

Avdelningen för vård och omsorg
Ove Ledin
Avdelningen för juridik
Ylva Lindblom
Avdelningen för ekonomi och styrning
Joanna Hägg

Socialdepartementet
s.remissvar@regeringskansliet.se
s.sof@regeringskansliet.se

Ett förtydligt brottförebyggande ansvar för socialnämnden (S2023/03181)

Sammanfattning

- Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) instämmer i ansatsen att stärka samhällets brottförebyggande arbete, men anser att det saknas en tydlig förklaring av vad de lagda förslagen i sig är menade att uppnå.
- SKR anser att förslaget om en generell bestämmelse i socialtjänstlagen att socialnämnden ska arbeta för att förebygga och motverka kriminalitet innebär ett nytt åtagande (vad gäller vuxna) och ska kostnadsberäknas och finansieras i enlighet med den kommunala finansieringsprincipen.
- SKR anser att förslaget om en bestämmelse i socialtjänstlagen att socialnämnden aktivt ska arbeta för att förebygga och motverka kriminalitet bland barn och unga inte tillför något för att stödja de behov av ändrade arbetssätt som beskrivs i promemorian.
- SKR anser att regeringen bör ge lämplig myndighet i uppdrag att utreda vilken nationell aktör som ska ansvara för att implementera, tillhandahålla och erbjuda utbildning avseende de av Socialstyrelsen rekommenderade insatserna till barn och unga för att motverka normbrytande beteende och förhindra återfall i brott.
- SKR anser att socialnämnden inte har någon särskild skyldighet enligt socialtjänstlagen att erbjuda insatser till avhoppare, och att staten måste ta ett större ansvar för samordning och finansiering av avhopparverksamhet.
- SKR anser att det saknas en konsekvensanalys av de lagda förslagen.

Allmänna synpunkter

Förbundets ställningstagande

SKR instämmer i ansatsen att stärka samhällets brottförebyggande arbete, men anser att det saknas en tydlig förklaring av vad de lagda förslagen i sig är menade att uppnå.

SKR instämmer givetvis i regeringens uppfattning att brottsligheten är ett allvarligt samhällsproblem och att det är en angelägen samhällsutmaning att motverka detta. Kommunerna bedriver också tillsammans med andra aktörer ett brett och omfattande arbete för att bidra till samhällets samlade brottförebyggande arbete. Det råder inget tvivel om att kommunernas brottförebyggande arbete måste fortsätta, och säkert i

många delar förstärkas och förbättras givet olika lokala förutsättningar och behov. Det kan säkert finnas anledning till självkritik hos landets socialtjänster likväl som hos andra aktörer när det gäller vad som har gjorts och i vilken takt för att möta samhällsutvecklingen när det gäller exempelvis organiserad och gängrelaterad brottslighet och barn och ungas risk för att involveras i detta. SKR anser dock att lagstiftningsarbete bör föregås av noga överväganden av vilket syfte ett specifikt lagförslag har, vilka effekter de föreslagna ändringarna förväntas leda till och vilka konsekvenser ändringarna kan tänkas få i alla led.

Sedan 1 juli 2023 regleras kommunernas brottsförebyggande ansvar i lagen (2023:196) om kommuners ansvar för brottsförebyggande arbete. SKR har svårt att förstå vad syftet är med att utöver denna reglering införa en särskild generell bestämmelse om ett brottsförebyggande ansvar just för socialnämnden. Lagen om kommunernas brottsförebyggande ansvar avser redan socialnämnden likväl som övriga berörda kommunala verksamheter. I alla händelser bör lagstiftaren överväga eventuella kompletterande lagändringar först då effekterna av den nya lagstiftningen om kommunernas brottsförebyggande ansvar har utvärderats.

Promemorian redogör kortfattat de förslag i slutbetänkandet Hållbar socialtjänst – En ny socialtjänstlag (SOU 2020:47) som bedöms ha positiv påverkan på det brottsförebyggande arbetet, och konstaterar att det i betänkandet inte föreslås någon särskild bestämmelse om ett specifikt brottsförebyggande ansvar. Promemorian hänvisar då till att flera remissinstanser, bland annat Polismyndigheten, framhöll vikten av ett tydligare brottsförebyggande ansvar för socialnämnden än vad som föreslogs i betänkandet. SKR anser att regeringen i första hand bör tillfråga socialnämnderna själva vad de anser att de behöver för att ha bäst förutsättningar för att utföra sitt förebyggande uppdrag och inte agera på önskemål från andra huvudmän som saknar kompetens inom socialtjänstens ansvarsområde.

