2017–2026 och det åtgärdsprogram som gäller för åren 2021–2023, lyfts vikten av ett förebyggande arbete för att uppnå detta mål.

När det gäller brottslighet finns det stora skillnader mellan kvinnor och män, både avseende omfattning och karaktär. Män begår brott oftare än kvinnor och kvinnor känner i högre grad oro för att utsättas för brott än vad män gör. De flesta barn som begår brott gör det endast vid något enstaka tillfälle. Den mindre grupp som fortsätter att begå brott består främst av pojkar och unga män. Även om kunskapen om våld i barns och ungas nära relationer behöver utvecklas kan det konstateras att pojkar och unga män är överrepresenterade som våldsutövare när det gäller våld i nära relationer. Det gäller även

den brottslighet som är kopplad till gängkriminalitet. I betänkandet beskrivs samtidigt en utveckling de senaste åren där flickor och unga kvinnor i allt högre utsträckning är delaktiga i gängkriminalitet. Det är därför angeläget att löpande integrera ett jämställdhetsperspektiv i det brottsförebyggande arbetet på de områden som behandlas i detta betänkande.

Destruktiva maskulinitetsnormer spelar en central roll för hur såväl våld i nära relationer som gängkriminalitet upprätthålls. Uppkomsten av destruktiva maskulinitetsnormer motverkas bäst genom tidiga insatser riktade till både pojkar och flickor, vilket beredningen tagit fasta på i sina förslag. De förslag som lämnas för att stärka arbetet med att förebygga våld i barn och ungas nära relationer syftar till att åstadkomma förbättrad kunskap och en bättre bild av vilka stödinsatser som ges till barn och unga på detta område. Förslagen bedöms ha positiva konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män och kan förväntas bidra till det jämställdhetspolitiska målet att kvinnor och män ska ha samma makt att forma samhället och sina egna liv där ett av delmålen är att mäns våld mot kvinnor ska upphöra. Detsamma gäller förslaget om en kraftsamling för att förebygga att barn och unga involveras i gängkriminalitet där arbete mot destruktiva maskulinitetsnormer ingår som ett av kraftsamlingens prioriterade insatsområden.

9.8 Övriga konsekvenser

Utöver de konsekvenser som redovisats tidigare i detta kapitel ska också redovisas om förslagen i ett betänkande har betydelse för möjligheten att nå de integrationspolitiska målen, sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet eller för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags.

När det gäller möjligheten att nå de integrationspolitiska målen vill beredningen lyfta fram följande. Regeringens mål för integrationspolitiken är att lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter ska gälla för alla oavsett etnisk och kulturell bakgrund. Integration och segregation är företeelser som i flera avseenden är kopplade till varandra. Regeringens mål för arbetet mot segregation handlar om minskad segregation, jämlika och jämställda uppväxt- och levnadsvillkor samt

goda livschanser för alla. I regeringens långsiktiga strategi och handlingsplan för att minska och motverka segregation finns ett särskilt delmål avseende brottsligheten.

Det brottsförebyggande arbetet handlar både om att eliminera riskfaktorer som ökar sannolikheten eller risken för att hamna i kriminalitet, och att främja så kallade skyddsfaktorer som mildrar riskerna. Ett sådant arbete kan exempelvis innebära att arbeta mot segregation, arbetslöshet och utanförskap. Detta är särskilt angeläget i de socialt utsatta områden där en stor del av den grova våldsbrottsligheten kopplad till gängkriminalitet har sin grund. I dessa områden är den etniska och kulturella bakgrunden väldigt varierad och många har utländsk bakgrund. Den brottslighet som begås inom ramen för gängkriminalitet får stor påverkan för de människor som bor i de utsatta områdena. Dödligt våld vid konflikter i den kriminella miljön är vanligare i socialt utsatta områden. I förhållande till befolkningens mängd sker i de områden som Polismyndigheten benämner som utsatta omkring 3,5 gånger mer dödligt våld jämfört med i övriga landet.¹⁶ De barn och unga som växer upp i dessa miljöer beskriver själva en stor utsatthet, otrygghet och bristande tilltro till samhället på grund av våldet. Dessa barn har inte samma uppväxt- och levnadsvillkor och goda livschanser som andra barn. De förslag som beredningen lämnar bedöms därför, framför allt på sikt, bidra till att uppnå det integrationspolitiska målet.

När det gäller konsekvenser för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, konsekvenser för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags hänvisas till avsnittet om samhällsekonomiska konsekvenser ovan. Förslagen bedöms inte ha betydelse för Sveriges internationella åtaganden om mänskliga rättigheter eller påverka Sveriges åtaganden till följd av medlemskapet i Europeiska unionen.

¹⁶ Brå, (2019), *Dödligt våld i Sverige 1990–2017 – Omfattning, utveckling och karaktär*.

Kommittédirektiv 2020:32

En parlamentarisk trygghetsberedning

Beslut vid regeringssammanträde den 26 mars 2020

Sammanfattning

En parlamentariskt sammansatt kommitté i form av en trygghetsberedning ska, biträdd av sakkunniga och experter, bistå regeringen med underlag till utformningen av en kunskapsbaserad och brett förankrad kriminalpolitik som ska bidra till att uppfylla de kriminalpolitiska målen att minska brottsligheten och öka människors trygghet.

Kommittén ska bl.a.

- identifiera de viktigaste kriminalpolitiska utmaningarna som samhället står inför nu och under de närmaste åren,
- analysera och bedöma vilken förmåga som finns hos rättsväsendet och andra berörda aktörer för att möta dessa utmaningar på såväl det brottsförebyggande som brottsbekämpande området,
- bedöma i vilken grad det finns förmåga hos berörda aktörer i samhället att ge relevant stöd och skydd för brottsutsatta,
- överväga på vilket sätt forskning och innovation i högre grad kan knytas till det praktiska arbetet med att förebygga och utreda brott, och
- genomföra en genomlysning av hur ett modernt straffsystem bör vara utformat för att kunna bidra till de kriminalpolitiska målen.

Kommittén ska slutredovisa sitt arbete senast den 31 oktober 2024. En första delredovisning ska lämnas senast den 1 mars 2021. Därefter ska årliga delredovisningar lämnas den 31 oktober 2021–2023.

Behovet av en kommitté för utveckling av en kunskapsbaserad och långsiktig kriminalpolitik

I Sverige ska alla vara trygga, oavsett var man bor eller vem man är. Arbetet för att motverka brottsligheten måste bedrivas på bred front av många aktörer. Det måste vara fokus både på att utreda och lagföra de brott som begås och på att förebygga brottslig verksamhet, dels med sociala åtgärder riktade mot individer, dels med s.k. situationella åtgärder som riktas mot platser eller situationer där risken för brott är hög. I det förebyggande arbetet ingår även åtgärder för att minska risken för återfall i brott. De brottsutsattas situation måste också uppmärksammas, särskilt barns och ungas, liksom de skillnader som finns mellan olika grupper avseende utsatthet och otrygghet. Skillnader kan finnas exempelvis mellan kvinnor och män, mellan människor med olika bostadsort eller socioekonomisk situation. Mot bakgrund av de senaste årens utveckling är det även angeläget att intensifiera arbetet mot det grova våldet och mot att unga människor dras in i kriminella gäng- och nätverksmiljöer. I det reformprogram mot gängkriminalitet och annan grov brottslighet som regeringen presenterade den 21 september 2019 finns 34 åtgärder som på olika sätt riktas mot dessa problem. Inrättandet av en trygghetsberedning är en av dessa åtgärder.

Såväl den nuvarande regeringen som tidigare regeringar har de senaste decennierna genomfört stora satsningar på rättsväsendet, men även på det brottsförebyggande arbete som ligger utanför rättskedjan. Antalet polisanställda ökar, rättsväsendet har getts fler och effektivare verktyg och en mängd straffrättsliga reformer har genomförts. I mars 2017 presenterades ett brottsförebyggande program – Tillsammans mot brott (skr. 2016/17:126). I programmet finns ett antal målsättningar som berör dels organisation och struktur av det brottsförebyggande arbetet, dels mer specifika sociala och situationella åtgärder som kan vidtas inom många olika områden för att motverka brott. Vidare har regeringen förstärkt Brottsförebyggande rådets stödjande roll gentemot andra aktörer samt inrättat regionala samordnare för brottsförebyggande arbete vid länsstyrelserna. Ett

nationellt centrum mot våldsbejakande extremism har också inrättats vid Brottsförebyggande rådet.

Det finns dock behov av ytterligare insatser de närmaste åren både inom och utanför rättsväsendet för att minska brottsligheten och öka människors trygghet. För att åstadkomma detta behöver de kriminalpolitiska insatserna bli bredare och kunna omfatta fler samhällssektorer än rättsväsendet. De behöver också bli mer kunskapsbaserade och i högre grad långsiktigt förankrade över partigränserna. Det är av stor vikt att åtgärder mot kriminalitet är evidensbaserade och grundade i analyser av problemens orsaker och vilka åtgärder som är samhällsekonomiskt mest effektiva. Det gäller både åtgärder för att lagföra eller förhindra brott här och nu, och för att motverka brottens uppkomst och därmed bekämpa brottsligheten även på längre sikt.

Uppdraget att identifiera och analysera kriminalpolitiska utmaningar i dag och i framtiden

De senaste årens samhällsutveckling i Sverige och omvärlden har medfört en lång rad krävande utmaningar inom det brottsförebyggande och brottsbekämpande arbetet. Samhället präglas av en ökad globalisering och en allt mer omfattande digitalisering. Det kan leda till nya sårbarheter i samhället som snabbt utnyttjas av kriminella. På flera andra områden i samhället växer det fram olika former av brottslighet som medför att samhällets motåtgärder ständigt behöver utvecklas. Exempelvis har systematiska och organiserade brott mot välfärdsystemen ökat de senaste åren, liksom narkotikabrott, bedrägeribrott och internetrelaterad brottslighet. Brottsligheten är inte sällan gränsöverskridande. Omvärldsbevakningen måste därför utvecklas för att proaktiva åtgärder ska kunna vidtas.

Den upplevda otryggheten har ökat och är särskilt utbredd bland kvinnor, och bland personer som bor i socialt utsatta områden i storstadsregionerna. I dessa områden, huvudsakligen men inte enbart koncentrerade till storstadsregionerna, påverkar också skjutningar, kriminella nätverk, tendenser till parallella samhällsstrukturer och hedersnormer livsvillkoren för många människor, inte minst för barn och unga. Den sammansatta problematik som präglar dessa områden kan även utgöra en grogrund för våldsbejakande extremism.

Trots detta är Sverige ett land med jämförelsevis låga nivåer av brottslighet. Vissa brottstyper visar nedåtgående trender, samtidigt

som förtroendet för rättsväsendet, inte minst för Polismyndigheten, ökar. Men kriminalpolitiken måste kunna möta inte bara dagens situation utan även ha en beredskap för kommande utmaningar. Allmänhetens förtroende för rättsväsendet och andra samhällsfunktioner måste upprätthållas. Det finns mot den bakgrunden skäl att analysera vilka som är de största problemen och utmaningarna inom det kriminalpolitiska området i dagsläget, men också göra en bedömning av vilka utmaningar som kan finnas i framtiden och var dessa kan finnas, givet förändringar i samhället i stort. Det gäller inte minst den samhällspåverkan som det nya coronaviruset kan komma att få.

Kommittén ska därför i ett första steg

- analysera och beskriva de viktigaste utmaningarna som bör hanteras inom kriminalpolitiken på såväl kort som lång sikt samt beskriva vilka aktörer som berörs, inom och utanför rättsväsendet, och
- utifrån bland annat tillgänglig forskning på området, omvärldsbevakning och information om utvecklingen i relevanta länder redovisa en översiktlig bedömning av kriminalitetens utveckling inom några års sikt och vilka krav denna utveckling ställer på rättsväsendet, givet de förändringar i omvärlden som kan förutspås.

Kommittén ska redovisa denna del av uppdraget senast den 1 mars 2021.

Uppdraget att bedöma samhällets förmåga att möta de kriminalpolitiska utmaningarna

Rättsväsendet behöver gå i takt med samhällsutvecklingen

En stor expansion har skett av rättsväsendet de senaste decennierna. Sammantaget har rättsväsendets anslag, inklusive pris- och löneomräkning ökat med 45 procent, från 35,9 miljarder kronor till 52 miljarder kronor, sedan 2010. Rättsväsendet genomgår en omfattande digitalisering med syfte att effektivisera ärendeflödet mellan rättskedjans myndigheter. Avsikterna med dessa reformer är bl.a. ökad effektivitet genom bättre samordning, ökad rättssäkerhet genom större likformighet och ett bättre samhällsekonomiskt resursutnyttjande.

Det här reformarbetet fortsätter, bl.a. i form av den satsning på 10 000 fler polisanställda till 2024 som nu genomförs. En lång rad kommande reformer återfinns också i regeringens 34-punktsprogram mot gängkriminalitet som syftar till att utveckla rättsväsendets och övriga samhällets förmåga att motverka brottslighet.

Rättsväsendet måste ha en god förmåga att hantera de uppgifter som åläggs myndigheterna. Det handlar bl.a. om vilka verktyg – rättsliga och tekniska – som kan komma att behövas för att lösa uppgifterna nu och i framtiden. Även rättsväsendets kompetensförsörjning på lång sikt måste säkerställas för att möta morgondagens krav. Det måste också finnas ett tydligt rättskedjerspektiv, en god förmåga att samverka med andra relevanta aktörer utanför rättskedjan liksom förmåga till anpassning efter förändringar i omvärlden.

Samhällets förmåga att förebygga brott

Brottsligheten kan inte enbart hanteras genom att rättsväsendets förmåga att utreda och lagföra brott ökar. Brott måste också förebyggas.

Det finns många och ofta komplexa orsaker till att en människa börjar att begå brott. Brister i uppväxtmiljön, psykisk sjukdom, missbruk, arbetslöshet eller annan ekonomisk otrygghet kan på olika sätt vara bidragande faktorer. Det är också ett faktum att betydligt fler män än kvinnor begår brott. Många brottsförebyggande insatser riktar sig mot individer och mot olika sociala faktorer, främst under uppväxten. Men brott kan begås av flera olika anledningar där det många gånger handlar om tillfälliga omständigheter eller situationer där inte bristande uppväxtförhållanden är orsaken. Det finns därför skäl att även utveckla det s.k. situationella brottsförebyggande arbetet som riktas mot tillfället, platsen eller sammanhanget där brottet begås, liksom mot brottsobjektet. Det kan handla om att genom kontroll eller övervakning på en plats eller vid ett objekt öka risken för upptäckt eller att minska brottsobjektets tillgänglighet.

Brottsförebyggande arbete behöver således ha en helhetssyn som även inkluderar aktörer utanför rättsväsendet, både offentliga och privata, som kan bidra till att förhindra att brott begås. För en del av dessa är det brottsförebyggande arbetet en integrerad del av kärnverksamheten. Andra aktörer bedriver verksamhet med andra huvudsyften men bidrar ändå aktivt i det brottsförebyggande arbetet.

Regeringens målsättning är att skapa förutsättningar för ett strukturerat och långsiktigt brottsförebyggande arbete i hela samhället. Det är därför av stor betydelse att det finns en medvetenhet och kunskap hos alla berörda samhällsaktörer om hur brott kan förebyggas.

Kommittén ska därför

- göra en översyn och lämna en bedömning av rättsväsendets samlade förmåga att förebygga och utreda brott, liksom att öka människors trygghet,
- bedöma om denna förmåga svarar mot de kriminalpolitiska utmaningar och behov på kort och lång sikt som kommittén har identifierat utifrån krav på effektivitet, rättssäkerhet och samhälls-ekonomiskt effektivt resursutnyttjande,
- bedöma vilka samhällsaktörer utanför rättsväsendet som har förutsättningar att bidra till att samhällets förmåga att förebygga brott ökar, och
- lämna förslag på hur brottsförebyggande insatser kan integreras i verksamheten hos dessa aktörer.

Regeringen har i det brottsförebyggande programmet Tillsammans mot brott beskrivit hur ett brett brottsförebyggande arbete bör bedrivas. De målsättningar för arbetet som regeringen presenterar i programmet bör vara en utgångspunkt för kommitténs överväganden. Kommittén bör även beakta de förslag till insatser av framför allt socialpreventiv karaktär som presenterades i rapporten Tillsammans mot brott – prioriterade områden (Ju2017:L). Förslag till nya åtgärder bör grundas på en analys över vilka insatser som hittills har fungerat och gett effekt.

Ett integrerat brottsofferperspektiv

Människor som drabbas av brott ska få ett stöd som är rättssäkert och av hög kvalitet. Personer som anmält att de blivit utsatta för brott ska få ett gott bemötande och adekvat information om hur rättsprocessen går till, om möjligheterna att få stöd och hjälp samt om vad som sker i det enskilda ärendet. De som drabbas av brott ska känna förtroende för rättsväsendet, våga anmäla brott och kunna medverka i utredningar.

Parallellt med kriminalitetens utveckling de närmaste åren löper även dess konsekvenser i termer av vem som kan blir utsatt för brott och på vilket sätt. Det finns redan i dag exempelvis tendenser till att vittnen och brottsutsatta skräms till tystnad. En allt grövre kriminalitet med ett stort hot- och våldskapital kräver en högre grad av stöd och adekvat hjälp för den som blivit utsatt för brott.

Vissa personer är mer utsatta för brott än andra. Det gäller inte minst människor i socialt utsatta områden. I dag drabbas fem procent av befolkningen av hälften av alla brott som begås i Sverige. Den som en gång varit utsatt för brott löper alltså högre risk att utsättas igen, t.ex. vid egendomsbrott, butiksrån, våldsbrott i nära relation och hedersrelaterat våld och förtryck. Ökad kunskap om upprepad utsatthet och tidiga insatser till stöd och skydd för den brottsutsatte minskar risken att han eller hon utsätts igen. Det är därför angeläget att kommittén genomgående anlägger ett tydligt brottsofferperspektiv i sina analyser av utmaningarna för kriminalpolitiken framöver och i arbetet med att identifiera behov av åtgärder.

Kommittén ska därför

- utifrån kommitténs bedömning av kriminalitetens utveckling i den första delen av uppdraget analysera vilka konsekvenser utvecklingen kan få vad gäller vem som blir utsatt för brott, var och på vilket sätt, och
- bedöma i vilken grad det finns förmåga hos berörda aktörer i samhället att ge relevant stöd och skydd.

Forskning och innovation i det brottsförebyggande och brottsbekämpande arbetet

För att nå framgång i det brottsförebyggande och brottsbekämpande arbetet är det avgörande att de åtgärder som vidtas bygger på bästa tillgängliga kunskap om vilka metoder som fungerar eller inte. Det kräver långsiktig och evidensbaserad kunskapsutveckling där inte minst digitaliseringens möjligheter bör tillvaratas. Det är också viktigt att i utvecklingen av kunskap på området beakta enskildas erfarenheter och åsikter. För att stärka förutsättningarna att långsiktigt möta samhällsutmaningarna med brottslighet och otrygghet behöver forskningen inom det kriminalpolitiska området utvecklas och hållas samman. Det behöver också finnas förutsättningar för långsiktig kun-

skapsuppbyggnad för att säkerställa att satsningar på rättsväsendet och på det brottsförebyggande arbetet leder till ökad trygghet och minskad brottslighet.

Kommittén ska därför

- identifiera viktigare kunskapsluckor som kan finnas inom det kriminalpolitiska området och som kan kräva ytterligare kunskapsuppbyggnad, och
- lämna förslag på hur forskning och innovation kan knytas närmare till det praktiska arbetet med att förebygga och utreda brott.

Uppdraget att lämna förslag till en inriktning för en modern sammanhållen straffrätt

Straffsystemets övergripande principer

Kriminalpolitiken har som främsta syfte att förebygga brott. Straffsystemet, inbegripet påföljdssystemet, har en central roll i det sammanhanget. Straff och andra påföljder syftar till att på olika sätt motverka brottslighet i samhället. Av stor betydelse är också förverkande av egendom och andra rättsverkningar som beslutas med anledning av brott.

Kriminalisering innebär att ett visst beteende beläggs med straff. Straff är statens yttersta maktmedel mot dess medborgare. Redan av det skälet måste kriminalisering användas med viss återhållsamhet. Straffet är repressivt men verkställigheten kan innebära kontroll och påverkan för att förebygga återfall i brott. Straffet kan också fungera som upprättelse för brottsoffret, särskilt vid allvarigare brott mot person. Det kan också innebära att den dömda under viss tid förhindras att begå nya brott.

Påföljdssystemet utgör en central del av straffsystemet. Påföljdssystemet måste innebära snabba, tydliga och konsekventa reaktioner på brott. Inte minst är detta viktigt med hänsyn till brottsoffrens situation. Systemet måste vidare tillgodose grundläggande principer om rättssäkerhet, opartiskhet och likhet inför lagen. Avgörande är också att myndigheternas ingripanden inte framstår som grymma eller nedbrytande. Systemet måste därför även präglas av humanitet och respekt för individen.

Den grundläggande utgångspunkten för påföljdsbestämningen är brottslighetens svårhet. Ju allvarligare brottsligheten är, desto strängare straffrättsligt ingripande bör följa och lika allvarliga brott ska bestraffas lika strängt. Påföljdssystemet bygger alltså på krav på proportionalitet och likabehandling. Det utesluter dock inte att hänsyn även kan tas till den dömdes personliga förhållanden, inte minst vid verkställigheten av en påföljd. Det finns också ett intresse av att påföljdssystemet tillgodoser samhällsskyddet. Vid grova brott eller vid återfall i brott måste samhället kunna reagera med stränga sanktioner. Människor har rätt till skydd mot sådan brottslighet.

Det finns vidare ett starkt samhälleligt intresse av att på ett effektivt sätt förhindra återfall i brott. Redan en liten minskning av återfall i brott har betydelse när det gäller att minska de effekter i form av mänskligt lidande och andra olägenheter som brott leder till. Åtgärder som reducerar återfall i brott har vidare en positiv effekt när det gäller samhällets kostnader. Arbetet med att förebygga återfall utgör därför en viktig del av verkställigheten av påföljder.

Inriktningen för en modern sammanhållen straffrätt

Regeringen har de senaste åren hållit en hög reformtakt på straffrättens område. I det sammanhanget kan framhållas bl.a. förbättringen av de straffrättsliga verktygen mot organiserad brottslighet (prop. 2015/16:113), reformen av regleringen om ny påföljdsbestämning efter tidigare dom (prop. 2015/16:151), skärpningen av straffskalorna för vissa allvarliga våldsbrott (prop. 2016/17:108), moderniseringen och förstärkningen av det straffrättsliga skyddet för den personliga integriteten (prop. 2016/17:222) och införandet av en ny sexualbrottslagstiftning byggd på frivillighet (prop. 2017/18:177). Ytterligare åtgärder pågår för att förändra och anpassa straffrätten så att den utgör ett effektivt instrument att möta vår tids utmaningar, inte minst till följd av överenskommelser som baseras på januariavtalet och regeringens 34-punktsprogram mot gängkriminalitet.

De förändringar som gjorts och planeras har sin grund i behovet av att anpassa lagstiftningen till situationen och förhållandena i dagens samhälle och för att säkerställa att straffen fullt ut kan bestämmas i enlighet med brottens allvar. Samtidigt som de förändringar som genomförts i strafflagstiftningen svarat upp mot angelägna samhälls-

problem finns det behov av att göra en mer genomgripande och heltäckande bedömning av vilka straffrättsliga åtgärder som är mest lämpade och effektiva för att möta dagens och framtidens problem-bild när det gäller brottsligheten och dess utveckling. Det finns därför anledning att utifrån dagens förhållanden och med en bedömning av brottslighetens utveckling, identifiera och peka ut vilka straffrättsliga åtgärder som är mest angelägna för att uppnå en minskad brottslighet inom ramen för ett straffsystem som vilar på principerna om proportionalitet och likabehandling. Ett sådant arbete bör ske med beaktande av relevant forskning bl.a. på det kriminologiska området och efter en inventering av åtgärder som har visat sig vara verkningsfulla för att minska brottsligheten. Det finns även anledning att överväga vilka konsekvenser som reformerna av enskilda delar av straffsystemet har medfört för systemet som helhet och hur de skilda delarna av systemet, som kriminalisering, påföljdsbestämning och reglerna för verkställighet, bör komplettera varandra för att bäst nå de kriminalpolitiska målen att minska brottsligheten och öka människors trygghet. Det finns även anledning att överväga vilket genomslag behovet av samhällsskydd bör ges i lagstiftningen, antingen som en integrerad del av straffsystemet eller utanför detta.

Inom ramen för en översyn måste det även beaktas att det ökande internationella samarbetet, inte minst inom EU, också medför att straffsystemet i allt större utsträckning påverkas av internationella åtaganden och av systemen i andra länder.

Kommittén ska därför

- bedöma vilka åtgärder som, inom ramen för ett straffsystem som grundas på principerna om proportionalitet och likabehandling, är mest angelägna för att utveckla ett modernt och sammanhållet straffsystem som kan bidra till att uppnå de kriminalpolitiska målen att minska brottsligheten och öka människors trygghet, och
- överväga om kraven på proportionalitet och likabehandling är tillgodosedda i strafflagstiftningen.

Konsekvensbeskrivningar

Kommittén ska utifrån de förslag som presenteras redovisa de konsekvenser och kostnader som uppstår för enskilda, företag, kommuner och staten. Om förslaget innebär ökade kostnader eller minskade

intäkter för staten ska förslag till finansiering lämnas. I 14 kap. 3 § regeringsformen anges att en inskränkning av den kommunala självstyrelsen inte bör gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålen. Det innebär att en proportionalitetsprövning ska göras under lagstiftningsprocessen. Om något av förslagen i kommitténs betänkanden påverkar den kommunala självstyrelsen ska därför, utöver dess konsekvenser, också de särskilda avvägningar som lett fram till förslagen särskilt redovisas.

Utredaren ska genomgående ha ett jämställdhetsperspektiv i den analys som görs. Vidare ska all statistik som utredaren redovisar vara köns- och åldersuppdelad. Om förslagen inte bedöms ha betydelse för jämställdheten mellan kvinnor och män enligt 15 § kommittéförordningen (1998:1474), ska detta motiveras. Utredaren ska redovisa om förslagen i betänkandet har betydelse för Sveriges internationella åtaganden om mänskliga rättigheter. Utredaren ska därtill redovisa vilka konsekvenser som de förslag som lämnas har ur ett barnrättsperspektiv i enlighet med FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen) som är svensk lag sedan den 1 januari 2020.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Kommittén ska i sitt arbete samråda med de berörda myndigheter, organisationer, företag och pågående utredningar som har relevans för kommitténs uppdrag, samt följa det arbete som pågår inom Regeringskansliet på detta område.

Där det bedöms relevant ska kommittén göra internationella utblickar och jämförelser med övriga Norden och jämförbara länder inom EU.

Det ligger inte i kommitténs uppdrag att lämna förslag till den årliga budgetprocessen.

Kommittén ska särskilt samråda med utredningen om kommunernas ansvar för brottsförebyggande arbete (dir. 2019:94).

Kommittén ska regelbundet informera Justitiedepartementet om sitt arbete.

Uppdraget ska slutredovisas senast den 31 oktober 2024. En första delredovisning ska lämnas senast den 1 mars 2021. Därefter ska årliga delredovisningar lämnas den 31 oktober fram till slutredovisning.

(Justitiedepartementet)

Kommittédirektiv 2021:8

Tilläggsdirektiv till Trygghetsberedningen (Ju 2020:09)

Beslut vid regeringssammanträde den 4 februari 2021

Ändrad tidpunkt för delredovisning

Regeringen beslutade den 26 mars 2020 om kommittédirektiv till en parlamentarisk sammansatt kommitté i form av en trygghetsberedning (dir 2020:32). Trygghetsberedningen ska bistå regeringen med underlag till utformningen av en kunskapsbaserad och brett förankrad kriminalpolitik som ska bidra till att uppfylla de kriminalpolitiska målen att minska brottsligheten och öka människors trygghet. Enligt kommittédirektiven ska kommitténs arbete presenteras i en delredovisning den 1 mars 2021 och därefter i delredovisningar senast den 31 oktober varje år fram till slutredovisning senast den 31 oktober 2024.

Uppdraget ändras på så sätt att delredovisningen den 1 mars 2021 ska ske tillsammans med delredovisningen den 31 oktober 2021.

(Justitiedepartementet)

Kommittédirektiv 2021:62

Tilläggsdirektiv till Trygghetsberedningen (Ju 2020:09)

Beslut vid regeringssammanträde den 26 augusti 2021

Ändring i uppdraget

Regeringen beslutade den 26 mars 2020 kommittédirektiv om en parlamentarisk trygghetsberedning (dir. 2020:32). Regeringen beslutade den 4 februari 2021 att ändra uppdraget på så sätt att delredovisningen som skulle ha skett den 1 mars 2021 ska ske tillsammans med delredovisningen den 31 oktober 2021 (dir. 2021:8). Trygghetsberedningen har därefter lämnat in en begäran om att ändra direktiven för utredningens uppdrag (Ju2021/01954).

Uppdraget ändras på så sätt att kommitténs uppdrag att bedöma samhällets förmåga att möta de kriminalpolitiska utmaningarna även ska omfatta övergripande frågor om kompetensbehov hos Polismyndigheten och andra brottsbekämpande myndigheter. Uppdraget ändras vidare på så sätt att uppdraget att genomföra en genomlysning av hur ett modernt straffsystem bör vara utformat för att kunna bidra till de kriminalpolitiska målen utgår.

Utredningstiden ligger fast. Uppdraget ska alltså slutredovisas senast den 31 oktober 2024. Årliga delredovisningar lämnas den 31 oktober 2021–2023.

Uppdraget att bedöma samhällets förmåga att möta de kriminalpolitiska utmaningarna

Utredningen har sedan tidigare uppdraget att analysera och bedöma vilken förmåga som finns hos rättsväsendet och andra berörda aktörer för att möta de viktigaste kriminalpolitiska utmaningarna på såväl det brottsförebyggande som brottsbekämpande området. Förändringar i framtiden och omvärldens påverkan kan komma att ställa nya krav på framtidens poliser. I Trygghetsberedningens arbete hittills har det blivit tydligt att det finns förutsättningar att i större utsträckning än vad som framgår av direktiven ägna kommitténs arbete åt att utreda frågor om polisens och andra brottsbekämpande myndigheters kompetensförsörjning.

Utredaren ska därför

- med utgångspunkt i vad utredaren bedömer vara de största kriminalpolitiska utmaningarna analysera övergripande kompetensbehov, kunskaper och färdigheter för att Polismyndigheten och andra brottsbekämpande myndigheter ska kunna möta dessa utmaningar på ett ändamålsenligt sätt.

Uppdraget att lämna förslag till en inriktning för en modern sammanhållen straffrätt utgår

För att ge kommittén bättre förutsättningar att under utredningstiden genomföra ett utökat uppdrag som gäller övergripande frågor om kompetensbehov enligt ovan utgår kommitténs uppdrag att genomföra en genomlysning av hur ett modernt straffsystem bör vara utformat för att kunna bidra till de kriminalpolitiska målen.

Redovisning av uppdraget

Utredningstiden ligger fast. Uppdraget ska alltså slutredovisas senast den 31 oktober 2024. Årliga delredovisningar lämnas den 31 oktober 2021–2023.

(Justitiedepartementet)

Kommittédirektiv 2022:66

Tilläggsdirektiv till Trygghetsberedningen (Ju 2020:09)

Beslut vid regeringssammanträde den 30 juni 2022

Ändrad tidpunkt för delredovisning

Regeringen beslutade den 26 mars 2020 kommittédirektiv till en parlamentariskt sammansatt kommitté i form av en trygghetsberedning (dir. 2020:32). Trygghetsberedningen ska bistå regeringen med underlag till utformningen av en kunskapsbaserad och brett förankrad kriminalpolitik som ska bidra till att uppfylla de kriminalpolitiska målen att minska brottsligheten och öka människors trygghet. Enligt kommittédirektiven ska kommitténs arbete presenteras i delredovisningar senast den 31 oktober varje år fram till slutredovisning senast den 31 oktober 2024.

