

Regeringens skrivelse

2016/17:126

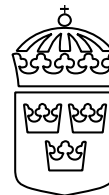
Tillsammans mot brott

Ett nationellt brottsförebyggande program



Regeringens skrivelse

2016/17:126



Tillsammans mot brott – ett nationellt brottsförebyggande program

Skr.
2016/17:126

Regeringen överlämnar denna skrivelse till riksdagen.

Stockholm den 16 mars 2017

Stefan Löfven

Morgan Johansson
(Justitiedepartementet)

Skrivelsens huvudsakliga innehåll

Det finns ett stort behov av att utveckla samhällets insatser för att förebygga brott, inte bara i rättsväsendet utan också hos andra berörda aktörer. I denna skrivelse presenterar regeringen ett nationellt brottsförebyggande program som syftar till att skapa förutsättningar för ett strukturerat och långsiktigt brottsförebyggande arbete i hela samhället. Programmet ska också bidra till att stimulera och entusiasmera fler berörda aktörer att vidta brottsförebyggande åtgärder och att utveckla samverkan, såväl på nationell som på regional och lokal nivå. Det riktar sig till en bred målgrupp såsom myndigheter, landsting, kommuner, näringslivet och det civila samhällets organisationer.

I programmet beskrivs regeringens övergripande målsättningar för hur ett kunskapsbaserat brottsförebyggande arbete bör bedrivas och hur samverkan mellan berörda aktörer kan utvecklas. Vidare anges regeringens målsättningar för och exempel på hur förebyggande insatser kan riktas mot såväl individer som riskerar att begå och har begått brott, som de tillfällen och situationer där brott riskerar att uppstå. Under respektive målsättning beskrivs sammanfattningsvis hur regeringen avser att verka för att målsättningarna ska uppnås. Många gånger handlar det om att förbättra förutsättningarna så att andra berörda aktörer kan vidta de åtgärder som krävs för att uppnå målen. Slutligen beskrivs hur regeringen avser att genomföra och följa upp programmet och dess målsättningar.

Innehållsförteckning

1	Ett utvecklat brottsförebyggande arbete.....	3
1.1	Bakgrund.....	3
1.2	Ett nytt brottsförebyggande program.....	5
1.3	Syfte, mål och avgränsning.....	6
2	Brottslighetens utveckling.....	7
3	Hur samhället kan förebygga brott.....	11
3.1	En välfärdspolitik för minskade klyftor lägger grunden för att motverka brottslighetens orsaker.....	11
3.2	Jämställdhets-, barnrätts- och ungdomsperspektiv i det brottsförebyggande arbetet.....	12
3.3	Förebyggande arbete med fokus på brottslighet.....	13
3.4	Många samhällsaktörer bidrar till att förebygga brott.....	15
4	Regeringens målsättningar för det brottsförebyggande arbetet.....	24
4.1	Målsättningar för arbetsprocessen – ökad kunskap och utvecklad samverkan.....	25
4.1.1	Ökad kunskap i det brottsförebyggande arbetet.....	25
4.1.2	Utvecklad samverkan på lokal, regional och nationell nivå.....	28
4.2	Målsättningar för det brottsförebyggande arbetets inriktning.....	32
4.2.1	Minska motivationen att begå brott.....	32
4.2.2	Ökad formell och informell kontroll.....	39
4.2.3	Begränsa tillgängligheten till lämpliga brottsobjekt.....	45
5	Genomförande och uppföljning.....	50
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 16 mars 2017.....	52

1 Ett utvecklat brottsförebyggande arbete

1.1 Bakgrund

För att minska brottsligheten och öka tryggheten i samhället behövs ett effektivt brottsförebyggande arbete. Många aktörer kan bidra till detta och behovet av samordning och samarbete mellan dem är stort. I syfte att skapa förutsättningar för ett långsiktigt och uthålligt brottsförebyggande arbete inom alla samhällssektorer tog regeringen 1996 fram ett nationellt brottsförebyggande program – *Allas vårt ansvar* (Ds 1996:59). Programmet kom att få stor betydelse för utvecklingen av det brottsförebyggande arbetet, inte minst på lokal nivå. Det har också bidragit till ökad samverkan mellan Polismyndigheten och kommunerna.

Sedan *Allas vårt ansvar* presenterades har samhället utvecklats och brottsligheten förändrats. Sverige är fortfarande i grunden ett tryggt och säkert land med en relativt låg nivå av brottsutsatthet och ett högt förtroende för rättsväsendet. Det är positivt och något att ta fasta på. Samtidigt är utsattheten för brott och den upplevda tryggheten ojämnt fördelad i samhället. Kvinnors otrygghet är t.ex. betydligt större än mäns. Viss brottslighet förefaller minska medan den ökar inom andra områden. Brottsligheten har också blivit alltmer komplex, varierad och gränsöverskridande. Både människor och varor korsar gränser på ett annat sätt än tidigare, vilket bl.a. har underlättat införseln av vapen och narkotika. Den organiserade brottsligheten har blivit mer omfattande och förändrats till sin karaktär. Brottslighet som riktar sig mot olika delar av välfärden är också ett stort problem. Den digitala utvecklingen, internet och sociala medier har många positiva följder, men kan också påverka brottsutvecklingen i negativ riktning. I och med att fler har möjlighet att uttrycka och sprida åsikter, idéer och information har det blivit lättare att skada andras integritet genom hot, hat och kränkningar. Det kan också konstateras att mäns våld mot kvinnor och hedersrelaterat våld och förtryck fortfarande är allvarliga samhällsproblem som orsakar stort fysiskt och psykiskt lidande. Allt detta ställer såväl rättsväsendets myndigheter som resten av samhället inför krävande utmaningar.

Situationen i socialt utsatta områden kräver särskild uppmärksamhet

Situationen i landets mest utsatta områden är oroväckande. Segregation, fattigdom och social utsatthet präglar dessa områden och tar sig uttryck i trångboddhet, hög arbetslöshet, försämrade skolresultat och ökad ohälsa. Till detta ska läggas otrygghet och problem med brottslighet. I många socioekonomiskt utsatta stadsdelar finns i dag också ett stort demokratiskt underskott. Alltför många som bor i dessa områden röstar inte i de allmänna valen och upplever att de saknar möjligheter att komma till tals.

Många nyanlända bosätter sig i områden som redan har en överrepresentation av människor från andra länder och av hushåll med svaga ekonomiska förutsättningar. Detta medför ytterligare trångboddhet

och social utsatthet vilket kan utgöra en grogrund för kriminalitet. Tendenser till parallella samhällsstrukturer kan normalisera organiserad brottslighet vilket utmanar rättsväsendets roll att förebygga, förhindra och bekämpa brott.

Polismyndigheten har valt att prioritera 14 särskilt utsatta områden. I dessa områden satsar myndigheten särskilt på att öka tryggheten för de boende, klara upp de grävsta brotten och lagföra kriminella ledargestalter. Utvecklingen i dessa områden kan emellertid inte enbart mötas med polisära resurser. Det krävs breda satsningar som utöver rättsväsendet involverar flera politikområden, t.ex. utbildning, arbetsmarknad, socialtjänst, hälso- och sjukvård, bostadspolitik och integration. Regeringen har presenterat ett långsiktigt reformprogram för minskad segregation under 2017–2025.

Brottsligheten medför stort lidande och stora kostnader

Brottslighet medför många negativa konsekvenser, såväl för offer och gärningspersoner som för samhället i stort. Att bli utsatt för ett brott är i många fall en traumatisk upplevelse. Brottsoffers reaktioner, liksom behov av stöd och hjälp, varierar generellt sett beroende på brottets allvar och personliga faktorer. Utsatthet för våld kan medföra ökad risk för olika former av fysisk och psykisk ohälsa, både på kort och på lång sikt. Barns psykiska hälsa och utveckling påverkas mycket negativt av att direkt utsättas för sexuellt, fysiskt eller psykiskt våld men också av att bevittna eller på annat sätt uppleva att en förälder utsätts för sådant våld. Det finns också en risk för att den som har utsatts för våld i barndomen själv begår våldsbrott senare i livet.

Brottsligheten medför inte bara konsekvenser för dem som har utsatts för brott. Socialstyrelsen konstaterar exempelvis att brottsbelastade ungdomar har en betydligt sämre hälsa än andra. De tillhör dessutom en mer resurssvag grupp, såväl under uppväxten som under de tidiga vuxenåren. Forskning visar att fysisk och psykisk ohälsa och för tidig död är mer vanligt förekommande bland dem som är brottsligt belastade. Ungdomsbrottslingar har även en ökad risk för självmord (Socialstyrelsens rapport Unga och brott i Sverige, 2013).

Även för samhället är konsekvenserna av brottsligheten betydande, inte minst i ekonomiska termer. Även om det inte går att ange en exakt kostnad för brottsligheten visar både internationella och svenska studier att kostnaderna för brottslighet är omfattande för samhället. Studier gjorda i Sverige visar att en ung människa som hamnar i kriminalitet och utanförskap kan kosta samhället tiotals miljoner kronor (Ingvar Nilsson och Anders Wadeskog, 2008). Både internationella och svenska studier visar att mäns våld mot kvinnor och hedersrelaterat våld och förtryck, förutom det stora personliga lidande det orsakar, innebär stora kostnader för samhället i storleksordningen tiotals miljarder kronor per år (Nationell strategi mot mäns våld mot kvinnor och hedersrelaterat våld och förtryck, SOU 2015:55).

Samhället kan vinna mycket på att förebygga att barn och unga hamnar i riskzonen för kriminalitet. Ett exempel är insatser till föräldrar i föräldraskapet. Forskning visar att föräldrastödsprogram riktade till föräldrar med svårare problem i föräldraskapet eller vars barn har

omfattande beteendeproblem och därmed också är i riskzonen för kriminalitet, är en effektiv och lönsam satsning. Insatsen betalar sig själv redan efter ett år genom de positiva effekter som stödet får på barnen (Föräldrastöd – är det värt pengarna?, Folkhälsomyndigheten 2014, Effekter av föräldrastöd – redovisning av en nationell utvärdering på uppdrag av Socialstyrelsen, Socialstyrelsen 2014).

Behovet av en satsning med fokus på att förebygga brott

Trots de uppenbara vinster som finns med att förebygga brott har den kriminalpolitiska debatten det senaste decenniet oftare handlat om resursförstärkningar till rättsväsendet, fler poliser och genomförande av olika straffrättsliga åtgärder, än om åtgärder för att förebygga brottsligheten och dess orsaker. Detta har i många fall varit nödvändiga åtgärder för att möta samhällsutvecklingen. De brott som begås ska lagföras, det är grunden i en rättsstat. I vissa fall kan också lagföring ha förebyggande effekter genom att dels avskräcka från brott, dels förhindra att brottsaktiva begår nya brott. Flera nationella initiativ med fokus på enskilda brottskategorier har också genomförts där det har funnits tydliga förebyggande inslag, t.ex. när det gäller mäns våld mot kvinnor, människohandel, våldsbejakande extremism och terrorism.

Utöver straffrättsliga åtgärder och de satsningar som har gjorts för att stärka rättsväsendets förmåga att utreda och lagföra brott finns det ett stort behov av att också utveckla det brottsförebyggande arbetet, inte bara i rättsväsendet utan även hos andra berörda aktörer. Regeringen har därför tagit initiativ till en brottsförebyggande satsning i flera steg. Satsningen innebär bl.a. en förstärkning av Brottsförebyggande rådet och en ny uppgift och ekonomiska medel till länsstyrelserna att ansvara för samordning och stöd på regional nivå. Regeringen avser också att inrätta en nationell samordnare som ska verka under två år från våren 2017. Med detta program tar regeringen nästa steg i satsningen.

1.2 Ett nytt brottsförebyggande program

Som nämnts ovan presenterade regeringen 1996 ett nationellt brottsförebyggande program, *Allas vårt ansvar*. År 2001 överlämnade regeringen till riksdagen skrivelsen *Brott kan förebyggas! Utvecklingen av det brottsförebyggande arbetet* (skr. 2000/01:62) som redogör för hur det brottsförebyggande arbetet utvecklats inom olika områden sedan programmet beslutades.