4.1 Socialnämnden ska arbeta brottsförebyggande

Förbundets ställningstagande

SKR anser att förslaget om en generell bestämmelse i socialtjänstlagen om att socialnämnden ska arbeta för att förebygga och motverka kriminalitet innebär ett nytt åtagande (vad gäller vuxna) och ska kostnadsberäknas och finansieras i enlighet med den kommunala finansieringsprincipen.

Särskilda bestämmelser om socialtjänstens förebyggande arbete finns beträffande missbruk och beroende samt barn och unga.

Enligt 3 kap. 7 § SoL ska socialnämnden arbeta för att förebygga och motverka missbruk av alkohol och andra beroendeframkallande medel. Socialnämnden ska även arbeta för att förebygga och motverka missbruk av spel om pengar. Socialnämnden ska genom information till myndigheter, grupper och enskilda och genom uppsökande verksamhet sprida kunskap om skadeverkningar av missbruk och om de hjälpmöjligheter som finns.

För barn och unga regleras att socialnämnden ska verka för att barn och unga växer upp under trygga och goda förhållanden (5 kap. 1 § 1 SoL) samt bedriva uppsökande verksamhet och annat förebyggande arbete för att förhindra att barn och unga far illa (5 kap. 1 § 3 SoL). Det anges att socialnämnden aktivt ska arbeta för att förebygga och motverka missbruk bland barn och unga av alkoholhaltiga drycker, andra berusningsmedel eller beroendeframkallande medel samt dopningsmedel (5 kap. 1 § 4 SoL). Nämnden ska även aktivt arbeta för att förebygga och motverka missbruk av spel om pengar (5 kap. 1 § 5 SoL). Vidare ska nämnden tillsammans med samhällsorgan, organisationer och andra som berörs, uppmärksamma och verka för att barn och unga inte vistas i miljöer som är skadliga för dem (5 kap. 1 § 6 SoL) samt i nära samarbete med hemmen sörja för att barn och unga som riskerar att utvecklas ogynnsamt får det skydd och det stöd de behöver (5 kap. 1 § 8 SoL).

Socialnämnden har således inget ansvar i dag enligt socialtjänstlagen för att bedriva brottsförebyggande arbete generellt. Socialnämndens ansvar att arbeta förebyggande beträffande barn och unga torde dock även omfatta brottsförebyggande åtgärder. Promemorians förslag till generell bestämmelse om socialnämndens ansvar i det brottsförebyggande arbetet innebär därmed ett nytt åtagande (vad gäller vuxna). Därmed aktualiseras den kommunala finansieringsprincipen och det krävs en tydlig kostnadsberäkning.

Promemorian är inriktad på det brottsförebyggande arbetet med barn och unga i de exempel på arbetsätt, insatser, metoder och bedömningsinstrument som beskrivs. Den motivering som framförs till förslaget om en generell brottsförebyggande bestämmelse är att också personer över 21 år kan vara i behov av ”brottsförebyggande insatser”. Det är oklart vilka ”brottsförebyggande insatser” för vuxna som avses, och vad som menas med att ”motverka kriminalitet” i den vuxna befolkningen.

SKR anser därutöver att förslaget om en generell bestämmelse om att socialnämnden ska arbeta för att förebygga och motverka kriminalitet som gäller alla målgrupper kan få oförutsedda konsekvenser avseende bland annat ansvarsfördelningen mellan olika huvudmän och personalens arbetsmiljö (se vidare under avsnitt 6). Ett nytt åtagande för socialnämnden kräver skältext och konsekvensanalys av ett helt annat slag än vad promemorian presenterar.

4.2 Förebygga och motverka kriminalitet bland barn och unga

Förbundets ställningstagande

SKR anser att förslaget om en bestämmelse i socialtjänstlagen att socialnämnden aktivt ska arbeta för att förebygga och motverka kriminalitet bland barn och unga inte tillför något för att stödja de behov av ändrade arbetsätt som beskrivs i promemorian.