Uppdraget ändras på så sätt att delredovisningen den 31 oktober 2022 i stället ska redovisas senast den 15 december 2022.

(Justitiedepartementet)

Utredningens externa kontakter

Externa deltagare vid utredningssammanträden 2021 (kronologisk ordning)

Namn	Institution/verksamhet
Emma Olsson	Åklagarmyndigheten
Lisa Westfeldt	Brottsförebyggande rådet
Monika Sellgren Karlsson	Brottsförebyggande rådet
Mikael Thörn	Jämställdhetsmyndigheten och expert i utredningen
Zandra Kanakaris	Stiftelsen 1000 Möjligheter
Anders Östlund	Polismyndigheten, polisregion Mitt
Charlotte Ekfeldt	Botkyrkabyggen
Martin Lazar	Polismyndigheten, LPO Botkyrka
Satu Vanhanen	Grindtorpsskolan, Alby
Sofi Hermansson	Våldspreventivt center, Botkyrka kommun

**Externa deltagare vid utredningssammanträden 2022
(kronologisk ordning)**

Namn	Institution/verksamhet
Anna Hansson	Brottsförebyggande rådet
Anna Öström	Brottsförebyggande rådet
Maria von Bredow	Brottsförebyggande rådet
Sara Jonsson	Brottsförebyggande rådet
Linda H. Staaf	Polismyndigheten, NOA
Birgitta Perdotter	Karlstads universitet
Helen Olsson	Karlstads universitet
Manne Gerell	Malmö universitet/Oslo universitet
Sibel Korkmatz	Stockholms universitet
Susanne Strand	Örebro universitet
Torbjörn Forkby	Linneuniversitetet
Tove Pettersson	Stockholms universitet
Johan Heed	Polismyndigheten, polisregion Stockholm

Övriga externa kontakter

Statliga myndigheter

Brottsförebyggande rådet
Jämställdhetsmyndigheten
Länsstyrelsen Stockholm
Kriminalvården
Polismyndigheten
Skolverket
Socialstyrelsen
Åklagarmyndigheten

Organisationer och nätverk

Arbetsmarknads- och socialförvaltningen, Malmö stad
Arbetsmarknads- och socialnämnden, Malmö stad
BID Sofielund/BID Möllevången
Botkyrkabyggen
Brottsofferjouren Sverige
Fryshuset
Goodsport Foundation
Grindtorpsskolan, Alby
Kollektiv sorg, Göteborg
Kollektiv sorg, Linköping
Kollektiv sorg, Malmö
Kollektiv sorg, Stockholm
Organisationen Fatta
Organisationen MÄN
Rädda barnen
Socialförvaltningen, Stockholms stad
SOS Barnbyar
Stiftelsen 1000 Möjligheter

Sveriges Allmännytt
Sveriges kommuner och regioner
Tryggare Malmö – samordnad tillsyn, Miljöförvaltningen,
Malmö stad
Unga KRIS
Våldspreventivt center, Botkyrka kommun

Forskare

Maria Eriksson, professor i socialt arbete, Marie Cederschiöld
(f.d. Ersta Sköndal) högskola
Torbjörn Forkby, professor i socialt arbete, Institutionen för
socialt arbete, Linnéuniversitetet
Manne Gerell, docent i kriminologi, Institutionen för kriminologi,
Malmö universitet
Sibel Korkmatz, universitetslektor, Institutionen för socialt arbete,
Stockholms universitet
Helen Olsson, lektor i socialt arbete, Institutionen för sociala
och psykologiska studier, Karlstads universitet
Birgitta Persdotter, lektor i socialt arbete, FoU Valfärd Värmland,
Karlstads universitet
Tove Pettersson, professor i kriminologi, Kriminologiska
institutionen, Stockholms universitet
Susanne Strand, docent i kriminologi, Institutionen för Juridik,
Psykologi och Socialt arbete, Örebro universitet
Michael Tärnfalk, universitetslektor vid Sociologiska institutionen,
Centrum för socialt arbete – CESAR, Uppsala universitet

Statens offentliga utredningar 2022

Kronologisk förteckning

1. Förbättrade åtgärder när barn misstänks för brott. Ju.
2. En skärpt syn på brott mot journalister och utövare av vissa samhällsnyttiga funktioner. Ju.
3. Sveriges tillgång till vaccin mot covid-19 – framgång genom samarbete och helgardering. S.
4. Minska gapet. Åtgärder för jämställda livsinkomster. A.
5. Innehållsvillkor för public service på internet – och ordningen för beslut vid förhandsprövning. Ku.
6. Hälso- och sjukvårdens beredskap – struktur för ökad förmåga. Del 1 och 2. S.
7. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2022. Samhället, tekniken och etiken. M.
8. Rätt och rimligt för statligt anställda. Fi.
9. Avfallsbeskattning – En fråga om undantag? Fi.
10. Sverige under pandemin. Volym 1 Samhällets, företagens och enskildas ekonomi. Volym 2 Förutsättningar, vägval och utvärdering. S.
11. Handlingsplan för en långsiktig utveckling av tolktjänsten för döva, hörselskadade och personer med dövblindhet. S.
12. Startlån till förstagångsköpare av bostad. Fi.
13. Godstransporter på väg – vissa frågeställningar kring ett nytt miljöstyrande system. Fi.
14. Sänk tröskeln till en god bostad. Fi.
15. Sveriges globala klimatavtryck. M.
16. Ett förstärkt lagstöd för utlämnande av sekretesskyddade uppgifter till utlandet. Fö.
17. En modell för att mäta och belöna progression inom sfi. U.
18. EU:s förordning om terrorisminnehåll på internet – kompletteringar och ändringar i svensk rätt. Ju.
19. Utökade möjligheter att använda hemliga tvångsmedel. Ju.
20. Privatkopieringsersättningen i framtiden. Ju.
21. Rätt för klimatet. M.
22. Vägen till ökad tillgänglighet – delaktighet, tidiga insatser och inom lagens ram. S.
23. En oavvislig ersättningsrätt? Ju.
24. Materieförsörjningsstrategi. För vår gemensamma säkerhet. Fö.
25. Nya krav på betaltjänstleverantörer att lämna uppgifter. Fi.
26. Extraordinära smittskyddsåtgärder – en bedömning. S.
27. Begränsningar i möjligheterna för vissa aktörer att få tillstånd att bedriva öppenvårdsapotek. S.
28. Vår demokrati – värd att värna varje dag. Volym 1 och Volym 2, Antologin 100 år till. Ku.
29. Inkomstskatterapporter och några redovisningsfrågor. Ju.
30. Korttidsarbete under pandemin – en utvärdering av stödets betydelse. Fi.
31. Rätt och lätt – ett förbättrat regelverk för VAB. S.
32. Ko ihmisarvoa mitathiin. Tornion-laaksolaisitten, kväänitten ja lantalaisitten eksklyteerinki ja assimileerinki Då människovärdet mättes. Exkludering och assimilering av tornedalingar, kväner och lantalaiset. Ku.
33. Om prövning och omprövning – en del av den gröna omställningen. M.

34. I mål – vägar vidare för att fler unga ska nå målen med sin gymnasieutbildning. U.
35. Tryggare i vårddyrket – en översyn av vissa frågor inom utbildning till sjuksköterska och barnmorska. U.
36. Arbetslivskriminalitet – en definition, en inledande bedömning av omfattningen, lärdomar från Norge. A.
37. Stärkt arbete med att bekämpa bidragsbrott. Administrativt sanktionssystem och effektivare hantering av misstänkta brott. S.
38. Alla tiders föräldraskap – ett stärkt skydd för barns familjeliv. Del 1 och 2. Ju.
39. Ett register för alla bostadsrätter. Fi.
40. God tvångsvård – trygghet, säkerhet och rättssäkerhet i psykiatrisk tvångsvård och rättspsykiatrisk vård. S.
41. Nästa steg. Ökad kvalitet och jämlikhet i vård och omsorg för äldre personer. S.
42. Skydd för konsumenters kollektiva intressen – genomförande av EU:s grupptalan-direktiv. Fi.
43. Friska djur behöver inte antibiotika – bättre verkan genom internationell påverkan. N.
44. Kreativa Sverige! Nationell strategi för främjande av hållbar utveckling för företag i kulturella och kreativa branscher. Ku.
45. Steg framåt, med arbetsmiljön i fokus. A.
46. Co-Creation for Innovation. UD.
47. De regionala skyddsombudens roll i arbetsmiljöarbetet. Värdet av förebyggande arbete och allas rätt till en god arbetsmiljö. A.
48. Tullverkets rättsliga befogenheter i en ny tid. Fi.
49. Ändrade regler för vattenskotrar. M.
50. Bättre möjligheter att verkställa frihetsberövanden. Ju.
51. En ny statistik över hushållens tillgångar och skulder. Fi.
52. Utökade möjligheter att använda preventiva tvångsmedel. Ju.
53. Statens ansvar för skolan – ett besluts- och kunskapsunderlag. Volym 1 och 2. U.
54. Naloxon kan rädda liv – bedömningar av nuläget och nästa steg. S.
55. Granskning av arbetet med att försöka uppnå frigivning av Dawit Isaak och Gui Minhai. UD.
56. En tryggad försörjning av metaller och mineral. N.
57. Ett stärkt skydd för civilbefolkningen vid höjd beredskap. Ju.
58. Bättre förutsättningar inom djurens hälso- och sjukvård. N.
59. Försöksverksamhet utan författningsändring i den kommunala sektorn. Fi.
60. Sveriges tillgång till vaccin mot covid-19 – så bör det säkras framöver. S.
61. Allmänt fritidshem och fler elevers tillgång till utveckling, lärande och en meningsfull fritid. U.
62. EU:s vapendirektiv – genomförande av 2017 års ändringsdirektiv på miniminivå. Ju.
63. Teknikutveckling och förvaltning – en antologi. N.
64. En ny ordning för asylsökandes boende. Ju.
65. En ny lag om stöd vid korttidsarbete – ett mer förutsägbart, förenklat och stärkt regelverk. Fi.
66. Åtgärder på fiskeområdet för att skydda Natura 2000-områden i havet. N.
67. Vägar till ett tryggare samhälle. Kraftsamling för barn och unga. Ju.

Statens offentliga utredningar 2022

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

Minska gapet. Åtgärder för minskade livsinkomster. [4]

Arbetslivskriminalitet

– en definition, en inledande bedömning av omfattningen, lärdomar från Norge. [36]

Steg framåt, med arbetsmiljön i fokus. [45]

De regionala skyddsombudens roll i arbetsmiljöarbetet. Värdet av förebyggande arbete och allas rätt till en god arbetsmiljö. [47]

Finansdepartementet

Rätt och rimligt för statligt anställda. [8]

Avfallsbeskattning – En fråga om undantag? [9]

Startlån till förstagångsköpare av bostad. [12]

Godstransporter på väg – vissa frågeställningar kring ett nytt miljöstyrande system. [13]

Sänk tröskeln till en god bostad. [14]

Nya krav på betaltjänstleverantörer att lämna uppgifter. [25]

Korttidsarbete under pandemin – en utvärdering av stödets betydelse. [30]

Ett register för alla bostadsrätter. [39]

Skydd för konsumenters kollektiva intressen – genomförande av EU:s grupptalardirektiv. [42]

Tullverkets rättsliga befogenheter i en ny tid. [48]

En ny statistik över hushållens tillgångar och skulder. [51]

Försöksverksamhet utan författningsändring i den kommunala sektorn. [59]

En ny lag om stöd vid korttidsarbete – ett mer förutsägbart, förenklat och stärkt regelverk. [65]

Försvarsdepartementet

Ett förstärkt lagstöd för utlämnande av sekretesskyddade uppgifter till utlandet [16]

Materieförsörjningsstrategi. För vår gemensamma säkerhet. [24]

Justitiedepartementet

Förbättrade åtgärder när barn misstänks för brott. [1]

En skärpt syn på brott mot journalister och utövare av vissa samhällsnyttiga funktioner. [2]

EU:s förordning om terrorisminnehåll på internet – kompletteringar och ändringar i svensk rätt. [18]

Utökade möjligheter att använda hemliga tvångsmedel. [19]

Privatkopieringsersättningen i framtiden. [20]

En oavvislig ersättningsrätt? [23]

Inkomstskatterapporter och några redovisningsfrågor. [29]

Alla tiders föräldraskap – ett stärkt skydd för barns familjeliv. Del 1 och 2. [38]

Bättre möjligheter att verkställa frihetsberövanden. [50]

Utökade möjligheter att använda preventiva tvångsmedel. [52]

Ett stärkt skydd för civilbefolkningen vid höjd beredskap. [57]

EU:s vapendirektiv – genomförande av 2017 års ändringsdirektiv på miniminivå. [62]

En ny ordning för asylsökandes boende. [64]

Vägar till ett tryggare samhälle.
Kraftsamling för barn och unga. [67]

Kulturdepartementet

Innehållsvillkor för public service på internet – och ordningen för beslut vid förhandsprövning. [5]

Vår demokrati – värd att värna varje dag.
Volym 1 och Volym 2, Antologin
100 år till. [28]

Ko ihmisarvoa mitathiin. Tornionlaakso-
laisitten, kväänitten ja lantalaisitten
eksklyteerinki ja assimileerinki
Då människovärdet mättes.
Exkludering och assimilering av torne-
dalingar, kväner och lantalaiset. [32]

Kreativa Sverige! Nationell strategi för
främjande av hållbar utveckling i
kulturella och kreativa branscher. [44]

Miljödepartementet

Kunskapsläget på kärnavfallsområdet
2022. Samhället, tekniken och etiken.
[7]

Sveriges globala klimatavtryck. [15]

Rätt för klimatet. [21]

Om prövning och omprövning
– en del av den gröna omställningen.
[33]

Ändrade regler för vattenskottrar. [49]

Näringsdepartementet

Friska djur behöver inte antibiotika
– bättre verkan genom internationell
påverkan. [43]

En tryggad försörjning av metaller
och mineral. [56]

Bättre förutsättningar inom djurens hälso-
och sjukvård. [58]

Teknikutveckling och förvaltning
– en antologi. [63]

Åtgärder på fiskeområdet för att skydda
Natura 2000-områden i havet. [66]

Socialdepartementet

Sveriges tillgång till vaccin mot covid-19
– framgång genom samarbete och
helgardering. [3]

Hälso- och sjukvårdens beredskap
– struktur för ökad förmåga.
Del 1 och 2. [6]

Sverige under pandemin. Volym 1
Samhällets, företagets och enskildas
ekonomi. Volym 2 Förutsättningar,
vägval och utvärdering. [10]

Handlingsplan för en långsiktig utveckling
av tolktjänsten för döva, hörselskadade
och personer med dövblindhet. [11]

Vägen till ökad tillgänglighet
– delaktighet, tidiga insatser och inom
lagens ram. [22]

Extraordinära smittskyddsåtgärder – en
bedömning. [26]

Begränsningar i möjligheterna för vissa
aktörer att få tillstånd att bedriva
öppenvårdsapotek. [27]

Rätt och lätt
– ett förbättrat regelverk för VAB. [31]

Stärkt arbete med att bekämpa bidrags-
brott. Administrativt sanktionssystem
och effektivare hantering av
misstänkta brott. [37]

God tvångsvård – trygghet, säkerhet och
rättssäkerhet i psykiatrisk tvångsvård
och rättspsykiatrisk vård. [40]

Nästa steg. Ökad kvalitet och jämlikhet
i vård och omsorg för äldre personer.
[41]

Naloxon kan rädda liv
– bedömningar av nuläget och nästa
steg. [54]

Sveriges tillgång till vaccin mot covid-19
– så bör det säkras framöver. [60]

Utbildningsdepartementet

En modell för att mäta och belöna
progression inom sfi. [17]

I mål – vägar vidare för att fler unga ska
nå målen med sin gymnasieutbildning.
[34]

Tryggare i vårddyrket

– en översyn av vissa frågor inom utbildning till sjuksköterska och barnmorska. [35]

Statens ansvar för skolan

– ett besluts- och kunskapsunderlag. Volym 1 och 2. [53]

Allmänt fritidshem och fler elevers tillgång till utveckling, lärande och en meningsfull fritid. [61]

Utrikesdepartementet

Co-Creation for Innovation. [46]

Granskning av arbetet med att försöka uppnå frigivning av Dawit Isaak och Gui Minhai. [55]



Regeringskansliet

Remiss

2023-01-17
Ju2022/03613

Justitiedepartementet
Kriminalpolitiska enheten

Vägar till ett tryggare samhälle, Kraftsamling för barn och unga (SOU 2022:67)

Remissinstanser

1. Barnens rätt i samhället (Bris)
2. Barnombudsmannen
3. Bodens kommun
4. Borlänge kommun
5. Borås kommun
6. Botkyrka kommun
7. Boverket
8. Brottsförebyggande rådet
9. Brottsofferjouren Sverige
10. Brottsoffermyndigheten
11. Ekobrottsmyndigheten
12. Folkhälsomyndigheten
13. Funktionsrätt Sverige
14. Föreningen Män för Jämställdhet (MÄN)
15. Föreningen Sveriges Socialchefer
16. Försäkringskassan
17. Gislaveds kommun
18. Gällivare kommun
19. Göteborgs kommun

20. Haparanda kommun
21. Höörs kommun
22. Islamiska samarbetsrådet
23. Judiska centralrådet
24. Jämställdhetsmyndigheten
25. Kiruna kommun
26. Kriminalvården
27. Kungälv kommun
28. Köpings kommun
29. Landskrona kommun
30. Landsrådet för Sveriges ungdomsorganisationer (LSU)
31. Linköpings universitet (Barnafrid)
32. Länsstyrelsen i Jämtlands län
33. Länsstyrelsen i Jönköpings län
34. Länsstyrelsen i Skåne län
35. Länsstyrelsen i Stockholms län
36. Länsstyrelsen i Värmlands län
37. Länsstyrelsen i Västerbottens län
38. Länsstyrelsen i Östergötlands län (Nationellt centrum mot hedersrelaterat våld och förtryck)
39. Malmö kommun
40. Myndigheten för delaktighet
41. Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd
42. Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor
43. Norrtälje kommun
44. Polismyndigheten
45. Region Blekinge
46. Region Dalarna
47. Region Halland
48. Region Norrbotten

49. Region Stockholm
50. Region Västernorrland
51. Riksförbundet för homosexuellas, bisexuellas, transpersoners, queeras och intersexpersoners rättigheter (RFSL)
52. Riksorganisationen för kvinnojourer & tjejjourer i Sverige (Roks)
53. Rädda barnen
54. Rättsmedicinalverket
55. Simrishamns kommun
56. Socialstyrelsen
57. Sollentuna kommun
58. Statens institutionsstyrelse
59. Statens skolverk
60. Statskontoret
61. Stiftelsen Tryggare Sverige
62. Stockholms kommun
63. Storfors kommun
64. Strömstads kommun
65. Svea hovrätt
66. Svenska kyrkan
67. Sveriges advokatsamfund
68. Sveriges Kommuner och Regioner
69. Sveriges kristna råd
70. Säkerhetspolisen
71. Tjejers rätt i samhället (TRIS)
72. Torsby kommun
73. Tullverket
74. Uddevalla kommun
75. Unga Kris
76. Unizon
77. Uppsala universitet (Nationellt centrum för kvinnofrid)

78. Vårgårda kommun
79. Vänersborgs kommun
80. Västerviks kommun
81. Åklagarmyndigheten
82. Älvkarleby kommun
83. Örebro kommun

Remissvaren ska ha kommit in till Justitiedepartementet **senast den 28 april 2023**. Svaren bör lämnas per e-post till ju.remissvar@regeringskansliet.se och med kopia till ju.krim@regeringskansliet.se. Ange diarienummer Ju2022/03613 och remissinstansens namn i ämnesraden på e-postmeddelandet.

Svaret bör lämnas i två versioner: den ena i ett bearbetningsbart format (t.ex. Word), den andra i ett format (t.ex. pdf) som följer tillgänglighetskraven enligt lagen (2018:1937) om tillgänglighet till digital offentlig service. Remissinstansens namn ska anges i namnet på respektive dokument.

Remissvaren kommer att publiceras på regeringens webbplats.

I remissen ligger att regeringen vill ha synpunkter på förslagen eller materialet i betänkandet.

Myndigheter under regeringen är skyldiga att svara på remissen. En myndighet avgör dock på eget ansvar om den har några synpunkter att redovisa i ett svar. Om myndigheten inte har några synpunkter, räcker det att svaret ger besked om detta.

För **andra remissinstanser** innebär remissen en inbjudan att lämna synpunkter.

Betänkandet kan laddas ned från Regeringskansliets webbplats www.regeringen.se.

Remissinstanserna kan utan kostnad beställa tryckta exemplar av betänkandet via ett [beställningsformulär hos Elanders Sverige AB](#).

Råd om hur remissyttranden utformas finns i Statsrådsberedningens promemoria [Svara på remiss \(SB PM 2021:1\)](#). Den kan laddas ned från Regeringskansliets webbplats www.regeringen.se.

Emma Ekström
Ämnesråd

Kopia till

Elanders Sverige AB, e-postadress: betankande@elanders.com



**KUNGÄLV
KOMMUN**

Sid 1 (5)

Tjänsteskrivelse

Handläggarens namn
Kristina Olsson

Klicka eller tryck här för att ange datum.

Revidering av riktlinjer Handläggning av ekonomiskt bistånd (Dnr KS2022/2323-1)

Sammanfattning

I ärendet lämnar förvaltningen förslag på reviderade riktlinjer för handläggning av ekonomiskt bistånd. Handläggning av ekonomiskt bistånd är i hög grad reglerad genom lagstiftning, praxis och vägledning på nationell nivå. Riktlinjerna är ett komplement till gällande lagstiftning. Syftet med riktlinjerna är att skapa goda förutsättningar för en rättssäker handläggning och likvärdig bedömning gällande rätten till bistånd, bidragsnivå och insatser för stöd till självförsörjning.

Revideringen innebär att riktlinjerna innehållsmässigt anpassats till Socialstyrelsens handbok rörande ekonomiskt bistånd med syfte att förtydliga det ekonomiska biståndets två delar. Riktlinjerna har också bytt titel för att betona att styrdokumentet utgör en vägledning och ett stöd i handläggningen av ekonomiskt bistånd. I de reviderade riktlinjerna har exempelvis alla hänvisningar till delegeringsordning tagits bort och specifika belopp för olika kostnadsposter har ersatts med procent av prisbasbelopp eller hänvisats till andra källor. Revidering har också gjorts avseende bedömning av högsta godtagbara boendekostnad.

Förvaltningens bedömning är att de reviderade riktlinjerna säkerställer att aktuell lagstiftning, föreskrifter och allmänna råd samt beslutade styrdokument följs i verksamheten. Riktlinjerna bidrar till en rättssäker och likvärdig bedömning och är ett stöd i handläggningen. Riktlinjerna tydliggör även för kommuninvånare när och i vilken omfattning ekonomiskt bistånd kan utgå.

Reviderade riktlinjer föreslås träda i kraft 1 maj 2023.

Juridisk bedömning

Verksamhetens bedömning är att Kommunstyrelsen kan anta riktlinjerna i enlighet med kommunallagen då ekonomiskt bistånd ligger inom den kommunala kompetensen. Riktlinjerna är ett komplement till gällande lagstiftning inom området, i första hand socialtjänstlagen, socialtjänstförordningen och förvaltningslagen.

De för bistånd centrala paragraferna återfinns i 4 kap. 1-3 §§ socialtjänstlagen. Sammantaget innebär dessa att varje kommuninvånare har rätt till en skälig levnadsnivå. I förarbeten till socialtjänstlagen sågs att nivån inte ska överstiga vad en låginkomsttagare i allmänhet har råd att kosta på sig. Riktlinjerna anger vad som är skälig levnadsnivå i normalfallet men ska inte tolkas som absoluta regler. Enligt socialtjänstlagen ska en individuell behovsprövning alltid göras och om sakliga skäl föreligger motiveras detta avsteg från riktlinjerna.

Handläggning av ekonomiskt bistånd är i hög grad reglerad genom lagstiftning, praxis och vägledning på nationell nivå. Som komplement till lagstiftning och förarbeten finns Socialstyrelsens föreskrifter. Socialstyrelsen också utarbetat allmänna råd samt en omfattande handbok för handläggning av ekonomiskt bistånd. Riktlinjerna för handläggning av ekonomiskt bistånd kompletterar den nationella regleringen och utgår från Kungälv kommunens lokala villkor.

Förvaltningens bedömning

Arbetet med ekonomiskt bistånd innebär dels att hjälpa människor att komma tillrätta med sina försörjningsproblem, dels att pröva rätten till ekonomiskt stöd under tiden. Oavsett hur kommunen organiserar sitt arbete kring ekonomiskt bistånd bedrivs verksamheten med stöd av socialtjänstlagen och omfattas av krav på god kvalitet.

Det ekonomiska biståndet regleras i 4 kap. 1§ socialtjänstlagen och består av två delar:

- 1) *försörjningsstöd* och
- 2) *livsföringen i övrigt*.

Försörjningsstödet som ska tillgodose hushållens mer regelbundna utgifter per månad består även den av två delar. Den första delen är *riksnorm* som beslutas årligen av regeringen och den andra delen är fem *kostnadsposter utanför riksnormen*.

Riksnormen innehåller kostnader som är någorlunda lika för alla i samhället och gäller för hela landet. Riksnormen ska täcka kostnader för följande:

- Livsmedel
- Kläder och skor
- Fritid och lek
- Hygien
- Barn- och ungdomsförsäkring
- Förbrukningsvaror
- Dagstidning och telefon.

Riksnormen för ett hushåll är den sammantagna summan av de personliga kostnaderna för samtliga medlemmar i hushållet och de gemensamma hushållshållskostnaderna per månad. Tillsammans med skäligena kostnader för vissa andra behov avgör riksnormen nivån på försörjningsstödet.

Socialstyrelsen betonar i sin handbok för ekonomiskt bistånd att skälen till att människor behöver ekonomiskt bistånd kan vara både strukturella och individuella. Hur stor andel av befolkningen som har svårt att klara sin försörjning på egen hand påverkas av flera samverkande strukturella faktorer som exempelvis tillgång på arbete, utformning av trygghetssystemen och flyktmottagandet samt inkomst- och kostnadsutvecklingen. Befolkningens behov av ekonomiskt bistånd är känsligt för förändringar och kriser i samhället och behovet kan snabbt öka när sådant inträffar.

Individuella faktorer som kan påverka behovet av ekonomiskt bistånd är bl.a. den enskildes ålder, utbildning, vistelsetid i Sverige, fysisk och psykisk ohälsa, våldutsatthet och missbruk eller beroende av något slag. I det dagliga arbetet med ekonomiskt bistånd ligger fokus i första hand på de individuella faktorerna. De vanligaste orsakerna till behov av ekonomiskt bistånd är arbetslöshet, ohälsa eller sociala problem som man behöver komma tillrätta med.

Om revideringen

Syftet med riktlinjerna är att skapa goda förutsättningar för en rättssäker handläggning och likvärdig bedömning gällande rätten till bistånd, bidragsnivå och insatser för stöd till självförsörjning. Riktlinjerna ska ge stöd och vägledning i det praktiska arbetet med att tolka lagstiftning i de individuella behovsbedömningar som alltid ska göras. Riktlinjerna utgår från och kompletterar rådande lagstiftning, praxis och Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd.

Riktlinjerna anger vad som är skälig levnadsnivå i normalfallet. Enligt socialtjänstlagen ska dock en individuell behovsprövning alltid göras och om det finns särskilda skäl kan det motivera avsteg från riktlinjerna. De krav som ställs på den enskilde ska anpassas efter den enskildes förmåga och förutsättningar.

Strukturen från de av Kommunstyrelsen tidigare antagna riktlinjerna, som varit gällande sedan 2019-04-17, har delvis bibehållits, men revideringar har gjorts inom flera avsnitt. Till exempel har alla hänvisningar till beslutad delegeringsordning och utrymmen för egna anteckningar tagits bort. Innehållsmässigt har strukturen anpassats till Socialstyrelsens handbok rörande ekonomiskt

bistånd med syfte att förtydliga det ekonomiska biståndets två delar. Riktlinjerna har också bytt titel för att betona att styrdokumentet utgör en vägledning och ett stöd i handläggningen av ekonomiskt bistånd.

Kostnadsposter

Specifika summor för olika kostnadsposter har ersatts med procent av prisbasbelopp eller hänvisats till andra källor. Det sistnämnda gäller till exempel posten hushållsel, där hänvisning görs till Energimarknadsbyråns hemsida för beräkning av godtagbar elkonsumention och kostnad.

Högsta godtagbara boendekostnad

Det har under ett flertal år varit brist på bostäder i flertalet av Sveriges kommuner så även i Kungälv kommun. Förutom ett generellt stort underskott på bostäder anger Sveriges kommuner i Boverkets årliga enkäter att exempel på orsaker till bostadsbristen även beror på ett underskott av bostäder med rimliga kostnader, brist på bostäder för hushåll med lägre inkomst, långa kötider, att hyresvärdar ställer höga krav för att erhålla ett kontrakt.

De lokala förutsättningar och där behovet av vägledning upplevs som störst är bostadsmarknaden, vilken i praktiken påverkar bedömningar av skäliga kostnader för boende. Hittills har Sociala myndighetsnämnden fattat beslut om högsta godtagbara boendekostnad utifrån Försäkringskassans föreskrifter vid beräkning av bostadsbidrag. Att utgå från högsta godtagbara boendekostnad i handläggningen av ekonomiskt bistånd blir i sig missvisande då den rådande bostadsbristen i praktiken leder till att invånare sällan har möjlighet att välja bostad utan alternativet till den bostad man erbjuds blir istället ingen bostad alls.

Enligt Socialstyrelsens bör Sociala myndighetsnämnden vid bedömningen av vad som är en skälig boendekostnad utgå från den enskildes faktiska kostnad och behov av boende samt lokala förutsättningar. Försäkringskassans föreskrifter om högsta godtagbara boendekostnad kan vara vägledande. Utgångspunkten bör vara vad en låginkomsttagare på orten normalt har möjlighet att kosta på sig. Kostnaden bör även relateras till hyresnivån hos allmännyttiga bostadsföretag eller andra större bostadsföretag på orten. Med orten bör avses den tätort där den enskilde bor eller de närmast belägna tätorterna inom kommunen.

Förvaltningens bedömning är att de reviderade riktlinjerna säkerställer att aktuell lagstiftning, föreskrifter och allmänna råd samt beslutade styrdokument följs i verksamheten. Riktlinjerna bidrar till en rättssäker och likvärdig bedömning och är ett stöd i handläggningen. Riktlinjerna tydliggör även för kommuninvånare när och i vilken omfattning ekonomiskt bistånd kan utgå.

Ärendenivåer – bedömning utifrån kommunfullmäktiges strategiska mål eller kommunstyrelsens resultatmål

Kommunstyrelsens resultatmål utgår från kommunfullmäktiges strategiska mål. Ärendet berör kommunstyrelsens resultatmål:

- 8. Kortare handläggningstider med bibehållen rättssäkerhet,
- 11. Minskat utanförskap och bidragsberoende, Det är i Kommunstyrelsens verksamhetsplan angivet att Kungälv kommun ska följa Göteborgsregionen (GR) avseende resultatet av diskussionerna kring möjligheten att studera med bibehållet ekonomiskt bistånd.
- 14. Utanförskapet minskar genom att försörjningsstödet villkoras med krav på arbetsmarknadsfrämjande insatser och
- 17. Kommunens verksamheters kvalitet och hushållning ska hävda sig väl i jämförelse med landets bästa kommuner.