Med anledning av det behov av att förstärka samhällets förmåga att förebygga brott som identifierats och beskrivits ovan, gav regeringen i september 2015 ett uppdrag till Brottsförebyggande rådet (Brå) att lämna förslag på hur det nationella stödet till brottsförebyggande arbetet kan utvecklas. Av Brås redovisning i rapporten *Förstärkt stöd till – och samordning av – det lokala brottsförebyggande arbetet* (dnr Ju2015/09692/KRIM) framgår att det finns behov av dels bättre samverkan på alla nivåer, dels ett utvecklat nationellt stöd till lokala aktörer, inte minst kommuner. Vidare konstaterar Brå att många aktörer, både kommuner och statliga myndigheter, varken har tillräcklig kunskap

eller prioriterar brottsförebyggande arbete i tillräckligt hög utsträckning. Det strategiska arbetet behöver utvecklas och fler aktörer behöver involveras i arbetet.

Regeringen delar Brås uppfattning att det brottsförebyggande arbetet bör utföras mer strukturerat och kunskapsbaserat. Fler aktörer måste involveras. Arbetet ska präglas av en helhetssyn och integreras i det löpande arbetet. Den kunskap som tas fram måste användas i praktiken och genomsyra utvecklingsarbetet på lokal nivå. Arbetet bör följas upp löpande och utvärderas regelbundet. Den s.k. situationella preventionen som riktas mot tillfällen eller platser där brott begås behöver utvecklas. Som komplement till de redan beslutade åtgärderna inom ramen för regeringens brottsförebyggande satsning krävs det ett bredare initiativ som kan stimulera och entusiasmera fler aktörer att bidra till att förebygga brott, inte minst de som i dag saknar ett uttalat uppdrag att arbeta brottsförebyggande enligt författning, regleringsbrev eller andra styrdokument. På lokal nivå är kommunerna centrala aktörer, men även många statliga myndigheter utanför rättsväsendet kan påverka brottsligheten, både nationellt och på det lokala planet. Näringslivets roll för det brottsförebyggande arbetet behöver uppmärksammas och förstärkas. Det är också angeläget att bättre ta tillvara det civila samhällets kunskap och erfarenhet. Även forskares delaktighet behöver bli en naturlig del i ett kunskapsbaserat arbete.

Det behövs därför ett nytt nationellt program som samlar regeringens ambitioner och målsättningar för det brottsförebyggande arbetet inom olika politikområden och som även kan bidra till att öka kunskapen om brottsförebyggande arbete och stimulera utvecklad samverkan mellan berörda aktörer. Programmet riktar sig därmed till en bred målgrupp inom många samhällssektorer: myndigheter, landsting, kommuner, näringslivet och civila samhällets organisationer.

1.3 Syfte, mål och avgränsning

Syfte och målsättning

Det övergripande syftet med programmet är att skapa förutsättningar för ett strukturerat och långsiktigt brottsförebyggande arbete i hela samhället. Områdets komplexa karaktär kräver en samlad ansats. Med gemensamma målsättningar för det brottsförebyggande arbetet inom berörda politikområden bildas en gemensam grund för utvecklingsarbetet. Programmet ska också bidra till att stimulera fler berörda aktörer att vidta brottsförebyggande åtgärder och att öka samverkan, såväl på nationell som på regional och lokal nivå. I programmet ges en samlad beskrivning av brottsförebyggande arbete och en inriktning för hur man kan arbeta kunskapsbaserat. Programmet ska bidra till att uppnå regeringens mål för kriminalpolitiken – att minska brottsligheten och öka tryggheten.

Brottsförebyggande arbete berör många politikområden. Programmet har därför tagits fram i bred samverkan inom Regeringskansliet. Under ledning av justitie- och migrationsministern har även dialoger och möten

genomförts med representanter från det civila samhällets organisationer, näringslivet, myndigheter och kommuner för att inhämta underlag och erfarenheter från många aktörer i samhället. Härutöver har ministern gjort flera besök i olika kommuner, liksom studieresor till Nederländerna och USA. Ett seminarium med kriminalpolitiska forskare på temat ”Från kunskap till praktik” har också genomförts.

Avgränsning

Brottsförebyggande arbete kan bedrivas inom de flesta samhällssektorer. Generella välfärdsinsatser inom politikområden som exempelvis utbildning, arbetsmarknad och hälso- och sjukvård är många gånger en förutsättning för att komma åt grundorsakerna till kriminalitet och har ofta positiva brottsförebyggande effekter, även om det huvudsakliga målet för dessa insatser oftast är ett annat än att förebygga brott. Generella välfärdsinsatser och deras effekter på brottsligheten beskrivs därför endast översiktligt i programmet.

Programmet fokuserar i stället på verksamheter som i första hand syftar till att förebygga brott och brottslighet. Den avgränsning som regeringen har valt att utgå från i programmet följer den som används i boken *Samverkan i lokalt brottsförebyggande arbete* som har tagits fram av Brå, Polismyndigheten och Sveriges Kommuner och Landsting (SKL). Där beskrivs brottsförebyggande arbete som

Åtgärder som syftar dels till att påverka de omständigheter i själva situationen som gör att personer väljer att begå brott, dels åtgärder som syftar till att minska benägenheten (motivationen) hos människor att begå brott.

Denna avgränsning fokuserar på den brottsliga handlingen och omfattar brottsförebyggande åtgärder där det finns ett uttalat syfte att motverka att brott begås. Programmet ska dock inte i första hand fokusera på enskilda brottstyper eller förebyggande metoder mot dessa. Några konkreta exempel finns, men de syftar främst till att illustrera hur ett kunskapsbaserat och lokalt anpassat brottsförebyggande arbete kan bedrivas.

Programmet kompletterar på så sätt de särskilda strategier och handlingsplaner som fokuserar på specifika samhällsproblem och brottstyper, t.ex. den svenska strategin mot terrorism (skr. 2014/15:146), den nationella planen mot rasism, liknande former av fientlighet och hatbrott (Ku2016/02629/DISK), skrivelsen med åtgärder för att göra samhället mer motståndskraftigt mot våldsbejakande extremism (skr. 2014/15:144) och nationella strategin för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor (skr. 2016/17:10).

2 Brottslighetens utveckling

Brottslighetens omfattning och utveckling i samhället är svår att beskriva på ett heltäckande sätt. Statistiken över anmälda brott ger viss vägledning

men många brott kommer inte till rättsväsendets kännedom och benägenheten att anmäla brott kan variera över tid och mellan olika brottstyper. Rättsväsendets prioriteringar kan också påverka antalet uppdagade brott. Exempelvis är antalet anmälda trafikbrott, narkotikabrott och sexköpsbrott i hög utsträckning beroende av vilka resurser polisen satsar på att upptäcka dessa brott. Frågeundersökningar som riktar sig till ett urval av befolkningen kan komplettera bilden. I den nationella trygghetsundersökningen (NTU) som genomförs årligen av Brå sedan 2006 ställs frågor om bl.a. utsatthet för brott och trygghet. Även om NTU inte täcker alla brottstyper och inte når de mest utsatta grupperna i samhället kan dessa undersökningar i vissa fall ge en bättre bild av brottsutvecklingen än statistiken över anmälda brott.

Vissa förändringar i brottslighetens omfattning och karaktär är emellertid svåra att fånga med anmälningsstatistik och frågeundersökningar. Internets allt större betydelse, både som arena för brottslighet och som verktyg för många typer av brott, är ett sådant exempel. Förändringar i den organiserade brottsligheten och ökande problem med kriminalitet och oro i vissa socialt utsatta områden är andra. I sådana fall kan fördjupade studier ge mer kunskap. Brå har exempelvis visat att it-inslagen i de anmälda brotten ökade kraftigt mellan 2006 och 2014 (Brå 2016), att dödligt våld inom ramen för kriminella konflikter blivit vanligare (Brå 2015) och att antalet skjutningar i socialt utsatta områden var fler 2014 än 2006 (Brå 2015). Polismyndigheten konstaterar att användningen av illegala skjutvapen och användningen av explosiva varor så som handgranater ökar (Polismyndigheten 2017). Andra studier visar också att det förekommer ett betydande utnyttjande av välfärds- och förmånssystemen, ofta med företag och falska eller manipulerade intyg som brottsverktyg (Brå 2015, 2016).

Ideologiskt motiverad brottslighet som utförs av individer inom olika våldsbejakande extremistiska miljöer ställer särskilda krav på förebyggande insatser. Våldsbejakande extremism omfattar ofta flera olika typer av brott, t.ex. hot eller våld, mord och terrorism men innefattar också att på olika sätt stödja, planera eller uppmana andra att utföra ideologiskt motiverade våldshandlingar. Utvecklingen av den ideologiska brottsligheten är svår att följa över tid på grund av att det saknas statistik om dessa brott. Säkerhetspolisen bedömer dock att ett hundratal individer inom de vänster- respektive högerextremistiska miljöerna har för avsikt eller förmåga att begå politiskt motiverade brott och att omkring 300 personer har rest från Sverige i terrorismsyfte sedan 2012, framför allt till Syrien och Irak.

Den anmälda brottsligheten

Den anmälda brottsligheten har de senaste två decennierna ökat från runt 1,2 miljoner till drygt 1,5 miljoner anmälda brott årligen. Tillgreppsbrotten har länge minskat medan anmälda bedrägerier, framför allt internetrelaterade, har ökat kraftigt de senaste åren. Anmälda skadegörelser och narkotikabrott har också blivit fler och förklarar tillsammans med bedrägerierna en stor del av den totala ökningen av anmälda brott.

Även anmälningar om brott mot person har ökat under samma tid. Exempelvis har antalet anmälda sexualbrott mer än fördubblats och de anmälda misshandelsbrotten är drygt 50 procent fler än 1995. Studier visar dock att ökningarna har påverkats av en större benägenhet att anmäla dessa brottstyper. Även förändringar i lagstiftningen på sexualbrottsområdet bör ha påverkat de allt fler anmälda fallen av framför allt våldtäkter.

Det dödliga våldet överskattas i anmälningsstatistiken då vissa händelser senare visar sig vara något annat än brott. Brås fördjupade studier visar att det dödliga våldet har minskat i ett längre perspektiv och de senaste 20 åren har antalet fall varierat mellan ca 70 och 110 fall per år. Under perioden var ungefär en tredjedel av offren kvinnor, en andel som minskat något under 2010-talet. Medan dödligt våld inom ramen för kriminella konflikter har ökat de senaste åren har dödligt våld mot kvinnor i nära relationer minskat. Även dödligt våld mot barn under 18 år har länge minskat, från i genomsnitt 15 till 5 barn per år under perioden 1970 till 2010 (Karlstads universitet och Allmänna barnahuset 2011).

Utvecklingen enligt den nationella trygghetsundersökningen m.m.

I NTU ställs frågor om egendomsbrott mot hushåll och brott mot person¹. Av undersökningarna framgår att ungefär hälften av egendomsbrotten och en fjärdedel av brotten mot person resulterar i en anmälan. Enligt NTU har egendomsbrotten mot hushåll blivit allt färre sedan mätningarna startade. Framför allt har de fordonsrelaterade brotten minskat, medan bostadsinbrott och cykelstölder har legat på en i stort sett oförändrad nivå. Andelen personer som uppger att de utsatts för något brott mot person har under åren varierat mellan omkring elva och tretton procent. De vanligast förekommande brotten, trakasserier och hot, har legat på en relativt stabil nivå över tid medan andelen personer utsatta för misshandel har minskat något. Den uppgivna utsattheten för sexualbrott, som omfattar ett brett spektrum av såväl allvarliga som lindrigare händelser, låg på en relativt stabil nivå fram till och med 2012 men har därefter ökat. De högre nivåerna gäller i huvudsak kvinnor och kan troligen delvis förklaras av en faktisk ökning i utsatthet för främst mindre grova sexualbrott. Det är också möjligt att uppmärksamheten kring sexualbrottsfrågor i samhället, vilket kan bidra till att fler definierar olika händelser som sexualbrott, kan vara en delförklaring. Även utsattheten för bedrägerier har ökat de senaste åren.

Utsattheten för brott är delvis olika för män och kvinnor. Män uppger i något större utsträckning att de har utsatts för misshandel, personrån och bedrägerier medan en större andel kvinnor uppger att de har utsatts för hot och trakasserier. Det är vidare nästan bara kvinnor, inte minst unga kvinnor, som uppger att de har utsatts för sexualbrott. Omständigheterna

¹ Brott mot person enligt NTU avser misshandel, hot, sexualbrott, personrån, trakasserier och bedrägerier. I NTU definieras trakasserier som en serie mer eller mindre allvarliga händelser som var för sig inte nödvändigtvis är kriminaliserade men som sammantaget kan utgöra t.ex. fridskränkingsbrott eller ofredande. Egendomsbrotten mot hushåll i NTU inkluderar bostadsinbrott, bilstöld, stöld ur eller från fordon och cykelstöld.

kring brotten varierar också, exempelvis utsätts män i högre grad för våld av okänd gärningsman på offentlig plats medan våld mot kvinnor i högre utsträckning sker i hemmet och begås av en närstående.

