# 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 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.

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 Marttinen (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 Drenge ..... 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 | Barnavårdscentral |
| 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 u*pptäcka 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.

# 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 förmågan hos berörda aktörer att möta de aktuella utmaningarna.

Samverkan identifieras ofta som en central framgångsfaktor i kampen mot brottsligheten, inte minst i det förebyggande arbetet. Beredningens uppdrag och arbete kan ses som en samverkan på central beslutsfattarnivå. 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 uppdraget att bidra till en mer kunskapsbaserad och brett förankrad kriminalpolitik, 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 återkommer 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 omfattningen av gruppens deltagande i kriminella nätverk, omfattar den beskrivning av problembilden som görs även barn i åldern 15–18 år. Detsamma gäller för de delar av betänkandet som beskriver våld i barns och ungas nära relationer. Med barn i riskzon avser beredningen framför 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 Polismyndighetens 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 fungerar 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 angreppsätt 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 avhopp*, 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 samstämmigt 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 riktat 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 utsätts 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 utsatthet 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 pojkarna. 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 kriminella grupperingar.[29] I kapitel 3 och 4 ges en mer fullödig 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 begränsad och området stöd till våldsutövare relativt nytt.[31] Socialstyrelsen 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 våldsbenägen 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 förhållningssätt 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 brottstillåtande attityder), hos föräldrarna (relationen präglas av våld och/eller att föräldrarna är kriminella), bland kamraterna (grupptryck, vänners moral och maskulinitetsnormer) och i skolan och närsam-

[41] Uppgifter hämtade från konferens *Trygghet och säkerhet i bostadsområden* anordnad av Sveriges allmännytta (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*.

hållet. 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 trygghetsskapande insatser får exempelvis ofta företräde framför riktade insatser som specifikt förebygger brott. Dessa bredare åtgärder behöver kompletteras med mer riktade insatser med hög träffsäkerhet. Myndigheten 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 civilsamhällesaktörer 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 förvaltningslagen[56] som myndighetsförordningen[57] 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 upparbetade 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 områden[4] 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-namngivna grupper samt projektbaserade konstellationer.[7] En gemensam nämnare för dessa grupper är att de besitter ett skrämselkapital 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 skrämselkapital 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), *Våldsbejakande 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 underrättelseinformation 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), *Våldsbejakande 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.

vården 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 underrättelsedata 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 ett 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 skjutvapenvåldet 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 förkommer 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 skjutvapenvåld 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 uträckning 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 uppklaringen 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 bostadsområdens 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 misshandel 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 brottshändelse 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, (219), *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 identitetsskapande 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 misogyna 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 skrämselkapital 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 rättssak, 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 befolkningsmängden (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 uppmärksammats 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] *Vägar 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 otillåten 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 pekas 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. Brås 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 förbyggande 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 arbetssätt 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 skrämma, 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 unga 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 upprepad 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 våldsam relation, utan jag kände att det här var en … en lite bråkig relation, en rörig relation, inte en våldsam 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 ungarelationer.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 framtvinga 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 Barnahusen*.

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 Barnahusen*.

## 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*, Tjejers 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 beskrevs 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-, frilufts- 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 ansvar[4] 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 informationssatsningar 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 tvärsektoriella 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 tvärsektoriella 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 tvärsektoriella 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 avsitt 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 tvärsektoriella 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 barnavårds- 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 trygghetsvärdar 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 framtagen 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 anmälningsskyldighet 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), *Skyddsnätet 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 ungdomspsykiatrin i Sverige inhämtad 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 kännedom 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 Örnlind, 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 färdighetsträningsträningsprogram 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), *Familjelyftets 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 tystnadskultur i organisationen där anställda har svårt att från såväl arbetsgrupp som ledning få gehör när de lyfter problem knutet till otillåten påverkan. Bilden som ges är att problematiken kring tystnadskulturer är mest utpräglad i det arbete som utförs i stadens utsatta områden. 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 skolgång 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 behandling. 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.* Projektrapport 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.