Bedömning utifrån miljö, hållbarhet och mål i Agenda 2030

Ärendet berör mål 1 mål om att avskaffa all form av fattigdom och mål 5 om jämställdhet. Ärendet berör mål 10 om minskad ojämlikhet. En viktig del av socialtjänstens uppdrag är att verka för

jämlika levnadsvillkor genom att ge stöd till enskilda och familjer för att komma tillrätta med försörjningsproblem.

Socialstyrelsen lyfter i sin handbok för ekonomiskt bistånd fram att socialtjänsten har en viktig roll när det gäller Sveriges genomförande av agenda 2030.

Bedömning utifrån politiska styrdokument

Ärendet avser revidering av befintliga riktlinjer för ekonomiskt bistånd som varit gällande sedan 2019. Riktlinjerna har även anknytning till exempelvis:

- Social översiktsplan 2020–2027
- Barn- och ungdomspolicy
- Våld i nära relation (anvisning)
- Social hållbarhet – ökat innanförskap. Program.
- Plan för funktionshinderpolitiska arbetet
- Årligen beslutad fördelning av riksnormen

Bedömning utifrån ett medborgar- och brukarperspektiv

Socialtjänsten ska under hänsynstagande till människans ansvar för sin och andras sociala situation inriktas på att frigöra och utveckla enskildas och grupperns egna resurser (1 kap. 1§ socialtjänstlagen). Socialtjänstens ekonomiska bistånd är välfärdssystemets yttersta skyddsnät och har i första hand till uppgift att träda in tillfälligtvis vid försörjningsproblem som inte kan tillgodoses på annat sätt.

Uppdraget för verksamhet med ekonomiskt bistånd innebär dels att hjälpa människor till egen försörjning, dels att pröva den enskildes rätt till ekonomiskt stöd under tiden.

Det ekonomiska stödet ska ge enskilda personer och familjer en skälig levnadsnivå. Rätten till ekonomiskt bistånd bygger inte på inkomstbortfallsprincipen utan på en individuell behovsbedömning för hushållet som helhet.

För att få rätt till ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen krävs att den som söker inte själv kan tillgodose sina behov eller få dem tillgodosedda på annat sätt. Riktlinjerna tydliggör för kommuninvånare när och i vilken omfattning som den sökande kan ha rätt till ekonomiskt bistånd.

Riktlinjerna lyfter fram ett flertal perspektiv som behöver beaktas i handläggningen till exempel jämställdhetsperspektiv och erfarenhet av våld i nära relation. Även barnrättsperspektivet lyfts fram i riktlinjerna och belyses särskilt i avsnittet nedan.

Bedömning utifrån barnrättsperspektivet

Verksamhetens bedömning är att barnkonventionen har beaktats i arbetet med att revidera riktlinjerna. Barnkonvention har vidare blivit svensk lag sedan nuvarande riktlinjer beslutades. Lagen (2018:1197) om Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter blev svensk lag den 1 januari 2020.

Av 1 kap. 2 § socialtjänstlagen framgår: *”När åtgärder rör barn skall det särskilt beaktas vad hänsynen till barnets bästa kräver. Med barn avses varje människa under 18 år.”*

Att ha ett barnrättsperspektiv inom ekonomiskt bistånd innebär att uppmärksamma och dokumentera barns situation när föräldrar söker ekonomiskt bistånd. I vissa fall kan det vara lämpligt att även träffa och prata med barnen. I handläggningen måste alltid frågan ställas om barn berörs på något sätt. Hur stor vikt som ska läggas på barnets situation måste bedömas från fall till fall.

Barn som växer upp i familjer som behöver ekonomiskt bistånd under lång tid lever ofta med en ekonomisk utsatthet som kan vara svår för barnet. Det kan exempelvis yttra sig i svårigheter att delta i aktiviteter som kostar pengar eller om att ha en sämre materiell standard. Att leva under ekonomisk utsatthet kan påverka barnets skolresultat, trygghet och hälsa.

Utrymme att bevilja extra bistånd för barns räkning finns i socialtjänstlagen och har tydliggjorts i riktlinjerna. För barnet bästa är det dock särskilt viktigt att föräldrar får det stöd och hjälp som de behöver för att snabbt komma ut på arbetsmarknaden, bli självförsörjande och få en ekonomisk situation som är varaktigt bättre. Att ta hänsyn till det som är barnets bästa inom ekonomiskt bistånd handlar alltså inte bara om mer pengar utan det rymmer fler aspekter.

Barnens behov ska tas i särskilt beaktande. Det är viktigt att se på situationen både ur de vuxnas och ur barnens perspektiv, särskilt när familjer har behov av ekonomiskt bistånd under en längre tid. I ärenden där det finns barn i familjen ska konsekvenserna för barnen alltid övervägas innan beslut fattas. Det ska dokumenteras hur barnens intressen beaktats, vilka överväganden som gjorts och hur detta påverkat beslutet. Detta gäller oavsett om bedömningen resulterar i att ekonomiskt bistånd beviljas med hänsyn till barns bästa eller inte.

Bedömning utifrån ett medarbetarperspektiv.

Syftet med riktlinjerna är att säkerställa att aktuell lagstiftning, föreskrifter och allmänna råd samt beslutade styrdokument följs i verksamheten. Riktlinjerna bidrar till en rättssäker och likvärdig bedömning och är en vägledning och ett stöd i handläggningen.

Ekonomisk bedömning

Förvaltningens bedömning är att revideringen av riktlinjer för handläggning av ekonomiskt bistånd ryms inom befintlig budgetram och beslutad fördelning av riksnorm.

Kungälv kommun har arbetat aktivt med att minska bidragsberoende och kan hävda sig väl i jämförelse med andra kommuner. I Kungälv kommun är nettokostnaden per invånare för utbetalt ekonomiskt bistånd 716 kr (2021). Motsvarande belopp för riket är 1395 kr. Av vuxna personer med försörjningsstöd har 82 % inte återaktualiserats ett år efter avslut.

Kostnaderna för poster utanför riksnormen ökar varje år till följd av exempelvis inflation eller hyreshöjningar. Riktlinjerna tar inte hänsyn till det osäkra ekonomiska läget som råder utifrån bland annat hög inflation eller elbrist.

Syftet med riktlinjerna är en rättssäker handläggning. Genom riktlinjerna skapas tydlighet kring vad som är skäligt och bidrar på så sätt till en kostnadseffektiv handläggning.

Förslag till beslut

Reviderade riktlinjer *Handläggning av ekonomiskt bistånd* antas.

Lena Arnfelt
Sektorchef Trygghet och stöd

Peter Almgren
Verksamhetschef Myndighet

Expedieras till:
Sociala myndighetsnämnden

För kännedom till:
Enhetschef Stöd och försörjning



**KUNGÄLVS
KOMMUN**

Handläggning av ekonomiskt bistånd

Riktlinjer

Diarie-/dokumentnummer:	KS2022/2323
Beslut:	<Datum-KS§.../År>
Beredande politiskt organ:	Utskottet Trygghet och stöd
Ersätter tidigare beslut	2019-04-17 KS§118/2019
Giltighetstid:	2027-01-01
Dokumentansvarig:	Enhetschef Stöd och försörjningsenheten
Senast uppdaterad av:	Enhetschef Stöd och försörjningsenheten



Innehållsförteckning

1.	Inledning	6
2.	Relation till andra styrdokument	6
3.	Syfte	6
4.	Mål och viljeinriktning	7
5.	Utgångspunkter för arbetet	7
5.1	Ansvarsfördelning mellan kommuner	8
5.2	Viktiga perspektiv i arbetet med ekonomiskt bistånd	8
5.2.1	Barnrättsperspektiv	9
5.2.2	Jämställdhetsperspektiv	10
5.2.3	Våld i nära relation	11
5.3	Bemötande	11
5.4	Respekt för människors självbestämmande och integritet	12
5.5	Delaktighet	12
5.6	Samverkan	13
5.7	Avvikelser och anmälan enligt Lex Sarah	14
6.	Allmänt om uppdraget	15
6.1	Hjälp till självförsörjning	16
6.2	Förutsättningar för rätt till ekonomiskt bistånd	16
6.3	Förebygga felaktiga utbetalningar	17
7.	Försörjningsstöd	18
7.1	Riksnorm	18
7.2	Särskilda skäl till att beräkna kostnader till en högre nivå	18
7.2.1	Kosttillägg och måltider	19
7.3	Särskilda skäl till att beräkna kostnader till en lägre nivå	19
7.3.1	Nödprovning och akut bistånd	20
7.3.2	Personer som vistas tillfälligt i kommunen	20
7.3.3	Utlandsvistelse	20
7.4	Skäliga kostnader utanför riksnormen	20
7.4.1	Arbetsresor	21
7.4.2	Boendekostnad och olika boendeformer	21
7.4.3	Hemförsäkring	25


**KUNGÄLV
KOMMUN**

7.4.4	Hushållsel	25
7.4.5	Medlemskap i A-kassa och fackförening	25
8.	Bistånd till livsföring i övrigt	25
8.1	Begravning och kostnader i samband med begravning	25
8.2	Bostadskö	26
8.3	Bredband	26
8.4	Diskmaskin	26
8.5	Flyttkostnad	27
8.6	Färdtjänst.....	27
8.7	Förebyggande/rehabiliterande insatser	27
8.8	Förskola och barnomsorg	27
8.9	Glasögon	27
8.10	Hemtjänst	28
8.11	Hemutrustning	28
8.12	Hälso- och sjukvård samt läkemedel	29
8.12.1	Hälso- och sjukvård	29
8.12.2	Läkemedel	30
8.12.3	Sjukresor	30
8.12.4	Avgift för sjukvård	30
8.12.5	Behov av särskilda kläder och skor	30
8.12.6	Tekniska hjälpmedel.....	30
8.12.7	Utfärdande av intyg	30
8.13	Högtider.....	30
8.14	Juridiska kostnader och stämpelavgifter	31
8.14.1	Advokatkostnader	31
8.14.2	Stämpelkostnader.....	31
8.14.3	Identitetshandlingar	31
8.15	Kläder och skor	31
8.16	Magasineringskostnad	32
8.17	Resor.....	32
8.17.1	Resor med kollektivtrafik	32
8.17.2	Umgängesresor	32
8.17.3	Övriga resor.....	32
8.18	Reparationskostnader/sanering av hyresrätt	33
8.19	Skulder	33


**KUNGÄLV
KOMMUN**

8.20	Spädbarnsutrustning	34
8.21	Tandvård	34
8.22	Telefoni	35
8.23	Tvättmaskin	35
8.24	Umgängeskostnader	35
9.	Olika gruppers rätt till ekonomiskt bistånd	35
9.1	Arbetsökande	35
9.2	Unga vuxna mellan 18-21 år	37
9.3	Barn under 18 år	37
9.4	Minderårig eller gymnasiestuderande som bildat familj	37
9.5	Barn i familj med långvarigt försörjningsstöd	37
9.6	Företagare	38
9.7	Föräldralediga	38
9.10	Inskrivna i kriminalvård eller rättspsykiatrisk vård	38
9.10.1	Intensivövervakning med elektronisk kontroll (IÖV)	39
9.10.2	Skyddstillsyn med särskild föreskrift, så kallad kontraktsvård	39
9.11	Personer med beroendeproblematik och/eller svår psykisk ohälsa	39
9.12	Personer som är 65 år eller äldre	40
9.13	Sjukskrivna	40
9.14	Studerande	41
9.14.1	Ungdomar under 21 år som går i skolan	41
9.14.2	Unga vuxna som saknar föräldrar som tar sitt föräldraansvar	41
9.14.3	Svenska för invandrare (SFI)	42
9.15	Utländska medborgare	42
9.15.1	Utan uppehållstillstånd	42
9.15.2	Med uppehållstillstånd	42
9.15.3	Asylsökande	42
9.16	Nyanlända	43
9.16.1	Etableringsinsatser/ersättningar	43
9.17	EU-medborgare	44
9.17.1	Yrkesverksamma personer	45
9.17.2	Egna företagare	46
9.17.3	Arbetsökande	46
9.17.4	Icke yrkesverksamma	47
9.17.5	Tillfällig vistelse	47


**KUNGÄLV
KOMMUN**

9.18	Våldsutsatta	47
9.19	Värnpliktiga och deras familjer	48
10.	Handläggning	48
10.1	Dokumentation	48
10.1.1	Journalanteckningar	48
10.1.2	Genomförandeplan	49
10.2	Information och rättssäkerhet	49
10.3	Ansökan	49
10.4	Utredning	50
10.4.1	Kontroller av uppgifter	51
10.4.2	Inkomstberäkning	53
10.4.3	Hushållstyper	58
10.5	Beslut	59
10.5.1	Motivering av beslut	59
10.5.2	Underrättelse om beslut	60
10.5.3	Överklagan	60
10.5.4	Utbetalningsperiod och utbetalningssätt	60
11.	Återsökning och återkrav	61
11.1	Återsökning hos Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten	61
11.2	Återkrav enligt socialtjänstlagen (SoL)	61
11.2.1	Återkrav enligt 9 kap. 2§ första stycket SoL	61
11.2.2	Återkrav enligt 9 kap. 2§ andra stycket SoL	62
11.2.3	Väcka talan om ersättning	62
11.2.4	Återkrav av bistånd som utbetalats på felaktiga grunder	63
12.	Felaktiga utbetalningar från välfärdssystemet	63
12.1	Bidragsbrott	63
12.2	Underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar	63
11.1	Underrättelseskyldighet vid felaktig folkbokföring	64
13.	Levandegöra	64
14.	Uppföljning	64



**KUNGÄLV
KOMMUN**

1. Inledning

Enligt socialtjänstlagens portalparagraf (1 kap. 1§ SoL) ska samhällets socialtjänst på demokratins och solidaritetens grund främja människors ekonomiska och sociala trygghet, jämlikhet i levnadsvillkor och aktiva deltagande i samhällslivet. Socialtjänstens ekonomiska bistånd är välfärdssystemens yttersta skyddsnät och har till uppgift att träda in tillfälligt vid försörjningsproblem som inte kan tillgodoses på annat sätt. Ekonomiskt bistånd ska ge enskilda personer och familjer en skälig levnadsnivå.

Den skäliga levnadsnivån är inte fastställd till ett visst belopp och kan även innebära andra värden än pengar. Riktlinjerna är ett stöd i att fastställa den skäliga levnadsnivån för enskilda invånare som är bosatta i Kungälv kommun. Behovsprövningen ska vara individuell och ta hänsyn till omständigheterna i det specifika fallet.

I Kungälv kommun är det Sociala myndighetsnämnden som svarar för myndighetsutövning samt beslut i individärenden enligt socialtjänstlagen och ett flertal andra lagar som reglerar området socialtjänst. Sociala myndighetsnämnden benämns fortsättningsvis nämnden i detta dokument.

2. Relation till andra styrdokument

Socialtjänstlagen anger att varje kommun ansvarar för socialtjänsten inom sitt område och har det yttersta ansvaret för att enskilda får det stöd och den hjälp som de behöver.

Utgångspunkt för riktlinjer handläggning av ekonomiskt bistånd är förutom gällande lagstiftning den praxis som finns på området, Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd samt beslutade styrdokument, exempelvis:

- Social hållbarhet – ökat innanförskap. Program.
- Social översiktsplan – plan kring ökat innanförskap 2027.
- Plan för funktionshinderpolitiska arbetet
- Anvisning våld i nära relationer
- Årligen beslutad fördelning av riksnormen.

3. Syfte

Syftet med riktlinjerna är att skapa goda förutsättningar för en rättssäker handläggning och likvärdig bedömning gällande rätten till bistånd, bidragsnivå och insatser för stöd till självförsörjning. Riktlinjerna ska ge stöd och vägledning i det praktiska arbetet med att tolka lagstiftning i de individuella behovsbedömningar som handläggare alltid ska göra. Riktlinjerna utgår från och kompletterar rådande lagstiftning, praxis och Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd.

Riktlinjerna anger vad som är skälig levnadsnivå i normalfallet. Enligt SoL ska dock en individuell behovsprövning alltid göras och om det finns särskilda skäl kan det motivera avsteg från riktlinjerna. De krav som ställs på den enskilde ska anpassas efter den enskildes förmåga och förutsättningar.

Det är inte möjligt att i dessa riktlinjer beskriva alla olika sorters situationer eller behov utan riktlinjerna beskriver vanligt förekommande situationer och behov.



**KUNGÄLV
KOMMUN**

4. Mål och viljeinriktning

Socialtjänstens huvudsakliga uppgift inom ekonomiskt bistånd är att tillsammans med den enskilde bidra till att hitta lösningar på människors försörjningsproblem. Fokus är på att den enskilde långsiktigt ska kunna försörja sig själv och leva ett självständigt liv. Under tiden provas rätten till ekonomiskt bistånd. I utredningsarbetet ingår både en ekonomisk utredning och en utredning av hela livssituationen. Den som ansöker om ekonomiskt bistånd ska få sin ansökan prövad snabbt och rättssäkert.

Socialtjänstlagen (SoL) förutsätter att socialsekreteraren gör individuella bedömningar utifrån individens behov och att all kontakt med personer som söker stöd eller råd från socialtjänsten bygger på respekt för människors lika värde, den enskilda människans värdighet och individens självbestämmande och integritet. Verksamheten med ekonomiskt bistånd omfattas av socialtjänstlagen och lagens krav på god kvalitet.

5. Utgångspunkter för arbetet

De lagar som främst reglerar verksamhet inom ekonomiskt bistånd och som riktlinjerna utgår ifrån är:

- Socialtjänstlagen (SoL)
- Förvaltningslagen (FL)
- Offentlighets- och sekretesslagen (OSL) och
- Kommunallagen (KL)

Dessutom omfattas regler i en rad andra lagar som exempelvis Äktenskapsbalken (ÄktB), sambolagen, lag om registrerat partnerskap, föräldrabalken (FB) hälso- och sjukvårdslagen (HSL), bidragsbrottslagen, socialförsäkringsbalken (SFB) och dataskyddsförordning (GDPR).

Verksamheten regleras även av kommunens beslutade styrdokument.

Vägledning finns i Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd, som Socialstyrelsens allmänna råd om ekonomiskt bistånd (SOSFS 2013:1, Ekonomiskt bistånd, handbok för socialtjänsten (2021), Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om dokumentation i verksamheter som bedrivs med stöd av SoL, LVU, LVM och LSS och Handläggning och dokumentation-handbok för socialtjänsten (2021). Föreskrifter är bindande regler. Allmänna råd innehåller rekommendationer om hur en författning kan eller bör tillämpas.

Läs mer:

Ekonomiskt bistånd. Handbok för socialtjänsten. Socialstyrelsen 2021.

www.socialstyrelsen.se

Handläggning och dokumentation. Handbok för socialtjänsten. Socialstyrelsen 2021.

www.socialstyrelsen.se

Om ekonomiskt bistånd. Socialstyrelsens kunskapsguide.

www.kunskapsguiden.se



**KUNGÄLV
KOMMUN**

5.1 Ansvarsfördelning mellan kommuner

Den kommun där den enskilde vistas (befinner sig) ansvarar för stöd och hjälp (2 kap. 1 § SoL). Det finns dock undantag.

Om det står klart att en annan kommun än vistelsekommunen ansvarar för stöd och hjälp åt en enskild, är vistelsekommunens ansvar begränsat till akuta situationer. Om den enskilde är bosatt i en annan kommun än vistelsekommunen, ansvarar bosättningskommunen för det stöd och den hjälp som den enskilde behöver.

Kommunens skyldighet att pröva en persons behov av ekonomiskt bistånd påverkas inte av vistelsetidens längd. Detta ansvar gäller även om en person vistas helt tillfälligt i en kommun men är bosatt i en annan. Omfattningen av det bistånd som vistelsekommunen kan ha skyldighet att ge kan däremot påverkas av den tid som han eller hon vistas där och under vilka förhållanden.

Har den sökande vistats i annan kommun en längre tid (mer än en månad) är det normalt en anledning till att avslå ansökan med motiveringen att sökande ej vistas i kommunen. Den sökande bör då söka biståndet i den kommun som hen vistas i. För att nämnden ska kunna lämna information till den nya kommunen om ärendet ska den enskilde ha lämnat ett uttalat och dokumenterat samtycke.

Kommunens ansvar då en person endast tillfälligt vistas i kommunen begränsas normalt till bistånd till en hemresa och eventuellt annat bistånd för att avvärja en nödsituation.

Personer som är utsatta för våld eller andra övergrepp har rätt att i förväg ansöka om stöd- och hjälpinsatser i den kommun dit han eller hon vill flytta och bosätta sig permanent.

Riktlinjer för handläggning av bistånd till utländska medborgare behandlas under särskilt avsnitt.

Läs mer:

För vistelsekommun se Socialstyrelsens meddelandeblad nr 3/2011.

www.socialstyrelsen.se

Handläggning och dokumentation. Handbok för socialtjänsten, del 3 om Ansvarsfördelning mellan kommunerna enligt SoL. Socialstyrelsen 2021.

www.socialstyrelsen.se

5.2 Viktiga perspektiv i arbetet med ekonomiskt bistånd

I arbetet med ekonomiskt bistånd är det många perspektiv/områden som handläggaren behöver beakta. En person omfattas av ett flertal perspektiv som hänger samman med varandra som exempelvis mänskliga rättigheter, barns rättigheter, jämställdhet och folkhälsa. Att beakta alla perspektiv tillsammans handlar om att tillgodose alla människors grundläggande behov och rättigheter. Ett perspektivintegrerat arbetssätt (till exempel inom ramen för Agenda 2030) kan bidra till bättre kvalitet inom socialtjänstens verksamheter och till en jämställd och jämlik välfärd.

Kungälv kommunens *Plan för funktionshinderpolitiska arbetet utgår* från målen i Agenda 2030 och beskriver bland annat att alla kommunens anställda ur ett funktionshinderperspektiv ska ha en medvetenhet och förståelse om funktionsnedsättningar och hur dessa påverkar människors livssituation.



**KUNGÄLV
KOMMUN**

Socialstyrelsen menar att det är viktigt att handläggare har ett interkulturellt perspektiv i det sociala arbetet för att vara medvetna om vilka specifika förutsättningar som kan finnas i mötet med människor som behöver stöd. Att ha ett normkritiskt perspektiv kan bidra till ett likvärdigt och professionellt bemötande. Att ha en medvetenhet om de normer som finns stödjer ett inkluderande förhållningssätt.

Det är viktigt att betona att diskriminering är förbjuden inom socialtjänstens verksamheter. Diskrimineringsombudsmannen (DO) anger att vad som menas med diskriminering beror på den enskilda situationen.

Läs mer:

Om ekonomiskt bistånd. Viktiga perspektiv i arbetet med ekonomiskt bistånd.

www.socialstyrelsen.se

Stöd för samordning av horisontella sakområden. Sveriges kommuner och regioner.

www.skr.se

Hälso- och sjukvård samt socialtjänst.

www.do.se

Särskilt utsatta grupper. Socialstyrelsen.

www.kunskapsguiden.se

Allmän förklaring om de mänskliga rättigheterna. FN.

www.fn.se

5.2.1 Barnrättsperspektiv

Lagen om Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter blev svensk lag den 1 januari 2020. Barnkonventionen har också under många år integrerats i svensk lagstiftning. Av 1 kap. 2 § Socialtjänstlagen framgår: *”När åtgärder rör barn skall det särskilt beaktas vad hänsynen till barnets bästa kräver. Med barn avses varje människa under 18 år.”*

Att ha ett barnrättsperspektiv inom ekonomiskt bistånd innebär att uppmärksamma och dokumentera barns situation när föräldrar söker ekonomiskt bistånd. I vissa fall kan det vara lämpligt att även träffa och prata med barnen. Handläggaren måste alltid ställa sig frågan om barn berörs på något sätt. Hur stor vikt som ska läggas på barnets situation måste bedömas från fall till fall.

Barn som växer upp i familjer som behöver ekonomiskt bistånd under lång tid lever ofta med en ekonomisk utsatthet som kan vara svår för barnet. Det kan exempelvis yttra sig i svårigheter att delta i aktiviteter som kostar pengar eller om att ha en sämre materiell standard. Att leva under ekonomisk utsatthet kan påverka barnets skolresultat, trygghet och hälsa.

Socialstyrelsens betonar på sin webbplats att utrymme att bevilja extra bistånd för barns räkning finns i SoL men för barnet bästa är det särskilt viktigt att föräldrar får det stöd och hjälp som de behöver för att snabbt komma ut på arbetsmarknaden, bli självförsörjande och få en ekonomisk situation som är varaktigt bättre. Att ta hänsyn till det som är barnets bästa inom ekonomiskt bistånd handlar alltså inte bara om mer pengar utan det rymmer fler aspekter.

Barnens behov ska tas i särskilt beaktande. Det är viktigt att handläggaren ser på situationen både ur de vuxnas och ur barnens perspektiv, särskilt när familjer har behov av



**KUNGÄLV
KOMMUN**

ekonomiskt bistånd under en längre tid. I ärenden där det finns barn i familjen ska konsekvenserna för barnen alltid övervägas innan beslut fattas. Det ska dokumenteras hur barnens intressen beaktats, vilka överväganden som gjorts och hur detta påverkat beslutet. Detta gäller oavsett om bedömningen resulterar i att ekonomiskt bistånd beviljas med hänsyn till barns bästa eller inte.

Information

Föräldrar ska informeras om rätten att ansöka om ekonomiskt bistånd utöver norm för sig och sina barn t.ex. umgängeskostnader. När föräldrar efterfrågar behov av extra stöd ska de informeras om och motiveras till att delta i de förebyggande insatser som kommunen har att erbjuda.

Föräldraansvar

Barns grundläggande behov av bl.a. mat och bostad ska tillförsäkras av föräldrarna. När föräldrar brister i detta ansvar, genom att underlåta att betala hyra, el och/eller står utan pengar till mat, ska ställning tas till om barnets hemförhållande ska utredas. Även andra brister i föräldraförmågan kan uppmärksammas. Information ska då lämnas till Gemensam mottagning eller Barn, unga och familjeenheten om familjen redan är aktuell där.

Läs mer:

Beaktande av barnperspektiv vid handläggning av ekonomiskt bistånd. En fallstudie av tre socialförvaltningar. Socialstyrelsen 2015.

www.socialstyrelsen.se

Handbok för socialsekreterare. UNICEF Sverige 2019.

www.unicef.se

5.2.2 Jämställdhetsperspektiv

Socialstyrelsen lyfter fram att ett jämställdhetsperspektiv inom ekonomiskt bistånd bland annat handlar om att uppmärksamma hur kvinnors och mäns förutsättningar att nå egen försörjning ser ut. Det handlar också om att vara uppmärksam på om det egna förhållningssättet i utredning av behov eller planering av insatser skiljer sig åt för män och kvinnor. Män och kvinnor som ansöker om ekonomiskt bistånd ska bli bemötta och bedömda på lika villkor och det stöd och insatser som socialtjänsten erbjuder ska vara utformat utifrån män och kvinnors behov.

Ett jämställdhetsperspektiv innefattar vidare att kontinuerligt följa upp och analysera hur insatser och resurser fördelas mellan kvinnor och män samt arbeta för att jämna ut eventuellt osakliga skillnader.

Situationer där ett jämställdhetsperspektiv är viktigt:

- *I samtal och bedömning* – kan präglas av stereotypa föreställningar om kön och att socialtjänsten har olika mycket fokus på arbete och egen försörjning. I samtal med män står arbete och arbetsmotivation mer i fokus medan i samtal med kvinnor så är fokuset oftare på familjesituationen och mindre på arbete.
- *Situationen för olika grupper* – socialtjänsten behöver uppmärksamma och vara medveten om att etnicitet interagerar med kön.
- *Ensamstående föräldrar* – kvinnor är i majoritet som ensamstående föräldrar som får bistånd och är en särskilt ekonomiskt utsatt grupp. Problematiken är inte enbart av



**KUNGÄLVS
KOMMUN**

ekonomisk karaktär utan omfattar även utbildning, arbete och delaktighet i samhället. Ensamstående mödrar tillhör dessutom en riskgrupp för att utsättas för våld.

Det handlar om att ha ett arbetssätt och rutiner för att upptäcka våldsutsatthet och våldsutövande samt att stödja de våldsutsatta och ge dem som våldsutsätter relevanta stödinsatser som leder till att våldet upphör.

Läs mer:

Jämställdhet inom ekonomiskt bistånd. Socialstyrelsen.
www.kunskapsguiden.se

5.2.3 Våld i nära relation

Kungälv kommun anvisning *Våld i nära relationer* inleder med att konstatera att våld i nära relationer är ett omfattande folkhälso- och samhällsproblem, en jämställdhetsfråga och ett allvarligt brott som medför stora konsekvenser för individer, relationer och för samhället.

I arbetet med ekonomiskt bistånd är det viktigt att uppmärksamma personer som utsätts för våld eller andra övergrepp och deras närstående. Kvinnor som utsätts för våld i hemmet ska uppmärksammas särskilt. Barn som bevittnat våld är offer för brott och ska erbjudas stöd och hjälp.

Personer som är eller har varit utsatta för våld eller andra övergrepp kan behöva akut bistånd från socialtjänsten upprepade gånger. Ofta är en del av behovet ekonomiskt och kan till exempel gälla oplanerade och brådskande utgifter för vardagliga behov. Men att en person utsätts för våld eller andra övergrepp behöver inte automatiskt betyda att den vanliga biståndsprövningen inte ska göras. En individuell bedömning ska göras i varje fall.

Socialtjänstens ansvar för brottsoffer regleras i 5 kap. 11 § SoL.

Läs mer:

Utsatt för ekonomiskt våld. Kronofogden.
www.kronofogden.se

Mäns våld mot kvinnor.
www.jamstalldhetsmyndigheten.se

Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om våld i nära relationer, SOSFS 2014:4.
www.socialstyrelsen.se

Anvisning våld i nära relationer. Kungälv kommun 2022.
www.kungalv.se

5.3 Bemötande

Av 3 kap 3§ SoL framgår att insatser inom socialtjänsten ska vara av god kvalitet. Ett gott bemötande har avgörande betydelse för socialtjänstens kvalitet. Ett gott bemötande och respekt för alla människors lika värde innebär också att socialtjänsten har kunskap om diskrimineringsgrunderna och är uppmärksam på att inte diskriminera någon vare sig det sker avsiktligt eller oavsiktligt. Att respektera människors lika värde innebär också kunskap om de rättigheter som följer med de fem nationella minoriteterna.



**KUNGÄLV
KOMMUN**

Alla som söker bistånd eller vill ha information ska få ett gott och värdigt mottagande. Den enskilde ska känna att hen blivit väl mottagen även vid avslag på ansökan. Handläggaren ska utgå från att den enskilde tar ansvar för sin ekonomi och har resurser att förändra sin situation.

I bemötandet av människor som ansöker om bistånd hos socialtjänsten ska det förhållningssätt och de värderingar som socialtjänstlagen ger uttryck för präglade varje socialarbetares yrkesutövning. I mötet med människor som befinner sig i en pressad situation och söker samhällets hjälp är det av stor vikt att socialarbetaren uppvisar lyhördhet och flexibilitet.

Arbetet ska bedrivas rättssäkert och med tro på människans resurser. Handläggning och beslut ska präglas av respekt för den enskilde. Det ska finnas personal tillgänglig för att svara på frågor eller göra en akut bedömning. Avgörande för väntetiden vid nybesök är hur angeläget behovet är, väntetiden bör dock inte överstiga två veckor. Om en enskild av misstag vänder sig till fel myndighet bör myndigheten hjälpa den enskilda tillrätta.

Läs mer:

Om bemötande i socialtjänsten. Socialstyrelsen.

www.kunskapsguiden.se

Nationella minoriteter. Socialstyrelsen.

www.socialstyrelsen.se

5.4 Respekt för människors självbestämmande och integritet

Självbestämmande är en mänsklig rättighet. Enligt SoL ska verksamheter som bedrivs vara grundade på respekt för den enskildes självbestämmanderätt och integritet. Den enskilde ska i största möjliga utsträckning ges inflytande och medbestämmande över de insatser som ges.