Av NTU framgår vidare att brottsligheten är ojämnt fördelad i befolkningen. Knappt två procent av de tillfrågade har drabbats av över hälften av de rapporterade brotten. Unga vuxna och ensamstående föräldrar, i synnerhet kvinnor, är särskilt utsatta för upprepade brott.

NTU-mätningar har också gjorts när det gäller utsatthet för brott och otrygghet i 15 socioekonomiskt utsatta stadsdelar i landet. Utsattheten för de brott som ingår i NTU är något högre i dessa stadsdelar än i landet som helhet men mest påtagliga är skillnaderna i upplevd trygghet. Enligt NTU känner drygt fyra av tio av de tillfrågade i de utsatta stadsdelarna otrygghet vid utevistelse en sen kväll i det egna området medan motsvarande siffror för hela riket är ca 15 procent.

Enligt NTU är ungdomar och unga vuxna i flera avseenden mer utsatta för brott än äldre personer, en bild som också framgår av de skolundersökningar bland elever i årskurs nio som genomförs sedan 1995. I allmänhet uppger runt tre av tio niondeklassare i dessa undersökningar att de under den föregående tolv månadersperioden har utsatts för något stöldbrott. Omkring två av tio uppger att de råkat ut för lindrigare våld och ungefär fem procent att de utsatts för våld som krävt besök hos t.ex. skolsköterska eller läkare. I en nationell kartläggning av Stiftelsen allmänna barnhuset och Karlstads universitet 2011 uppgav ca 14 procent av eleverna i årskurs nio att de blivit slagna av en vuxen i hemmet vid något tillfälle under uppväxten och 3 procent att de blivit slagna flera gånger. Studier visar också att allt färre vuxna har en positiv inställning till våldsanvändning i uppfostringssyfte. År 1980 uppgav 28 procent att de ”slagit eller klappat till” sitt barn medan motsvarande andel på 2000-talet har legat kring 2–3 procent. Brå har även konstaterat att det länge ökande antalet anmälda misshandelsbrott mot barn i åldrarna 0–6 år i huvudsak beror på en ökad anmälningsbenägenhet vid förskolor, skolor och socialtjänst. Data från patientregistret visar däremot att grövre våld mot barn under 15 år, som resulterat i att barnet blivit inlagt på sjukhus, varken har ökat eller minskat i någon större utsträckning sedan 1980-talet.

Kunskapen om barns utsatthet för sexualbrott är begränsad och mörkertalet är stort. I en undersökning av Stiftelsen allmänna barnhuset om barn, sexuella övergrepp och sexuell exploatering från 2015 angav drygt var femte elev att de varit med om någon form av sexuell övergrepp. Flera förändringar i lagstiftningen på sexualbrottsområdet sedan 1990-talet bör, som nämnts ovan, dock ha påverkat de alltfler anmälda fallen av framför allt våldtäkter. En stor majoritet av brotten drabbar flickor och förövarna är nästan uteslutande män. Den ökade användningen av internet, mobiltelefoner och sociala medier kan också ha påverkat barns och ungdomars utsatthet för exempelvis sexuella ofredanden på nätet.

Återfall i brott

Mycket tyder på att brottsaktiva personer som upprepat begår brott står för en relativt stor andel av den totala brottsligheten. Statistiken över

återfall i brott visar hur vanligt det är att lagföras för nya brott efter tidigare brottslighet. Enligt Brå återfaller ungefär 25 procent i något nytt brott inom ett år och runt 40 procent inom tre år. Män återfaller i högre grad än kvinnor och det finns en stark koppling till tidigare brottsbelastning, ju fler tidigare lagföringar desto större risk att återfalla i nya brott. Risken för återfall är också högre för personer som har avtjänat ett fängelsestraff eller har lagförts för tillgreppsbrott eller narkotikabrott. Orsakssambanden bakom återfall i brott är emellertid komplexa och påverkas även av individens sociala och ekonomiska bakgrund. Den sammantagna andelen återfall i brott är relativt stabil över tid, men andelen återfall bland individer som frigetts från anstalt har minskat tydligt de senaste åren. Framför allt gäller detta personer som avtjänat strafftider som är längre än sex månaders fängelse.

Bland ungdomar i åldrarna 15 till 18 år som har dömts till sluten ungdomsvård döms nära två tredjedelar på nytt inom tre år och hälften återfaller i allvarlig brottslighet med fängelse eller sluten ungdomsvård som påföljd.

3 Hur samhället kan förebygga brott

3.1 En välfärdspolitik för minskade klyftor lägger grunden för att motverka brottslighetens orsaker

Det finns många och ofta komplexa orsaker till att en människa begår brott. Den individ som i unga år börjar begå brott gör det ofta för att en rad nödvändiga skyddsfaktorer har saknats under uppväxten. Det kan handla om brister i hemmiljön, en skolgång som inte har fungerat eller att samhällets skyddsnät i något avseende har fallerat. Psykisk sjukdom, missbruk, arbetslöshet eller annan ekonomisk otrygghet kan också vara bidragande faktorer till att människor begår brott.

Att motverka brottslighetens grundorsaker handlar därför till stor del om att skapa en god välfärd för alla. Det är både en fråga om ekonomisk trygghet och om att rättvist fördela livschanser och skapa förutsättningar för människor att på lika villkor välja väg i livets olika skeden. Rätten till en trygg barndom och en trygg uppväxt utan droger och våld är kanske det mest centrala. Senare i livet handlar det om rätt till utbildning och arbete, och möjligheter att utvecklas i sitt arbete. Det handlar även om en god boendemiljö som är trygg och säker.

Välfärdspolitik handlar därmed till stor del om att öka jämlikheten och minska klyftorna i samhället. Ett ojämnt samhälle med stora sociala och ekonomiska orättvisor kan utgöra en grogrund för brottslighet. Därmed kan merparten av alla välfärdsinsatser i någon mån sägas ha brottsförebyggande effekter, men oftast på ett indirekt sätt.

Att inkludera hela välfärdspolitiken i en brottsförebyggande ansats skulle dock riskera att ta fokus från alla de konkreta åtgärder som kan vidtas med direkt syfte att förebygga brott. Den generella

välfärdspolitiken kan dessutom inte förebygga alla typer av brott. Långtifrån alla människor som begår brott gör det på grund av problem under uppväxten. Människor begår brott av flera olika anledningar och många gånger handlar det om tillfälliga omständigheter eller situationer, t.ex. att man är berusad eller att man har påverkats av sin omgivning i en särskild situation. Brott begås även av människor som inte har vuxit upp i landet och av människor som inte vistas här varaktigt. Dessa nås sällan med insatser inom välfärdspolitiken.

Parallellt med arbetet att utveckla välfärden måste därför brottsligheten mötas med riktade insatser för såväl de individer som riskerar att begå eller har begått brott, som mot de omständigheter, platser och situationer där det finns en risk för att brott kan begås.

3.2 Jämställdhets-, barnrätts- och ungdomsperspektiv i det brottsförebyggande arbetet

Det finns flera perspektiv att beakta i det brottsförebyggande arbetet. Olika grupper av människor utsätts för olika typer av brott och upplevelsen av trygghet är ojämnt fördelad i befolkningen. Detta gäller inte minst mellan kvinnor och män. Män begår avsevärt fler brott än kvinnor. Det finns också skillnader i vilka slags brott män respektive kvinnor begår. Såväl rättsväsendet som andra samhällsaktörer behöver ha kunskap om och kunna hantera kvinnors respektive mäns villkor och förutsättningar. Detta gäller inte minst det jämställdhetspolitiska delmålet att mäns våld mot kvinnor ska upphöra samt att kvinnor och män, flickor och pojkar ska ha samma rätt och möjlighet till kroppslig integritet. Ett jämställdhetsperspektiv behöver därför integreras i allt brottsförebyggande arbete. När det handlar om att förebygga våldsbrott, sexualbrott och människohandel för sexuella ändamål är det särskilt viktigt att ta tillvara och sprida kunskap om destruktiva maskulinitetsnormer, i synnerhet bland unga. Maskulinitetsnormer och heteronormativa ideal kan även motivera våld och förtryck av hbtq-personer. En viktig del i ett kunskapsbaserat arbete är således att ha tydligt jämställdhetsfokus och att regelbundet genomföra jämställdhetsanalyser.

Enligt FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen) ska staten göra allt som behövs för att skydda barnet, med hjälp av lagstiftning, administration och sociala skyddssystem. Barnets rättigheter måste beaktas i alla åtgärder och beslut som rör barn. Barn både begår och utsätts för brott. Barn har rätt att växa upp utan våld och påverkas när föräldrar eller nära anhöriga begår eller utsätts för brott. Det är därför viktigt med ett barnrättsperspektiv i det brottsförebyggande arbetet, inte minst när det handlar om åtgärder som syftar till att tidigt upptäcka och motverka våld inom familjen. Det är också angeläget att ha ett funktionshindersperspektiv då barn med funktionsnedsättning är mer utsatta för våld än övriga barn. En viktig del i ett kunskapsbaserat brottsförebyggande arbete är således att ha tydligt barnrättsfokus och att regelbundet genomföra barnkonsekvensanalyser.

Brottsförebyggande insatser som berör ungdomar mellan 13 och 25 år bör vidare ha ett ungdomsperspektiv med utgångspunkt i ungdomars rätt att komma i åtnjutande av de mänskliga rättigheterna så som de uttrycks i grundlagarna och i Sveriges konventionsåtaganden. För att nå målet för den nationella ungdomspolitiken krävs insatser som spänner över flera områden och som utgår från ungas särskilda förutsättningar och behov. Ett ungdomsperspektiv bör därför finnas med i planering, genomförande och uppföljning av brottsförebyggande insatser som rör unga. Det handlar om att ta beslut utifrån kunskap om ungas levnadsvillkor, om att betrakta ungdomar som en mångfald av individer och om att inkludera unga själva i beslutandeprocessen.

3.3 Förebyggande arbete med fokus på brottslighet

Några olika utgångspunkter för brottsförebyggande arbete

Det finns flera olika teoretiska modeller och synsätt som beskriver hur brott uppstår och hur brott kan förebyggas. En del utgår från att insatser riktas mot en *gärningsperson* eller ett *brottsstillfälle*, andra utgår från de *grupper eller individer* som de förebyggande insatserna riktas mot. Brottslighetens uppkomst kan också förklaras utifrån de *förutsättningar* som krävs för att brott ska uppstå. Dessa kan sedan användas för att rikta in och definiera de förebyggande åtgärderna.

Social och situationell brottsprevention

En vanlig utgångspunkt för brottsförebyggande arbete är uppdelningen i social och situationell brottsprevention.

Social brottsprevention syftar till att motverka att individer antingen börjar begå brott i unga år eller att återfalla i ny brottslighet efter avtjänat straff. Här återfinns alltifrån insatser i skolan till insatser mot riskgrupper eller enskilda individer som löper stor risk att begå eller som har begått brott.

Situationell brottsprevention 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 genom t.ex. lås och larm. Kärnan i den situationella preventionen är att fokus inte ligger på individens motivation att begå brott utan på objektet, offret, platsen eller förutsättningarna i övrigt kring brottsstillfället.

Förebyggande arbete med utgångspunkt från preventionsnivåer eller riskgrupper

Ett annat synsätt är att dela in brottsförebyggande arbete i preventionsnivåer. Här är utgångspunkten individen eller gruppen som insatserna riktas mot. Detta brukar benämnas *primär*, *sekundär* och *tertiär* prevention. Dessa termer är ursprungligen hämtade från hälso- och sjukvården och kan också kallas universell, selektiv och indikativ prevention. Den primära preventionen berör alla invånare och avser generella insatser mot brott, t.ex. närvaro av polis eller att var och en har

lås på sin bostad. Den sekundära preventionen riktas mot riskgrupper och individer eller särskilt brottsdrabbade platser. En riskgrupp kan t.ex. vara ungdomar som uppträder aggressivt eller våldsamt i skolan. Brottsdrabbade platser kan vara t.ex. krogmiljöer och andra offentliga platser, inte minst där stora mängder alkohol förekommer. Riskobjekt kan vara stöldbegärliga varor eller tjänster, t.ex. elektroniska betalsystem, som riskerar att utnyttas i brottsliga syften. Tertiär prevention riktas mot dem som har begått eller drabbats av brott tidigare. Det kan också vara tidigare brottsutsatta platser eller verksamheter.