Promemorian menar att det finns en rad utmaningar och utvecklingsområden inom socialtjänstens förebyggande verksamhet, som berör det brottsförebyggande arbetet. Detta exemplifieras med att flickor inte uppmärksammas i tillräckligt hög grad när det

gäller kriminalitet, att pojkar med utländsk bakgrund beviljas insatser i lägre utsträckning jämfört med andra barn, att vetenskapligt utvärderade och effektiva metoder för att motverka fortsatt normbrytande beteende och återfall i brott inte används i tillräckligt hög grad samt att standardiserade bedömningsinstrument skulle kunna användas i högre utsträckning än idag. Promemorian lyfter också fram vikten av tidiga insatser i barnets liv för att förebygga en negativ utveckling.

SKR anser att promemorians kompletterande förslag inte tillför något när det gäller att möta dessa utmaningar. Problembilderna adresseras redan genom förslagen i betänkandet Hållbar socialtjänst – En ny socialtjänstlag (2020:47). Där föreslås bland annat bestämmelser om att socialtjänsten ska ha ett förebyggande perspektiv, vara lätt tillgänglig, få en möjlighet att tillhandahålla insatser utan föregående individuell behovsprövning, planera sina insatser för enskilda, och då särskilt beakta behovet av tidiga och förebyggande insatser, främja jämställda levnadsvillkor och bedriva verksamheten i överensstämmelse med vetenskap och beprövad erfarenhet.

Att pojkar med utländsk bakgrund beviljas insatser i lägre utsträckning förklaras i hög grad av att det saknas samtycke till att ta emot erbjudna insatser. Utöver den ändring som infördes i socialtjänstlagen 1 juli 2023 om att öppna insatser får ges utan samtycke från vårdnadshavare till barn som har fyllt 12 år (till skillnad mot tidigare 15 år) har den pågående utredningen om öppna insatser utan samtycke till vårdnadshavare och fler tidiga insatser till barn och unga (S2022:D) i uppdrag att utvidga socialtjänstens möjlighet att ge insatser utan samtycke.

SKR menar att det redan finns förslag som sammantaget syftar till att möta de utmaningar som förekommer med omotiverade skillnader när det gäller insatser till pojkar och flickor, kvinnor och män. Det finns också förslag som ska ge bättre förutsättningar för en omställning till en mer tidigt förebyggande, lätt tillgänglig och kunskapsbaserad socialtjänst, så att socialtjänsten tidigare kan möta barn, unga och familjer med ändamålsenliga insatser för att motverka fortsatt normbrytande beteende och återfall i brott. SKR anser därför att promemorians förslag är överflödigt.

SKR vill även peka på att det för närvarande pågår en stor mängd utredningsinitiativ från regeringen i syfte att stärka samhällets brottsförebyggande och brottsbekämpande arbete, ett flertal som kommer att kunna ha stor påverkan på den sociala barn- och ungdomsvården. Som exempel kan nämnas ovan nämnda utredning om öppna insatser utan samtycke till vårdnadshavare och fler tidiga insatser till barn och unga, utredningen om ungdomskriminalitetsnämnder, utredningar om nya sekretessbrytande bestämmelser i brottsförebyggande syfte, översyn av LVU och sänkt straffålder, införande av ungdomsfängelser, preventiva vistelseförbud och säkerhetszoner (visitationszoner) med mera. Det är i nuläget svårt att överblicka hur förutsättningarna för den sociala barn- och ungdomsvården, men även arbetet med vuxna personer, framöver kommer att se ut och vilket förslag till ny socialtjänstlag som regeringen faktiskt kommer att presentera under sensvåren 2024.

Socialtjänstens arbete med utsatta barn, unga och familjer innefattar mycket mer än brottsförebyggande insatser. Ett alltför starkt fokus på det brottsförebyggande och brottsbekämpande arbetet riskerar att påverka tilliten till socialtjänsten. De eventuellt positiva effekter som åtgärderna leder till när det gäller enskilda individer måste nogt vägas mot de negativa effekter som åtgärderna kan få på socialtjänstens primära ansvar att kunna arbeta tidigt förebyggande med barn, unga och familjer med olika typer av svårigheter, för att kunna avhjälpa sociala problem innan de har vuxit sig stora.

4.3 Ett effektivare brottsförebyggande arbete

Förbundets ställningstagande

SKR anser att regeringen bör ge lämplig myndighet i uppdrag att utreda vilken nationell aktör som ska ansvara för att implementera, tillhandahålla och erbjuda utbildning avseende de av Socialstyrelsen rekommenderade insatserna till barn och unga för att motverka normbrytande beteende och förhindra återfall i brott.