Det är viktigt att dokumentationen utformas med respekt för den enskilde. Detta innebär att utredningen i samband med en biståndsansökan bör begränsas till att avse omständigheter som har betydelse för prövningen av just detta behov. Den enskilde måste kunna lita på att en ansökan till socialtjänsten inte leder till att den enskilde, för att kunna få sin biståndsframställan prövad, behöver lämna uppgifter om sig själv som inte behövs för prövningen av den aktuella frågan.

Det är i princip möjligt att begära bistånd och samtidigt tacka nej till insatser som innebär behandling. En förutsättning för självbestämmande är delaktighet.

Läs mer:

Självbestämmande och rättskapacitet. Socialstyrelsen.

www.kunskapsguiden.se

5.5 Delaktighet

Att vara delaktig i samhället är även det en mänsklig rättighet. Det är därför som det finns flera bestämmelser som säger att människor ska få möjlighet att komma till tals och medverka vid beslut i vård och omsorg.



**KUNGÄLV
KOMMUN**

Den enskildes rätt till delaktighet i handläggning och insatser är en viktig princip inom socialtjänstens arbete och är avgörande för den enskildes rättsäkerhetsskydd. Arbetet för ökad delaktighet får inte begränsas till vissa situationer och former utan delaktighet går att uppnå på olika sätt. Exempelvis kan det handla om att bli lyssnad till, få stöd i att förstå för att kunna uttrycka sina synpunkter och åsikter, att få sina åsikter beaktade, att bli involverad i beslutsfattande processer eller att dela inflytande och ansvar över beslutsfattande. Genom att vara delaktig lär sig vuxna och barn att påverka sin situation och kan bli mer motiverade och intresserade i vardagliga situationer vilket kan leda till större kontroll över sitt liv.

Utredning och insatser ska genomföras tillsammans med den enskilde och att stor vikt ska läggas vid den enskildes inflytande och självbestämmande. Rätten till delaktighet innebär att den enskilde har rätt att få del av dokumentationen under ärendets gång och få möjlighet att föra fram synpunkter och åsikter samt få antecknat om den enskilde anser att någon uppgift är fel.

Den enskilde ska i kontakt med socialtjänsten informeras skriftligt och muntligt om sina rättigheter att få ta del av sin journal samt om möjligheten att överklaga ett beslut.

Den som behöver ekonomiskt bistånd ska få information om vad rätten till bistånd innebär och hur den enskilde ska få del av denna. Denna kunskap är en viktig jämlikhetsfråga och också en förutsättning för den enskildes rättsäkerhet och för att den enskilde ska kunna till ta vara på sina rättigheter.

Läs mer:

Mänskliga rättigheter. Myndigheten för delaktighet.

www.mfd.se

Delaktighet i socialtjänsten och hälso- och sjukvården. Socialstyrelsen.

www.kunskapsguiden.se

5.6 Samverkan

I både hälso- och sjukvårdslagen och socialtjänstlagen regleras ansvar för kommuner och regioner att aktivt arbeta med samverkan. Reglerna om samordning och samverkan kan förenklat delas upp i två kategorier; samordning och samverkan på organisationsnivå och samordning och samverkan på individnivå. Socialtjänstens kvalitetsledningssystem ska innehålla rutiner och processer för såväl internt som extern samverkan.

Syftet med samverkan är att skapa en helhetssyn av den enskildes behov och förmågor samt på hur behoven bäst kan tillgodoses.

All samverkan med externa myndigheter, organisationer och insatser ska ske med den enskildes samtycke. Finns behov av bistånd från flera enheter inom socialtjänsten, ska samverkan ske över enhetsgränser i samråd med den enskilde.

Kontinuerlig samverkan inom socialtjänsten samt externt med andra samhällsorgan är ofta en förutsättning för att den enskilde på ett snabbare sätt ska få rätt insats. Handläggarna är skyldiga att hålla sig informerade om samhälleliga förändringar och utvecklingen inom socialtjänstens område. Handläggarna ska aktivt söka denna kunskap. Ledningen ska ge handläggarna möjlighet att hålla sig informerade.



**KUNGÄLV
KOMMUN**

Samordnad individuell plan, SIP

Samordnad individuell plan (SIP) är lagstadgad sedan 2010 i både HSL (3 f §) och SoL (2 kap. 7 §). En SIP ska upprättas tillsammans med den person som har behov av insatser från både socialtjänst och hälso- och sjukvård när insatserna behöver samordnas. Detta gäller oavsett personens ålder eller problem. Syftet med planen är att säkerställa samordning. Den enskilde ska samtycka till att planen upprättas och ges möjlighet att vara delaktig och ha inflytande i arbetet. Arbetet med en SIP ska påbörjas utan dröjsmål.

Läs mer:

Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (SOSFS 2011:9) om ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete.

www.socialstyrelsen.se

Samordnad Individuell Plan, SIP. Vårdsamverkan i Västra Götaland.

www.vardsamverkan.se

5.7 Avvikelse och anmälan enligt Lex Sarah

En avvikelse är en negativ händelse som medfört eller som hade kunnat medföra något oönskat (Socialstyrelsens termbank). Händelsen avviker med andra ord från en god kvalitet i verksamheten. Socialtjänsten ska ha rutiner för att hantera olika former av avvikelser. Avvikelser kan bli uppmärksammade av medarbetare eller komma verksamheten till kännedom genom synpunkter och klagomål från enskilda eller andra externa aktörer. Syftet med att rapportera avvikelser är att identifiera orsaker till det som inträffat och med hjälp av olika åtgärder förhindra att liknande händelser sker igen. Avvikelser och missförhållanden ska alltid rapporteras. De avvikelser som rapporteras in ska sedan sammanställas och analyseras av huvudmannen för att kunna se mönster eller tendenser som indikerar att det finns brister i verksamheten. För att en avvikelse ska rapporteras enligt Lex Sarah ska händelsen vara ett missförhållande eller risk för ett missförhållande.

Enligt bestämmelserna om Lex Sarah (14 kap. 3§ SoL) är personal inom socialtjänsten skyldiga att rapportera missförhållande eller påtaglig risk för missförhållande i verksamheten. Missförhållandet eller risken för missförhållande ska röra personer som får eller kan komma att få insats inom verksamheten.

Ett missförhållande eller risk för ett missförhållande ska rapporteras till ansvariga för verksamheten, och ansvariga ska utreda det rapporterade och avhjälpa eller undanröja det. Om missförhållandet eller risken för ett missförhållande är allvarig ska det anmälas till Inspektionen för vård och omsorg (IVO).

Enskilda privatpersoner kan inte anmäla enligt Lex Sarah till IVO utan kan istället lämna synpunkter eller ett klagomål. Synpunkter och klagomål kan även lämnas till Kungälv kommun direkt till verksamheten, genom kommunens webbsida eller genom att kontakta kommunens Kundcenter.

Läs mer:

Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete, SOSFS 2011:9.

www.socialstyrelsen.se



Lex Sarah – för att brukarna ska få det bättre. Inspektionen för vård och omsorg (IVO).
www.ivo.se

Kungälvs kommuns webbsida,
www.kungalv.se

6. Allmänt om uppdraget

Ekonomiskt bistånd består av två olika delar, försörjningsstöd och bistånd till livsföringen i övrigt. Försörjningsstödet ska tillgodose hushållens mer regelbundna utgifter per månad och består även den av två delar. Den ena delen är riksnormen som beslutas av regeringen varje år och den andra delen består av fem kostnadsposter som ligger utanför riksnormen.

Ekonomiskt bistånd till livsföringen i övrigt ska tillgodose kostnader för behov som kan ingå i en skälig levnadsnivå och som uppstår då och då. Exempel är kostnader för tandvård, glasögon, sjukvård och medicin, umgänge med barn, flyttkostnad och begravning. En individuell bedömning måste göras av vad som är skäligt för den som söker.

Det huvudsakliga uppdraget är att hjälpa enskilda personer att undanröja det som hindrar dem från att klara sin egen försörjning och under tiden pröva deras rätt till ekonomiskt bistånd. För att kunna hjälpa en enskild person att bli självförsörjande är det därför av största vikt att så snabbt som möjligt utreda vad den enskilde har för förmågor och eventuella försörjningshinder.

Det är inte möjligt att i dessa riktlinjer beskriva alla olika situationer eller behov som kan uppstå. Riktlinjerna beskriver vanligt förekommande situationer och behov. I övrigt får en individuell prövning göras. Olika skäl kan finnas för att göra avsteg från de generella riktlinjerna. Exempel på sådana skäl kan vara hinder (i synnerhet psykosociala) att kunna se och ta konsekvenserna av sitt handlande eller hinder att stå till arbetsmarknadens förfogande i full utsträckning, vilket normalt krävs. Lika lite som det går att få generella riktlinjer att täcka alla situationer, är det möjligt att ange alla situationer där avsteg kan göras. I många fall är det en bedömnings-fråga om och i så fall hur avsteg ska göras.

Nämnden har skyldighet att pröva alla ansökningar om ekonomiskt bistånd enligt 4 kap. 1§ SoL. Om den sökande får avslag på sin ansökan kan biståndsbehovet i vissa fall prövas enligt 4 kap. 2§ SoL. Biståndet kan återkrävas enligt 9 kap. 2 § SoL.

I avvaktan på fortsatt utredning och i akuta nödsituationer där någon riskerar att bli utan mat kan reducerad norm beviljas under tidsbegränsad period.

De för bistånd centrala paragraferna återfinns i 4 kap. SoL. Sammantaget innebär dessa att varje medborgare har rätt till en skälig levnadsnivå. I förarbeten till lagen sägs att nivån inte ska överstiga vad en låginkomsttagare i allmänhet har råd att kosta på sig. Riktlinjerna anger vad som är skälig levnadsnivå i normalfallet men ska inte tolkas som absoluta regler. Enligt socialtjänstlagen ska en individuell behovsprövning alltid göras och om sakliga skäl föreligger motiveras detta avsteg från riktlinjerna. Även de krav som ställs på den biståndssökande ska anpassas efter dennes individuella förmåga och förutsättningar. Om den enskilde inte själv kan tillgodose sina behov eller på annat sätt kan få dem tillgodosedda har den enskilde rätt till bistånd för sin försörjning och livsföring i övrigt. När rätten till bistånd bedöms beaktas således i vilken omfattning den enskilde genom egna åtgärder själv kan



**KUNGÄLV
KOMMUN**

tillgodose behovet. Målet för biståndshandlingen blir att genom ekonomiskt bistånd garantera den enskilde denna ekonomiska grundtrygghet.

Läs mer:

Ekonomiskt bistånd. Socialstyrelsen.

www.socialstyrelsen.se

Ekonomiskt bistånd. Socialstyrelsen.

www.kunskapsguiden.se

6.1 Hjälptill självförsörjning

Utgångspunkten för arbetet är att arbetslinjen ska gälla och att människor både kan och vill ta ansvar för sin egen försörjning.

Den enskilde ska erbjudas relevanta insatser och ska, utifrån sina förutsättningar, fullfölja dessa insatser. Verksamma insatser ska tillhandahållas både för att rehabilitera icke arbetsföra personer och för att stärka arbetsföra personers återinträde på arbetsmarknaden. För personer som trots insatser inte bedöms kunna återinträda på arbetsmarknaden ska stöd och hjälp för att söka andra lämpliga försörjningsformer erbjudas.

En förutsättning för att den enskilde ska få rätt stöd är att en grundlig utredning gjorts av hans eller hennes resurser, förutsättningar och försörjningshinder. Med utgångspunkt i utredningens resultat ska handläggaren upprätta en individuell plan, en genomförandeplan, för att personen ska bli självförsörjande. Den gemensamt upprättade genomförandeplanen ska utgå från den snabbaste vägen till egen försörjning, se vidare om genomförandeplan under avsnitt 10.1.2.

6.2 Förutsättningar för rätt till ekonomiskt bistånd

För att ha rätt till bistånd ska den enskilde göra allt hen kan för att bidra till sin egen försörjning. De krav som kan ställas på den enskilde som ansöker om ekonomiskt bistånd måste ha samband med försörjningen. Krav kan ställas på att stå till arbetsmarknadens förfogande, men inte ställas på exempelvis behandlingsinsatser.

Att stå till arbetsmarknadens förfogande innebär att den enskilde är inskriven på Arbetsförmedlingen, aktivt söker arbete samt vid behov deltar i erbjudna arbetsmarknadsinsatser, praktik, av kommunen anordnade aktiviteter, SFI eller annan lämplig insats enligt upprättad genomförandeplan. Den som utan giltigt skäl vägrat ta anvisat arbete kan ges avslag, helt eller delvis, enligt 4 kap. 1 § SoL eller 4 kap. 5 § SoL med hänvisning till att den enskilde kan tillgodose behovet genom arbete eller kompetenshöjande verksamhet.

Kraven som ställs på personer som ansöker om ekonomiskt bistånd ska motsvara de krav som samhället ställer på andra personer i motsvarande situation. Det innebär att den enskilde t ex ska redovisa sin närvaro i beslutade insatser, anmäla frånvaro samt uppvisa läkarintyg vid sjukskrivning.

Socialtjänsten kan ställa andra krav på enskilda som söker ekonomiskt bistånd om det finns särskilda skäl. Sådana skäl kan t ex vara ett allvarligt missbruk eller svår psykisk och fysisk ohälsa. För att ha rätt till bistånd ska dessa personer medverka till planering i syfte att bli



**KUNGÄLV
KOMMUN**

arbetsföra eller medverka till att få annan ersättning från det generella socialförsäkrings-systemet. En individuell bedömning måste dock alltid göras.

Prövning av rätten till bistånd

Arbetet med ekonomiskt bistånd innebär i hög utsträckning myndighetsutövning och ställer höga krav på rättssäkerhet, gemensamt förhållningssätt och likvärdiga bedömningar. Prövning av rätten till bistånd görs efter utredning. Prövningen av rätten till ekonomiskt bistånd görs i flera steg och en individuell behovsprövning ska alltid göras. Förutsättningar ska skapas för den enskildes inflytande och delaktighet i planeringen.

Enskilda som inte uppfyller förutsättningar för rätt till ekonomiskt bistånd

Om den enskilde inte uppfyller förutsättningarna för rätt till bistånd ska ansökan avslås. Som huvudregel avslås ansökan för hushållet som helhet. Avslagsbeslut ska fattas och den enskilde få information om hur hen kan överklaga beslutet. Ett avslagsbeslut innebär oftast att den enskildes livsvillkor påverkas. Därför ska det eftersträvas att den enskilde får råd om hur försörjningen kan klaras trots avslaget.

Nödprövning kan ske efter ansökan från den enskilde. Efter bedömning i det enskilda fallet kan reducerat försörjningsstöd beviljas för att tillgodose basala behov som till exempel mat för att ge den enskilde möjlighet att reda upp den omedelbara situationen.

6.3 Förebygga felaktiga utbetalningar

Felaktiga utbetalningar kan uppstå av olika orsaker. De kan uppstå genom att den enskilde medvetet lämnar oriktiga uppgifter, genom att den enskilde saknar kunskap om regelsystemet eller genom brister i ärendehantering.

Felaktiga utbetalningar ska förebyggas genom tydlig information och vägledning till de enskilda om vad som gäller samt genom kontroller före utbetalning. Varje sökande ska ges tydlig information både om sin rätt till bistånd och om sin skyldighet att lämna korrekta och fullständiga uppgifter samt skyldighet att anmäla ändrade förhållanden. Sökande ska också få tydlig information om konsekvenserna om han eller hon lämnar oriktiga uppgifter eller låter bli att anmäla förändrade förhållanden.

Att kontrollera uppgifterna som sökande lämnar i samband med ansökan om bistånd ingår som en del i utredning innan beslut fattas. Uppgifter som kontrolleras är bland annat identitet, uppehållstillstånd/registrerad uppehållsrätt, vistelse, boende, folkbokföring samt vårdnadshavare för barn i hushållet. Dessutom görs kontroll av inkomster och tillgångar.

Se även avsnitt 11.2.4 Återkrav av bistånd som utbetalats på felaktiga grunder

Vissa omständigheter som kan leda till felaktiga utbetalningar bör särskilt uppmärksammas. Det kan gälla att den enskilde undanhåller att han eller hon är sammanboende, att barn som uppges ingå i hushållet inte vistas i hushållet, att den enskilde har inkomster av anställning eller svartarbete, undanhåller tillgångar eller uppbär ekonomiskt bistånd i annan kommun. Se även avsnitt 11.2.4 Återkrav av bistånd som utbetalats på felaktiga grunder.



**KUNGÄLV
KOMMUN**

7. Försörjningsstöd

Försörjningsstöd beslutas enligt 4 kap. 1§ och 2§ SoL.

Skäliga kostnader (försörjningsstöd) definieras i 4 kap. 3 § SoL. Det består av två delar, riksnorm och övrigt försörjningsstöd för ett antal regelbundet återkommande behovsposter. Genom det ekonomiska biståndet ska den enskilde tillförsäkras en skälig levnadsnivå. Biståndet ska också utformas så att det stärker hans eller hennes möjligheter att leva ett självständigt liv. I förarbeten till lagen sägs att nivån inte ska överstiga vad en låginkomsttagare i allmänhet har råd att kosta på sig.

Försörjningsstöd lämnas enligt 4 kap. 3 § SoL till dels:

- livsmedel, kläder och skor, lek och fritid, förbrukningsvaror, hälsa och hygien samt dagstidning, telefon och TV-avgift.
- boende, hushållsel, arbetsresor, hemförsäkring samt medlemskap i fackförening och arbetslöshetskassa. Denna del beslutas av kommunen och posterna redovisas i riktlinjerna under separata rubriker.

Hur stort försörjningsstöd ett hushåll är berättigat till beror på hushållets kostnader. I normalfallet summeras riksnormen för hushållets medlemmar med godkända tilläggskostnader, därefter räknas hushållets samlade inkomster av från summan. Försörjningsstödet motsvarar det belopp som utgörs av skillnaden mellan godkända kostnader och inkomster.

7.1 Riksnorm

Utgifterna i första stycket 4 kap 3 § SoL utgår från en för hela riket gällande riksnorm som fastställs varje år i socialtjänstförordningen (SFS 2001:937). Riksnormen är enbart uppdelad i ett belopp för personliga kostnader och ett för gemensamma hushållskostnader. Det åligger kommunen att varje år specificera storleken på varje utgift.

Som medlemmar i hushållet bör räknas:

- Makar,
- registrerade partner enligt lagen om registrerat partnerskap,
- sambor enligt sambolagen,
- barn och ungdomar under 21 år som föräldrarna är underhållsskyldiga för och
- barn och ungdomar bör räknas som medlemmar i hushållet, både där de stadigvarande bor och där de vistas under umgängestid. Nämnden bör beräkna kostnaderna enligt full norm/hushållskostnader efter det antal dagar barnet eller ungdomen vistas hos respektive förälder. Se avsnitt 8.23 *Umgängeskostnader*.

7.2 Särskilda skäl till att beräkna kostnader till en högre nivå

Om det i ett enskilt fall finns särskilda skäl, ska nämnden beräkna kostnaderna till ett högre belopp. Det kan t ex gälla följande.

- Om den enskilde av medicinska skäl har behov av dyrare kost, se avsnitt 7.2.1.
- Om den enskilde betalar avgift för skolmåltider.
- Om den enskilde har höga livsmedelskostnader på grund av att kosten är inräknad i en avgift, se 7.2.1.



KUNGÄLVS KOMMUN

- Om den enskilde på grund av funktionsnedsättning eller andra skäl har svårigheter att upprätthålla kontakten med andra människor eller delta i samhällslivet och därför har extra utgifter, för t.ex. telefon och tidningar eller fritidsaktiviteter, som inte täcks av annat särskilt stöd.
- Om det är en förutsättning för att en förälder ska kunna ha umgänge eller kontakt med sitt barn i en rimlig omfattning och därför har extra utgifter för t.ex. lek och fritid samt telefon.
- Om den enskilde har ett tillfälligt och visst behov av att köpa kläder och skor
- Om ett spädbarn saknar nödvändig klädustrustning (se vidare avsnitt 8.17 Spädbarnsutrustning).
- Om den enskilde har tillfälligt höga kostnader, t.ex. för livsmedel, kläder och skor eller telefon, som beror på att han eller hon är eller har varit utsatt för våld eller andra övergrepp av närstående eller för något annat brott.

7.2.1 Kosttillägg och måltider

Ekonomiskt bistånd till kosttillägg utöver norm kan beviljas till sökande med sjukdom eller överkänslighet som gör att man måste undvika vissa livsmedel. Konsumentverket gör beräkningar av hur mycket dyrare det kan vara i jämförelse med den kost som man normalt äter för att täcka sitt näringsbehov. Specialkost utöver glutenfri kost och mjölkproteinfri kost beräknas inte, med viss planering, behöva bli dyrare än vanlig kost. Behovet av specialkost ska alltid styrkas av läkare och omprövas årligen. Ekonomiskt bistånd till kosttillägg beviljas inte i de fall där merkostnadsersättning utbetalas av Försäkringskassan som täcker utgifter för specialkost.

Om sökanden är placerad i heldygnsvård eller i en boendeform där vissa måltider ingår, ska avdrag från livsmedelsnormen göras med summan som motsvarar den eller de måltider som ingår. Se vidare under rubrik 7.3.

Läs mer:

Beräknade livsmedelskostnader. Konsumentverket.

www.konsumentverket.se

7.3 Särskilda skäl till att beräkna kostnader till en lägre nivå

Nämnden får också i enskilda fall beräkna kostnaderna till en lägre nivå, om det finns särskilda skäl för det. Dessa skäl kan vara:

- Om den enskilde hamnat i en nödsituation och endast behöver tillfälligt ekonomiskt bistånd för att få möjlighet att reda upp den.
- Om den enskilde inte har vissa kostnader för poster som ingår i riksnormen eller dessa är lägre än riksnormen, t.ex. under vistelse i heldygnsvård, eller i boendeform där vissa måltider ingår. Kostnadsfördelningen mellan olika måltider inom livsmedelsnormen är:
 - frukost 20 procent,
 - lunch 30 procent,
 - mellanmål 10 procent och
 - middag 40 procent.



**KUNGÄLV
KOMMUN**

Avdrag från livsmedelsnormen görs med summa som motsvarar den eller de måltider som ingår.

- När det gäller personer med påvisbart pågående missbruk kan det ekonomiska biståndet reduceras om det är uppenbart att biståndet inte används till avsett ändamål.

7.3.1 Nödprövning och akut bistånd

Med hänvisning till kommunens yttersta ansvar ska en så kallad nödprövning göras om den enskilde hävdar att nödsituation föreligger. Bistånd till akuta behov för livsuppehållet kan beviljas efter individuell prövning. Vid bedömning ska hänsyn tas till om barn finns i hushållet och deras situation ska särskilt uppmärksammas.

Beslut om akut bistånd ska i möjligaste mån föregås av sedvanlig utredning och prövning. Kontoöversikt och kontoutdrag med aktuell kontoställning samt senaste månads transaktioner ska alltid uppvisas.

Bistånd till personer som regelmässigt har egna inkomster över riksnorm eller löpande försörjningsstöd ska prövas restriktivt och endast beviljas bistånd för att avvärja en akut nödsituation.

Förlust av pengar på grund av stöld eller tappad plånbok ersätts inte förutom med sådant bistånd som är nödvändigt för att undvika en nödsituation. För övrigt hänvisas till sökandes hemförsäkring samt möjlighet till avbetalning av uppkomna skulder. Polisanmälan ska uppvisas.

7.3.2 Personer som vistas tillfälligt i kommunen

Kommunen har alltid det yttersta ansvaret för att de som vistas i kommunen får det stöd och den hjälp som de behöver. För personer som endast tillfälligt befinner sig i kommunen är ansvaret dock inte lika omfattande.

I de fall som den enskildes behov bäst tillgodoses genom att han eller hon reser hem kan hjälp till hemresan vara rätt form av bistånd. Bedömningen måste dock alltid göras utifrån omständigheterna i det enskilda fallet. Kan den enskildes behov tillgodoses på annat sätt föreligger ej rätt till bistånd.

7.3.3 Utlandsvistelse

Huvudprincipen är att ekonomiskt bistånd inte beviljas vid utlandsvistelse. Undantagsfall kan vara en kortvarig resa som varken påverkar försörjningen eller försämrar möjligheterna till framtida försörjning i Sverige. Det kan undantagsvis också finnas rätt till bistånd för vistelse utomlands om det till exempel är nödvändigt i samband med sjukdom/rehabilitering.

7.4 Skäliga kostnader utanför riksnormen

Vid behov ska skälig kostnad för arbetsresor, medlemskap i A-kassa och fackförening, boende, hemförsäkring och hushållsel ingå i försörjningsstödet.



**KUNGÄLV
KOMMUN**

7.4.1 Arbetsresor

Vid kortare avstånd, understigande 4 km, beviljas inte ekonomiskt bistånd till arbetsresor om inte särskilda skäl finns.

Allmänna kommunikationer ska i första hand användas. Ekonomiskt bistånd kan då utgå med kostnad för billigast alternativ av typ månadskort eller rabattkort. Kan allmänna kommunikationer inte utnyttjas för arbetsresor utan egen bil måste användas, kan i vissa fall bistånd utgå.

För att resor med egen bil mellan bostad och arbetsplats ska kunna godtas måste följande krav vara uppfyllda.

- Det ska av omständigheterna klart framgå att användandet av egen bil istället för allmänna kommunikationsmedel regelmässigt medför en tidsvinst på minst två timmar per dag. Tidsvinsten bör inkludera även att lämna och hämta barn på förskola i samband med arbetsresor. Samma villkor gäller för resa mellan bostad och arbete med motorcykel.
- Vid deltagande i arbetsrehabilitering och arbetsmarknadsåtgärd genom Arbetsförmedlingen eller kommunen ersätts egenavgiften som en godtagbar kostnad.

Om den enskilde behöver bil för arbetsresor beräknas milersättning enligt Skatteverkets beräkningar motsvarande reseavdrag i skattehänseende. I den summan ingår drivmedel, förslitning av bil och reparationer. Skatt, försäkring, samt avgift för besiktning bör som regel beviljas efter individuell bedömning. Se även avsnitt *Fordon 10.4.2.8*.

7.4.2 Boendekostnad och olika boendeformer

Nämnden bör vid bedömningen av vad som är en skälig boendekostnad utgå från den enskildes faktiska kostnad och behov av boende samt lokala förutsättningar.

Försäkringskassans föreskrifter om högsta godtagbara boendekostnad kan vara vägledande. Utgångspunkten bör vara vad en låginkomsttagare på orten normalt har möjlighet att kosta på sig. Kostnaden bör även relateras till hyresnivån hos allmännyttiga bostadsföretag eller andra större bostadsföretag på orten. Med orten bör avses den tätort där den enskilde bor eller de närmast belägna tätorterna inom kommunen.

Driftskostnader såsom uppvärmning, vatten m.m. ingår i boendekostnaden.

Om bedömning görs att boendekostnaden är oskälig ska den enskilde ges skälig tid att förändra sin boendesituation. Praxis är att tillämpa en rådrumstid om max fyra månader.

Nämnden bör vid bedömningen ta hänsyn till ett barns behov av utrymme även hos den förälder där barnet vistas under umgängestid. Vid umgänge enligt föräldrabalken med barn görs en individuell prövning av skälig bostadskostnad.

Nämnden bör ta hänsyn till om det i individuella fall finns särskilda skäl mot byte av bostad eller bostadsområde som t.ex.

- Om det finns risk för att ett byte medför negativa sociala konsekvenser.
- Om en flytt innebär negativa sociala konsekvenser för ett barn.
- Om en ensamstående vuxen, t.ex. med funktionsnedsättning eller sociala problem och äldre med sviktande hälsa, har ett särskilt stort behov av kontinuitet i det sociala nätverket eller den fysiska miljö som hänger samman med det nuvarande boendet.
- Om bostaden är anpassad till en boendes funktionsnedsättning.



KUNGÄLV KOMMUN

- Om den enskilde har begränsad möjlighet att bli godkänd som hyresgäst, t.ex. vid arbetslöshet eller betalningsanmärkning. Om nämnden bedömer att boendekostnaden inte är skälig bör nämnden i regel ändå godkänna den under en övergångstid, så att den enskilde ges skälig tid att förändra sin boendekostnad. Övergångstiden bör inte understiga fyra månader.

Hyresrätt

Hyresgäst ska själv svara för sitt kontrakt och de skyldigheter som följer av detta.

Hyreskontrakt ska vara giltigt för bostaden och vad som ingår i hyran skall framgå av kontraktet.

Socialstyrelsen rekommenderar att skälig boendekostnad bör bedömas utifrån de faktiska boendekostnaderna och behovet av boende. I beräkningar av faktisk hyreskostnad för hyresrätt bör hyra, uppvärmning och andra obligatoriska avgifter beaktas.

Kostnad för kabel-TV och andra tillval ska inte godtas, utom i de fall den enskilde inte kunnat styra tillvalet.

Avgift för parkeringsplats eller garage godtas inte, undantaget om kostnad för sådana utgifter ingår i hyran och inte kan avtalas bort/sägas upp. I de fallen ska det utredas om parkeringsplatsen/garaget kan hyras ut.

Bostadsrätt eller fastighet

En bostadsrätt eller fastighet är att betrakta som en realiserbar tillgång. Krav på försäljning efter skälig rådrumstid (praxis minst fyra månader) ska i regel ställas.

Nämnden bör vid beräkningen av den faktiska boendekostnaden för en bostadsrättslägenhet beakta månadsavgiften, uppvärmningskostnaden och räntekostnaden för lån som tagits för inköp och underhåll eller liknande av lägenheten. Nämnden bör även beakta om den enskilde har rätt till skattejämkning för räntekostnaden.

För egen fastighet och bostadsrätt gäller samma bedömning utifrån skälig boendekostnad som för hyrd bostad.

Nämnden bör vid beräkningen av den faktiska boendekostnaden för ett eget hus, i förekommande fall, beakta tomträttsavgäld och räntekostnaden för lån som tagits för inköp och underhåll eller liknande av fastigheten. Nämnden bör även beakta om den enskilde har rätt till skattejämkning för räntekostnaden och tomträttsavgäld. I den faktiska boendekostnaden bör dessutom nödvändiga driftkostnader räknas in, t.ex. för uppvärmning, vatten och avlopp, sophämtning och försäkring.

Andrahandsboende eller hyra av fastighet

För andrahandsboende och hyra av fastighet gäller samma bedömningskriterier avseende skälig standard, kostnad och eventuella krav på att sänka en för hög boendekostnad som vid förstahandskontrakt.

Ett skriftligt avtal mellan förstahandshyresgästen och andrahandshyresgästen eller mellan fastighetsägare och hyresgäst ska alltid uppvisas. Det bör innehålla överenskommelse om hyrestidens längd, ömsesidig uppsägningstid, hyrans storlek, bostadens storlek, antal rum och vad som ingår i hyran. Bostadens adress ska framgå. Förstahandskontrakt eller hyresspecifikation ska begäras in om det avser en hyreslägenhet.

Vid andrahandsuthyrning ska ett av fastighetsägaren godkänt andrahandskontrakt eftersträvas, men kan inte krävas. Däremot har nämnden en skyldighet enligt Folkbokföringslagen § 32c att meddela Skatteverket om en persons folkbokföringsuppgifter



**KUNGÄLV
KOMMUN**

är felaktiga. Det kan även innefatta tredje person, det vill säga fastighetsägare/ förstahandshyresgäst om denne är folkbokförd på adressen men inte bor där.

Nämnden bör godta den hyra som lägenhetsinnehavaren och andrahandshyresgästen har avtalat, under förutsättning att den är skälig. Vad som bedöms som skälig hyra framgår av Hyreslagen (12 kap 55§ 3st Jordabalken). Hyran får inte överstiga den hyra som hyresvärden betalar, med eventuellt tillägg för möbler och /eller annan utrustning med maximalt 15 procent överstigande hyran.

Driftskostnader såsom uppvärmning, vatten, sophämtning m.m. ingår i boendekostnaden. I de fall sökande hyr en lägenhet eller fastighet med kallhyra ska elkostnad för uppvärmning särskiljas från hushållsel.