Förebyggande arbete riktat mot de förutsättningar som krävs för att ett brott ska uppstå

Ytterligare en utgångspunkt för brottsförebyggande arbete är att ta sikte på de **förutsättningar** som krävs för att ett brott ska begås. Detta beskrevs i den så kallade *rutinaktivitetsteorin* av de amerikanska kriminologerna Lawrence Cohen och Marcus Felson i slutet av 1970-talet. Rutinaktivitetsteorin bygger på att tre huvudsakliga faktorer måste vara uppfyllda för att ett brott ska kunna uppstå:

- En motiverad gärningsperson.
- Ett lämpligt objekt eller offer för den kriminella handlingen.
- Avsaknad av formell och informell kontroll, t.ex. låg risk att bli upptäckt eller svaga sociala band.

Denna teori illustreras ibland som en liksidig triangel eller, som här, med cirklar.



Om någon av de tre förutsättningarna saknas minskar sannolikheten för att ett brott ska begås. Detta kan vändas till förebyggande åtgärder genom att 1) minska motivationen hos en person att begå brott, 2) stärka den formella och informella kontrollen, dvs. öka upptäcktsrisken eller stärka andra faktorer som ökar den informella kontrollen eller 3) begränsa tillgängligheten till eller stärka skyddet av lämpliga brottsobjekt eller brottsoffer.

Det är av stor vikt att de aktörer som står inför ett gemensamt identifierat brottsproblem har en medvetenhet om att brottslighet ofta kan behöva mötas med olika slags insatser parallellt. Det kan t.ex. finnas behov av både sociala förebyggande insatser av mer generell karaktär

och riktade situationella åtgärder på en specifik plats. Kunskap om de olika teorierna ovan kan bidra till att identifiera såväl sin egen som de samverkande aktörernas roll och ansvar och därmed underlätta samverkan.

Brottsförebyggande arbete bedrivs ofta med målet att skapa trygghet. Men trygghetsskapande arbete och brottsförebyggande arbete är inte alltid samma sak. Det är inte givet att människors trygghetsupplevelse går hand i hand med den faktiska risken för brott. En enskild människas känsla av otrygghet på en plats kan avspegla den faktiska risken, men det förekommer också att situationer och platser upplevs som otrygga trots att risken för brott är låg. Här kan variationen mellan olika grupper som t.ex. kvinnor och män eller yngre och äldre skilja sig mycket åt. I det brottsförebyggande arbetet, inte minst i samverkan mellan flera aktörer, är det därför viktigt att tydliggöra hur trygghetsbegreppet används och vilka åtgärder som ska betraktas som brottsförebyggande respektive trygghetsskapande, dvs. vilket mål och syfte åtgärderna har.

3.4 Många samhällsaktörer bidrar till att förebygga brott

Det finns många aktörer i samhället, både offentliga och privata, som kan bidra till att förebygga brott. För vissa av dem är det brottsförebyggande arbetet en integrerad del av kärnverksamheten. Andra aktörer bedriver verksamhet med andra huvudsyften men kan ändå aktivt bidra i det brottsförebyggande arbetet. En del aktörer har ett i huvudsak nationellt fokus medan andra verkar på regional eller lokal nivå. Vissa arbetar direkt gentemot medborgarna och andra som stöd för professionella. För att åskådliggöra bredden av alla som kan bidra i det brottsförebyggande arbetet följer här en beskrivning av några av de aktörer vars verksamhet på olika sätt har betydelse för samhällets förmåga att förebygga brott. Vidare beskrivs den nationella stöd- och samordningsstruktur som regeringen har inrättat för att förbättra förutsättningarna för samverkan mellan berörda aktörer.

En ny nationell stöd- och samordningsstruktur

I syfte att stödja samverkan mellan relevanta aktörer på olika nivåer och bidra till att det brottsförebyggande arbetet utvecklas på ett effektivt sätt har regeringen förstärkt Brå's roll som nationell aktör och gett länsstyrelserna i uppgift att på regional nivå stödja och bidra till samordning inom det brottsförebyggande området.

Brå har till uppgift att bidra till kunskapsutvecklingen inom rättsväsendet och det kriminalpolitiska området samt att främja brottsförebyggande arbete. Det gör *Brå* genom att utveckla och sprida kunskap om brottslighet, brottsförebyggande arbete och rättsväsendets reaktioner på brott. *Brå* ska även bidra till att verksamheterna inom det kriminalpolitiska området bedrivs kunskapsbaserat. Att anpassa kunskapen så att den kan tillgodogöras av dem som ska använda den i sitt dagliga arbete är en viktig uppgift för *Brå*. *Brå* stöder det lokala

brottsförebyggande arbetet genom bl.a. olika skrifter och handböcker, konferensen Råd för framtiden och ekonomiskt stöd.

Regeringen har sett behov av att förstärka Brås roll som nationell aktör i det brottsförebyggande arbetet och tillförde därför fr.o.m. 2016 ytterligare 15 miljoner kronor årligen till myndighetens brottsförebyggande verksamhet. Brå har också fått i uppdrag att utveckla det nationella stödet till och samordningen av brottsförebyggande arbete. Inom ramen för det utökade uppdraget ingår bl.a. att inrätta en nätverksstruktur för nationella aktörer för att bidra till ökad samverkan på det brottsförebyggande området, att stödja brottsförebyggande aktörer och att ta fram utbildning om brottsförebyggande arbete. Brå ska också årligen redovisa hur det brottsförebyggande arbetet har bedrivits och utvecklats.

Länsstyrelserna har från och med 2017 fått i uppgift att stödja och bidra till regional samordning av brottsförebyggande arbete enligt förordningen (2016:1258) om regional samordning inom det brottsförebyggande området. Länsstyrelserna är en viktig länk mellan nationell och lokal nivå och kan bidra med praktiskt stöd till kommuner och andra aktörer på regional och lokal nivå. Det är viktigt att den kunskap som Brå och andra myndigheter tar fram når ut till och tillämpas av berörda verksamheter på lokal nivå. Länsstyrelserna ska bidra till förbättrad samverkan och erfarenhetsutbyte mellan berörda aktörer. Vidare ska länsstyrelserna stödja kompetensutveckling och gemensamma tvärssektoriella utbildningsinsatser inom det brottsförebyggande området. Länsstyrelserna ska även verka för kommunöverskridande insatser, t.ex. behovsanpassade åtgärder vid geografiskt specifika brottsfenomen, något som särskilt små kommuner kan ha svårt att ordna i egen regi. Den regionala nivån kan på detta sätt samordna och stödja utvecklingsarbetet så att det blir mer kunskapsbaserat och effektivt.

Länsstyrelserna ska årligen lämna en redovisning till Brå av det arbete som bedrivits inom respektive län. Detta blir ett viktigt underlag till Brå i arbetet med att ta fram årliga rapporter till regeringen om utvecklingen av det brottsförebyggande arbetet.

Länsstyrelserna har även ansvar för stöd och samordning inom närliggande områden som mäns våld mot kvinnor, alkohol och drogförebyggande arbete, föräldraskapsstöd och krisberedskap. Detta innebär att utvecklingsarbetet inom områdena kan befrukta varandra och bidra till ett effektivare arbete.

Rättsväsendets myndigheter med brottsförebyggande uppgifter

Polismyndigheten ska bidra till att brottsligheten minskar och att människors trygghet ökar i hela landet. Ett huvuduppdrag är att arbeta brottsförebyggande och detta arbete ska bedrivas kunskapsbaserat och långsiktigt. Polismyndigheten finns tillgänglig dygnet runt och på nationell, regional och lokal nivå i Sverige. Genom sitt uppdrag har myndigheten en god bild av problem kopplade till brottslighet och trygghet. Polismyndigheten har även en nära samverkan med många olika aktörer inom det brottsförebyggande området. Myndigheten är därför en mycket viktig aktör i det brottsförebyggande arbetet.

En utgångspunkt i den ombildning som Polismyndigheten genomförde 2015 är bl.a. att åstadkomma en mer lokalt förankrad polis, där beslut om verksamhetens inriktning till stora delar ska utgå från lokala problembilder. Som ett led i anpassningen till en lokalt förankrad polis har det inrättats två nya funktioner i Polismyndigheten, områdespolis och kommunpolis. Områdespolisernas uppdrag är att arbeta långsiktigt med kontaktskapande, brottsförebyggande och trygghetsskapande arbete utifrån den lokala problembilden. I varje lokalpolisområde ska det även finnas en samordningsfunktion, kommunpolis. Kommunpolisens uppdrag är att säkra kontinuitet i arbetet med samverka med kommunerna och andra lokala aktörer utifrån behov. Huvuduppdraget är att driva och vara en motor i polisens brottsförebyggande och trygghetsskapande arbete.

En annan utgångspunkt i ombildningen av polisen är att medborgarna på ett tydligare sätt än tidigare ska komma till tals genom så kallade medborgardialoger. En modell har skapats för att kunna omhänderta synpunkter från dialogerna och utifrån dessa utforma lokala medborgarlöften. Medborgarlöftena syftar till att säkerställa att den lokala problembilden beaktas vid prioriteringar och att polisen ska komma närmare medborgarna. De bidrar också till en närmare samverkan med kommunerna.

Kriminalvården är en viktig aktör i det brottsförebyggande arbetet genom myndighetens uppgift att verka för att förebygga återfall i brott. Kriminalvården arbetar med olika former av motiverande insatser och bedriver en rad behandlingsprogram. För de klienter som avtjänar fängelsestraff finns också flera frigivningsförberedande åtgärder, t.ex. permissioner, särskilda utslussningsåtgärder, utbildning, arbete och självförvaltning. Det är väl känt att övergången från anstalt till frihet är en kritisk tidpunkt när det gäller risken för återfall. Det återfallsförebyggande arbetet kräver inte sällan flera och långvariga insatser. Kriminalvårdens insatser är viktiga och kräver samarbete med andra aktörer i samhället. Se vidare om återfallsförebyggande arbete under avsnitt 4.2.1.

Ekobrottsmyndigheten har i uppgift att bedriva brottsförebyggande arbete som avser ekonomisk brottslighet. Myndigheten bedriver ett aktivt påverkansarbete i samverkan med myndigheter, företag och olika organisationer. I uppdraget ingår också att lämna information om den ekonomiska brottsligheten till andra myndigheter samt till kommuner, näringsliv, organisationer och allmänheten. Aktiviteterna har bl.a. tagit sikte på att minska risken för grov organiserad brottslighet, grov ekonomisk brottslighet, aktörer som underlättar brott mot välfärden samt vissa branscher.

Säkerhetspolisen bedriver förebyggande arbete inom ramen för författningsskyddsverksamheten, kontrapionageverksamheten, personskyddsverksamheten och säkerhetsskyddsverksamheten. Myndigheten arbetar även för att förhindra olaglig spridning av massförstörelsevapen, dess vapenbärare och produkter samt kunskap som kan användas för tillverkning av sådana vapen. Säkerhetspolisen har också en strategiskt viktig roll i arbetet med att förebygga, förhindra och försvåra terrorism.

Brottsoffermyndigheten främjar brottsoffers rättigheter och bidrar till att förebygga upprepad utsatthet för brott. Myndigheten har i uppdrag att tillsammans med Domstolsverket se till att det finns vittnesstöd vid alla

tingsrätter och hovrätter i Sverige. Vid Brottsoffermyndigheten finns ett råd, Rådet för brottsofferfonden, som har till uppgift att pröva frågor om bidrag från brottsofferfonden. Brottsofferfonden har stor betydelse när det gäller finansieringen av ideella organisationers verksamhet för brottsoffer och vittnen samt brottsofferforskning.

Statliga myndigheter utanför rättsväsendet med särskilda brottsförebyggande uppgifter

Skatteverket, Tullverket och Kronofogdemyndigheten har bl.a. till uppgift att säkerställa finansieringen av den offentliga sektorn och bidra till ett väl fungerande samhälle för medborgare och näringsliv samt motverka brottslighet. Det är viktigt att allmänheten och företagen har förtroende för myndigheternas verksamhet och i detta ligger bl.a. att de regelverk som myndigheterna själva disponerar ska vara så enkla som möjligt och inte leda till onödigt stora administrativa kostnader för dem som ska tillämpa reglerna. Nyttan av förenklingar ska dock alltid vägas mot behovet av att säkerställa uppbörden och intäkterna samt motverka fel och fusk. Kontroller och sanktioner syftar till att förstärka och upprätthålla normer och se till att regelverken följs. Det är därför viktigt att myndigheterna tillvaratar möjligheterna till samarbete med andra, vilket även sker i stor omfattning i dag. Exempelvis deltar samtliga myndigheter, utifrån sina respektive kompetensområden, i arbetet mot organiserad brottslighet.