Skolinspektion 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 systematiserat brottsförebyggande och trygghetsskapande 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 Hälso- och sjukvården

Hälso- 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 hälso- 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 avveckla 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, barnavårdscentral 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 ungdomspsykiatrin 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 kortsiktiga. 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), *Individriktad 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: Verktyget för ett systematiserat 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 utpekat 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 för sent 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 riskzon 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 riskzon*. FOU i Väst.
[98] Se t.ex. *Utökat informationsutbyte*, Ds 2022:13.
[99] *Förbättrade möjligheter att utbyta information med brottsbekämpande myndigheter*, dir. 2022:37.
[100] Söderberg, C. (2016), *Individriktad 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 killars 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 införs 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 orsaksmekanismerna 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 upphöra 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 MÄN 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] MÄN 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 ungarelationer.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 ungarelationer.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 ungarelationer.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 ungdomspsykiatrin 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 vägledningar 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 ungdomspsykiatrin, 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*.

dessa 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 bottna 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 ungdomspsykiatrin om att frågan om våld skulle tas upp i alla ärenden inom barn- och ungdomspsykiatrin 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 uppmärksammats.[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 internetsidor, 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 anmälningsskyldighet 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 Hälso- 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 ungdomspsykiatrin.[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 närståenderelation. 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 arbetssätt 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 ungdomspsykiatrin, 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 ungdomspsykiatrins kompetens. Det efterfrågas en tydligare nationell styrning för att de olika barnahusen 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 åtgärdspaket mot gängkriminaliteten.[2] Det åtföljdes av ytterligare två åtgärdspaket, 2013 (*Bandepakke II*) och 2017 (*Banepakke III*). Utöver dessa s.k. *bandepakker* har flera åtgärdspaket 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 orossamtal, dvs. strukturerade samtal med ungdomar som riskerar att dras in kriminalitet och med deras föräldrar.

Åtgärdspaketet *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 *Ungdomskriminalitetsnævnernas* 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 kriminalpræventive 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 *Landsbyggefonden* är en författningsreglerad institution instiftad av allmännyttan med uppdrag att främja dess självfinansiering.[8] *Landsbyggefonden* 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 *Landsbyggefonden* 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 Drenge

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 tvärsektoriella 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 Drenge* 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 Drenge* 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-natverk-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. klarlägga 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 radikalisering 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 lekparksverksamhet. 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*, *Arbeids- og 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 gjengkriminalitet*, 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- og 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- og 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 gjengkriminalitet. 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 plenumbeslut. *Stortingsmeldingen Sammen mot barne-, ungdoms- og gjengkriminalitet* 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 gjengkriminalitet*, 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 gjengkriminalitet* 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 familiedirektoratet*) 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 *barnevernslagen* ställs ökade krav på kommunerna. Bland annat åläggs kommunledningar 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 genusskillnader 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 Drenge* 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 åtgärdspaketen 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 lägesbildsarbetet 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. Exemplen 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 åtgärdspaketen 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 samordnande 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 åtgärdspaketet 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, *Åtgärdspaket 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 befarar att ett barn riskerar att fara illa.[3] Anmälningsplikten 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 arbetssätt, 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 stödinsatser 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 skjutvapenvåldet 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 gängen. 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 akademin 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*

Riskfaktorer 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 ändamålsenliga 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 lägesbildsarbetet 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. Arbetssätten 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

**Trygghetsbredningens 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 arbetssätt. 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 bedrivas. Det finns flera tidigare och befintliga strukturer som kan fungera som inspiration, såsom t.ex. Sverigeförhandlingen[19] 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 förslagens 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 grundbemanning 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.

Trygghetsbredningen 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 utsatts 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 grundbemanning 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 befolkningsmängden 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 välfärdssystemen 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 rättskedjeperspektiv, 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 samhällsekonomiskt 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 allvarligare brott mot person. Det kan också innebära att den dömde 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 problembild 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 Allmännytta

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 Välfärd 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. Materielförsörjningsstrategi. 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. Tornionlaaksolaisitten, 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 vårdyrket – 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 grupptalandirektiv. 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 grupptalandirektiv. [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]

Materielförsörjningsstrategi. 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. Tornionlaaksolaisitten, kväänitten ja lantalaisitten eksklyteerinki ja assimileerinki Då människovärdet mättes. Exkludering och assimilering av tornedalingar, 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 vattenskotrar. [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, företagens 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 bidragsbrott. Administrativt sanktionssystem och effektivare hantering av misstänkta brott. [37]

God tvångsvård – trygghet, säkerhet och rättssäkerhet i pykiatrisk tvångsvård och rättspykiatrisk 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 vårdyrket
– 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]