Delad lägenhet (bostad)

Nämnden bör vid beräkning av den faktiska boendekostnaden beakta kostnaden delad med antalet boende i bostaden, om flera personer delar bostad men saknar eller har begränsad hushållsgemenskap.

När syskon eller kamrater delar bostad förutsätts de leva i hushållsgemenskap om inget talar emot det. Med hushållsgemenskap menas att man mer eller mindre delar på kostnaderna i hushållet. Om hushållsgemenskap inte finns gäller reglerna för inneboende.

Inneboende

När en sökande hyr en del av en bostad av någon som hen inte kan antas ha hushållsgemenskap med, räknas den enskilde som inneboende. Skälig inneboendehyra får bedömas utifrån allmänna nivån på hyresrum i kommunen.

För att betraktas som separat hushåll i normberäkningen ska den enskilde som huvudregel disponera ett eget rum i bostaden. Hyran för inneboenderum ska bedömas utifrån vad som avtalats mellan den enskilde och lägenhetsinnehavaren, om kostnaden bedöms som skälig. Hembesök bör göras för att säkerställa att personen bor på uppgiven adress.

Kvarboende vuxet barn eller förälder boende hos barn

Huvudregeln är att vuxna barn som bor kvar i föräldrahemmet inte beviljas bistånd till boendekostnad. Med kvarboende vuxet barn menas barn som efter fyllda 18 år bor kvar i föräldrahemmet men där föräldrarna inte är underhållsskyldiga.

Undantag från huvudregeln

- När ungdomar återvänt till hemmet efter att ha bott utanför hemmet i egen bostad en längre tid och varit självförsörjande genom egna inkomster.
- Om föräldrarna på grund av att det vuxna barnet bor kvar har en högre boendekostnad än de annars skulle ha haft, antingen genom att tvingas behålla en stor bostad eller genom att helt eller delvis mista rätten till bostadstillägg/bidrag.
- Om det vuxna barnet tidigare har betalt hemma och inte har rätt till studiestöd enligt studiestödslagen eller förlängt barnbidrag enligt lagen om förlängt barnbidrag.

Nämnden bör vid beräkning av den faktiska boendekostnaden beakta hur stor andel av bostaden den enskilde disponerar, om han eller hon, t.ex. ett kvarboende vuxet barn eller en förälder, lever i en hushållsgemenskap med bostadsinnehavaren utan att vara samboende. Nämnden bör vid beräkningen följa Riksförsäkringsverkets föreskrifter (RFFS 1998:9) om beräkning av boendekostnad i ärenden om bostadsbidrag och familjebidrag i form av bostadsbidrag, som finns i Försäkringskassans författningssamling samt Riksförsäkringsverkets allmänna råd (2001:8) om bostadsbidrag till barnfamiljer och ungdomar. I dessa räknas varje rum som två enheter och köket som en enhet.



**KUNGÄLV
KOMMUN**

Exempel: Om den biståndssökande disponerar ett rum i sina föräldrars bostad på fyra rum och kök, innebär det att han eller hon disponerar två av totalt nio enheter (fyra rum x 2 = 8 + kök = 9 enheter). Hela boendekostnaden är 6 000 kronor per månad. Den sökandes andel av boendekostnaden bör då beräknas genom att 6 000 divideras med 9 och därefter multipliceras med 2, dvs. $2/9 \times 6\,000 = 1\,333$ kr per månad.

Bistånd till ungdomar för eget boende

Huvudregeln är att hemmaboende ungdomar inte har rätt till bistånd till hyra om de utan särskilda skäl (se nedan) planerar att flytta, eller har flyttat till ett eget boende, eftersom deras behov av boende i regel kan anses vara tillgodosett i föräldrahemmet. Undantag från huvudregeln kan göras:

- Om familjen är mycket trångbodd.
- Om svåra personliga motsättningar i familjen har konstaterats vid utredning av ungdomens hemförhållanden.
- Om ett vuxet barn genom att bo i föräldrahemmet förhindras att leva ett normalt vuxenliv och bli självständig.

Andra boendeformer

Nämnden bör för andra boendeformer, t.ex. husvagn, båt eller hotell, beräkna den faktiska boendekostnaden efter omständigheterna i varje enskilt fall. I vissa fall kan det vara motiverat att lägga till kostnader för sådant som ingår i ett vanligt boende, t.ex. dusch och tvättmaskin.

Tillfälligt boende

Om den sökande saknar tak över huvudet och behovet inte kan tillgodoses på annat sätt kan bistånd till tillfälligt boende beviljas. I första hand beviljas bistånd till vandrarhem i sovsal. Vid särskilda skäl kan boende på t ex hotell beviljas.

När tillfälligt boende beviljas ska den enskilde aktivt söka andra boendeformer för att lösa sin situation på egen hand. Den enskilde ska skriftligen redovisa sökta boende till handläggare. Uppföljning ska göras av handläggare regelbundet, minst en gång i månaden.

Byte till dyrare bostad

Personer som har ekonomiskt bistånd har som regel inte rätt att fördyra sina kostnader för boende, såvida det inte finns särskilda skäl. Om någon som har ekonomiskt bistånd anser sig behöva byta bostad under pågående biståndsperiod och det medför ökad boendekostnad bör byte ske i samråd med socialtjänsten.

Om en person fördyrat sitt boende och därigenom behöver ansöka om ekonomiskt bistånd ska skälen till flytten utredas noggrant. Endast om flytten har varit nödvändig för att uppnå en skälig levnadsnivå bör den högre boendekostnaden godkännas.

Vistelse på institution/inackordering/annan boendeform

När en vuxen person är placerad på institution, hem för vård eller boende (HVB), familjehem eller i annan boendeform svarar nämnden för kostnaderna för boendet och vården.

Omfattningen av det ekonomiska biståndet är beroende av vad som ingår i vård- placeringskostnaderna.

Fickpengar: kan utgå enligt riksnorm för kläder, hygien, fritid, dagstidning samt telefon i de fall övriga poster i riksnormen inkluderas i vård- och placeringskostnaderna.

Hyra: bistånd till kostnader för den egna bostaden under vistelsetiden kan beviljas om den enskilde saknar medel. Inför en längre placering på behandlingshem/familjehem, mer än sex månader, måste en individuell bedömning göras av behovet att ha kvar bostaden.

Kläder: bistånd kan beviljas till kläder som är behövliga inför en institutionsvistelse. Vissa institutioner har krav på att den som skrivs in har en viss klädustrustning. Bistånd kan därför i



**KUNGÄLV
KOMMUN**

undantagsfall utgå med högre belopp än vad som annars är högsta belopp som ingår i normen, max fyra extra klädnormer per år.

7.4.3 Hemförsäkring

Kostnad för hemförsäkring ska räknas som godtagbar utgift vid månatlig normberäkning.

Ansvarsförsäkring, rättsskydd och reseförsäkring kan ingå under förutsättning att man är folkbokförd i Sverige. Övriga tilläggförsäkringar omfattas inte, endast basförsäkring.

Alla som är folkbokförda på en adress omfattas av bostadsinnehavarens hemförsäkring. Det gäller personer som har någon form av hushållsgemenskap med lägenhetsinnehavaren, t.ex. unga vuxna som bor kvar hemma hos föräldrarna eller syskon eller andra personer som delar lägenhet.

7.4.4 Hushållsel

Kostnad för hushållsel ingår ej i riksnormen. Kostnaden räknas i sin helhet som godtagbar utgift. Uppvärmningskostnad inkluderas vid beräkning av godtagbara boendekostnad.

Vid bedömning av kostnaden ska en skälighetsbedömning göras. Utgångspunkten ska vara uppgifter från webbsidan www.energimarknadsbyran.se. Dessa beräkningar får inte vara styrande utan en individuell bedömning bör göras i varje enskilt fall.

Vid inneboendekontrakt eller delad bostad ska den som äger bostaden eller innehar hyreskontraktet stå för den fasta avgiften för abonnemanget. Övriga i hushållet kan beviljas bistånd till sin del av förbrukningen om de begär det. Kostnaden för förbrukningen delas då på antal personer inklusive barn i hushållet.

7.4.5 Medlemskap i A-kassa och fackförening

Kostnad för fackföreningsavgift och/eller A-kassa ingår inte i riksnormen och ska i regel betraktas som en godtagbar utgift vid beräkning av ekonomiskt bistånd.

8. Bistånd till livsföring i övrigt

8.1 Begravning och kostnader i samband med begravning

Bistånd till begravning kan lämnas till dödsbo där tillgångar helt eller delvis saknas för att täcka kostnaderna för en värdig begravning. Dödsboet företräds av dödsbodelägarna. Begravningskostnader för barn prövas utifrån föräldrarnas ekonomiska förhållanden och barnets tillgångar.

En ansökan om ekonomiskt bistånd till begravningskostnader beviljas efter en utförlig utredning av dödsboets tillgångar. Det kan dock visa sig i efterhand att dödsboet haft möjlighet att betala kostnaderna då det utfaller en livförsäkring eller framkommer andra tillgångar. Begravningskostnaden bör därför beviljas med förbehåll om återkrav.



**KUNGÄLV
KOMMUN**

Om dödsboet har tillgångar understigande högsta godtagbara biståndsbelopp, beviljas bistånd upp till detta belopp. Bistånd beviljas inte om efterlevande maka/make har egendom (ej enskild) som täcker kostnaderna.

Bistånd kan beviljas för täckande av kostnader i samband med närståendes begravning. Det får göras en bedömning i varje enskilt fall om merkostnader för transport till eller från Sverige beviljas. Om bistånd till begravning utomlands beviljas, bör kostnaden motsvara den för en begravning i Sverige.

När en asylsökande person avlider i Sverige, är det kommunens ansvar att pröva dödsboets ansökan om begravningskostnader enligt SoL.

- Begravningskostnad kan ersättas med belopp motsvarande 35 procent av prisbasbeloppet. I detta ingår förtäring för begravningsgäster.
- Bistånd till gravsten kan beviljas inklusive inristningar till en kostnad av högst 25 procent av pris-basbeloppet.
- Vissa kostnader i samband med dödsfallet är oundvikliga, till exempel bårtransport i de fall sjukvården inte har ansvar eller fraktkostnad av urna inom Sverige. För dessa och andra sådana oundvikliga kostnader beviljas bistånd med högst 10 procent av prisbasbeloppet.

Kostnader i samband med närståendes begravning:

- Blommor i samband med begravning, högst 1,6 procent av prisbasbeloppet.

Inköp eller hyra av högtidskläder, högst 5 procent av prisbasbeloppet.

8.2 Bostadskö

Avgift för bostadskö, till exempel Boplats Göteborg och HomeQ, kan beviljas med faktisk kostnad en gång per år.

8.3 Bredband

Bistånd kan beviljas till bredbandskostnad/bredbandsuppkoppling med grundhastighet för att kunna kommunicera och ta del av information, söka jobb samt utföra läxarbete, med maximalt 10 procent av prisbasbeloppet per år. Individuell bedömning får göras om sökande exempelvis inte kan välja operatör eller om fast bredband saknas. Kostnad för router och eventuell annan teknisk utrustning kan i sådana fall beviljas.

8.4 Diskmaskin

Bistånd till diskmaskin beviljas endast mycket restriktivt, under förutsättning att det finns starka sociala skäl och att behovet inte kan tillgodoses på annat sätt till exempel genom hjälp från annan boende i hushållet eller hemtjänst.

Har den enskilde en dokumenterad funktionsnedsättning som kan antas vara i minst ett år ska hen ansöka om merkostnadsersättning hos Försäkringskassan för att pröva om behovet av diskmaskin kan tillgodoses på detta sätt.



**KUNGÄLV
KOMMUN**

8.5 Flyttkostnad

Ekonomiskt bistånd till flyttkostnad kan utgå om flytten är motiverad av exempelvis sociala, ekonomiska eller medicinska skäl och behovet inte kan tillgodoses på annat sätt. Bistånd beviljas i första hand för hyra av släpkärra eller lastbil. Bensinkostnad kan beviljas. Om flyttfirma behöver anlitas av särskilda skäl bör kostnadsförslag från minst tre flyttfirmor. De kostnadsförslag som begärs in ska vara utan rutavdrag.

Bistånd kan utgå med max 30 procent av prisbasbeloppet.

Ekonomiskt bistånd utgår inte till eftersändning av post, då adressändring görs kostnadsfritt till Skatteverket som meddelar myndigheter och företag den nya adressen.

8.6 Färdtjänst

Kostnad för färdtjänst beviljas vid behov. Bistånd till riksfärdtjänst ska bedömas på samma sätt som kostnad för andra resor som inte är lokala. Kostnad för medresenär beviljas inte. Ledsagare som beviljats enligt SoL eller LSS, medföljer utan kostnad.

8.7 Förebyggande/rehabiliterande insatser

Bistånd kan, om det finns speciella skäl, beviljas i förebyggande och rehabiliterande syfte.

Exempel på sådana kostnader är:

- kostnader för egenavgift avseende rättshjälp
- kostnader för undervisning
- kostnader för resor
- kostnader för fritid och rekreation (viss del ingår i normen)
- kostnader för särskild utrustning
- rekreationsresor för funktionshindrade
- andra insatser som bedöms angelägna i det speciella fallet

De förebyggande och rehabiliterande insatserna är sådana till sin karaktär att de är starkt knutna till den enskildes speciella situation varför endast exempel på sådana insatser redovisats ovan.

8.8 Förskola och barnomsorg

Hushåll som uppbär ekonomiskt bistånd i Kungälv kommun blir efter ansökan till avgiftshandläggare inom barnomsorgen befriade från barnomsorgsavgift. Bistånd kan i undantagsfall utgå under en månad i avvaktan på att familjen ansöker om avgiftsbefrielse.

8.9 Glasögon

Bistånd bör beviljas när behovet styrks av legitimerad optiker eller läkare. Bistånd beviljas för faktiska kostnader för synundersökning, glas och arbete. Därutöver beviljas kostnad för båge upp till maximalt 1,5 procent av prisbasbeloppet.



**KUNGÄLV
KOMMUN**

Den enskilde ska visa intyg och kostnadsförslag som styrker behovet av glasögon och vad som ingår i begärt pris. Skälig kostnad för glasögon är lägsta paketpris som erbjuds av optiker om det inte framgår vilken kostnad som avser både respektive glas.

Bistånd till vanliga läsglasögon avsedda för personer med avtagande synskärpa, så kallad ålderssynthet beviljas ej. Behovet tillgodoses inom ramen för riksnormens post för hälsa och hygien.

Bistånd till specialslipade eller specialbehandlade glas, såsom färgade eller extra tunna glas, beviljas ej om behovet inte är styrkt. Den extra kostnaden godtas om speciell slipning eller behandling är det enda alternativet för att korrigera sökandens synfel.

Kostnad för kontaktlinser godtas om det är det enda alternativet för sökanden och behovet är styrkt med intyg från läkare eller optiker.

För glasögon till barn kan man få bidrag från Västra Götalandsregionen. Se mer om detta på regionens hemsida eller 1177.se. Om glasögon till barn beviljas är det viktigt att ta hänsyn till extra kostnader kring ytbehandling av glas och försäkring.

8.10 Hemtjänst

Enskild som uppbär ekonomiskt bistånd i Kungälv kommun blir efter ansökan till avgiftshandläggare befriade från avgifter inom hemtjänst. Bistånd kan i undantagsfall utgå under en månad i avvaktan på att den enskilde ansöker om avgiftsbefrielse.

8.11 Hemutrustning

Nämnden bör ge ekonomiskt bistånd till den hemutrustning som krävs för att ett hem ska fungera. Bistånd till grundutrustning kan beviljas om den enskilde saknar utrustning. Vid ansökan får hänsyn tas till vilka möbler den enskilde har möjlighet att ta med sig från t ex sitt föräldrahem.

Hel grundutrustning – avser en mer omfattande grundutrustning som ska användas under lång tid. Beviljas endast till sökande som inte inom överskådlig tid kommer att kunna förbättra sina inkomster och själv bekosta en grundutrustning. Hel grundutrustning består av möbler till kök, sovrum och vardagsrum. Dessutom bör lampor, husgeråd, sängutrustning, handdukar och mattor samt städartiklar och dammsugare samt tv/radio och dator ingå.

Begränsad hemutrustning – avser behov av tillfälligt behov av ekonomiskt bistånd och där man inte kan vänta med inköp tills hushållet har egen inkomst. Biståndet syftar till att den enskilde ska kunna ha ett fungerande hem och innefattar möbler i kök och sovrum samt husgeråd. Begränsad hemutrustning består av säng, lampor, köksbord och köksstolar, köksredskap, städartiklar, sängutrustning och handdukar.

Komplettering av hemutrustning – bistånd till löpande kompletterande hemutrustning beviljas vid behov till sökande. Prövning av behovet ska göras i förhållande till vad som kan anses vara skälig levnadsnivå och vad en låginkomsttagare i allmänhet har råd att kosta på sig.

Enligt allmänna råd från Socialstyrelsen bör hemelektronik som är nödvändig för att den enskilde ska kunna kommunicera och ta del av information omfattas av begreppet i hemutrustning. Finns det flera personer i hushållet förutsätts personerna dela på en dator.



**KUNGÄLV
KOMMUN**

Skälig kostnad för en dator är lägsta kostnaden för en bärbar dator hos de större elektronikkedjorna och vad en låginkomsttagare på orten normalt har råd att kosta på sig.

Hembesök bör, om det inte är uppenbart obehövt, göras i samband med utredning om bistånd till hemutrustning. Vid bedömning av hemutrustningens storlek ska hänsyn tas till familjesammansättning, bostadstyp och behov.

Särskild hänsyn ska tas till om den enskilde har barn stadigvarande boende i hushållet eller umgängesbarn. Prövning av behovet ska göras i förhållande till vad som kan anses vara skälig levnadsnivå och vad en låginkomsttagare i allmänhet har råd att kosta på sig. Egna inkomster som inom en snar framtid kan avhjälpa behovet eller delar av det ska vägas in i bedömningen.

Bistånd till grundutrustning ges i normalfallet endast vid ett tillfälle.

- Högsta belopp är 30 procent av prisbasbeloppet för ensamstående. För ytterligare vuxen och för barn tillkommer högst 10 procent av prisbasbeloppet.

Kompletteringsköp av hemutrustning kan bli aktuell t.ex. vid skilsmässa eller liknande situation. Bistånd kan då beviljas med högst 15 procent av prisbasbeloppet till ensamstående och 5 procent av prisbasbeloppet för varje övrig familjemedlem per år, om behovet inte kan tillgodoses på annat sätt. För små barn ingår som hemutrustning bilbarnstol och annan säkerhetsutrustning.

Läs mer:

Ekonomiskt bistånd. Handbok för socialtjänsten. Socialstyrelsen 2021.

www.socialstyrelsen.se

Skäliga levnadskostnader. Konsumentverket.

www.konsumentverket.se

8.12 Hälsa- och sjukvård samt läkemedel

8.12.1 Hälsa- och sjukvård

Bistånd beviljas till läkarbesök som ingår i högkostnadsskyddet. Det kan också gälla besök hos distriktsköterska, psykolog eller annan öppenvårdsbehandling. Merkostnad för läkarbesök hos annan vårdgivare än där den enskilde är listad beviljas normalt sett inte då kostnaderna är högre. Undantag kan göras i akuta situationer.

Alternativ medicinsk behandling beviljas i regel inte.

Fysisk aktivitet på recept kan beviljas om den ingår som del i medicinsk rehabilitering, dvs om träningen är påkallad av medicinska skäl. I andra fall är det att betrakta som friskvård och kan tillgodoses genom fritidspost i riksnorm.

Psykoterapi är sjukvårdens ansvar. Huvudprincipen är därför att bistånd till kostnad för psykoterapi inte ska beviljas. Den som söker sådant bistånd ska hänvisas till sjukvården, i första hand primärvården.



**KUNGÄLV
KOMMUN**

8.12.2 Läkemedel

Bistånd beviljas till läkemedel (egenavgift) som ingår i högkostnadsskyddet. Bistånd till kostnad för läkemedel som inte omfattas av högkostnadsskyddet beviljas normalt inte. En individuell bedömning får göras när behovet är styrkt av behandlande läkare.

8.12.3 Sjukresor

Bistånd beviljas till resekostnader med samma belopp som egenavgiften för resor som är nödvändiga för att vården ska kunna genomföras. Överstigande belopp ersätts av sjukresekontoret.

Kostnad för ambulanstransport är en godkänd utgift.

Läs mer:

1177, information om sjukresor.

www.1177.se

8.12.4 Avgift för sjukvård

Vid sjukhusvistelse beviljas hela kostnaden för egenavgiften, medan riksnormen minskas med det belopp som avser kostnaden för livsmedel, under den period som den enskilde varit inlagd för vård.

8.12.5 Behov av särskilda kläder och skor

Här avses kostnader för specialbeställda skor som inte täcks av merkostnadsersättning från Försäkringskassan. Bistånd till fördyrande kostnader vid behov av ortopediska skor och inlägg kan beviljas om behovet kan styrkas av ortopedtekniker eller läkare.

8.12.6 Tekniska hjälpmedel

Läkarförskrivna hjälpmedel som t ex hörapparat och batterier kan beviljas om behovet inte kan tillgodoses via Västra Götalandsregionen eller Försäkringskassan.

8.12.7 Utfärdande av intyg

Bistånd till kostnad för intyg skall beviljas om handläggare begärt intyget eller om intyget är en förutsättning för fortsatt handläggning av ärendet t.ex. vid ansökan om sjukersättning eller liknande. Bistånd till kostnad för andra intyg utgår normalt inte.

8.13 Högtider

Barnfamiljer med långvarigt behov av ekonomiskt bistånd, 10 månader eller mer kan vara berättigade till pengar för julklappar/högtidsgåva till barnen med 1 procent av prisbasbeloppet/år.



**KUNGÄLV
KOMMUN**

8.14 Juridiska kostnader och stämpelavgifter

8.14.1 Advokatkostnader

I första hand ska den enskilde utnyttja det rättsskydd som ingår i hemförsäkringen. Detta rättsskydd gäller till exempel för tvister angående vårdnad och underhåll men inte för tvister som rör äktenskapsskillnad, upplösning av samboförhållanden eller bodelning. I vissa fall kan rättshjälp från staten beviljas om det finns behov av mer omfattande insatser av juridiskt ombud. Hjälpen prövas utifrån den enskildes ekonomi och är numera avsevärt begränsad.

Ekonomiskt bistånd kan beviljas till självrisken vid rättsskydd och till den kostnad som tillkommer sökanden vid statlig rättshjälp om målet gäller familjerättsliga ärenden. Bistånd i övrigt till advokatkostnader beviljas endast om det av sociala eller andra skäl bedöms vara mycket viktigt.

8.14.2 Stämpelkostnader

Huvudregeln är att bistånd till stämpelavgifter inte beviljas. I enskilda fall, om det är viktigt att en äktenskapsskillnad eller bodelning genomförs, kan även stämpelavgifter beviljas.

8.14.3 Identitetshandlingar

Kostnad för legitimation i form av id-kort bör vid behov beviljas liksom kostnad för ansökan om uppehållstillstånd för barn som föds i Sverige.

Nedanstående kostnader bedöms enligt rättspraxis i regel inte vara nödvändiga för att den enskilde ska tillförsäkras en skälig levnadsnivå.

- Avgift i samband med ansökan om pass.
- Avgift i samband med ansökan om svenskt medborgarskap.
- Avgift i samband med ansökan om förlängning av uppehållstillstånd. Undantag kan göras om en vistelse utanför Sverige innebär att barn separeras från en förälder.

8.15 Kläder och skor

Kostnad för kläder och skor ingår i gällande riksnorm.

Bistånd utöver norm utgår generellt inte. Bistånd utöver norm kan beviljas vid t ex kraftig viktminskning med max 4 klädnormer per person/år.

Kostnad för arbetskläder/skor kan beviljas om arbetsgivaren ej tillhandahåller detta. Intyg från arbetsgivaren krävs.

Kostnad för kläder i samband med student kan beviljas till ungdomar i hushåll med långvarigt behov av ekonomiskt bistånd (10 månader eller mer) med max 3,5 % av prisbasbeloppet.



**KUNGÄLV
KOMMUN**

8.16 Magasineringskostnad

För personer som saknar permanent bostad bör, om särskilda skäl finns, kostnaden för magasinering av egna tillhörigheter godtas under en begränsad tid. Vid bedömning av bistånd till magasineringskostnad bör hänsyn tas till bohagets värde, magasineringsbehovets varaktighet, sökandens sociala situation och omständigheter i övrigt.

Den enskilde tecknar själv avtalet avseende magasinering. Det är viktigt att tidsbegränsa magasineringstiden till max tre månader. Därefter omprövas behovet.

När Kronofogden avhyser en person/familj från en bostad ansvarar Kronofogden för magasineringen under tre månader.

8.17 Resor

För arbetsresor, se avsnitt 7.4.1.

8.17.1 Resor med kollektivtrafik

Bistånd till resor med kollektivtrafik kan beviljas för enskild som inte har rätt till arbetsresor. Bistånd kan beviljas om enskild har behov av annan aktivitet eller för att bryta isolering. Förutsättningen för att bevilja bistånd är att avståndet från hemmet till allmän service eller regelbunden bokad aktivitet är minst fyra km. Bistånd till resor med kollektivtrafik beviljas med maximalt 1 procent av ett prisbasbelopp/vuxen person och månad.

8.17.2 Umgängesresor

Bistånd till resor för att ett barn ska kunna umgås med en förälder som bor på annan ort kan efter särskild prövning beviljas den sökande med faktisk kostnad. Huvudregel är att billigaste färd sätt ska användas. Kostnad för bilresa kan beviljas om detta är nödvändigt på grund av avsaknad av andra resmöjligheter, eller om andra starka skäl talar för att bilresa är lämpligare. Avgörande för vad som bör vara skälig kostnad för resor och hur ofta bistånd bör ges till kostnader för umgänge bör anpassas till vad en familj i allmänhet har råd med.,

Förutom resekostnader bör även andra kostnader som är nödvändiga för umgänget ingå i biståndet, till exempel kostnader för logi.

Läs mer:

Föräldrabalk kap 6 5-5b §§ om föräldrarnas respektive ansvar för resekostnader vid umgänge.

www.riksdagen.se

8.17.3 Övriga resor

Resor till andra myndigheter och vårdgivare

Vid inplanerade möten med andra myndigheter eller vårdgivare ska den enskilde i första hand undersöka om ersättning till resor finns att söka hos den kallande myndigheten eller vårdgivaren. I annat fall kan bistånd beviljas till den faktiska kostnaden.

Återvändningsresor



**KUNGÄLV
KOMMUN**

Bistånd till resor för återvandring utgår som regel inte.

Återföreningsresor

Bistånd till denna typ av resor beviljas inte utan synnerliga skäl och då endast avseende återförening av förälder och minderårigt barn som inte bor tillsammans med en vårdnadshavare. När Röda Korset beviljat hjälp till reskostnaden för barn som ska förenas med föräldrarna i Sverige kan bistånd beviljas till egenavgiften. Vuxna som fått uppehålls-tillstånd som flykting kan söka bidrag för anhörigas resor till Sverige hos Migrationsverket. Det gäller anhöriga som har fått svenskt uppehållstillstånd.

Läs mer:

Återvandring. Migrationsverket.

Asylprocessen för ensamkommande barn och ungdomar. Migrationsverket.

www.migrationsverket.se

Återföreningsresor. Röda Korset.

www.rodakorset.se

8.18 Reparationskostnader/sanering av hyresrätt

Bistånd till kostnader för reparation på grund av onormalt slitage eller skadegörelse utgår normalt inte. Bistånd till sanering ska prövas mycket restriktivt och är endast aktuellt om den enskilde genom beviljat bistånd kan behålla sin hyresrätt som hen annars riskerar att bli avhyst ifrån.

8.19 Skulder

Bistånd beviljas i regel inte till skulder. I första hand ska det utredas om sökande på något vis genom avbetalning, omprioritering av egna medel eller på annat sätt själv kan ordna att skulden regleras. Bistånd kan efter individuell prövning beviljas till sådana skulder som, om de inte betalas, skulle få allvarliga sociala konsekvenser, te x avseende boendekostnad eller hushållsel.

Bistånd till skulder kan beviljas även i vissa andra situationer. Till exempel om det finns godtagbara skäl för att den enskilde inte har ansökt om bistånd till den kostnad som har gett upphov till skulden och nämnden bedömer att han eller hon hade beviljats biståndet om ansökan gjorts vid det tillfälle kostnaden uppstod.

Vid bedömning om rätt till bistånd till skulder behöver hänsyn tas till personer som har särskilda svårigheter eller som är särskilt sårbara. När skulden rör en barnfamilj, behöver barns rättigheter enligt barnkonventionen beaktas.

Vid barnomsorgsskuld kan bistånd beviljas om föräldrarnas möjlighet till självförsörjning försämras väsentligt vid en avstängning från barnomsorgen. Utifrån ett barnrättsperspektiv finns det som regel också skäl att bevilja bistånd till skuld för att barn ska kunna fortsätta i barnomsorg.

Vid skuld till arbetslöshetskassa kan bistånd beviljas om den enskildes möjlighet att vara självförsörjande väsentligt försämras av en avstängning från medlemsförbundet.



**KUNGÄLV
KOMMUN**

8.20 Spädbarnsutrustning

Ekonomiskt bistånd kan beviljas i samband med barns födelse till anskaffande av säng, sängkläder, bärselle, barnvagn med tillbehör, utrustning för bad och vissa baskläder till en kostnad motsvarande max 15 procent av prisbasbeloppet.

Vid bedömningen ska det beaktas om barnet kan ärva kläder och utrustning av syskon, vad som kan köpas begagnat och vad som ingår i normbeloppet.

Vid ansökan om bistånd till bilbarnstol och annan säkerhetsutrustning, se hemutrustning.

8.21 Tandvård

Ekonomiskt bistånd till tandvård kan beviljas för åtgärder som av tandläkare bedömts som akuta eller nödvändiga. I ärenden som har varit aktuella för ekonomiskt bistånd i mer än ett år bör även kostnad för årlig undersökning anses vara skälig. Nödvändig tandvård är sådan som behövs för att den enskilde ska kunna äta. Även åtgärder mot karies och tandlossning betraktas som nödvändig tandvård. Om den enskilde inte klarar en omfattande tandvårdsbehandling så kan nödvändig tandvård inriktas på att motverka smärta och obehag.

Bistånd till nödvändig tandvård kan beviljas efter inhämtande av kostnadsförslag från behandlande tandläkare. Där den föreslagna tandvården överstiger 15 procent av prisbasbeloppet så ska kostnadsförslaget bedömas av förtroendetandläkare innan eventuellt godkännande. I de fall kostnadsförslag ska granskas av förtroendetandläkare, ska röntgenbilder och journalanteckningar bifogas kostnadsförslaget.

Kostnadsförslag med ett belopp per godkänd åtgärd som maximalt överstiger Försäkringskassans (Tandvårds- och läkemedelsförmånsverkets) referenspris med 10 procent kan godkännas. Godkännande av kostnadsförslaget och den föreslagna behandlingen ska alltid tidsbegränsas.

Avgift för narkos eller annan motsvarande smärtlindring kan ingå i tandvårdskostnaden för personer med extrem tandvårdsrädsla. Detta ska vara styrkt med att den enskilde fått remiss till specialisttandvård och efter bedömning av förtroendetandläkare.

Personer som har en sjukdom eller funktionsnedsättning kan ha rätt till ett särskilt tandvårdsbidrag. För personer med bestående behov av omfattande vård och omsorg eller som lider av långvarig sjukdom /funktionsnedsättning kan ansöka om ett särskilt tandvårdsstöd.

Om den enskildes behov av ekonomiskt bistånd bedöms vara kortvarigt och denne själv kan tillgodose sitt behov inom en rimlig tid bör detta vägas in i bedömningen av hur omfattande biståndet till ska vara. Samråd om rimlig tid får ske med behandlande tandläkare.