Kustbevakningen har bl.a. till uppgift att ansvara för och bistå andra myndigheter med brottsbekämpande verksamhet. Detta inkluderar att förhindra och upptäcka brottslig verksamhet och att ingripa vid misstanke om brott. Regeringens ambition är att Kustbevakningen ska utveckla sin förmåga till brottsbekämpning. Ett led i detta är att förstärka samverkan med Polismyndigheten och Tullverket bl.a. i fråga om underrättelse- och riskbaserade arbetsmetoder.

Statens institutionsstyrelse (SiS) bedriver individuellt anpassad tvångsvård för flickor och pojkar vid särskilda ungdomshem. Skäl till placeringen kan vara missbruk, kriminalitet eller socialt nedbrytande beteende. SiS ansvarar också för verkställigheten av sluten ungdomsvård. Oavsett om en ungdom vårdas enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU) eller avtjänar sluten ungdomsvård, är myndigheten en viktig aktör i det brottsförebyggande arbetet genom det rehabiliteringsarbete som genomförs för att förebygga återfall i brott för de ungdomar som är placerade vid SiS. Myndighetens verksamhet är inriktad på individanpassad vård och behandling som utgår från individens vårdbehov. På samma sätt som för Kriminalvården är samarbetet med andra aktörer i samhället avgörande för att det återfallsförebyggande arbetet ska bli effektivt.

Andra statliga myndigheter i det brottsförebyggande arbetet

Utöver ovan nämnda myndigheter finns det en rad myndigheter som har stor betydelse för utvecklingen av ett effektivt brottsförebyggande arbete utan att ha ett lika tydligt utpekat ansvar. Här nedan ges några exempel.

Barnombudsmannen har på regeringens uppdrag genomfört en rad olika studier i syfte att öka kunskapen om barns upplevelser kopplade till olika typer av brottslighet, t.ex. för att öka kunskapen om barns upplevelser av våldsbejakande extremism och terrorism. En granskning har också genomförts av hur de mänskliga rättigheterna respekteras när barn och unga frihetsberövas, dvs. om barn i arrest och häkte samt en granskning av situationen för ungdomar som är placerade inom statliga ungdomshem.

Bolagsverket bidrar i arbetet för att motverka att företag används som brottsverktyg. För många ekobrott och bedrägerier är företag ett nödvändigt brottsverktyg. Användandet av företag som brottsverktyg framför allt bland aktörer inom organiserad brottslighet har uppmärksamats på senare år. Det finns flera administrativa åtgärder att vidta mot företag där det bedrivs ekonomisk brottslighet. Under 2016 tog Ekobrottsmyndigheten och Bolagsverket fram en gemensam handlingsplan för att förstärka samverkan mellan myndigheterna, bl.a. med ett brottsförebyggande syfte.

Boverket har en viktig roll när det gäller situationell prevention, med fokus på platsen, tillfället eller sammanhanget där brottet begås. Myndigheten arbetar på olika sätt för att lyfta trygghetsaspekten inom fysisk planering. Myndigheten fördelar också stöd till utemiljöer i bostadsområden med socioekonomiska utmaningar i syfte att på ett varaktigt sätt bidra till attraktiva, funktionella, jämställda och trygga utemiljöer. Det pågår också olika typer av utvecklingsarbeten mellan Boverket och Sveriges Kommuner och Landsting i syfte att motverka att otryggheten ökar.

Försäkringskassan bidrar i arbetet med att stävja fusk och missbruk av socialförsäkringen, t.ex. genom att säkerställa välfungerande kontrollstrukturer. För att säkerställa att rätt person får rätt utbetalning genomförs löpande, såväl slumpmässiga som riktade, kontroller av utbetalningar för socialförsäkringsförmåner. Härutöver samverkar Försäkringskassan regelbundet med andra myndigheter och aktörer kring felaktiga utbetalningar, organiserad brottslighet, brottsbekämpning och bedrägerier.

Migrationsverket bistår Säkerhetspolisen i dess verksamhet för att förebygga och avslöja brott mot rikets säkerhet och i frågor som rör terrorism. Migrationsverkets viktigaste roll i arbetet mot människohandel är att upptäcka misstänkta offer och anmäla misstankar till polis och socialtjänst. Polis och socialtjänst ska också kontaktas av Migrationsverket beträffande barn som far illa eller befinner sig i en utsatt situation. För trygghetsfrågor i asylboende finns tydliga rutiner och samarbete med den lokala polisen. Migrationsverket har också en roll i att förebygga bidragsfusk och felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen.

Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd har det statliga ansvaret för familjerättsliga frågor inom socialtjänsten, internationella adoptioner och föräldraskapsstöd i en myndighet. Myndigheten ansvarar bl.a. för att öka möjligheterna till ett förebyggande arbete där risker såsom eskalerande konflikter mellan föräldrar kan motverkas genom tidiga stödsatser.

Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor bidrar till att utveckla det brottsförebyggande arbetet bl.a. genom att ta fram och samla sektorsövergripande kunskap om ungdomars levnadsvillkor, attityder och värderingar. Myndigheten har flera uppdrag att stödja våldsförebyggande arbete och sprida metoder som fungerar. Det gör myndigheten bl.a. genom att stötta kommuner och regioner att utveckla ett systematiskt arbete och att lyfta genusperspektivet.

Socialstyrelsens verksamhet riktar sig till personal och beslutsfattare inom socialtjänsten och hälso- och sjukvården. Socialstyrelsen ger direkt kunskapsstöd genom exempelvis föreskrifter, allmänna råd, vägledningar och handböcker. Myndigheten har bl.a. gett ut en handbok för att ge stöd och vägledning till socialtjänsten i att utreda ärenden och planera insatser för ungdomar som begått brott eller uppvisar ett normbrytande beteende. Socialstyrelsen bedriver också ett metodutvecklingsarbete för behandling av våldsutövare och vägledningsarbete för att upptäcka våldsutsatthet och bedöma risken för upprepat våld. Socialstyrelsen redovisar regelbundet öppna jämförelser, bl.a. över kommunernas stöd till brottsoffer, och tar fram hälso- och sjukvårdsstatistik om skador som orsakats av övergrepp av annan person och insatser med anledning av sådana skador. De öppna jämförelserna ska fungera som ett underlag för att förbättra kvaliteten i verksamheterna.

Statens medieråd har tagit fram metodmaterial som riktar sig till vårdnadshavare, yrkesgrupper som arbetar med barn och elever samt till barn och unga själva om vad som gäller juridiskt på nätet. Materialet kan användas för diskussioner i klassrummet om lag och rätt kopplade till hat och kränkningar på nätet. Dessutom har Statens medieråd tagit fram material för att förebygga rasism, sexism, våldsbejakande extremism och olika former av fientlighet på nätet bland barn och unga.

Statens skolverk ska genom sin verksamhet främja att alla barn och elever får tillgång till en likvärdig utbildning och annan verksamhet av god kvalitet i en trygg miljö. Myndigheten erbjuder skolor och huvudmän stöd i deras utbildningsverksamhet i frågor som rör trygghet och skolans värdegrund, t.ex. förebyggande arbete mot diskriminering och annan kränkande behandling vilket har bäring på brottsförebyggande åtgärder. Skolverket har t.ex. tagit fram stödmaterial för att öka kunskapen om grövre våld i skolan. Skolverket arbetar också med att utvärdera våldsförebyggande insatser som syftar både till att förändra stereotypa könsnormer som kopplar samman maskulinitet och våld och till förändring av attityder och beteende kopplat till pojkars våld.

Statens skolinspektion utövar bl.a. tillsyn över att bestämmelserna om kränkande behandling och om trygghet och studiero i skollagen efterlevs i skolorna. Skolinspektionen och Barn- och elevombudet (BEO), som är ett ombud inom myndigheten, utreder även individärenden vid uppgift om förekomst av kränkande behandling av elever. Barn- och elevombudet ska även ta initiativ till eller medverka i utbildnings- och informationsverksamhet som rör skollagens bestämmelser om kränkande behandling.

Kommunerna har goda förutsättningar att bidra till minskad brottslighet då många av de mest centrala förebyggande verktygen på såväl strategisk nivå som individnivå finns inom den kommunala verksamheten. De flesta kommuner har också ett lokalt brottsförebyggande råd och en överenskommelse med Polismyndigheten om hur polis och kommun ska arbeta brottsförebyggande och trygghetsskapande tillsammans.

Varje kommun svarar för socialtjänsten inom sitt område och har det yttersta ansvaret för att enskilda får det stöd och den hjälp som de behöver. Socialtjänsten ansvarar bl.a. för att göra sig väl förtrogen med levnadsförhållandena i kommunen, att medverka i samhällsplaneringen och att samarbeta med andra samhällsorgan, organisationer, föreningar och enskilda för att främja goda miljöer i kommunen. Vidare ska socialtjänsten bedriva uppsökande verksamhet och på annat sätt främja förutsättningarna för goda levnadsförhållanden. När det är lämpligt ska samverkan ske med andra samhällsorgan och det civila samhällets organisationer. Socialtjänsten har ett särskilt ansvar för barn och unga och ska verka för att förhindra att barn och unga far illa. Socialtjänsten ansvarar också för att ge råd, stöd och annat bistånd till familjer och enskilda som behöver det. En sådan brottsförebyggande insats kan exempelvis vara att erbjuda stöd i föräldraskapet till föräldrar som begått brott eller vars barn begått brott. Socialtjänsten ska också särskilt beakta våldsutsatta kvinnors behov av stöd och hjälp liksom aktivt sörja för att den enskilda missbrukaren får den hjälp och vård som han eller hon behöver för att komma ifrån missbruket.

Skolan är en betydelsefull aktör i det brottsförebyggande arbetet, inte minst genom sitt värdegrundsuppdrag att förmedla och förankra respekt för de mänskliga rättigheterna och grundläggande demokratiska värderingar. En trygg skolgång och att gå ut skolan med goda kunskaper kan minska risken för kriminalitet och utanförskap. Skolan kan också arbeta mer riktat med brottsförebyggande och trygghetsskapande frågor genom att undervisa barn och unga om brottslighet och dess konsekvenser inför deras inträde i vuxenlivet, liksom genom att motverka mobbning eller vidta åtgärder för att öka tryggheten i skolmiljön. Skolan har inte alltid en kommunal huvudman, men flertalet elever i Sverige går i en kommunal skola. De brottsförebyggande insatser som skolan kan göra omfattar dock alla skolformer oavsett om verksamheten bedrivs av en kommunal eller enskild huvudman.

Det finns flera andra områden i den kommunala verksamheten där insatser kan få brottsförebyggande effekter. Kommunerna har t.ex. ett ansvar för skydd mot olyckor och krisberedskap. Här finns ofta beröringspunkter med det brottsförebyggande området, inte minst för att mycket av den situationella brottspreventionen sammanfaller med annat säkerhetsarbete.

Den fysiska utformningen av samhället är en viktig del i den situationella brottspreventionen. Kommunerna har planmonopol, vilket innebär att kommunerna har ansvar för planering, utformning och utveckling av den fysiska miljön. Planarbetet ska bidra till en från social synpunkt god livsmiljö. I detta ingår aspekter som trygghet och hälsa. Exempelvis kan bostadsområden eller parker utformas så att risken för

brott minimeras genom placering av belysning, planering av gångstråk eller andra åtgärder som bidrar till att öka tryggheten och minska risken för att brott begås.

Därutöver har kommunerna ansvar för den fysiska säkerheten i många offentliga lokaler, lokala ordningsföreskrifter, alkoholtillsyn och mycket annat som kan påverka brottsligheten.

Landstingen har en betydelsefull roll i det brottsförebyggande arbetet genom sitt ansvar för såväl hälso- och sjukvård som kollektivtrafik. Hälso- och sjukvårdens olika verksamheter kan upptäcka och uppmärksamma våld eller annan utsatthet och ska verka för att våldsutsatta erbjuds vård eller hänvisa till stöd- och hjälpinsatser från andra aktörer. Hälso- och sjukvården, inte minst psykiatrin, har också många gånger möjlighet att upptäcka och behandla våldsutövare och personer med missbruk och beroende.

Vidare finns det stora vinster med att ha ett brottsförebyggande perspektiv i arbetet med att utveckla kollektivtrafiken och dess infrastruktur i länen, vilket är en uppgift för landstingen. Genom brottsförebyggande insatser kan t.ex. våld, klotter och skadegörelse i kollektivtrafiken minskas. Exempel på sådana åtgärder som kan minska risken för brott samtidigt som de är kostnadsbesparande är kameraövervakning, belysning och andra åtgärder i den fysiska miljön. Dessutom kan renhållning, inklusive snabb klottersanering, ordningsvakter och trygghetsvårdar minska risken för brott.

Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) är en arbetsgivar- och intresseorganisation som stöder och bidrar till att utveckla kommuners, landstings och regioners verksamhet. SKL arbetar aktivt inom det brottsförebyggande och trygghetsskapande området och har under många år stöttat kommunerna i att arbeta kunskapsbaserat med utgångspunkt i lokala problembilder. SKL har bl.a. tillsammans med Brå och Polismyndigheten tagit fram boken *Samverkan i lokalt brottsförebyggande arbete* som fått stor spridning bland Sveriges kommuner. SKL har ett nätverk för kommuner som arbetar aktivt med brottsförebyggande frågor och som träffas regelbundet för att utbyta erfarenheter och diskutera aktuella frågor inom det brottsförebyggande området.

Forskningsmiljöer

Universitet och högskolor liksom andra forsknings- och kunskapscentrum spelar en viktig roll för att utveckla det kunskapsbaserade brottsförebyggande arbetet i rätt riktning. Vid flera av Sveriges universitet och högskolor bedrivs forskning om brottslighetens orsaker, karaktär och utveckling. Det finns även lokala och regionala FoU-miljöer, t.ex. på hälso- och sjukvårdens och socialtjänstens område, som bidrar till metodutveckling och ökad kunskap. Om forskare aktivt bidrar med stöd t.ex. i det löpande analys- och uppföljningsarbetet, ökar förutsättningarna för ett effektivt brottsförebyggande arbete. Det är därför angeläget att det utvecklas en regelbunden samverkan mellan olika brottsförebyggande aktörer och forskningsmiljöer så att kopplingen mellan forskning och praktik ökar.

Näringslivets roll i det brottsförebyggande arbetet behöver uppmärksammas och förstärkas, inte minst i förhållande till att brottsligheten tar sig nya uttryck och utförs på andra arenor än tidigare, exempelvis på internet. Inom näringslivet finns företag som tillverkar, säljer eller innehar stöldbegärliga varor. Andra tillhandahåller tjänster eller bedriver verksamheter där risken för brottslighet är hög. Företag kan också användas som brottsverktyg inom den ekonomiska och organiserade brottsligheten. Samtidigt finns det företag som tillhandahåller produkter och tjänster som kan skydda mot brottslighet.

På lokal nivå kan ett aktivt näringsliv bidra till att skapa levande centrumkärnor och därmed till ökad närvaro av människor vilket i sig kan ha brottsförebyggande effekter. Näringslivet och dess branschorganisationer är därmed viktiga aktörer i det brottsförebyggande arbetet.

Civila samhället

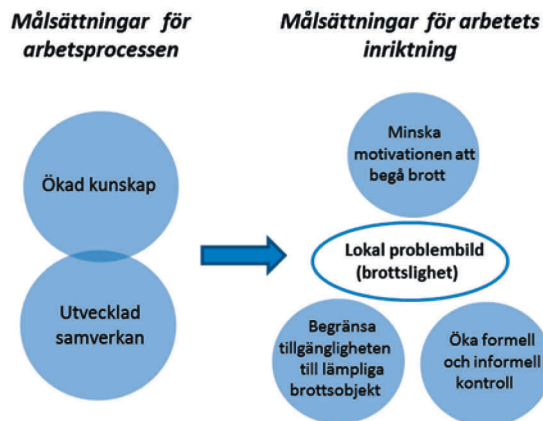
Den verksamhet som genomförs av det civila samhällets aktörer har stor betydelse för att stärka sociala förmågor och motverka utanförskap och därmed också för att förebygga brott. I det bredare perspektivet finns t.ex. idrottsrörelsen och annat föreningsliv, vars verksamheter ofta riktas till barn och ungdomar. Därutöver finns organisationer som arbetar riktat med brottsförebyggande frågor, inte minst de som stöttar dem som vill lämna kriminella grupperingar eller våldsbejakande extremistiska grupper, liksom föreningar för tidigare dömda som vill lämna det kriminella livet. Därtill finns ideella kvinno- och tjejjourer som utför ett betydelsefullt arbete med stöd och skydd till kvinnor som har utsatts för våld, inklusive bl.a. hedersrelaterat våld och förtryck samt prostitution och människohandel. Även organisationer som arbetar för att minska bruket av alkohol och narkotika kan spela en betydelsefull roll i det brottsförebyggande arbetet. Organisationer som riktar sig till brottsoffer kan också bidra i det förebyggande arbetet, t.ex. i syfte att minska upprepad utsatthet. Pensionärsorganisationernas arbete tillsammans med Polismyndigheten för att förebygga it-brott bland äldre är ett annat exempel på hur organisationer kan engagera sig i det brottsförebyggande arbetet. Även trossamfundet och folkbildningen tar ett stort ansvar för social trygghet och dialog mellan människor med olika livsåskådningar.

Inom det civila samhället finns även ett fåtal organisationer vars huvudsakliga verksamhet bedrivs inom det brottsförebyggande området. Det kan handla om att driva opinion, bedriva analysarbete eller ge stöd och vägledning till övriga aktörer i samhället.

Alla dessa insatser fyller på olika sätt en viktig funktion i samhället och det brottsförebyggande arbetet. Samverkan mellan det civila samhällets organisationer och det offentliga, såväl på statlig som på kommunal nivå, bör således kunna utvecklas ytterligare.

4 Regeringens målsättningar för det brottsförebyggande arbetet

Målet för kriminalpolitiken är att minska brottsligheten och öka människors trygghet. En viktig del i arbetet för att uppnå detta mål utgörs av det brottsförebyggande arbetet. Regeringens målsättning med ett nytt brottsförebyggande program är att skapa förutsättningar för ett strukturerat och långsiktigt brottsförebyggande arbete i hela samhället. För att nå dit krävs dels utvecklade arbetsprocesser hos berörda aktörer, dels att arbetet inriktas på ett strukturerat sätt mot den aktuella problembilden. Detta beskrivs här som två övergripande målområden varav det första tar sikte på de viktigaste faktorerna i arbetsprocessen som krävs för att kunna bedriva ett effektivt brottsförebyggande arbete – kunskap och samverkan. Det andra målområdet fokuserar på arbetets inriktning och innehåller delmål för de olika åtgärder som kan vidtas mot antingen individer eller situationer för att förhindra brott enligt den uppdelning som görs i rutinaktivitetsteorin (se avsnitt 3.3). För att strukturera målsättningarna och underlätta uppföljning av arbetet utgår programmet från denna modell.



Mål för arbetsprocessen

Ett effektivt brottsförebyggande arbete måste bedrivas kunskapsbaserat. I detta begrepp ligger att systematiskt inhämta kunskap, göra analyser av lokala problem och möjligheter och därefter vidta rätt brottsförebyggande åtgärder baserade på tillgänglig forskning och praktik.

Ytterligare en avgörande faktor för ett effektivt brottsförebyggande arbete är att berörda aktörer har förmåga att samverka och dra nytta av varandras kompetens och verksamhet. När två eller flera aktörer fokuserat förebygger brott och brottsproblem som de gemensamt identifierat som prioriterade, kan bättre resultat åstadkommas än om de arbetar enskilt. Men för att uppnå en fungerande samverkan krävs kunskap om den lokala problembilden och vilka andra aktörer som kan

bidra i arbetet. Ett kunskapsbaserat förhållningssätt hos alla inblandade parter är därför en förutsättning för att samverkan ska vara meningsfull. Skr. 2016/17:126

Målsättningar för arbetets inriktning

Det andra området handlar om arbetets inriktning och utgår från att den lokala problembild som identifierats bemöts med insatser mot de tidigare nämnda tre förutsättningar som krävs för att ett brott ska uppstå:

1. Minska motivationen att begå brott. Om brottslighet ska motverkas krävs insatser för att minska risken för att personer börjar begå brott och insatser för att minska återfall i brott.
2. Öka formell och informell kontroll. Forskning visar att kontroll, både formell och informell, kan påverka risken för att brott begås, bl.a. genom att upptäcktsrisken ökar.
3. Begränsa tillgängligheten till lämpliga brottsobjekt. Här inkluderas att försvåra åtkomst av t.ex. stöldbegärliga objekt men också att med mer strukturella eller administrativa åtgärder försvåra genomförandet eller reducera vinningen av brott.

I efterföljande avsnitt beskrivs regeringens målsättningar för respektive del i ovan nämnda process. Efter varje avsnitt beskrivs också sammanfattningsvis hur regeringen avser att verka för att målsättningarna ska uppnås. Många gånger handlar det om att regeringen på olika sätt verkar för att förbättra förutsättningarna så att andra berörda aktörer kan vidta de åtgärder som krävs för att uppnå målsättningarna.

4.1 Målsättningar för arbetsprocessen – ökad kunskap och utvecklad samverkan

4.1.1 Ökad kunskap i det brottsförebyggande arbetet

Målsättningar

- Att det brottsförebyggande arbetet bedrivs mer kunskapsbaserat och kontinuerligt följs upp och utvärderas.
- Att kopplingen mellan forskning och praktik förstärks.
- Att fler aktörer har kunskap om och bidrar till att förebygga brott.
- Att medvetenheten ökar på såväl nationell som lokal nivå om vilka politiska beslut som kan ha effekter på brottsligheten.

Kunskapsbaserat arbete med kontinuerlig uppföljning och utvärdering

Den mest grundläggande förutsättningen för att bedriva ett effektivt brottsförebyggande arbete är att det i så hög grad som möjligt är kunskapsbaserat. En bra struktur för ett kunskapsbaserat arbete beskrivs i boken *Samverkan i lokalt brottsförebyggande arbete* som tagits fram av Brå, Polismyndigheten och Sveriges Kommuner och Landsting.

Att arbeta kunskapsbaserat innebär att strukturerat och systematiskt kartlägga och analysera aktuella förhållanden och förutsättningar, vilket

inkluderar både problem, risker och möjligheter. För att identifiera brottsproblem, utsatta områden eller grupper kan det krävas statistik, expertkunskap, trygghetsmätningar och andra studier. Utifrån en kartläggning och orsaksanalys bör relevanta åtgärder identifieras, prioriteras och beslutas. Åtgärderna bör sedan löpande följas upp och utvärderas. Det är också viktigt att arbetet dokumenteras och att resultatet av uppföljning och utvärdering används i det fortsatta utvecklingsarbetet. Brottsförebyggande verksamhet av principiellt stort intresse bör utvärderas vetenskapligt. I detta arbete är det extra angeläget att samverka med universitet och högskolor.

Brå har konstaterat att det finns stora brister inom det här området, såväl på lokal nivå som på nationell nivå. Många åtgärder vidtas utan att vara kunskapsbaserade eller baserade på den lokala problembilden och orsaksanalysen hoppas ofta över. Systematisk dokumentation av utvärderingar och uppföljningar av brottsförebyggande åtgärder behöver också utvecklas för att kunna utgöra ett underlag för beslut om prioriteringar när det gäller brottsförebyggande arbete inom den offentliga verksamheten.

För att möjliggöra en tydligare resultatredovisning på bl.a. lokal nivå har regeringen gett Polismyndigheten i uppdrag att utveckla sin verksamhetsuppföljning. Uppföljningen av Polismyndighetens verksamhet ska framöver kunna redovisas på samtliga nivåer inom myndigheten, från nationell nivå till lokal nivå. Regeringens förstärkta struktur för stöd och samordning på nationell och regional nivå utgör också ett viktigt bidrag för att utveckla berörda aktörers förmåga att arbeta kunskapsbaserat.

Förstärkt koppling mellan forskning och praktik

Forskning på det brottsförebyggande området spelar en viktig roll för ett effektivt kunskapsbaserat arbete genom att bl.a. bidra till att identifiera kunskapsluckor inom angelägna områden. När kunskapen om effekterna av en viss metod eller ett visst arbetssätt saknas eller är begränsad är det viktigt att det utvecklas ny kunskap. Forskning är därför betydelsefull för att få vetenskapligt grundade kunskapsunderlag och metodstöd.

Det finns forskning om effektiva metoder för hur man förebygger brott, men kunskapen omsätts inte alltid i praktiken. Värdet av forskning och innovation är stort men för att det ska bidra till verksamhetsutveckling krävs att det kontinuerligt genomförs och används i praktiken av alla berörda aktörer. Fler aktörer behöver därför ha ett närmare samarbete med högskolor och universitet för att utvecklingsarbetet ska bli långsiktigt hållbart. Detta gäller såväl på nationell som på regional och lokal nivå. Det är också viktigt att, när det är relevant, beakta internationell forskning på det kriminalpolitiska området. För att forskning och praktik ska kunna mötas är det också av betydelse att lokala praktiker aktivt vänder sig till högskolor och universitet för att efterfråga forskning som kan bidra med kunskap till deras verksamhet. Det är således viktigt att det finns en utarbetad samverkan mellan myndigheter, kommuner och olika forskningsaktörer på området.