Ett stort hinder i socialtjänstens förebyggande arbete har varit bristfällig kunskap om vilka insatser som har effekt. I slutet av 2021 presenterade Socialstyrelsen ett kunskapsstöd med rekommendationer avseende insatser till unga för att motverka normbrytande beteende och förhindra återfall i brott. SKR samverkar inom ramen för Partnerskapet för kunskapsstyrning inom socialtjänsten med Socialstyrelsen och Regionala samverkans- och stödstrukturer (RSS) för att förbättra förutsättningarna för implementering av insatser i enlighet med Socialstyrelsens rekommendationer för att motverka fortsatt normbrytande beteende och återfall i brott. En del av de insatser som Socialstyrelsen har identifierat i kunskapsstödet är dock inte tillgängliga i Sverige eller ägs av en enskild kommun utan uppdrag eller möjlighet att tillhandahålla utbildning i metoden.

SKR anser att det behövs en nationell aktör som har ett huvudsakligt ansvar för att de rekommenderade insatserna förs in till och implementeras i Sverige för att kunna tillhandahållas i landets alla kommuner.

Som framgår ovan delar SKR regeringens bedömning att socialtjänsten bör använda mer ändamålsenliga och kunskapsbaserade insatser, men ifrågasätter promemorians detaljeringsgrad i bedömningen.

Förslaget till ny bestämmelse i Hållbar socialtjänst – En ny socialtjänstlag (2020:47) innebär att verksamheten ska bedrivas i överensstämmelse med vetenskap och beprövad erfarenhet. I promemorians bedömning likställs detta med att socialtjänsten i större utsträckning bör använda manualbaserade metoder och standardiserade bedömningsinstrument för att det brottsförebyggande arbetet ska bli effektivt. Det stämmer att det är vad Socialstyrelsen och Statens beredning för medicinsk och social utvärdering (SBU) rekommenderar i nuläget (varför SKR samverkar med Socialstyrelsen och RSS gällande kunskapsstödet). SKR anser dock, även om det

endast gäller en bedömningstext, att det finns anledning att vara försiktig med att ge lagstiftaren ett underlag som låser fast vissa arbets sätt. Vad som är vetenskapligt utvärderade och rekommenderade insatser kan vara föränderligt över tid. SKR anser att det är tillräckligt att göra bedömningen att verksamheten ska bedrivas i överensstämmelse med vetenskap och beprövad erfarenhet, och att socialtjänsten i större utsträckning bör använda ändamålsenliga insatser och kunskapsbaserade metoder.

6 Konsekvenser

Förbundets ställningstagande

SKR anser att promemorian saknar en konsekvensanalys av de förslag som föreslås.

Promemorians förslag till generell bestämmelse i 3 kap. 7 a § SoL om socialnämndens ansvar i det brottsförebyggande arbetet innebär ett nytt åtagande (vad gäller vuxna) och ska kostnadsberäknas och finansieras i enlighet med den kommunala finansieringsprincipen.

SKR anser också att förslaget om en generell bestämmelse att socialnämnden ska arbeta för att förebygga och motverka kriminalitet som gäller alla målgrupper kan få oförutsedda konsekvenser avseende bland annat ansvarsfördelningen mellan olika huvudmän och personalens arbetsmiljö. Ett nytt åtagande för socialnämnden kräver analys och överväganden av ett helt annat slag än vad promemorian presenterar.

Det saknas till exempel helt överväganden av vilka risker det skulle kunna innebära för socialtjänstens personal att ”motverka kriminalitet” bland den vuxna befolkningen och vilka kostnader eventuella säkerhetsanpassningar av både personskydd och lokaler det skulle kunna leda till för kommunerna. Risk för allvarlig utsatthet för socialtjänstens personal gäller givetvis också i arbetet med barn och unga i kriminella miljöer, vilka också de kan ha en mycket hög hotbild riktad mot sig. SKR anser att varje förslag till ändring av socialnämndens ansvar för att ”motverka kriminalitet” måste följas av noggranna överväganden av vilka konsekvenser förslagen kan få i alla led.

