

Bilaga

Vägar till ett tryggare samhälle

Kraftsamling för barn och unga

*Delbetänkande av Trygghetsberedningen
Stockholm 2022*

SOU 2022:67

Länk till delbetänkandet i sin helhet: [Vägar till ett tryggare samhälle - Regeringen.se](https://www.regeringen.se/491315/publications/sou-2022-67)

Beredningens 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 bland annat

- 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 civilsamhällesaktörer 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 barnavårdscentraler 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.