Brottsligheten är inte sällan gränsöverskridande. Det är därför angeläget med ett internationellt kunskaps- och erfarenhetsutbyte på det

brottsförebyggande området. Många av problemen är desamma, och möjligheterna att lösa dem ökar om kunskap utbyts på internationell nivå. På uppdrag av regeringen anordnar Brå årligen ett stort internationellt symposium, the Stockholm Criminology Symposium. Symposiet ger forskare, beslutsfattare och praktiker möjlighet att utbyta kunskap och erfarenheter på det kriminalpolitiska området. Inom Norden finns också Nordiska samarbetsrådet för kriminologi som forum för forskningsutbyte. Även det europeiska nätverket European Crime Prevention Network (EUCPN) är en viktig plattform för internationellt erfarenhetsutbyte och nätverksskapande mellan medlemsstaterna i EU. I syfte att sprida kännedom om god brottsförebyggande praktik mellan medlemsländer i Europa anordnas varje år en tävling om det bästa lokala brottsförebyggande projektet i EU – European Crime Prevention Award (ECPA).

Ökad kunskap och kompetens hos fler aktörer i samhället

Fler aktörer än i dag behöver ha kunskap om hur deras verksamhet kan bidra till att förebygga brott och hur man arbetar kunskapsbaserat. Det är också angeläget att de som redan arbetar med eller berörs av brottsförebyggande frågor har tillräcklig kunskap och kompetens. Detta gäller inom alla verksamheter som arbetar brottsförebyggande och avser t.ex. även näringslivet och civila samhällets organisationer. Det handlar både om en grundläggande kompetensmässig basnivå och om vidareutbildning för redan yrkesaktiva. Vid några av Sveriges universitet och högskolor bedrivs forskning om brottslighetens orsaker, karaktär och utveckling. Huvudsakligen sker detta inom det kriminologiska fältet. Vid vissa lärosäten genomförs utvärderingar av lokalt brottsförebyggande arbete. Andra lärosäten har specifika uppdrag att ta fram och sprida kunskap om olika brottstyper. Den forskning och utvärdering som bedrivs gäller oftare socialt än situationellt brottsförebyggande arbete. Fokus ligger vanligen på genomförande och inte på insatsernas resultat. Brå lyfter i sin rapport *Förstärkt stöd till – och samordning av – det lokala brottsförebyggande arbetet* fram behovet av mer stöd till lokala brottsförebyggare från högskolor och universitet. Därutöver ska såväl Brå som länsstyrelserna stödja kompetensutveckling inom det brottsförebyggande området.

Ökad medvetenhet om politiska reformers påverkan på brottsligheten

Eftersom brottsligheten påverkas av beslut och förändringar inom en rad politikområden är det angeläget att det alltid görs en analys av konsekvenserna för brottsligheten i samband med att det tas fram förslag till ny lagstiftning eller andra reformer. Enligt 15§ kommittéförordningen (1998:1474) ska varje kommitté och särskild utredare ange eventuella konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet. Sådana konsekvensanalyser bör genomföras även i andra sammanhang. Om ett förslag bedöms leda till ökad brottslighet, kan åtgärder behöva övervägas för att motverka denna negativa effekt.

Även kommunerna ansvarar för många verksamheter som på olika sätt kan få konsekvenser för brottslighetens utveckling. Det är därför betydelsefullt att konsekvenserna för brottsligheten övervägs även vid kommunalt beslutsfattande.

Regeringen ska verka för

- att det kunskapsbaserade brottsförebyggande arbetet utvecklas ytterligare hos kommuner och andra aktörer,
- att förmågan till regelbunden uppföljning av vidtagna åtgärder stärks,
- att kunskapen om effektivt brottsförebyggande arbete omsätts i praktiken genom att förbättra kopplingen mellan forskning och praktik, och
- att analyser av konsekvenserna för brottsligheten förbättras i samband med politiska beslut och reformer.

4.1.2 Utvecklad samverkan på lokal, regional och nationell nivå

Målsättningar

- Att samverkan med fokus på att förebygga brott utvecklas mellan berörda aktörer på lokal, regional och nationell nivå.
- Att samverkan i högre grad utgår från identifierade lokala behov.
- Att fler aktörer involveras i samverkan om brottsförebyggande frågor.
- Att samverkan omfattar både socialt och situationellt brottsförebyggande arbete.

Samverkan med fokus på att förebygga brott

Polismyndigheten är en central aktör i det brottsförebyggande arbetet. En avgörande faktor för att åstadkomma ett effektivt och långsiktigt brottsförebyggande arbete är att det bedrivs i nära samverkan med andra berörda aktörer. Fokus i denna samverkan bör ligga på att förebygga brott. Om syftet blir för brett finns risken att de brottsförebyggande aspekterna prioriteras ner till förmån för andra frågor. Brå har konstaterat att det brottsförebyggande arbetet inte alltid är kopplat till de brottsproblem som finns. Arbetet måste vara kunskapsbaserat och utgå från lokala problem och förutsättningar. Det är mot den bakgrunden viktigt att det brottsförebyggande arbetet ges en självständig plats i den lokala samverkan för att säkera långsiktighet och struktur.

En god samverkan förutsätter att parterna visar intresse och respekt för varandra och har kunskap om varandras verksamhet, ansvar och roller. Andra framgångsfaktorer för samverkan är exempelvis tydliga mål och gemensamma arbetsmetoder. Samverkan gynnas också av rutiner som tydliggör hur samverkan ska bedrivas såväl internt som externt med myndigheter och andra aktörer. Det är även angeläget att rutiner för samverkan är förankrade hos ledningen i de olika organisationerna

Det behövs en välfungerande samverkansstruktur på såväl nationell som regional och lokal nivå. På den nationella nivån har Brå fått ett uppdrag att utveckla myndighetssamverkan på det brottsförebyggande området. På regional nivå har länsstyrelserna från och med 2017 ansvar för att bidra till ökad samordning av det brottsförebyggande arbetet. På lokal nivå är de brottsförebyggande råden, eller andra strategiska samverkansorgan med brottsförebyggande arbete som huvudsyfte, viktiga plattformar för samverkan.

Samverkan utifrån lokala behov

Utveckling av lokala brottsförebyggande råd och annan lokal samverkan

I de flesta kommuner finns någon form av strategisk samverkansorganisation som hanterar brottsförebyggande frågor. Polismyndigheten deltar i princip alltid i denna samverkan. Sådan samverkan kan ha olika namn, exempelvis lokalt brottsförebyggande råd, trygghetsråd eller folkhälsoråd. De minsta lokala råden kan bestå av lokal polischef, kommunchef eller kommunalråd och en samordnare från kommunen. Råden kan också ha många fler representanter från andra delar av den kommunala förvaltningen, myndigheter och i undantagsfall även från andra organisationer eller näringslivet. Det finns också ofta andra mer operativa samverkansgrupper som delvis arbetar brottsförebyggande, exempelvis bostadsområdesgrupper, eller direkt individfokuserade initiativ som sociala insatsgrupper där Polismyndigheten, socialtjänsten m.fl. går samman och riktar stödjande insatser mot en enskild individ som riskerar att dras in i kriminalitet. Dessa samverkansformer kan vara mer eller mindre knutna till brottsförebyggande råd eller motsvarande. Mångfalden av grupper kan tyda på en lokal förmåga att organisera arbetet utifrån de lokala förutsättningarna.

Samverkan förutsätter att det finns en funktion som håller ihop och driver på det lokala arbetet. Kommunpolisen har till uppgift att säkra kontinuitet i arbetet med samverkan med kommunerna och andra lokala aktörer utifrån behov. Funktionen huvuduppdrag är att driva och vara en motor i polisens brottsförebyggande och trygghetsskapande arbete.

Brås kartläggningar visar tydligt att det är avgörande för ett effektivt lokalt brottsförebyggande arbete att kommunen utser en motsvarande funktion i form av en brottsförebyggande samordnare som får ett tydligt mandat från kommunledningen och att denna funktion ges tillräckliga resurser för att kunna vara en pådrivande kraft i den kommunala organisationen.

Regeringen delar Brås uppfattning om vikten av att det finns en kommunal samordnare som kan hålla ihop arbetet lokalt. Vidare anser regeringen att de lokala brottsförebyggande råden eller motsvarande är en bra samverkansmodell för brottsförebyggande frågor på strategisk nivå som behöver finnas i någon form i alla kommuner. De lokala råden bör dock inte enbart vara ett forum för informationsutbyte. Rådet och dess ledamöter bör också ha mandat från respektive organisation för att kunna driva på och utveckla det brottsförebyggande arbetet på lokal nivå så att det leder fram till konkreta brottsförebyggande aktiviteter.

Sedan 2008 samverkar Polismyndigheten med kommuner genom s.k. samverkansöverenskommelser där lokala problembilder och behov av brottsförebyggande insatser identifieras. Det finns i dag överenskommelser i närmare 90 procent av landets kommuner. Samverkansöverenskommelser ger förutsättningar för struktur och systematik och beskriver de brottsproblem som parterna har valt att samverka om. Överenskommelserna bidrar därmed till att ge ett helhetsperspektiv och skapa samsyn kring problembild, vilka åtgärder som behöver vidtas och arbetsfördelning.

Brå har konstaterat att det finns en stor potential att utveckla överenskommelserna. Polismyndigheten och kommunerna behöver arbeta mer kunskapsbaserat och göra en ordentlig analys av orsakerna till brottsproblemen. Överenskommelserna skulle enligt Brå även kunna utvidgas till att omfatta områden man tidigare inte arbetat med, som återfall i brott, organiserad brottslighet och våldsbejakande extremism. Det finns också ett behov av bättre uppföljning av överenskommelserna. Det är avgörande att överenskommelserna leder fram till konkreta brottsförebyggande aktiviteter.

Polismyndigheten har också tillsammans med kommunerna tecknat s.k. medborgarlöften i nästan alla landets kommuner. Dessa bidrar till att öka den polisiära förankringen i lokalsamhället och utgår från medborgardialoger där lokalsamhället får en möjlighet att beskriva vilka problem som upplevs angelägna att åtgärda. Medborgardialoger bidrar också till att engagera och involvera civilsamhället i det brottsförebyggande arbetet.

Många av de brottsproblem och behov av insatser som identifieras i kartläggningar av lokal lägesbild och som framkommer i medborgardialoger ligger utanför Polismyndighetens uppdrag att utföra. Samverkan med andra aktörer är därför en nödvändighet för att nå framgång.

Samverkan mot organiserad brottslighet

Organiserad brottslighet utgör ett allvarligt hot mot det demokratiska samhället och är en stor utmaning för många aktörer. Brotten är allvarliga och innehåller ofta systemhotande inslag där ekonomisk vinning och makt är centrala drivkrafter.

Att myndigheter och andra aktörer samverkar är avgörande för att bekämpa organiserad brottslighet. En myndighetsgemensam satsning mot organiserad brottslighet har pågått sedan 2009 och inkluderar tolv myndigheter inom och utanför rättsväsendet. Samverkan har bedömts vara framgångsrik men det har identifierats ett behov av att utveckla satsningen till att i större utsträckning än tidigare innefatta myndighetssamverkan på lokal nivå. Den bör också koordineras bättre med annat brottsförebyggande arbete som i dag görs av bl.a. polis, kommun och andra aktörer på lokal nivå. Ett särskilt fokus ska riktas mot den speciella problematik som återfinns i särskilt utsatta områden.

Brå har vid studier av samverkan mellan kommuner och Polismyndigheten konstaterat att det lokala arbetet vanligtvis fokuserar på sociala åtgärder som syftar till att påverka ungas motivation att begå brott. Det handlar ofta om informationsinsatser, exempelvis kampanjer mot droger eller langning av alkohol. Åtgärder för att försvåra genomförandet av brott, dvs. situationellt brottsförebyggande arbete, är däremot relativt ovanliga, trots att det finns goda förutsättningar att nå framgång på relativt kort tid med sådana insatser. Utifrån de lokala behov som identifierats bör samverkande parter därför uppmanas att överväga en breddning av arbetet till att omfatta även situationella aspekter av brottsförebyggande arbete. Fler aktörer kan då behöva involveras, exempelvis andra förvaltningar inom kommunerna som inte alltid har kunskap om hur deras verksamhet skulle kunna förebygga brott, eller i vissa fall riskerar att bidra till att det är lättare att begå brott.