När det gäller socialnämndens ansvar för det brottsförebyggande arbetet i förhållande till barn och unga uppfattas förslagen syfta till en ambitionshöjning inom området. Av promemorian framgår också att 5 kap. 1 § SoL ”kompletteras med denna uppgift” (s. 37). Samtidigt konstateras i promemorian att detta endast innebär ”marginell påverkan på kommunernas ekonomi” (s. 46). SKR anser inte att detta resonemang är tillräckligt eller tydligt.

Enligt promemorian bedöms förslagen kräva viss omställning i form av bland annat kompetensutveckling och annat stöd. Det beskrivs som att dessa omställningsaktiviteter kan ingå i det större arbete med omställningen av socialtjänsten som regeringen har avsatt medel för i budgeten för kommande år. Detta är inte ett tillfredsställande resonemang. SKR anser att regeringen bör beskriva och

beräkna vad de ser framför sig i form av ekonomiska konsekvenser av de lagda förslagen i promemorian. I det sammanhanget bör även de dyra licensavgifterna för de manualbaserade metoder som rekommenderas beaktas. Därutöver vill SKR också peka på att statens budget beslutas årsvis, varför de utfästelser som görs i budgetpropositionen för 2024 inte kan användas som argument för att behoven av finansiering för ökade kostnader de kommande åren är tillgodosedda av staten.

I avsnitt 4.4 görs bedömningen att ett utpekade ansvar för socialnämnden i det brottsförebyggande arbete inte ska innebära någon inskränkning i det ansvar som vilar på andra huvudmän. SKR delar denna bedömning i sak, men anser att det finns en uppenbar risk att så ändå blir fallet. Förslagen riskerar att leda till en otydlighet i ansvarsfördelningen mellan olika huvudmän, exempelvis i vilka förväntningar olika aktörer anser sig kunna ha på socialnämnden. SKR anser att risken är särskilt uppenbar om regeringen inför en generell och oklar bestämmelse om ett ansvar för att förebygga och motverka kriminalitet som också avser vuxna personer. Det saknas i promemorian analys av och resonemang kring vad förslagen kan få för påverkan på ansvarsfördelningen mellan olika aktörer i det brottsförebyggande arbetet.

SKR instämmer förvisso med promemorians bedömning att avtalssamverkan är ett viktigt verktyg för landets kommuner för att möta olika välfärdsutmaningar, exempelvis avseende vilka av socialtjänstens insatser som gemensamt kan tillhandahållas mellan kommuner, men vill ändå påpeka att det inte är regeringens uppgift att försöka styra hur kommunerna arbetar med att upprätthålla tillgång till kompetens och resurser.

Promemorians bedömning i avsnitt 6.3 av huruvida förslagen innebär en inskränkning av den kommunala självstyrelsen är enligt SKR svår att förstå. Förslagen bedöms inte påverka den kommunala självstyrelsen, men i den mån de skulle ses som en inskränkning av densamma får den ses som marginell och proportionerlig i förhållande till ändamålet med regleringen. SKR anser att regeringen i det fortsatta lagstiftningsarbetet bör klargöra vad regeringen egentligen anser i frågan.

7. Författningskommentar

Förbundets ställningstagande

SKR anser att socialnämnden inte har någon särskild skyldighet enligt socialtjänstlagen att erbjuda insatser till avhoppare.

I både promemorians skältext och författningskommentarerna anges avhopparverksamhet som exempel på insatser som kan vara aktuella att använda i det brottsförebyggande arbetet. Socialnämnden har inte någon särskild skyldighet enligt socialtjänstlagen att erbjuda insatser till avhoppare. I 5 kap. 11 och 11 a §§ SoL påtalas endast socialnämndens särskilda ansvar för brottsoffer och deras anhöriga samt för våldsutövare som utsätter eller har utsatt närstående för våld eller andra övergrepp. Insatser ges som bistånd enligt 4 kap. 1 § SoL när den enskilde inte själv kan

tillgodose sina behov eller kan få dem tillgodosedda på annat sätt. Valet av åtgärder beror på förhållandena i det enskilda fallet.

SKR anser att staten måste ta ett större ansvar för samordning och finansiering av avhopparverksamhet. Antalet avhopparärenden ökar, likaså antalet kommuner som ställs inför problembilden. Avhopparverksamhet är svårt och kostsamt att bedriva på ett säkert och kunskapsbaserat sätt för en enskild kommun.

Sveriges Kommuner och Regioner

Anders Henriksson

Ordförande