Enskild med egen inkomst över försörjningsstödsnivå som söker bistånd till tandvårdskostnad, kan beviljas bistånd för nödvändig tandvård i vissa fall. I första hand ska den enskilde uppmanas att göra en avbetalningsplan hos tandläkaren. Om avbetalningsplan är längre än sex månader bör möjligheten att bevilja bistånd beaktas.

Om behovet av tandvård är akut bör nämnden inte ställa krav på att den enskilde ansöker om ekonomiskt bistånd före behandlingen.

Läs mer:



**KUNGÄLV
KOMMUN**

1177 om särskilt tandvårdsstöd

www.1177.se

Särskilt tandvårdsstöd i Västra Götaland.

www.vgregion.se

8.22 Telefoni

Bistånd till mobiltelefon med kontantkort kan beviljas med maximalt 0,65 procent av prisbasbeloppet. Kostnad för telefoninstallation på grund av intensivbevakning med fotboja ska inte beviljas då detta bekostas av Kriminalvården. Kostnad för kontantkort eller abonnemangavgift ingår i gemensamma hushållskostnader i riksnormen.

8.23 Tvättmaskin

Bistånd till tvättmaskin beviljas endast om den enskilde har ett fysiskt eller psykiskt funktionshinder, som medför att hen inte kan använda fastighetens tvättstuga. Behovet ska styrkas med läkarintyg. Bistånd kan även beviljas till personer som av medicinska skäl är tvingade att tvätta mycket mer än normalt. Behovet ska styrkas med läkarintyg. En förutsättning för biståndet är att behovet inte kan tillgodoses genom till exempel merkostnadsersättning (se Försäkringskassans webbsida), annan boende i hushållet eller hjälp i hemmet.

8.24 Umgängeskostnader

Förälder som är berättigad till ekonomiskt bistånd och har umgängesbarn har rätt till ekonomiskt bistånd för barnet det antal dagar barnet bor i hushållet. Umgänget ska styrkas genom avtal, dom eller intyg från boendeföräldern. Föräldern ska ansöka om bostadsbidrag hos Försäkringskassan. En förälder kan ha rätt till bostadsbidrag om umgängesbarn bor hos umgängesföräldern minst 30 dagar per år. För umgängesresor, se kap 8.13.2

Läs mer:

Bostadsbidrag till barnfamiljer. Försäkringskassan.

www.forsakringskassan.se

9. Olika grupperns rätt till ekonomiskt bistånd

9.1 Arbetssökande

Enligt socialtjänstlagen är den enskilde skyldig att själv göra sitt yttersta för att bidra till sin försörjning.

Den enskilde ska styrka att hen är inskriven på Arbetsförmedlingen, är aktivt arbetssökande och följer den planering som upprättats med Arbetsförmedlingen. I förekommande fall ska hen ha sökt ersättning från a-kassan innan bistånd kan beviljas. Blir den arbetslöse erbjuden



**KUNGÄLV
KOMMUN**

utbildning t ex genom Arbetsförmedlingen är denne skyldig att acceptera om det innebär att hans försörjning tryggas genom aktivitetsstöd.

Erbjuds den enskilde arbete på annan ort men vägrar ta detta, ska det i regel bedömas som att den arbetslöse inte är aktivt arbetssökande vilket kan föranleda avslag på ansökan om bistånd. Arbetets varaktighet och omfattning måste övervägas, liksom konsekvenserna av en flytt för eventuella övriga familjemedlemmar. Undantag kan göras om det visar sig att en eventuell flytt skulle kunna medföra svåra negativa sociala konsekvenser.

En enskild med en specifik utbildning som inte har möjlighet att kunna försörja sig genom arbete i sitt ordinarie yrkesområde har även har skyldighet att söka andra arbeten. Man kan också kräva att den arbetslöse söker vikariat eller tillfälliga arbeten för att få sin försörjning tryggad även för kortare perioder. Detta innebär krav att den arbetslöse söker alla arbeten inom pendlingsavstånd från hemorten. Pendlingsområdet motsvaras av den s.k. "12-timmars regeln" som innebär att arbetstiden inklusive restid får uppgå till totalt 12 timmars arbetsdag. Undantag från detta får göras om den arbetslöse är ensamstående med små barn. Den enskilde måste acceptera att söka arbeten inom branscher som den enskilde inte långsiktigt vill arbeta inom eller som den enskilde anser sig vara överkvalificerad för.

Den som vägrat ta anvisat lämpligt arbete och därför inte heller får arbetslöshetsersättning har i regel heller inte rätt till bistånd enligt 4 kap. 1 § SoL. Man kan dock inte kräva att den enskilde ska försörja sig genom arbete eller på annat sätt om den föreslagna anställningen eller utbildningsplatsen innebär en fara för den enskildes psykiska hälsa eller om andra hinder gör det omöjligt att klara det anvisade arbetet. Finns det orsak till att man inte kan utföra vissa arbetsuppgifter skall läkarintyg kunna uppvisas.

Socialtjänsten ska aktivt medverka till att lotsa den enskilde vidare till de arbetsmarknadspolitiska åtgärder som finns eller när det bedöms lämpligt till kommunens arbetsmarknadsenhet

Nämnden får begära att den som uppbär ekonomiskt bistånd under viss tid ska delta i av nämnden anvisad praktik eller annan kompetenshöjande verksamhet om den enskilde inte har kunnat beredas någon lämplig arbetsmarknadspolitisk åtgärd, enligt 4 kap 4 § SoL.

Den kompetenshöjande verksamheten ska vara individuellt utformad. Det innebär att nämnden inte kan kräva deltagande i sådan verksamhet från första dagen som bistånd ges för. Den enskildes förutsättningar och behov måste först utredas. En individuell bedömning om den enskilde har behov av att delta i kompetenshöjande verksamhet och i så fall vilka insatser som svarar mot behovet skall göras. Nämnden ska verka för att den arbetssökande aktiverar egna resurser. För att nå ett gott resultat för den enskilde är det viktigt att krav kombineras med aktiva och stödjande insatser.

Samråd ska ske med Arbetsförmedlingen innan beslut fattas om anvisning till praktik eller annan kompetenshöjande verksamhet. Det finns ingen tidsgräns för hur lång en period med praktik eller kompetenshöjande verksamhet får vara utan det avgörs med hänsyn till den enskildes individuella situation. Perioden ska dock vara tidsbestämd, dvs den enskilde ska veta när den upphör och därför bör det framgå av genomförandeplan.

Bistånd beviljas som regel inte när den enskilde utan särskild anledning lämnat sitt arbete, såvida det inte bedöms finnas synnerliga skäl. Om den enskilde har rätt till A-kassa, kan bistånd i regel inte beviljas förrän efter karenperioden.



**KUNGÄLV
KOMMUN**

9.2 Unga vuxna mellan 18-21 år

Föräldrar är underhållsskyldiga för barn (enligt 7 kap Föräldrabalken). Underhållsskyldigheten upphör vid 18 års ålder eller då barnet slutar gymnasiet, dock senast när den unge fyller 21 år. Det innebär att föräldrarnas förmåga att försörja den unge ska utredas i de fall en ung vuxen söker bistånd.

Om en skolungdom som har fyllt 18 men inte 21 år, på egen hand ansöker om ekonomiskt bistånd, ska hen i första hand hänvisas till föräldrarnas försörjningsansvar. Om föräldrarna inte uppfyller sin försörjningsskyldighet bör nämnden överväga att bevilja ekonomiskt bistånd direkt till barnet eller skolungdomen. Exempel på situationer kan vara om den unge är utsatt för våld eller andra övergrepp av närstående eller har bevittnat våldet. Det kan också vara andra situationer där nämnden arbetat för att förmå föräldrarna att ta sitt föräldraansvar men detta ej varit möjligt.

I vissa fall kan det bli aktuellt att hjälpa den unge att utkräva underhållsskyldighet genom en rättslig process (förlängt underhållstöd).

Från och med höstterminen det år ungdomen fyller 20 år, ska hen hänvisas att söka studielån hos CSN. Möjlighet att få sin försörjning tryggad på annat sätt går alltid före rätten till ekonomiskt bistånd.

Ungdomar mellan 18-20 år som saknar slutbetyg från gymnasiet och varken arbetar eller studerar omfattas av det kommunala aktivitetsansvaret (KAA). Den unge ska då i första hand hänvisas till kommunens ansvar för aktivitetsansvaret.

9.3 Barn under 18 år

Barn under 18 år kan endast undantagsvis utgöra ett eget biståndshushåll. Barn som inte bor med förälder är som huvudregel placerade enligt SoL eller LVU och försörjs inom ramen för placeringen.

När barn under 18 år vänder sig till socialtjänsten och söker ekonomiskt bistånd ska en utredning av barnets förhållanden göras. Att utan medgivande från vårdnadshavaren bistå barnet ekonomiskt bör vara en åtgärd som endast användas i undantagsfall.

9.4 Minderårig eller gymnasiestuderande som bildat familj

Förälder har kvar sitt försörjningsansvar för underårigt barn även om den underåriga själv blir förälder och även i de fall då den unge inte avslutat sin grundläggande utbildning upp till 21 år. Föräldrarna har däremot inget försörjningsansvar för sitt barnbarn.

Vid giftermål/samboförhållande övertar maka/make/sambo försörjningsplikten för underårig eller gymnasiestuderande upp till 21 års ålder. Om makan/maken/sambo inte kan fullfölja sin försörjningsplikt (primär försörjningsplikt) har den underåriges föräldrar försörjningsplikt (sekundär försörjningsplikt).

9.5 Barn i familj med långvarigt försörjningsstöd

Socialtjänstlagen utgår ifrån att allt arbete inom socialtjänsten ska präglas av ett barnrättsperspektiv.



**KUNGÄLV
KOMMUN**

För barn i familjer som uppburit ekonomiskt bistånd i minst 10 månader eller till barn i familjer med ensamstående förälder är det möjligt att bevilja bistånd till extrakostnader i samband med högtider. Bistånd till extrakostnader i samband med högtider beviljas med max 1 procent av prisbasbeloppet per barn och år.

För barn/ungdomar i familjer som uppburit ekonomiskt bistånd i minst 10 månader eller till barn/ungdomar i familjer med ensamstående förälder är det möjligt att bevilja bistånd till extra kostnader i samband med examen från gymnasieskola. Bistånd till sådana extrakostnader beviljas med maximalt 3.5 procent av prisbasbelopp.

Ur ett normaliseringsperspektiv är det viktigt att barn kan ha en egen cykel. I familjer som uppburit ekonomiskt bistånd lång tid eller i familjer med ensamstående förälder är det svårt att spara pengar till inköp av cykel. Bistånd kan därför beviljas till inköp av begagnad cykel, inklusive hjälm med max 2 procent av prisbasbeloppet. Vid bedömningen bör beaktas möjligheten att ärva cykel mellan syskon.

9.6 Företagare

Ekonomiskt bistånd beviljas som regel inte till person som är egenföretagare. Aktiebolag, vissa handelsbolag och enskilda firmor representerar i vissa fall en realiserbar tillgång. I de fall företaget inte utgör en tillgång ska den enskilde, för att bli berättigad till ekonomiskt bistånd, uppmanas att avregistrera firman hos Bolagsverket. Den enskilde ska också ställa sig till arbetsmarknadens förfogande genom att skriva in sig hos Arbetsförmedlingen.

Ekonomiskt bistånd ska ej utgå för att finansiera affärsverksamhet eller till att reglera skulder som uppkommit i sådan verksamhet. Det kan trots det uppstå behov för företagaren att erhålla ekonomiskt bistånd till sin försörjning och livsföring i övrigt i avvaktan på att företaget avvecklas.

I samband med att biståndsbedömningen görs skall bokföring och deklARATIONER uppvisas.

9.7 Föräldralediga

Föräldrar som uppburit ekonomiskt bistånd har rätt att stanna hemma med sitt barn till dess att barnet har möjlighet att börja i barnomsorg. Föräldrar ska anmäla barnen till barnomsorgskö vid åtta månaders ålder för att barnet ska kunna börja i barnomsorg när de fyller ett år. Förälder som ansöker om ekonomiskt bistånd och har dagar kvar med föräldrapenning på sjukpenningnivå ska i första hand använda dessa för sin försörjning. Föräldrapenning ska tas ut med hela dagar, sju dagar per vecka. Upp till fyra veckors föräldrapenning, i form av garantibelopp, kan få sparas av föräldern utan att det ekonomiska biståndet reduceras.

Förälder som använder sin lagliga rätt till föräldraledighet och väljer att arbeta deltid, har inte rätt till ekonomiskt bistånd oavsett eventuellt normunderskott. Behovet kan tillgodoses genom att den enskilde utökar sin arbetstid.

9.10 Inskrivna i kriminalvård eller rättspsykiatrisk vård

Kriminalvården svarar under verkställighetstiden för alla kostnader för personer som är inskrivna i Kriminalvården. Undantaget är kostnader för hyra och uppehälle under utslussningsåtgärder exempelvis utökad frigång.



**KUNGÄLV
KOMMUN**

Häktade och personer som avtjänar en faktisk strafftid på högst sex månader bör ges ekonomiskt bistånd till sin faktiska boendekostnad under hela häktningstiden respektive strafftiden, om de annars riskerar att bli bostadslösa. En individuell prövning av inneboendekostnad ska alltid göras i varje enskilt fall.

Personer som är häktade, inklusive de som genomgår rättspsykiatrisk undersökning, får häktesbidrag från kriminalvården och ska inte beviljas fickpengar. Personer som dömts till fängelsestraff har i princip rätt att omgående påbörja verkställigheten. Vid ansökan i avvaktan på fängelsestraff kan i försörjningen i regel tillgodoses genom att den enskilde inställer sig hos kriminalvården. När den enskilde avslutar verkställigheten eller vården ligger ansvaret för biståndsprövning på folkbokföringskommunen.

Den som genomgår rättspsykiatrisk vård eller är omhändertagen enligt Smittskyddslagen har rätt till ekonomiskt bistånd på samma villkor som personer som är placerade av socialtjänsten. Den som är dömd till rättspsykiatrisk vård har kvar rätten till sjukpenning, pension, bostadsbidrag etc.

Vid ansökan om bistånd efter frigivning från kriminalvårdsanstalt ska alltid saldo på frigivningskonto kontrolleras.

9.10.1 Intensivövervakning med elektronisk kontroll (IÖV)

Personer som avtjänar straff med fotboja jämställs med frivårdsklienter och har rätt att fortsätta uppbära eventuell pension eller sjukpenning, dock inte ersättning från a-kassa. Om behovet inte kan tillgodoses på annat sätt har personen rätt till ekonomiskt bistånd. För enskilda som arbetar eller är arbetsökande kan arbetstider, resväg och adress till arbetsgivare/arbetsmarknadsinsats registreras hos Kriminalvården, och den enskilde kan fortsätta arbeta / stå till arbetsmarknadens förfogande.

Ekonomiskt bistånd till eventuella meravgifter på grund av intensivövervakningen som avgifter, fotboja, telefoninstallation eller resor till och från aktiviteter ska inte beviljas då dessa bekostas av Kriminalvården.

9.10.2 Skyddstillsyn med särskild föreskrift, så kallad kontraktsvård

Kontraktsvård är ett alternativ till fängelse som innebär att den dömda exempelvis får genomgå behandling mot missbruk där Kriminalvården och socialtjänsten upprättar en gemensam behandlingsplan.

Vid behandling på institution står Kriminalvården för alla kostnader till vårdgivaren som fickpengar, drogkontroller, resor, kläder, fritidsutrustning och hygienartiklar. I de fallen ska bistånd inte beviljas.

Om behandlingen sker i öppenvård bekostar Kriminalvården enbart den behandling och kontroll som följer av behandlingsplanen. Behov av ekonomiskt bistånd prövas av socialtjänsten. Om den uppgjorda behandlingsplanen bryts eller missköts gäller istället regler för inskrivna i kriminalvården.

9.11 Personer med beroendeproblematik och/eller svår psykisk ohälsa

Personer med beroendeproblematik och/eller svår psykisk ohälsa står ofta långt från arbetsmarknaden.



**KUNGÄLV
KOMMUN**

Socialtjänsten kan inte ställa krav på att en person med allvarlig missbruksproblematik eller psykisk ohälsa ska följa en viss behandlingsplan för att vara biståndsberättigad. Däremot kan Socialtjänsten kräva att personer, som har pågående missbruk men som inte visar att de av medicinska skäl saknar arbetsförmåga, deltar i arbetssökarverksamhet som förutsättning för rätt till ekonomiskt bistånd.

Bestämmelsen i 4 kap. 4 § SoL ska inte tillämpas i de fall den enskildes problem är av mer personlig natur, såsom allvarliga missbruksproblem eller beteendemässiga störningar.

Krav på deltagande i praktik eller arbetsträning enligt 4 kap 4 § SoL kan tillämpas på personer med lindrigare beroendeproblematik eller psykisk ohälsa men ska inte ersätta vård och behandling för missbruk. Däremot kan deltagandet vara förebyggande eller utgöra komplement till andra insatser mot missbruket. De krav som ställs ska vara relevanta och sakligt grundade på behov av kompetensutveckling. Kravet på deltagande i en viss praktik eller arbetsträning ska alltid föregås av ett övervägande av om den enskildes medverkan är lämplig.

Precis som för personer med lindriga missbruksproblem kan socialtjänsten ställa krav på personer med lindrigare psykisk ohälsa på deltagande i praktik eller arbetsträning enligt 4 kap 4 § SoL. Detta ska inte ersätta vård och behandling men insatserna kan vara ett komplement eller ett led i rehabilitering. De krav som ställs ska vara relevanta och sakligt grundade på behov av kompetensutveckling.

För personer som är sjukskrivna med läkarintyg ska samråd ske med sjukskrivande läkare.

Det bör i vissa fall accepteras att enskilda inte kan stå till arbetsmarknadens förfogande. För enskilda där alla möjligheterna att komma ut på arbetsmarknaden eller bli självförsörjande genom socialförsäkringsförmåner är uttömda bör den enskilde kunna uppbära ekonomiskt bistånd utan motkrav.

För personer med påvisbart pågående missbruk kan ekonomiskt biståndet reduceras under en begränsad period, om det är uppenbart att biståndet inte används till avsett ändamål.

9.12 Personer som är 65 år eller äldre

Personer som är 65 år eller äldre och som ansöker om ekonomiskt bistånd ska hänvisas till Pensionsmyndigheten för att ansöka om bostadstillägg och äldreförsörjningsstöd. Om ekonomiskt bistånd beviljas i avvaktan på beslut hos Pensionsmyndigheten ska biståndet utbetalas som förskott på förmån.

9.13 Sjukskrivna

För att arbetsoförmåga ska godkännas vid sjukdom ska en person ha ett relevant läkarintyg som styrker arbetsoförmåga avseende att arbeta eller delta i aktiviteter.

En enskild som har haft men inte längre har rätt till sjukförsäkringsförmån kan under vissa förutsättningar ha rätt till bistånd. Det gäller till exempel under tiden en enskild är sjukskriven och anser sig sakna arbetsförmåga eller överklagar ett avslagsbeslut från Försäkringskassan. Om överklagan avslås får en individuell prövning göras angående personens vidare planering och rätt till bistånd. I första hand är huvudregeln att bedömningen ska ske utifrån Försäkringskassans beslut och i andra hand utifrån underlag från sjukskrivande läkare.



**KUNGÄLV
KOMMUN**

Om bedömningen är att det finns en arbetsförmåga ska vederbörande stå till arbetsmarknadens förfogande och rätten till ekonomiskt bistånd bedöms på vanligt sätt.

9.14 Studerande

Huvudregeln är att vuxenstuderande ska kunna försörja sig genom de studiestödsformer som finns. Bistånd kan utgå till ungdomar och vuxna som behöver det för att kunna fullfölja grundskolan och gymnasieförberedande utbildning.

I vissa situationer, t ex om studier är rehabiliterande åtgärder i förebyggande syfte, kan undantag från grundregeln göras.

Om den studerande saknar arbete men har varit aktivt arbetssökande inför sommaren och är arbetssökande under sommarlovet eller väntar på att lön från arbete eller annan ersättning ska betalas ut, kan bistånd utgå (ev. som förskott på lön eller t.ex. A-kassa). Rätt till bistånd kan inte utgå så länge föräldrarnas underhållsskyldighet föreligger.

9.14.1 Ungdomar under 21 år som går i skolan

Studerande i gymnasieskolan som bor hos förälder räknas in i hushållet vid prövning av rätten till ekonomiskt bistånd. Föräldrars försörjningsansvar kvarstår till dess att den studerande fyller 21 år.

Om ungdomen fortsätter studera på gymnasiet eller motsvarande efter 20 års ålder har hen möjlighet att ansöka om studielån, vilket går före rätten till ekonomiskt bistånd. Ungdomen ska då inte längre räknas in i hushållet.

Om föräldrarna ansöker om ekonomiskt bistånd efter att försörjningsansvaret för ett hemmaboende vuxet barn upphört, förväntas den unge bidra till hyreskostnaden. Vid beräkning av hyreskostnaden; se *Riksförsäkringsverkets föreskrifter (RFFS 1998:9) om beräkning av bostadskostnad i ärenden om bostadsbidrag, som finns i Försäkringskassans författningssamling*.

Skolan har uppföljningsansvar för de ungdomar som avslutat årskurs 9 men inte fortsätter på gymnasiet. Ansvaret kvarstår till dess de fyller 20 år. Målet ska vara att skapa förutsättningar för att få gymnasial behörighet eller kompetens. Detta kan ske genom individuellt program där studier och praktik ingår. Studiebidrag utgår per månad och föräldrarna är försörjningsskyldiga.

9.14.2 Unga vuxna som saknar föräldrar som tar sitt föräldraansvar

Unga vuxna som fyllt 18 år och saknar föräldrar som har möjlighet att ta sitt försörjningsansvar, exempelvis ensamkommande flyktingbarn/ungdomar eller där nämnden av särskilda skäl har övertagit försörjningsansvaret, kan beviljas ekonomiskt bistånd till sitt uppehälle så länge de studerar på gymnasiet eller motsvarande och inte har möjlighet att ta studielån. Den unge ska informeras möjligheten att söka extra tillägg till studiebidrag, som kan utbetalas till ungdomar eller familjer med låga inkomster. Det extra tillägget medräknas inte som inkomst i samband med normberäkning.

Från och med höstterminen det år den unge fyller 20 år, ska hen hänvisas att söka studielån hos CSN. Möjlighet att få sin försörjning tryggad på annat sätt går alltid före rätten till ekonomiskt bistånd.



**KUNGÄLV
KOMMUN**

9.14.3 Svenska för invandrare (SFI)

Studerande på SFI kan ha rätt till ekonomiskt bistånd om det bedöms att studierna är en förutsättning för att öka möjligheterna till eget arbete. För att vara berättigad till ekonomiskt bistånd under tiden för SFI-studier krävs, utöver de krav som regelmässigt ställs för rätt till bistånd, närvaro enligt schema för undervisningen, samt att sökanden i övrigt följer den planering som är gjord.

Om den enskilde studerar delvis på SFI och delvis på SAS (svenska som andraspråk) ska den enskilde undersöka möjligheten att få studielån.

9.15 Utländska medborgare

En utländsk medborgare, med undantag från vissa EU-medborgare och deras anhöriga, får inte uppehålla sig i Sverige mer än tre månader från inresan utan att ha uppehållstillstånd.

Om en svensk medborgare gifter sig med en medborgare från annat EU-land eller annat utomnordiskt land, ska denne ha sökt och beviljats uppehållstillstånd i Sverige innan inresa i landet. Detta krävs dock inte om medborgaren från annat EU-land själv uppfyller kriterierna för att ha uppehållsrätt genom t.ex. en anställning i Sverige.

9.15.1 Utan uppehållstillstånd

Utländska medborgare som tillfälligt vistas i Sverige, t.ex. turister, affärsresande och säsongarbetare ska vid ekonomiska problem i första hand hänvisas till det egna landets ambassad eller konsulat. I princip föreligger rätt till ekonomiskt bistånd i en nödsituation och kommunen är skyldig att pröva biståndsbehovet i de fall behovet inte kan tillgodoses på annat sätt. Det yttersta ansvaret skulle i det enskilda fallet kunna innebära att den enskilde beviljas matpengar samt en biljett hem.

Efter tre månaders vistelse i Sverige inträder kravet på uppehållstillstånd. Nämnden bör uppmana personen att ta kontakt med Migrationsverket för att ansöka om uppehållstillstånd. I vissa fall kan personer ha rätt att vistas i Sverige i avvaktan på beslut, men utan att omfattas av LMA.

9.15.2 Med uppehållstillstånd

Utländska medborgare med uppehålls- och arbetstillstånd i Sverige och som vistas här har samma rätt till bistånd som svenska medborgare. Utländsk medborgare som söker ekonomiskt bistånd ska alltid kunna uppvisa gällande beslut om uppehålls- och arbetstillstånd.

9.15.3 Asylsökande

Asylsökande ska alltid hänvisas till Migrationsverket som beviljar bistånd i form av dagersättning enligt lag om mottagande av asylsökande m.fl. (LMA). Detta gäller oavsett om den asylsökande vistas på förläggning eller hos släkting i kommunen.



**KUNGÄLV
KOMMUN**

Asylsökande vuxna utan barn förlorar som regel rätten till boende och ekonomiskt stöd enligt LMA när de får ett beslut om av- eller utvisning och beslutet börjar att gälla, eller när tidsfristen för frivillig avresa har tagit slut. Undantag görs om det är uppenbart oskäligt.

Barn samt vuxna som bor med barn som de är vårdnadshavare för, har rätt till bistånd enligt LMA även efter att utvisningsbeslutet börjar gälla eller tidsfristen för frivillig avresa går ut. Barn och barnfamiljer som håller sig undan verkställighet av ett av- eller utvisningsbeslut har dock inte rätt till boende och ekonomiskt stöd från Migrationsverket.

9.16 Nyanlända

Om en person som ansökt om asyl får uppehållstillstånd har hen rätt att bosätta sig i Sverige. Vissa asylsökande som har fått uppehållstillstånd ordnar själva sitt boende (eget boende: EBO) Det gäller framförallt dem som bott hos släktingar eller vänner i väntan på beslut. Vissa städer/områden är undantagna från rätt till dagersättning enligt LMA. Mer information finns på Migrationsverkets webbsida. Den som inte själv kan ordna sitt boende kan få stöd att bosätta sig i en kommun via Migrationsverket. Anvisning görs då till kommunen enligt lag om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning.

Från och med 1 juli 2021 är huvudregel att uppehållstillstånd beviljas tillfälligt (TUT) och permanent (PUT) beviljas som undantag. TUT är ett tidsbegränsat tillstånd som gäller för en viss period. TUT ger samma rätt till bistånd som vid PUT.

Eventuell förlängning ska sökas hos Migrationsverket innan det gällande tillståndet löper ut, dock tidigast tre månader innan tillståndet går ut. Om tillståndet har gått ut utan att personen har sökt förlängning hänvisas hen till Migrationsverket, se utländska medborgare utan uppehållstillstånd.

9.16.1 Etableringsinsatser/ersättningar

Arbetsförmedlingen ansvarar för samordning av insatser enligt lagen om ansvar för etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare. Lagen vänder sig till nyanlända i arbetsför ålder, 20 - 65 år, som har fått uppehållstillstånd som flyktingar eller av flyktingliknande skäl samt kvotflyktingar. Anhörig till flykting som ansöker inom sex år från det att den första individen beviljats uppehållstillstånd kan också ingå i etableringen.

Den enskilde kan ta del av insatser under två år, som ska genomföras inom tre år räknat från handlingsplanens upprättande. Under förutsättning att etableringsplanen följs har den enskilde rätt till etableringsersättning. Vid rätt till etableringsersättning kan man också beviljas etableringstillägg om man har barn, och bostadsersättning som ensamstående utan barn. Det sistnämnda gäller även dem som har skriftliga, av hyresvärden godkända hyreskontrakt. För etableringsersättning/tilläggsförmåner är Försäkringskassan både beslutande och utbetalande myndighet. Barnfamiljer har rätt till bostadsbidrag eller till bostadsbidrag som inneboende med barn.

Väntan på etableringsersättning ("glappet")

Ett "glapp" kan uppstå i perioden efter att uppehållstillstånd beviljats och sista utbetalning av dagersättning enligt Lagen om mottagande av asylsökande (LMA) från Migrationsverket till första utbetalning av etableringsersättning, eventuella tilläggsförmåner och/eller socialförsäkringsförmåner.

Den som ansöker om ekonomiskt bistånd mellan det att uppehållstillståndet beviljas till första utbetalning av etableringsersättning/eventuella tilläggsförmåner ska likabehandlas med



**KUNGÄLV
KOMMUN**

svenska medborgare i fråga om rätten till bistånd enligt socialtjänstlagen och fullt bistånd beviljas om behovet inte kan tillgodoses på annat sätt och kraven är uppfyllda. Biståndet beviljas i regel enligt 4 kap 1 § SoL och framställan sänds till Försäkringskassan, eftersom förmåner kan komma att utbetalas retroaktivt. Vissa förmåner, till exempel barnbidrag, kan inte eftersökas direkt hos Försäkringskassan utan behöver förenas med återbetalningsbeslut.

Dagersättning från Migrationsverket betalas normalt ut till och med 30 dagar efter att beslut om uppehållstillstånd är fattat vid eget boende (EBO). Vid anvisning enligt bosättningslagen kan ersättning enligt LMA i normalfallet beviljas fram tills det datum individen tas emot i kommunen. Rätt till bistånd föreligger först därefter.

Förlorad etableringsersättning

Sökande som avbrutit sin etableringsplan har inom ett års tid (inom en treårsram) möjlighet att omfattas av etableringen igen och beviljas full etableringsersättning. I normalfallet bör därför avslag ges på ansökan om ekonomiskt bistånd med hänvisning till att behovet kan tillgodoses om den enskilde återupptar etableringsplanen.

Sjukskrivna och föräldralediga

Personer inom etableringen som är sjukskrivna på heltid avslutas efter 30 dagar enligt regelverket. Om den enskilde blir friskskriven kan hen återuppta sin etableringsplan inom den period beslutet gäller. Föräldraledighet kan göra att etableringsplanen förlängs maximalt tolv månader inom tre år.

Upphållstillstånd med stöd av gymnasielagen

Gymnasielagen omfattar unga vuxna 17-25 år, som har sökt asyl men inte bedömts ha asylskäl. För att beviljas ett tidsbegränsat uppehållstillstånd krävs vissa förutsättningar, som att man studerar på en utbildning på gymnasial nivå som omfattas av gymnasielagen. Se vidare Migrationsverkets webbsida.

9.17 EU-medborgare

För en EU-medborgare gäller särskilda regler som innebär att kravet på uppehållstillstånd enligt utlänningslagen inte gäller för dem under vissa förutsättningar. Bestämmelser om uppehållsrätt, som reglerar EU-medborgares rätt att vistas i landet, finns i utlänningslagen och utlänningsförordningen. Reglerna om uppehållsrätt omfattar även medborgare från EES-länderna Island, Norge och Liechtenstein. Reglerna om uppehållsrätt omfattar dock inte medborgare från Schweiz, för vilka tidigare regler om uppehållstillstånd fortfarande gäller. Med uppehållsrätt avses en rätt för EU-medborgare och deras familjemedlemmar att vistas i Sverige mer än tre månader utan uppehållstillstånd under vissa förutsättningar. EU-medborgaren har uppehållsrätt om hen:

- är arbetstagare eller egen företagare i Sverige
- har kommit till Sverige för att söka arbete och har en verklig möjlighet att få en anställning eller
- är inskriven som studerande vid en erkänd utbildningsanstalt i Sverige och enligt en försäkrans har tillräckliga tillgångar för sin och sina familjemedlemmars försörjning samt har en heltäckande sjukförsäkring för sig och sina familjemedlemmar som gäller i Sverige
- är familjemedlem till en EU-medborgare med uppehållsrätt i Sverige.



**KUNGÄLV
KOMMUN**

Med familjemedlem avses make/maka eller sambo. Med familjemedlem avses vidare släkting i rakt nedstigande led till EU-medborgare eller till hans make eller sambo, om släktingen är under 21 år eller är beroende av dem för sin försörjning. Slutligen avses även släkting i rakt uppstigande led till EU-medborgare eller till hans make eller sambo, om släktingen är beroende av dem för sin försörjning. En registrerad partner jämställs med make. Det ska noteras att familjemedlemmar inte behöver vara EU-medborgare för att ha uppehållsrätt. Om en svensk medborgare gifter sig med en medborgare från annat EU-land eller annat utomnordiskt land, ska denne dock ha sökt och beviljats uppehållstillstånd i Sverige innan inresa i landet. Detta krävs dock inte om medborgaren från annat EU-land själv uppfyller kriterierna för att ha uppehållsrätt exempelvis genom en anställning i Sverige. En EU-medborgare som har vistats lagligt i Sverige utan avbrott under minst fem år har permanent uppehållsrätt. Upphållsrätten finns så länge villkoren är uppfyllda.

Handläggaren måste alltid själv ta ställning i fråga om uppehållsrätt när den enskilde EU-medborgaren inkommer med en biståndsansökan. Handläggaren kan begära att få se sökandes registrering eller ansökan om uppehållskort för att ta reda på vilken avsikt sökande har haft med sin vistelse i Sverige liksom på vilken grund han eller hon anser sig ha uppehållsrätt.

Registreringen respektive ansökan påverkar inte EU-medborgarens eller familjemedlemmens rätt att vistas i landet och kan inte heller uppställas som ett krav för rätt till bistånd. Ytterligare en följd i sammanhanget är att respektive handläggare själv måste bedöma om en EU-medborgare vid tiden för ansökan om bistånd uppfyller villkoren för uppehållsrätt eller inte. Utgångspunkten vid socialtjänstens handläggning är att en EU-medborgare som har uppehållsrätt i Sverige ska behandlas på samma sätt som svenska medborgare.

Vilken kategori av personer med uppehållsrätt i Sverige en person hör till kan dock aktualisera frågor som socialtjänsten därmed har att ta ställning till. I fråga om uppehållsrätt går det en tydlig skiljelinje mellan de EU-medborgare som är ekonomisk aktiva och de som inte utövar någon ekonomisk verksamhet i Sverige. Detta påverkar i sin tur även rätten till bistånd. Förenklat kan man säga att arbetstagare, egenföretagare och arbetssökande anses som ekonomisk aktiva medan t ex turister, studenter och pensionärer betraktas som ekonomiskt icke-aktiva. Vad gäller familjemedlemmar är deras rättsliga status avhängig av den person i familjen som på någon grund har uppehållskort. Personer tillhörande kategorin ekonomiskt aktiva har en starkare rättslig ställning i fråga om uppehållsrätt och rätt till socialt bistånd än de EU-medborgare som inte är ekonomiskt aktiva.

9.17.1 Yrkesverksamma personer

Den breda tolkningen av kriterierna innebär att även den som arbetar åt någon som praktikant, lärling, hembitråde eller au pair anses som arbetstagare. En mycket låg ersättning är inte heller något hinder för att en person ska betraktas som en arbetstagare. Det avgörande är istället om det arbete som utförs kan anses vara sådant som normalt hör hemma på arbetsmarknaden. Olika former av deltidsarbete, tidsbegränsade anställningar och säsongsarbeten är alltså normalt tillräckliga för att personen som utför dem ska anses som arbetstagare.

När anställningen upphör är utgångspunkten att personen förlorar sin ställning som arbetstagare. Enligt 3 a kap 1 § utlänningsförordningen finns dock vissa situationer där en person behåller sin uppehållsrätt som arbetstagare efter att anställningen har upphört. I de här fallen kvarstår rätten till likabehandling i fråga om socialt bistånd. Om arbetstagaren



**KUNGÄLV
KOMMUN**

drabbas av tillfällig arbetsförmåga på grund av sin sjukdom eller olycksfall behåller personen sin uppehållsrätt under tid som han eller hon inte kan arbeta. Vid ofrivillig arbetslöshet behåller en person status som arbetstagare om anställningen varat mer än ett år och personen i fråga har anmält sig som arbetssökande vid Arbetsförmedlingen. Om anställningen redan från början varit tidsbegränsad till mindre än ett år och personen i fråga blir ofrivilligt arbetslös anmäler sig som arbetssökande under denna period, kvarstår ställningen som arbetstagare i sex månader. Detta förutsätter att arbetstagaren kan visa intyg om anställning eller liknande. Om en EU-medborgare vistas i Sverige som arbetstagare har de samma rätt till ekonomiskt bistånd som svenska medborgare har.

En EU-medborgare som är arbetstagare i Sverige ska som nämnts fullt ut likabehandlas med svenska medborgare i fråga om rätten till bistånd enligt SoL. För rätt till bistånd krävs dock att övriga krav enligt 4 kap. 1 § SoL är uppfyllda.

9.17.2 Egna företagare

Egen företagare har i egenskap av ekonomiskt aktiva personer samma typ av rättigheter som arbetstagare. Egen företagare som är bosatta och verksamma i Sverige ska fullt ut likabehandlas i samband med ansökan om ekonomiskt bistånd. Som instrument för att fastställa status som egen företagare använder Migrationsverket vid registreringsförfarandet registreringsbevis för företaget eller F-skattsedel och i förekommande fall ytterligare dokumentation som exempelvis hyreskontrakt för nödvändiga lokaler, marknadsplan, fakturor och kvitton på utförda tjänster inköpt material etc. Om omständigheterna talar för att en EU-medborgare som tidigare har fått ett registreringsbevis som egen företagare inte längre bedriver någon verksamhet finns ingenting som hindrar socialtjänsten från att begära ett förnyat registreringsbevis från Migrationsverket om det behövs för att i fortsättningen kunna bedöma rätten till bistånd.

9.17.3 Arbetssökande

En EU-medborgare har vidare uppehållsrätt om hen är arbetssökande i Sverige med verklig möjlighet att få anställning. Enligt EG-rättslig praxis har den arbetssökande i regel rätt att vistas sex månader i medlemsstaten för att söka arbete. Samtidigt har EU-domstolen påpekat att om personen efter sex månader fortfarande söker arbete och har en reell möjlighet att få anställning kan hen inte tvingas att lämna värdmedlemsstaten. För personer med rätt till arbetslöshetsersättning enligt hemlandets regler finns möjlighet att under tre månader ta med sig denna ersättning till det land där man tillfälligt vistas. Nämnden måste från fall till fall bedöma om, och i så fall, i vilken omfattning bistånd ska utges.

En arbetssökande EU-medborgare som bedöms ha en verklig möjlighet att få anställning har rätt till bistånd på samma sätt som en svensk medborgare. Grundkraven är att en arbetssökande ska vara anmäld på Arbetsförmedlingen och vara villig att ta ett anvisat lämpligt arbete. Den arbetssökande ska aktivt söka arbete och vara beredd att ta arbete även utanför det yrkesområde där han eller hon tidigare arbetat. Det krävs också att den arbetssökande ska delta i verksamhet som anordnas inom ramen för arbetsmarknadspolitiken, såsom t.ex. arbetsförmedlingens insatser, SFI och liknande insatser.

En individuell prövning måste dock göras om bistånd ska utgå och i vilken omfattning. I bedömningen kan hänsyn tas till om den enskilde faktiskt har flyttat sin bosättning och har sin egentliga hemvist i Sverige och om den enskilde kan anses uppfylla kravet på att planera



**KUNGÄLV
KOMMUN**

sin ekonomi. Om egentligt hemvist inte är i Sverige och om personen bedöms befinna sig tillfälligt i landet kan bistånd begränsas till att avhjälpa en nödsituation. Till grund för en sådan begränsning ligger att en person normalt sett har större möjligheter till försörjning i sitt eget hemland.

Det finns i vissa fall ingen grund för att begränsa biståndet till enbart akuthjälp. Till exempel om personen saknar anknytning till hemlandet, har för avsikt att bosätta sig i Sverige samt bedöms ha en verklig möjlighet att få en anställning.

9.17.4 Icke yrkesverksamma

Vissa studerande och personer som t.ex. pensionärer, vilka har tillgångar för sin och sina familjemedlemmars försörjning samt en heltäckande sjukförsäkring har uppehållsrätt. Tanken är att personer som tillhör kategorin icke yrkesverksamma själva ska disponera över tillräckliga medel så att de inte blir en belastning för det sociala systemet i värdlandet. Upphållsrätten gäller så länge villkoren för uppehållsrätt är uppfyllda. Omvänt gäller att en person inte har uppehållsrätt om villkoren är ouppfyllda. Med kravet på tillräckliga tillgångar menas att en EU-medborgare löpande har tillgång till pengar så att de kan försörja sig utan att vara en belastning för det sociala biståndssystemet dvs. personens kontinuerliga försörjning ska vara tillgodosedd.

9.17.5 Tillfällig vistelse

En EU-medborgare som tillfälligt vistas i Sverige, t.ex. som turist eller affärsresande, och som inte har något arbete i Sverige och inte heller har för avsikt att arbeta i Sverige ska vid ekonomiska problem i första hand hänvisas till det egna landets ambassad eller konsulat. I princip föreligger rätt till ekonomiskt bistånd i en nödsituation och kommunen är skyldig att pröva biståndsbehovet i de fall behovet inte kan tillgodoses på annat sätt. Kommunens yttersta ansvar enligt SoL skulle i det enskilda fallet kunna innebära att den enskilde beviljas bistånd till matpengar, logi samt en biljett hem.

Rätt till bistånd finns alltid i akuta nödsituationer. Vid dessa situationer bör särskilt beaktas om det finns barn i familjen. Ett avslag på en ansökan om bistånd får inte leda till att ett barn far illa.

9.18 Våldsutsatta

Enligt Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om våld i nära relationer (HSLF-FS 2022:39) ska våldsutsatta vuxna och barn som utsatts för eller upplevt våld erbjudas stöd och hjälp från socialtjänsten. I arbetet med ekonomiskt bistånd är det viktigt att uppmärksamma det behov som kan finnas i hushållet/n i samband med våld i nära relation.

Beslut vid normberäkning/biståndsbedömning gällande det akuta skedet vid våld i nära relationer innebär att bedömning av behov av ekonomiskt bistånd bör kunna ske utifrån personens akuta situation. Kostnader som normalt inte betraktas som godtagbara, kan då beaktas. Det kan till exempel vara kläder som den våldsutsatta och eventuella barn har men inte kan komma åt, fritidsaktiviteter till barn, mat etc. Man bör kunna bedöma behovet av bistånd utan att bedöma den våldsutövande partens betalningsförmåga.

Kostnader som kan vara aktuella att godta är t ex tillfällig adressändring, namnbyte, säkerhetspaket (låsbyte, titthål, kedja), dubbla hyreskostnader under uppsägningstid,



**KUNGÄLV
KOMMUN**

kostnad för ansökan om äktenskapsskillnad, hemutrustning (beakta att eventuell bodelning kommer att ske), kläder, telefon.

Socialtjänsten ska även verka för att den som utsätter eller har utsatt närstående för våld eller andra övergrepp ska ändra sitt beteende.

9.19 Värnpliktiga och deras familjer

Huvudprincipen är att ekonomiskt bistånd inte ska beviljas till värnpliktig och dennes familj då behovet ska tillgodoses genom de bidrag som utgår enligt familjebidragsförordningen. Detta bidrag söks genom Försäkringskassan.

10. Handläggning

Handläggningen av ekonomiskt bistånd i Kungälv kommun utgår från krav på eget ansvar, respekt för den enskilde och tro på människans resurser. Vårt stöd ska vara ett stöd för aktivitet och får inte leda till ett passivt bidragsberoende. Den enskilde ska ges kunskaper om sina möjligheter för att kunna ta initiativ till en förändring av sin situation. Krav ska ställas på att alla medverkar aktivt för att uppnå målet om självförsörjning.

Krav som ställs på den enskilde får ej ha sådan utformning att det kränker den enskilde. Krav som ställs på en enskild är inte alltid rimligt att ställa på en annan.

Nedan följer några viktiga punkter som ska beaktas inom sociala myndighetsnämndens verksamheter

10.1 Dokumentation

Dokumentationen i socialtjänsten ska tillgodose flera syften. För den enskilde är det viktigt att kunna följa sitt ärende. För de som arbetar i socialtjänsten är dokumentationen ett viktigt arbetsinstrument, bland annat för den individuella planeringen, handläggningen av ärenden, genomförandet och uppföljningen. Det ska alltså gå att följa vad som faktiskt görs och hur situationen ser ut för den enskilde utifrån hans ansökan, behov och genomförandet av beslutade insatser.

Läs mer:

Dokumentation i verksamhet som bedrivs med stöd av SoL, LVU, LVM och LSS
Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd, SOSFS 2014:5.

Handläggning och dokumentation inom socialtjänsten. Socialstyrelsens handbok 2015.

www.socialstyrelsen.se

10.1.1 Journalanteckningar

Journalanteckningar gör det möjligt att följa ärendets gång. Inkommen information, skriftliga handlingar och handlingar/uppgifter som inkommer i samband med ansökan som är av betydelse för bedömning ska dokumenteras. Det gäller även vilken information den enskilde



**KUNGÄLV
KOMMUN**

fått, både skriftligt och muntligt, och vilka överenskommelser som gjorts. Anteckningarna ska innehålla tillräcklig, adekvat och relevant information så att andra handläggare ska kunna handlägga ärendet. Den enskilde ska kunna förstå och ta del av dokumentationen.

10.1.2 Genomförandeplan

Individuella genomförandeplaner ska finnas i alla ärenden utom där det är uppenbart att de är obehövliga. Planens syfte är att beskriva den enskildes egna mål samt åtgärder som krävs för att så snabbt som möjligt komma till egen försörjning. Det ska finnas en tydlig överenskommelse om vad den enskilde, socialtjänsten och eventuella övriga aktörer skall göra till nästa uppföljningsmöte. Planen ska undertecknas av den enskilde, socialtjänsten och andra aktörer som medverkar i den.

Den individuella planen ska uppdateras skriftligen var tredje till sjätte månad.

Handläggaren ansvarar för att varje ärende regelbundet följs upp i förhållande till genomförandeplanen.

10.2 Information och rättssäkerhet

Det är viktigt att informera den enskilde om rättigheter och skyldigheter i samband med biståndsprövningen, exempelvis normbelopp, krav och kontroller samt att uppgifterna kommer att registreras hos myndigheten. Den som söker ekonomiskt bistånd ska få information om vad rätten till bistånd innebär och hur den enskilde ska få del av denna. Denna kunskap är en viktig jämlikhetsfråga och också en förutsättning för att den enskildes rättssäkerhet ska kunna säkras.

Till den som inte behärskar svenska ska tolk anlitas.

För att förebygga att den enskilde oavsiktligt gör fel vid ansökan ska den enskilde få tydlig, skriftlig information både om gällande regler, sin rätt till bistånd, om kravet på motprestation och sina skyldigheter att lämna korrekta och fullständiga uppgifter, samt att lämnade uppgifter registreras i socialregistret. Den enskilde har då möjlighet att överväga om hen ska avstå från att göra en ansökan. Den skriftliga informationen ska även ges muntligen.

En person som befinner sig i en pressad situation kan ofta vara begränsad i sin förmåga att ta till sig information. Det är då en viktig uppgift för handläggaren att vara tydlig och kontrollera att krav, erbjudanden och given information förstås på ett korrekt sätt. Den enskildes upplevelse av mötet med socialtjänsten är av avgörande betydelse för ett framgångsrikt socialt arbete.

Hushållsekonomisk rådgivning ska vid behov erbjudas den enskilde. Den enskilde kan få information om kommunens budget- och skuldrådgivare. Rådgivningen innebär bland annat att den enskilde får hjälp att tydliggöra hushållsbudgetens inkomster och utgifter, klargöra eventuell skuldbild samt upprätta budget.

10.3 Ansökan

När en person eller ett hushåll ansöker om ekonomiskt bistånd för första gången genomförs ett nybesök. Nybesöket innebär i regel ett personligt möte med en socialsekreterare, oftast på plats i Kungälv kommuns stadshus. Återkommande besök bör därefter ske minst en gång varannan månad, eller enligt upprättad genomförandeplan.



**KUNGÄLV
KOMMUN**

Huvudregeln är att ansökningsblankett eller digital ansökan via e-tjänst ska användas men även ansökan som görs i annan form, t ex muntligt eller via e-post ska tas emot och handläggas. På vilket sätt ansökan tas emot ska dokumenteras. En muntlig ansökan och vad som kommer fram i samtalet med den enskilde ska alltid dokumenteras.

Socialtjänsten behöver skilja på en ansökan och ett rådgivande samtal. Finns oklarheter ska handläggaren alltid kontrollera med den enskilde om det är en ansökan eller inte. En ansökan ska alltid utredas och avslutas med ett beslut.

Ansökningsdatum räknas från det datum då den första kontakten sker, om inte den enskilde anger annan tidpunkt. Handläggaren ska alltid kontrollera med den enskilde för vilken period ansökan gäller. Ansökan ska utredas enligt 11 kap 1§ SoL.

Ombud och fullmakter

Den som ansöker om ekonomiskt bistånd kan anlita ett ombud. Med ombud enligt förvaltningslagen avses den som har fullmakt att helt eller delvis föra den enskildes talan. En fullmakt kan vara muntlig eller skriftlig. Fullmakten får inte vara av allmängiltig karaktär utan det ska framgå tydligt vad den omfattar. Socialtjänsten ska kontrollera att fullmakten fortfarande är giltig. Även om den enskilde har anlitat ett ombud, har socialtjänsten alltid rätt att vid behov ha direktkontakt med den enskilde.

10.4 Utredning

Grunden för utredning om ekonomiskt bistånd är att ta reda på orsakerna till att den enskilde inte kan försörja sig själv. Grundutredningen som görs i samband med att ett nytt ärende inleds, syftar till att kartlägga vilka behov som finns och vilka möjligheter och resurser den enskilde har att själv tillgodose sina/familjens behov. Utredningen ska ske skyndsamt, i normalfallet en vecka. Av utredningen ska klart framgå vad den enskilde ansöker om och vad som är orsak till försörjningshindret.

I barnfamiljer ska en ny grundutredning göras vid förändrade familjeförhållanden, till exempel om familjen utökas med ytterligare barn, eller annars minst en gång per år. Ny grundutredning ska göras minst en gång per år också i ärenden som rör unga vuxna 18- 30 år. Grundutredning i övriga ärenden uppdateras minst en gång vartannat år.

Den enskilde ska intyga sanningshalten i sina uppgifter genom att underteckna ansökan samt lämna de underlag som styrker uppgifterna. Bedömer socialtjänsten att lämnade uppgifter är otillräckliga ska socialtjänsten kontakta den enskilde och begära att ansökan kompletteras.

Handläggningen ska präglas av tydlig information, noggranna kontroller och korrekt dokumentation. Följande frågeställningar ska utredas:

- Är förutsättningarna för bistånd uppfyllda?
En bedömning ska göras om den enskilde kan anses uppfylla de krav som kan ställas på honom eller henne i syfte att uppnå självförsörjning.
- Kan behovet tillgodoses på annat sätt?
Annat sätt kan exempelvis vara genom annans försörjningsskyldighet, genom inkomster eller tillgångar, socialförsäkringsförmåner, studiestödsformer eller andra ersättningar.
- Vilket bistånd ska beviljas?



**KUNGÄLV
KOMMUN**

Förutom riksnorm är utgångspunkten för beräkning av biståndets omfattning kommunens riktlinjer för poster inom försörjningsstödet utöver riksnormen samt för ekonomiskt bistånd i övrigt.

Nämnden har skyldighet att innan beslut fattas klargöra för den enskilde vilka krav som ställs när det gäller den sökandes medverkan. För att rätt till bistånd ska kunna utredas måste den enskilde tillåta nämnden att göra en tillräckligt noggrann utredning. Nekas nämnden att utreda ärenden är det som regel en grund för avslag.

Nämnden har rätt att kräva att en sökande innan denne får rätt till ekonomiskt bistånd söker alla ersättningar denne kan ha rätt till samt har uttömt alla andra möjligheter till försörjning.

Hembesök i samband med utredning

Vid vissa ansökningar kan det finnas ett befogat intresse av att få göra ett besök i den enskildes bostad. I bedömningen ska då alltid vissa aspekter vägas in. Av JO:s ämbetsberättelse 2009/10 s 49 framgår bland annat följande:

Nämnden kan vilja göra ett besök för att kunna bilda sig en uppfattning om vilken hjälp personen behöver och i vilken mån hen har rätt till bistånd från nämnden. Men hembesök är ett utredningsmedel som inte får användas utan vidare och som måste hanteras med stor försiktighet. Nämnden kan aldrig begära tillträde till personens bostad mot hans eller hennes vilja. Ett sådant intrång kan nämligen strida mot regeringsformens och Europakonventionens bestämmelser om grundläggande fri- och rättigheter.

Det finns ingen juridisk grund som ger nämnden rätt att undersöka en enskild persons bostad i ett biståndsärende. Det betyder i klartext att besöket inte får vara påtvingat utan den enskilde måste samtycka. Om en person bor inneboende, behöver även övriga boende ge sitt samtycke till att hembesök görs.

Om personen inte tillåter hembesök, får det inte slentrianmässigt leda till att hens ansökan om ekonomiskt bistånd avslås. Den enskildes rätt till bistånd ska prövas förutsättningslöst på grundval av vad som har kommit fram i utredningen. Vid den slutliga prövningen kan det till exempel visa sig att de uppgifter som den enskilde har lämnat är tillräckliga för att bevilja bistånd, eller att myndigheten trots allt lyckats skaffa sig tillräcklig information på annat sätt. Då ska ansökan givetvis bifallas även om socialnämnden inte har fått göra ett hembesök. Nämnden får inte heller ha som rutin att göra hembesök hos alla som ansöker om ekonomiskt bistånd. Nämnden får bara göra hembesök när det framstår som nödvändigt för att få ett tillfredsställande underlag för prövningen av personens ansökan om ekonomiskt bistånd.

Ovan ska alltid beaktas när det i riktlinjen står angivet att hembesök bör göras.

10.4.1 Kontroller av uppgifter

För att motverka felaktiga utbetalningar ska uppgifter som sökande lämnar i sin ansökan kontrolleras. Vissa kontroller har socialtjänsten rätt att göra utan att den enskilde lämnat särskilt samtycke. Andra kontroller kräver den enskildes samtycke. Om sökande har lämnat muntligt samtycke ska detta antecknas i journal.

I vissa fall kan andra kontroller än de som godkänts på ansökningsblanketten behöva göras. Den enskilde ska alltid ge sitt samtycke till att sådana kontroller sker.

Följande ska alltid kontrolleras:

- Identitet



KUNGÄLV KOMMUN

- Civiltillstånd
- Uppgifter om boende och vistelse
- Uppgifter om folkbokföring
- Vårdnadshavare för barn boende i hushållet/umgängesbarn
- Medborgarskap och uppehållstillstånd respektive uppehållsrätt
- Inkomster
- Tillgångar

Särskild noggrannhet är av vikt när ungdomar 18 - 20 år söker bistånd för egen del men kan omfattas av föräldrarnas försörjningsskyldighet.

Identitet och vistelse

Personuppgifter och uppgifter om boende kontrolleras i alla nya ärenden. Som legitimation godtas pass, körkort eller ID-kort från bank eller polismyndighet.

Boende och vistelsetillhörighet kontrolleras genom folkbokföring, hyreskontrakt och aktuell hyresavi. Om det inte är möjligt att kontrollera en persons boende eller vistelsetillhörighet på annat sätt kan hembesök göras. En förutsättning för att göra hembesök är att den enskilde samtycker till besöket.

Om den enskilde inte är folkbokförd på den adress som anges i ansökan, men uppger sig vara stadigvarande bosatt där, ska hen uppmanas att ändra folkbokföringsadressen då det kan vara ett brott att vara skriven på fel adress. Sökanden ska även informeras om att nämnden har en skyldighet att underrätta Skatteverket om en enskild har felaktig folkbokföringsadress enligt folkbokföringslagen. Löpande kontroll av att sökande vistas i kommunen ska göras genom personlig kontakt.

Inkomster

Vid nybesök ska kontoöversikt och kontoutdrag uppvisas från alla medlemmar i hushållet och från samtliga banker om hushållet har flera. Kontoutdragen ska avse de tre senaste månaderna med aktuell kontoställning, samt de tre senaste månadernas transaktioner. Även specifikationen till senaste preliminära deklARATIONEN ska lämnas in, liksom kontrolluppgift. Sökande kan välja att stryka sina utgiftsposter i kontoutdraget.

Inkomster från arbetsgivare ska styrkas genom uppvisande av lönebesked där alla uppgifter om tillägg och avdrag redovisas. Vid alla ansökningar ska kontroll hos Försäkringskassan göras om eventuellt utbetalade ersättningar. I förekommande fall ska även kontrolleras om ansökan om eventuella ersättningar har gjorts.

Tillgångar

Kontroll av eventuellt bilnehav ska göras hos bilregistret (se Transportstyrelsens webbsida) i nya ärenden och därefter när så anses nödvändigt.

När det finns tillgångar framgår det av slutskattsedeln att den enskilde haft inkomst av kapital. Vilken typ av tillgångar och värdet syns dels på den förtryckta deklARATIONSBANKETTEN, dels på specifikationen till preliminär deklARATION. Någon av dessa ska uppvisas vid nybesök. Om det finns eller har funnits kontanta tillgångar, aktier eller dylikt ska den enskilde visa aktuella kontoutdrag från bank.

Arbetsökande

Kontroll ska göras om den enskilde är inskriven på Arbetsförmedlingen, är aktivt arbetsökande och om rätt till arbetslöshetsersättning föreligger.



**KUNGÄLV
KOMMUN**

10.4.2 Inkomstberäkning

Inkomstberäkning görs som regel månadsvis. Behov av ekonomiskt bistånd beräknas i normalfallet så att riksnormen läggs ihop med godkända utgifter för bland annat hyra, hushållsel, hemförsäkring, arbetsresor och avgift för A-kassa eller fackföreningsavgift. På så sätt räknas hushållets totala norm fram. Från den totala normen avräknas hushållets alla inkomster (med vissa undantag, se avsnitt 10.4.2.2 samt 10.4.2.3) månaden innan ansökningsmånaden. Mellanskillnaden utgör hushållets behov av ekonomiskt bistånd.

Vid nybesök kan det vara nödvändigt att göra en grundligare utredning. Det kan till exempel vara lämpligt att värdera inkomsterna olika beroende på hur hushållets ekonomi sett ut en tid bakåt och vid vilka tidpunkter olika inkomster erhållits. Avdrag för förskott på lön eller förmåner ska inte täckas med ekonomiskt bistånd. Undantag kan göras i de fall utredningen visar att förskottet tagits på grund av omständigheter som normalt skulle beaktats vid prövning av rätten till ekonomiskt bistånd.

10.4.2.1 Inkomster som i sin helhet reducerar försörjningsstödet

- Aktivitetsstöd
- Aktivitetsersättning
- Arbetslöshetsersättning
- Arv
- Arvode
- Avgångsvederlag
- Barnbidrag
- Barnpension (motsvarande barnets egen norm)
- Bostadsbidrag (inneboende kan också söka bostadsbidrag)
- Bostadsersättning
- Boendetillägg
- Bostadstillägg
- Efterlevandestöd
- Etableringsersättning
- Extra försäkringsförmåner t ex AGS (avtalsgruppsförsäkring), AMF (arbetsmarknadsförsäkring) eller STP/ITP (särskild tilläggs pension/övriga avtalspensioner)
- Familjebidrag (vid värnplikt)
- Föräldrapenning
- Försäkringsersättning (dock inte om ersättningen är avsedd för särskilt ändamål, t ex läkarvård)
- Handikappersättning, skattepliktig del. (1 januari 2019 infördes merkostnadsersättning som ny ersättning, vilket på sikt ersätter handikappersättning. Tidsbegränsad handikappersättning upphör efter juli 2021 då ansökan om merkostnadsersättning får göras istället)
- Hemvårdsbidrag eller hemsjukvårdsbidrag (för den person som mottar bidraget för utfört arbete)
- Hyresdel från inneboende / hemmavarande vuxna barn (se avsnitt 3.5.6)
- Insättningar på konto, kan reducera försörjningsstödet efter utredning
- Kommunalt vårdnadsbidrag (avskaffades 2016 men redan beviljat bidrag utbetalas fortsatt)
- Kontanta medel
- Livränta



KUNGÄLV KOMMUN

- Lön eller sjuklön (gäller ej för personer som omfattas av bestämmelsen i 4 kap 1b§ SoL)
- Merkostnadsersättning
- Omställningsbidrag
- Omvårdnadsbidrag
- Pension
- Rehabiliteringsersättning
- Räntor och utdelningar
- Sjukersättning
- Sjukpenning
- Skadestånd (ideella)
- Skatteåterbäring, undantag: belopp som Kronofogden utmätt
- Studiebidrag
- Studiemedel, undantag extra tillägg för gymnasiestuderande
- Swish-insättningar, kan reducera försörjningsstöd efter utredning
- Traktamente (de utgifter som traktamentet är till för att täcka ska styrkas och betraktas då som en godkänd utgift)
- Underhållsstöd
- Utbildningspremie (värnplikten)
- Utvecklingsersättning
- Äldreförsörjningsstöd

Även andra former av inkomster som ska inräknas vid prövning av ekonomiskt bistånd kan förekomma.

10.4.2.2 *Inkomster som delvis reducerar försörjningsstödet*

- Familjehemsersättning: Hela arvodesdelen samt den del av omkostnadsersättningen som avser ersättning för bostad per månad och barn räknas som inkomst
- Stipendier som är villkorade eller riktade till särskilda ändamål. Bedömning av hur ett stipendium ska reducera försörjningsstödet ska göras från fall till fall.
- Jobbstimulans. När en enskild haft försörjningsstöd sex månader i följd och får arbete och inkomst eller har ett arbete och ökar sin inkomst ska endast 75 procent av lön räknas som inkomst, så kallad jobbstimulans. Den gäller under två år efter kvalificerings-perioden på sex månader.

10.4.2.3 *Inkomster som inte reducerar försörjningsstödet*

- Ersättning för merkostnader till följd av funktionsnedsättning, tex del av omvårdnadsersättning
- Extra tillägg till studiebidrag
- Fondmedel som utbetalats efter en social bedömning
- Försäkringsersättningar som den enskilde får för att kompensera ekonomiska förluster och som inte utgör ersättning för inkomstförlust
- Habiliteringsersättning
- Merkostnadsersättning som inte är skattepliktig, om den avser särskilda ändamål som t ex medicin, resor och läkarvård. Kostnader för dessa tas inte upp som kostnader vid beräkning av bistånd. Enskilda som beviljats merkostnadsersättning beviljas inte merkostnader för kost.
- Inackorderingstillägg vid gymnasiestudier på annan ort
- Inkomst från feriearbete för hemmaboende ungdom under grundläggande utbildning, upp till ett prisbasbelopp per år



**KUNGÄLV
KOMMUN**

- Körkortslån via CSN. För vidare info se CSN:s hemsida.

Beträffande omvårdnadsbidrag och merkostnadsersättning är det viktigt att kontrollera vilka kostnader ersättningen ska täcka, så att inte ekonomiskt bistånd beviljas för samma kostnadsposter.

Barns sparade medel

Barn bör kunna ha sparade medel upp till 15 procent av prisbasbeloppet utan att det vid ansökningstillfället påverkar föräldrarnas rätt till ekonomiskt bistånd för barnet. Om ett barn har tillgångar som föräldrarna inte kan förfoga över, bör det inte påverka föräldrarnas rätt till ekonomiskt bistånd för barnet. Detta gäller t ex bankmedel som står under överförmyndarens kontroll, om överförmyndaren inte ger sitt samtycke till uttag.

Jobbstimulans – särskild beräkningsgrund enligt 4 kap 1B§ SoL

Om en enskild uppfyller vissa villkor innebär den särskilda beräkningsregeln i 4 kap 1 b § SoL att 25 procent av nettoinkomsten av anställningen inte ska beaktas vid prövningen av rätten till ekonomiskt bistånd. Jobbstimulansen är personlig och gäller inte för hushållet som helhet. Den eller de vuxna i hushållet som uppfyller villkoren har rätt till jobbstimulans. Kvalificeringstid för att omfattas av jobbstimulans är att den enskilde har fått försörjningsstöd under en sammanhängande period av sex månader. Om den enskilde får ett helt avslag för en månad innan uppnådd kvalificeringstid, börjar kvalificeringstiden räknas om på nytt den månaden sökanden åter bedöms ha rätt till försörjningsstöd. Delavslag påverkar inte kvalificeringstiden.

När kvalificeringstiden uppnåtts, gäller jobbstimulansen under 24 sammanhängande månader oavsett om den enskilde är självförsörjande under någon del av tiden eller om den enskilde flyttar till en annan kommun.

Om den enskilde efter tvåårsperioden åter får försörjningsstöd under sex sammanhängande månader är den enskilde åter kvalificerad för jobbstimulans. Det finns ingen gräns för hur många gånger en person kan få jobbstimulans. Om den enskilde sparat av inkomsten under perioden med jobbstimulans ska det inte påverka rätten till ekonomiskt bistånd. Efter perioden med jobbstimulans får en sedvanlig prövning göras i varje enskilt fall.

10.4.2.4 Överskjutande inkomst från tidigare månader (normöverskott)

Huvudprincipen är att inkomster som överstiger hushållets behov enligt norm den ena månaden överförs som inkomst till nästkommande månad. Tillämpning av denna princip förutsätter dock att den enskilde känner till kommunens beräkningsgrunder. För sökande som aldrig eller under lång tid inte varit i kontakt med socialtjänsten kan socialtjänsten inte kräva att han eller hon i förväg ska planera och anpassa sin ekonomi efter gällande nivå på försörjningsstöd. En ansökan om ekonomiskt bistånd kan i denna situation inte kategoriskt avslås med hänvisning till ett normöverskott som uppkommit genom summering av sökandens inkomster flera månader bakåt. Om bedömning är att ett överskott ändå ska medräknas ska detta inte ske längre än tre månader.

Om det tidigare överskottet varit stort ska dock en särskild prövning göras. Det bör påpekas att en person, som vid sista inkomstillfället vet att hen inte har sin försörjning tryggad framåt, har ett eget ansvar att efter förmåga planera för de nödvändigaste utgifterna.

Det är med hänsyn till eventuella överskott viktigt att de sökande kontinuerligt, men särskilt i början av kontakten, får information om regler för beräkning av försörjningsstödet och att i princip alla inkomster räknas. Har den enskilde varit medveten om hur förvaltningen räknar i



**KUNGÄLV
KOMMUN**

samband med prövning av försörjningsstöd kan ansökan avslås, om han eller hon haft inkomst över eller i nivå med normen.

10.4.2.5 *Arbetsinkomst för hemmavarande barn och skolungdomar*

Hemmavarande barn och skolungdomar (under 21 år) får ha inkomst av lön motsvarande ett prisbasbelopp per kalenderår utan att det påverkar hushållets rätt till bistånd. Det är nettoinkomsten efter skatteavdrag som ska beaktas. Till skolgång räknas studier i grundskolan eller gymnasieskolan eller annan jämförlig grundutbildning. Inkomst över prisbasbelopp får räknas som inkomst endast för den ungdomens egen del av normen samt den egna delen av familjens boendekostnad.

10.4.2.6 *Tillgångar*

Alla realiserbara tillgångar ska användas för den enskildes försörjning innan hen har rätt till bistånd. Med realiserbara tillgångar menas bankmedel, aktier eller andra värdepapper, bil, båt, fastighet, dyrbara konst- eller samlarföremål etc. Eventuella tillgångar kan framgå av slutskattsedel eller hemförsäkringsbrev. Skälig tid för att avyttra till exempel en bil kan ibland vara nödvändigt, som regel en månad.

10.4.2.7 *Barns tillgångar och inkomster av kapital*

Barn eller hemmaboende skolungdomar är aldrig försörjningsskyldiga gentemot sina föräldrar. Om barn har inkomster i form av exempelvis barnpension eller inkomst av kapital ska detta räknas av mot barnets del av familjens kostnader inklusive boendekostnader vid beräkning av försörjningsstöd.

Om barns tillgångar är spärrat av överförmyndare är det i sig inte ett hinder för att ta barnets tillgångar i anspråk för barnets behov, dock måste överförmyndare ge sitt samtycke. Barn får ha sparkapital på upp till 15 procent av prisbasbeloppet. Syftet är att detta ska kunna användas för större kostnader för barnets räkning som exempelvis cykel, idrottsutrustning eller lägerverksamhet.

10.4.2.8 *Fordon*

Bil eller andra fordon ses som en lätt realiserbar tillgång och sökanden ska uppmanas att sälja fordonet. Bistånd kan utgå i avvaktan på att fordonet säljs, vilket normalt ska ske inom en månad. Om fordonet inte säljs inom angiven rådruktid kan ansökan i regel avslås i sin helhet. Nämnden kan inte utreda och bedöma rätten till bistånd, då sökanden trots uppmaning inte avyttrat en realiserbar tillgång som helt eller delvis kan tillgodose behovet.

Vid dokumenterat behov godtas innehav av fordon vars värde motsvarar max ett prisbasbelopp. Sådana behov kan vara:

- Om den sökande måste använda sig av bil eller annat fordon på grund av dokumenterad funktionsvariation eller sjukdom. Behovet ska styrkas med läkarintyg.
- Om den sökande måste använda sig av bil eller annat fordon för att ta sig till sitt arbete – se arbetsresor.
- Om den sökande p.g.a. särskilda sociala skäl måste använda sig av bil eller annat fordon t.ex. för att kunna umgås med sitt barn.
- För att skjutsa barnet eller barnen till barnomsorg.

En specialanpassad bil som den enskilde använder på grund av funktionshinder bör godtas oavsett värde, om alternativ saknas.



**KUNGÄLV
KOMMUN**

Om den enskilde behöver bil för arbetsresor beräknas kostnaden enligt Skatteverkets regler för milersättning (Se avsnitt 7.4.1 Arbetsresor). Om bilinnehav godtas enligt ovan innebär det att övriga kostnader förknippade med bilinnehavet godtas.

Leasingkostnad godkänns ej.

Milersättning som utbetalats på lön räknas inte som inkomst då den ska täcka de faktiska driftskostnaderna för bilen.

Har sökande beviljats bilstöd från Försäkringskassan godtas normalt bilinnehavet.

Vid en försäljning bör den enskilde kunna använda intäkten till att betala eventuella lån som är knutna till det som sålts, utan att det påverkar rätten till ekonomiskt bistånd.

10.4.2.9 *Bosparande*

Alla former av bosparande räknas som realiserbar tillgång. Undantag från denna princip kan göras när biståndsbehovet bedöms kortvarigt, högst tre månader, och den enskilde saknar egen bostad. I dessa fall godtas inestående kapital i eller liknande upp till den nivå som krävs för bibehållen kötid.

10.4.2.10 *Fastighet, bostadsrätt och fritidshus*

En individuell bedömning om fastigheten/bostadsrätten ska utgöra en realiserbar tillgång måste göras i varje enskilt fall.

Ekonomiskt bistånd till personer, som äger fastighet/bostadsrätt eller andel av sådana, bör i princip inte beviljas annat än i akuta situationer eller under den tid som behövs för att sälja fastigheten, dock högst tre månader. Om det finns särskilda skäl kan rådrum för försäljning förlängas. Även om ett intäktsöverskott talar för en försäljning kan en sådan vara olämplig av andra skäl. Vid ett långvarigt behov av bistånd (längre än tre månader) kan krav på försäljning ställas. En individuell bedömning utifrån följande faktorer ska dock göras innan krav på försäljning ställs:

- Om en barnfamilj genom att flytta tvingas bryta upp från barnomsorg, skola och socialt nätverk.
- Om den enskilde, exempelvis på grund av funktionshinder eller sociala problem har särskilda behov av kontinuitet som hänger samman med det nuvarande boendet
- Om bostaden är anpassad till en boendes funktionshinder.
- Om den enskilde har begränsade möjligheter att bli godkänd som hyresgäst.

Vid kortvarigt behov av försörjningsstöd bör den faktiska kostnaden för bostaden godtas. Med kortvarigt avses en period av maximalt tre sammanhängande månader.

Vid faktisk kostnad medräknas aldrig amortering av lån då den utgör kapitalbildning. Sökande med lån på bostaden ska uppmanas söka skattejämkning för räntekostnaden.

Den enskilde bör ges skälig tid för byte av bostad. Med skälig tid avses en period som inte understiger fyra månader från den tidpunkt då den enskilde fick information om nämndens bedömning. Vid försäljning av bostadsrätt eller villa ska krav ställas på att bostaden lämnas till mäklare för försäljning.

Även del i fritidshus ska räknas som realiserbar tillgång såvida det inte finns ett skrivet förbehåll som förhindrar försäljning.

I övrigt gäller vad som sägs i riktlinjerna om hyreslägenheter beträffande skälig kostnad, krav på bostadsbyte och överväganden i samband med det.



**KUNGÄLV
KOMMUN**

10.4.2.11 Pensionssparande

Pensionssparande räknas i princip som en tillgång. Möjligheten att ta ut pensionssparande ska alltid provas.

10.4.2.12 Utgifter som inte är godtagbara

Utgift för underhållsstöd till barn, avbetalning på studielån eller andra lån och avbetalningar är exempel på utgifter som inte är godtagbara vid beräkning av försörjningsstöd.

10.4.3 Hushållstyper

10.4.3.1 Sammanboende med hushållsgemenskap

En utgångspunkt vid prövningen av ekonomiskt bistånd är att alla inkomster och tillgångar räknas som gemensamma för makar, registrerade partners och sambor. Normalt ska den ena parten i ett par inte kunna få bistånd för egen del utan att den andres inkomster eller tillgångar beaktas. Ett undantag är om den ena parten utsätter den andra parten för våld. Det kan då finnas skäl att betrakta den utsatta parten som ett eget hushåll.

En annan typ av hushållsgemenskap gäller personer som bor ihop och delar vissa kostnader men inte har ekonomiskt ansvar gentemot varandra, till exempel vuxna barn som bor kvar hemma eller vänner som delar lägenhet. För denna grupp beräknas normen som den personliga kostnaden för ensamstående samt personens andel av hela hushållets gemensamma hushållskostnader.

Hushållsgemenskap gäller normalt från den dag sammanflyttningen sker. Om sammanboendet är oplanerat och osäkert och har haft en kort varaktighet kan det undantagsvis och under kortare tid göras avsteg från principen.

10.4.3.2 Giftna men ej sammanboende

Giftna makar är enligt Äktenskapsbalken försörjningspliktiga gentemot varandra. Försörjningsplikten kvarstår även om makarna har skilda hushåll. Den gemensamma inkomsten ligger till grund för bedömning av bistånd och hänsyn ska normalt inte tas till fördyrade omkostnader på grund av skilda hushåll.

Endast om det är uppenbart att förutsättningar saknas för att makarna kan ha gemensam ekonomi ska principen om gemensam försörjningsplikt frångås. Det kan exempelvis vara om den ena parten utsätter den andra för våld, eller då båda har försörjningsstöd men bor på olika orter, eller då någon av makarna är oförmögen att ta sitt ansvar för resten av familjen. Undantag kan även göras vid akuta nödsituationer.

Om sökandes maka/make vistas utomlands är nämnden inte skyldig att utreda hans ekonomiska förhållanden utan det är sökanden som har bevisbördan för att makan/maken saknar sådan ekonomisk förmåga. Nödprövning kan dock göras.

I de fall som Försäkringskassan har meddelat avslag för bostadsbidrag och/eller underhållsstöd med hänvisning till försörjningsansvaret för make/maka som befinner sig utomlands, kan hushållet med hänsyn till barnkonventionen ändå beviljas ekonomiskt bistånd.

10.4.3.3 Gymnasiestuderande ungdom

Föräldrarna har, enligt föräldrabalken, försörjningsskyldighet för ungdomar upp till 21 år eller så länge ungdomarna går kvar i skolan. I dessa fall ska den unge räknas in i familjen och



**KUNGÄLV
KOMMUN**

normen för 15 - 21 åringar användas. Föräldraansvaret gäller oavsett om den unge har egen bostad eller inte. Efter studieuppehåll återgår ansvaret till vårdnadshavarna.

I de fall gymnasieungdomen studerar på annan ort räknas han eller hon in i familjen. Inga extra kostnader godkänns, inackorderingstillägget medräknas inte som inkomst då inkomsten ska täcka eventuella merkostnader. Individuell prövning ska alltid göras. Vid flytt när ungdomen tillfälligt går kvar i sin gamla skola görs särskild prövning, dock längst till terminens slut.

Socialtjänsten ska normalt inte vid biståndsprövning ta hänsyn till den extra kostnad det innebär att gymnasiestuderande ungdom har eget boende. Undantag ska göras endast om det finns synnerliga skäl till att den unge inte kan bo kvar hemma. I möjligaste mån ska den unge ingå i föräldrarnas hushåll, men ibland kan det finnas skäl till att se henne eller honom som ett eget hushåll. Även i det senare fallet ska, om möjligt, föräldrarnas ekonomi och förmåga att bidra till den unges kostnader utredas.

Oavsett föräldrarnas försörjningsskyldighet ska ungdom hänvisas till att söka studielån från hösten de fyller 20 år.

10.4.3.4 *Hushåll där barn bor växelvis hos föräldrarna*

Om barnet bor ungefär lika mycket hos båda föräldrarna ska halva barnbidraget räknas som inkomst och normbeloppet för barnet medräknas för halva månaden.

10.4.3.5 *Underårig som bildat familj*

Förälder har kvar sitt försörjningsansvar för underårigt barn även om den underårige själv blir förälder och även i de fall då den unge inte avslutat sin grundläggande utbildning upp till 21 år. Föräldrarna har däremot inget försörjningsansvar för sitt barnbarn.

Vid giftermål/samboförhållande övertar maka/make/sambo försörjningsplikten för underårig eller gymnasiestuderande upp till 21 års ålder. Om makan/maken/sambo inte kan fullfölja sin försörjningsplikt (primär försörjningsplikt) har den underåriges föräldrar försörjningsplikt (sekundär försörjningsplikt).

10.5 Beslut

10.5.1 Motivering av beslut

Varje ansökan ska utredas och leda fram till ett beslut. Om beslut ska fattas i ett ärende och nya uppgifter har inhämtats/inkommer från andra än den enskilde, ska detta kommuniceras innan beslut fattas för att den enskilde ska ha möjlighet att yttra sig. Om beslutet inte går emot den enskilde eller om det är uppgifter som saknar betydelse eller om det av någon anledning är uppenbarligen obehövt, kan beslut fattas utan kommunikering. Beslut kan även fattas direkt om avgörandet inte kan skjutas upp.

Beslut, både bifall och avslag, ska alltid vara motiverade och skriftliga. Det ska klart framgå vad den enskilde har ansökt om och vad som har beviljats eller avslagits samt på vilka grunder beslutet har fattats. Det ska vara tydligt för den som sökt varför det ekonomiska biståndet beviljats eller avslagits. I beslutet ska det stå om ansökan helt eller delvis har beviljats. Om ansökan enbart är delvis beviljad, ska det framgå vilken del som är det och vad som har avslagits. Det ska framgå vilka paragrafer i socialtjänstlagen som tillämpats och i förekommande fall hur hänsyn tagits till barnrättsperspektivet.



**KUNGÄLV
KOMMUN**

Det ska framgå vem som har fattat beslutet och vilken tid som beslutet avser, exempelvis vilken period biståndet avser att täcka. Perioden ska som regel inte överstiga en månad. Även i de fall den enskilde bedöms ha samma biståndsbehov under en längre period ska som grundprincip en ny ansökan lämnas och ett nytt beslut fattas för varje månadsperiod.

10.5.2 Underrättelse om beslut

När nämnden har fattat ett beslut i ett ärende ska den sökande så snart som möjligt underrättas om det fullständiga innehållet i beslutet, om det inte är uppenbart obehövligt.

För beslut som kan överklagas genom förvaltningsbesvär kan nämnden själv bestämma om underrättelse ska ske muntligt, genom brev, genom delgivning eller på annat sätt i enlighet med 33§ förvaltningslagen. Om den enskilde begär det ska underrättelse dock alltid vara skriftlig. Information i form av en besvärshänvisning som beskriver hur avslagsbeslut kan överklagas ska alltid lämnas.

Oavsett hur underrättelsen skett är det viktigt att en anteckning görs om tillvägagångssättet samt att en besvärshänvisning lämnats. Det är också viktigt att förvissa sig om att den som berörs av beslutet förstått dess innehåll. Vid behov ska tolk anlitas för att undvika eventuella missförstånd.

10.5.3 Överklagan

Enligt 16 kap. 3 § SoL kan nämndens beslut om ekonomiskt bistånd enligt 4 kap. 1, 3, 5 § SoL överklagas hos Förvaltningsrätten. Den enskilde har rätt att överklaga ett beslut om ekonomiskt bistånd om det helt eller delvis går den enskilde emot. Den enskilde ska upplysas om att hen har rätt att överklaga även storleken på försörjningsstödet om detta inte motsvarar vad hen anser sig behöva. Den enskilde har rätt att få avslag skriftligen motiverat samt besvärshänvisning.

Om en sökande vill överklaga beslutet ska skrivelsen vara nämnden tillhanda inom tre veckor från den dag den enskilde tog del av beslutet. När skrivelsen inkommit gör nämnden en prövning av om överklagan inkommit i rätt tid. Nämnden gör också en bedömning av om de uppgifter som den sökande lämnat i sin överklagan kan ligga till grund för att beslutet ska omprövas.

Om det inte framkommit nya uppgifter som medför att det överklagade beslutet omprövas eller ändras i sin helhet ska nämnden överlämna överklagandet till Förvaltningsrätten utan dröjsmål. Om ändring sker och nytt beslut fattas ska även det nya beslutet överlämnas till Förvaltningsrätten. Detta oberoende av hur beslutet ändrats, det vill säga även om nämnden ändrat beslutet helt enligt den enskildes begäran (46§ Förvaltningslagen). Ett överklagat beslut som överlämnats till rättsinstans får ej omprövas eller ändras förrän målet är avgjort.

Enligt Justitieombudsmannen (JO) bör tiden för överlämnande till högre instans inte överstiga en vecka.

10.5.4 Utbetalningsperiod och utbetalningssätt

Om ansökan om ekonomiskt bistånd avser en annan period än kalendermånad, bör biståndet i regel räknas från tidsbokningdagen. Om den enskilde angivit ett annat datum i ansökan, gäller detta.



**KUNGÄLV
KOMMUN**

Ekonomiskt bistånd utbetalas i första hand till ett bankkonto. En enskild som inte har ett bankkonto ska uppmanas att öppna ett. I undantagsfall används rekvisitioner eller presentkort. För nyanlända som ännu inte har kunnat skaffat bankkonto i avvaktan på personnummer kan utbetalning ske via engångskort som laddas för uttag i bankomater.

11. Återsökning och återkrav

Huvudprincipen när det gäller ekonomiskt bistånd är att det beviljas utan återbetalningsskyldighet enligt 4 kap. 1§. Enligt bestämmelserna i 9 kap. 1 och 2 § SoL får dock nämnden under vissa omständigheter återkräva ekonomiskt bistånd. En förutsättning för ekonomiskt bistånd mot återkrav är att den enskilde faktiskt kan betala tillbaka biståndet vilket framgår av 9 kap. 3 § andra stycket SoL.

Läs mer:

Se kap 13.2 i *Ekonomiskt bistånd. Handbok för socialtjänsten. Socialstyrelsen 2021.*

www.socialstyrelsen.se

11.1 Återsökning hos Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten

Om ett belopp har lämnats som förskott på en socialförsäkringsförmån (t ex aktivitetsersättning, sjukersättning, sjukpenning, bostadsbidrag, underhållsstöd) bör nämnden vända sig direkt till Försäkringskassan med en framställan om att den retroaktiva ersättningen ska betalas ut till nämnden (107 kap. 5 § socialförsäkringsbalken).

Förutsättningen för att kommunen ska kunna återkräva utbetalt bistånd retroaktivt i dessa fall, är att biståndet har beviljats utan villkor om återbetalning. Den enskilde ska informeras om att det utbetalade beloppet kommer att återsökas hos Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten.

Bistånd som har utbetalats med villkor om återbetalning kan endast återkrävas direkt av den enskilde. Det är i de fallen inte möjligt för nämnden att uppbära ersättning från Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten.

Läs mer:

Blankett: *Begäran från socialnämnden Utbetalning för retroaktiv tid från Försäkringskassan.*

www.forsakringskassan.se

Blankett: *Från Socialnämnden – utbetalning av retroaktiv tid från Pensionsmyndigheten.*

www.Pensionsmyndigheten.se

11.2 Återkrav enligt socialtjänstlagen (SoL)

11.2.1 Återkrav enligt 9 kap. 2§ första stycket SoL

Enligt 9 kap. 2 § SoL får nämnden kräva tillbaka bistånd som lämnats

- som förskott på en förmån eller ersättning



**KUNGÄLV
KOMMUN**

- till den som är indragen i en arbetskonflikt
- till den som på grund av förhållanden som hen inte kunnat råda över hindrats från att förfoga över sina inkomster och tillgångar.

Andra ersättningar eller förmåner kan vara t.ex. lön, arbetslöshetsersättning och studiestöd. En förutsättning för återkrav är att beslutet är skriftligt och att det har delgivits den enskilde.

Den enskilde ska skriva på en återbetalningsförbindelse och en återbetalningsplan innan utbetalning sker. En fullmakt kan även skrivas om den enskilde eller fullmaktsmottagaren accepterar det.

11.2.2 Återkrav enligt 9 kap. 2§ andra stycket SoL

Nämnden får ge bistånd utöver vad som följer av 4 kap. 1 § SoL om det finns skäl för det. Eftersom det är fråga om bistånd som den enskilde inte har rätt till bör det vara möjligt för hen att återbetala det beviljade biståndet. Möjligheten att bevilja bistånd utöver nämndens lagstadgade skyldighet följer av 4 kap. 2 § SoL och möjligheten att återkräva biståndet följer av 9 kap. 2 § SoL. Det är viktigt att den enskilde är medveten om att biståndet ska återbetalas och att det finns en tydlig överenskommelse med den enskilde om när och på vilket sätt återbetalning ska ske.

En ansökan ska alltid prövas enligt 4 kap. 1 § SoL. Om den enskilde inte bedöms vara berättigad till det sökta biståndet ska ansökan avslås. Därefter kan ansökan prövas enligt 4 kap. 2 § SoL. Den enskildes återbetalningsförmåga ska utredas och en avbetalningsplan upprättas innan utbetalning sker. En fullmakt kan även skrivas om den enskilde eller fullmaktsmottagaren accepterar det.

11.2.3 Väcka talan om ersättning

Om den enskilde inte frivilligt återbetalar det ekonomiska biståndet som avses i 9 kap. 1 och 2 §§ SoL, kan nämnden med stöd av 9 kap. 3 § SoL väcka talan om ersättning hos Förvaltningsrätten. Talan måste i så fall väckas inom tre år från det biståndet betalades ut. Förvaltningsrätten får inte bifalla nämndens krav om den enskilde genom att återbetala inte kan klara sin försörjning eller det finns andra synnerliga skäl. Innan talan väcks måste därför den enskildes möjlighet att återbetala utredas. Om så inte är fallet kan nämnden överväga eftergift enligt 9 kap. 4 § SoL. Hänsyn ska även tas till om de formella reglerna vid beslutsfattandet har iakttagits.

Nämnden avgör självständigt om den vill efterge en fordran eller inte.

Fullmakt

Om ekonomiskt bistånd beviljas under förutsättning att det är ett förskott på någon fordran som den enskilde har att vänta till exempel lön eller a-kassa bör det göras helt klart att den enskilde är skyldig att betala tillbaka beloppet när denna fordran utbetalas. Den enskilde kan då ge nämnden en fullmakt att tillgodogöra sig det väntade beloppet. Fullmakten får dock inte vara ett villkor för att bistånd skall beviljas.

En fullmakt kan återkallas av den enskilde. Om det finns en fullmakt ska nämnden vid tiden för utbetalningen kontrollera med den enskilde att nämnden får tillgodogöra sig beloppet. Detta innebär att den enskilde kan kräva att beloppet utbetalas till hen. Nämnden måste också pröva om den enskilde kommer att klara sin försörjning om nämnden tillgodogör sig pengarna.



**KUNGÄLV
KOMMUN**

11.2.4 Återkrav av bistånd som utbetalats på felaktiga grunder

Enligt 9 kap. 1 § SoL får nämnden återkräva bistånd som den enskilde fått felaktigt eller med för högt belopp på grund av:

- oriktiga uppgifter
- underlåtenhet att lämna uppgifter
- på annat sätt förorsakat att ekonomiskt bistånd enligt 4 kap. 1 § SoL utgetts obehörigen eller med för högt belopp.

Återbetalningsskyldigheten gäller även om den enskilde inte hade för avsikt att orsaka den felaktiga utbetalningen. Nämnden kan dock ta hänsyn till orsaken till underlåtenheten eller beteendet vid prövning av om återbetalningsskyldigheten ska efterges enligt 9 kap. 4 § SoL.

Nämnden kan återkräva biståndet även om någon straffrättslig påföljd inte kan utdömas och påverkar eller ersätter inte nämndens beslut att göra polisanmälan.

Nämnden får även återkräva bistånd som den enskilde borde ha insett att han inte hade rätt till.

Den enskilde ska informeras om att beslut om återkrav inte går att överklaga.

12. Felaktiga utbetalningar från välfärdssystemet

Förutom vikten av att värna om trovärdigheten för samhällets trygghetssystem, att säkerställa att de medel som utbetalas går till det de är avsedda för, är arbetet mot felaktiga utbetalningar även viktigt ur ekonomisk synpunkt.

12.1 Bidragsbrott

Nämnden har enligt 6§ Bidragsbrottslagen skyldighet att polisanmäla misstanke om att någon felaktigt fått utbetalt stöd, bidrag och ersättningar som framgår att 1§ i samma lag.

En person som lämnar oriktiga uppgifter eller inte anmäler ändrade förhållanden som hen är skyldig att anmäla enligt lag eller förordning, och på så sätt orsakat fara för att en ekonomisk förmån felaktigt betalas ut eller betalas ut med för högt belopp, kan enligt 2 § bidragsbrottslagen dömas för bidragsbrott till fängelse eller böter.

12.2 Underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar

Om nämnden har anledning att anta att en ekonomisk förmån eller ett ekonomiskt stöd har beslutats, betalats ut eller tillgodoräknats felaktigt eller med ett för högt belopp, ska underrättelse om detta lämnas till den myndighet eller organisation som har fattat beslutet. Av 4 § underrättelselagen framgår att det av underrättelsen ska framgå vilka omständigheter som ligger till grund för antagandet att en ekonomisk förmån eller ett ekonomiskt stöd har beslutats, betalats ut eller tillgodoräknats med för högt belopp.

Det finns inget formkrav för underrättelsen. Den kan ske såväl muntligt som skriftligt. Underrättelseskyldigheten enligt underrättelselagen innebär att det föreligger en sådan



**KUNGÄLV
KOMMUN**

underrättelseskyldighet som avses i 10 kap. 28 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL. Sekretess enligt OSL bryts alltså på grund av underrättelseskyldigheten. Antaganden om kommande felaktiga beslut eller utbetalningar omfattas däremot inte.

11.1 Underrättelseskyldighet vid felaktig folkbokföring

Nämnden har en skyldighet att underrätta Skatteverket om en enskild har felaktig folkbokföringsadress enligt folkbokföringslagen. Skyldigheten inbegriper att underrätta Skatteverket om vilket uppgift i folkbokföringen som kan antas vara oriktig eller ofullständig. Det kan handla om till exempel namn, adress, födelseid och civilstånd. familjebildning med mera. Underrättelseskyldigheten i 32 c § folkbokföringslagen innebär att sekretessen bryts enligt 10 kap. 28 § offentlighets- och sekretesslagen, OSL. Uppgifter som omfattas av underrättelseskyldigheten kan därmed lämnas till Skatteverket utan hinder av sekretess.

En underrättelse behöver inte lämnas om särskilda skäl talar emot det (32 c § andra stycket folkbokföringslagen). Tröskeln för underrättelseskyldigheten är lågt satt. Det måste dock finnas viss grund för att uppgifterna i folkbokföringen är felaktiga. Det är inte meningen att underrättande myndighet ska göra någon egen utredning gällande de förhållanden som är av betydelse för vilka uppgifter som ska registreras i folkbokföringen, utan endast underrätta Skatteverket om fall där det kan finnas anledning för denna myndighet att utreda.

13. Levandegöra

Riktlinjen publiceras på kommunens webbsida och i socialtjänstens kvalitetsledningssystem. Riktlinjen används i berörda verksamheters dagliga arbete och vid introduktioner av nya medarbetare. Vid revidering informeras samtliga verksamheter som berörs.

14. Uppföljning

Dokumentansvarig ser löpande till att styrdokumentet är uppdaterat. Revidering ska dock senast ske vid varje mandatperiod.

Sammanträdesprotokoll

Sammanträdesdatum

2023-03-01

Sida

21 (34)

§ 114/2023

Riktlinjer för handläggning av ekonomiskt bistånd (Dnr SMN2022/0754)

Sammanfattning

I ärendet lämnar förvaltningen förslag på reviderade riktlinjer för handläggning av ekonomiskt bistånd. Handläggning av ekonomiskt bistånd är i hög grad reglerad genom lagstiftning, praxis och vägledning på nationell nivå. Riktlinjerna är ett komplement till gällande lagstiftning. Syftet med riktlinjerna är att skapa goda förutsättningar för en rättssäker handläggning och likvärdig bedömning gällande rätten till bistånd, bidragsnivå och insatser för stöd till självförsörjning.

Revideringen innebär att riktlinjerna innehållsmässigt anpassats till Socialstyrelsens handbok rörande ekonomiskt bistånd med syfte att förtydliga det ekonomiska biståndets två delar. Riktlinjerna har också bytt titel för att betona att styrdokumentet utgör en vägledning och ett stöd i handläggningen av ekonomiskt bistånd. I de reviderade riktlinjerna har exempelvis alla hänvisningar till delegeringsordning tagits bort och specifika belopp för olika kostnadsposter har ersatts med procent av prisbasbelopp eller hänvisats till andra källor. Revidering har också gjorts avseende bedömning av högsta godtagbara boendekostnad.

Förvaltningens bedömning är att de reviderade riktlinjerna säkerställer att aktuell lagstiftning, föreskrifter och allmänna råd samt beslutade styrdokument följs i verksamheten. Riktlinjerna bidrar till en rättssäker och likvärdig bedömning och är ett stöd i handläggningen. Riktlinjerna tydliggör även för kommuninvånare när och i vilken omfattning ekonomiskt bistånd kan utgå.

Reviderade riktlinjer föreslås träda i kraft 1 april 2023.

Beslutsunderlag

Tjänsteskrivelse Riktlinjer för handläggning av ekonomiskt bistånd
Bilaga Handläggning av ekonomiskt bistånd (riktlinjer)

Beslut

Informationen antecknas till protokollet.

Expedieras till:

För kännedom till:

SOCIALA MYNDIGHETSNÄMNDEN**KUNGÄLVS
KOMMUN**

Justeras sign

Denna behandling '31/23 Funktionsbeskrivning bostad med särskild service' har inget tjänsteutlåtande.

Denna behandling '32/23 Övrigt' har inget tjänsteutlåtande.