Brå har också konstaterat att det lokala brottsförebyggande arbetet skulle kunna förbättras ytterligare om det civila samhällets organisationer och näringslivet involverades i större utsträckning. En utvidgning av det lokala arbetet till att omfatta fler situationella åtgärder kan bidra till en sådan utveckling.

Andra betydelsefulla aktörer är universitet och högskolor, inte minst som delaktiga i brottsförebyggande råd och annan strukturerad lokal samverkan. Att involvera olika forskningsorgan i det löpande arbetet främjar en kunskapsbaserad utveckling. Det kan handla om att forskare aktivt bidrar med stöd i analys- och uppföljningsarbetet eller att utveckla effektiva metoder. Det är angeläget att kopplingen mellan forskning och praktik ökar.

Regeringen ska verka för

- att samarbetet mellan berörda myndigheter på det brottsförebyggande området fördjupas,
- att fler aktörer i samhället aktivt bidrar till ett effektivt brottsförebyggande arbete,
- att samverkan i de lokala brottsförebyggande råden eller motsvarande i högre utsträckning omfattar även situationellt brottsförebyggande arbete,
- att samverkansöverenskommelserna utvecklas och i högre utsträckning utgår från lokala behov, och
- att samverkan mot organiserad brottslighet utvecklas ytterligare.

4.2 Målsättningar för det brottsförebyggande arbetets inriktning

4.2.1 Minska motivationen att begå brott

Målsättningar

- Att skyndsamma och samordnade insatser riktas till barn och unga som bedöms vara i riskzonen för att hamna i kriminalitet.
- Att den som vill lämna ett liv i kriminalitet ges nödvändigt stöd.
- Att risken för att den som har begått brott återfaller i ny brottslighet efter avtjänat straff ska minska.
- Att det utvecklas effektiva förebyggande metoder för behandling av våldsutövare.

I detta avsnitt beskrivs exempel på åtgärder som på olika sätt syftar till att minska individens motivation, risk eller drivkraft att begå brott. Det handlar dels om tidiga förebyggande insatser för barn och unga som riskerar att hamna i kriminalitet, dels om insatser som syftar till att minska återfall i brott.

Tidiga insatser för barn och unga som riskerar att hamna i kriminalitet

Tidiga insatser mot ungas brottslighet lönar sig på många sätt. Om barn och unga som bryter mot sociala normer och regler får stöd så tidigt som möjligt minskar risken för allvarlig problematik eller kriminell karriär senare i livet. Barns villkor under de första levnadsåren spelar stor roll för hela livet. Föräldrastöd och förebyggande arbete inom mödra- och barnhälsovård, förskola och skola gör att riskfaktorer kan upptäckas tidigt. Även tillgången till fritidsverksamhet och något meningsfullt att sysselsätta sig med är betydelsefull. Åtgärder som syftar till att upptäcka risker för eller förekomst av t.ex. våld eller missbruk utgör också viktiga delar i ett brottsförebyggande arbete.

Under uppväxtåren formas de värderingar och beteenden som präglar livet, och under skoltiden förmedlas och förankras respekt för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande demokratiska värderingar som vårt samhälle vilar på. Under ungdomsåren är risken att begå och att utsättas för brott som störst. Det är därför nödvändigt att särskilt uppmärksamma skyddsfaktorer runt unga och identifiera riskgrupper och riskbeteenden. En grupp barn och unga som särskilt bör uppmärksammas är de med neuropsykiatriska funktionshinder som t.ex. ADHD. Det är särskilt viktigt att tidigt ge stöd och behandling till dessa då det har visat sig att målgruppen har en förhöjd risk att hamna i missbruk och kriminalitet. Barn med neuropsykiatriska funktionsnedsättningar löper också en mycket hög risk för att själva utsättas för brott.

Socialtjänstens insatser är viktiga

Socialtjänsten spelar en viktig roll vad gäller att identifiera och erbjuda skydd och stöd till barn och unga som är i behov av det. Inom ramen för den sociala barn- och ungdomsvården vidtas flera åtgärder för att barn

och unga får den hjälp och det stöd som de behöver. Socialtjänsten ansvarar t.ex. för att utreda behov och planera insatser för ungdomar som begått brott eller uppvisar ett normbrytande beteende. Socialtjänstens stöd och insatser erbjuds huvudsakligen med stöd av socialtjänstlagen (2001:453). I en situation där ett barn eller ungdom utsätter sin hälsa eller utveckling för en påtaglig risk att skadas genom brottslig verksamhet, kan socialtjänsten bereda vård utan samtycke enligt LVU. I många kommuner finns också fältassistenter som arbetar uppsökande bland ungdomar på gator och torg, i skolor, på fritidsgårdar och på internet. De kan spela en viktig roll genom att skapa en relation till ungdomar som andra myndighetsaktörer kan ha svårt att uppnå.

Föräldraskapsstöd

Stöd i föräldraskapet erbjuds i en lång rad verksamheter såsom förskola, socialtjänst, hälso- och sjukvårdens mödravård, barnhälsovård och barn- och ungdomspsykiatri. Föräldraskapsstödjande insatser i syfte att verka brottsförebyggande i programmets mening bedrivs framför allt inom ramen för socialtjänsten och barn- och ungdomspsykiatrin. Föräldraskapsstöd kan effektivt minska barns och ungdomars beteendeproblem och stärka föräldrar som har mer omfattande problem i sitt föräldraskap. Att erbjuda föräldraskapsstödjande insatser kan därmed vara brottsförebyggande. Flera program har utvärderats och visat positiva resultat. Det finns program som involverar hela familjen i behandlingen och bygger på att familjer i grupp eller enskilt får behandling i barn- respektive föräldragrupp. Den del av behandlingen som riktas till föräldrarna kan omfatta kunskap om effekter av våld och hur våld påverkar barn, att ta ansvar för våldet samt strategier för att hantera ilska, aktivt lyssnande och att utarbeta trygghetsplaner. För barnen kan det handla om att hjälpa barnet att förstå, uttrycka och hantera känslor, traumabearbetning, trygghetsplaner, att träna på sociala färdigheter och strategier för att hantera stress och minska ångest.

Det finns även familj- och samhällsbaserade behandlingsprogram som riktar sig till ungdomar i åldrarna 12–17 år med allvarliga beteendeproblem som exempelvis kriminalitet, missbruk, skolproblematik och aggressivitet och som riskerar att placeras utanför hemmet. Denna typ av behandling fokuserar på hela den miljö där ungdomarna befinner sig, deras hem och familjer, skolan och dess personal, närområdet och vänner.

Skolans roll som brottsförebyggare

Som nämnts har skolan en viktig roll att spela i det brottsförebyggande arbetet. Det finns t.ex. en koppling mellan grovt våld i skolan och mobbning där lindrigare våld, hot och andra former av kränkningar ökar risken för att allvarligare våld kan inträffa. Forskning visar också att risken är väsentligt högre att utsättas för grovt våld på skolor där det förekommer mycket mobbning. Mobbning kan leda till allvarliga konsekvenser på lång sikt, både för den som blir mobbad och den som mobbar. Brås rapport *Effekter av anti-mobbningsprogram* visar att 60 procent av de före detta mobbarna hade dömts för minst en kriminell handling vid 24 års ålder. De som drabbats av mobbning hade vid

motsvarande ålder sämre självkänsla och en mer depressiv livsinställning jämfört med elever som inte mobbats i skolan.

Skolverket har utvärderat metoder mot mobbning. Resultaten visar bl.a. att olika insatser har olika effekt för pojkar och flickor samt olika effekt beroende på om mobbningen är verbal eller fysisk. Den visar också att ingen enskild insats har dramatiskt positiva effekter. För att en skola ska lyckas förebygga och åtgärda mobbning krävs ett systematiskt arbete och en kombination av insatser. Som framgår i avsnitt 3.4 erbjuder Skolverket stöd för skolor och huvudmän i arbetet med att öka tryggheten i skolan samt i det förebyggande arbetet mot diskriminering och annan kränkande behandling i form av bl.a. mobbning och våld.

Det är relativt ovanligt att skolor arbetar med situationellt brottsförebyggande arbete. Studier som Brå har gjort visar dock att det finns potential för skolor, som ett komplement till det generella värdegrundsarbetet, att även inrikta arbetet mot situationer och platser i skolmiljön där brott riskerar att uppstå. En metod som Brå har utvärderat handlar om att identifiera platser där det kan finnas särskild risk för våld och skadegörelse. Det kan exempelvis vara vid utrymmen med elevskåp och ytor utanför klassrummen där många elever möts eller där vuxennärvaron är lägre. Genom att sätta in riktade insatser på dessa platser kan kränkningar och våld förebyggas. Det finns också exempel på skolor som genomför trygghetsvandringar för att på så sätt identifiera platser med ökad risk för brott. Andra områden som skolor och huvudmän kan arbeta med är skadegörelse och bränder där en kombination av åtgärder kan vidtas för att dels öka den sociala kontrollen, dels försvåra genomförande av brott med tekniska åtgärder.

Unga som begår brott ska ges nödvändigt stöd för att kunna vända riktning

Det är angeläget att samhället agerar med kraft när en ung person är på väg in i kriminalitet. Det finns olika sätt att stödja den unge där det viktigaste är att utgå från den unges behov i det enskilda fallet och att de aktörer som berörs samverkar runt individen.

Det finns olika lokala samverkansformer där bl.a. socialtjänst, polis och skola samverkar för att möjliggöra ett samlat stöd till unga som hamnat i eller riskerar att hamna i en kriminell livsstil. Lokalt organiseras och samordnas arbetet på olika sätt, benämns olika och har varierande målgrupper. En modell benämns sociala insatsgrupper och en annan SSP (socialtjänst, skola, polis). De gemensamma komponenter som utmärker den här typen av samverkan handlar om att socialtjänsten samordnar insatserna kring ungdomen och att ungdomen och/eller vårdnadshavarna samtycker till att de medverkande myndigheterna får lämna uppgifter om ungdomen till varandra. De konkreta insatserna anpassas till ungdomens behov. Utöver polis, skola och socialtjänst kan även andra aktörer delta vid behov i samverkan kring ungdomen, t.ex. fritidsverksamhet.

Enligt Socialstyrelsens delredovisning av sitt uppdrag att utvärdera arbetet med sociala insatsgrupper uppger ett femtiotal kommuner och stadsdelar att de arbetar med stöd till unga enligt denna modell. Socialstyrelsen ska slutredovisa en utvärdering senast den 30 september 2017.

Medling vid brott

Med medling menas i lagen (2002:445) om medling med anledning av brott att en gärningsman och en målsägande möts inför en medlare för att tala om brottet och följderna av detta. Målet ska vara att minska de negativa följderna av brottet genom att ge målsäganden möjlighet att bearbeta sina upplevelser och att gärningsmannen ska få ökad insikt om brottets konsekvenser. Vid medlingen finns det också möjlighet för brottsoffret att få framställa önskemål om gottgörelse. De brott som medling gäller ska vara anmälda till polisen. Dessutom ska gärningspersonen ha erkänt gärningen eller delaktighet i den. Medling är frivillig för båda parter. Medlingsverksamheten kan se olika ut i olika kommuner. Kommunerna ska sörja för att medling kan erbjudas när brottet har begåtts av någon som är under 21 år.

Medling är en åtgärd som kan ha positiv effekt för både brottsoffer och gärningspersoner. Det är därför viktigt att berörda aktörer tar ansvar för att medling kan komma till stånd när förutsättningar för detta finns.

Minska tillgången till alkohol eller droger

Det finns en tydlig koppling mellan kriminalitet och missbruk av alkohol, narkotika och dopning. När det gäller t.ex. våldsbrott finns det ofta en koppling till sådant missbruk. Det gäller både våld i nära relationer och våld mot barn, liksom s.k. krog- och läktarvåld. Våld som sker under alkoholpåverkan är dessutom ofta grövre än annat våld. Droger hänger också samman med en rad andra typer av brott som trafikbrott och stölder. För den organiserade brottsligheten kan t.ex. smuggling av narkotika eller alkohol vara en stor del av vinsterna. En stor andel av de personer som fortsätter att begå brott efter ungdomsåren har olika slag av beroenderelaterade problem. Unga kvinnor som begår narkotikabrott har en överrisk för fortsatt kriminalitet.

Polismyndigheten och Tullverket är de myndigheter som arbetar operativt med att bekämpa drogbrottsligheten genom spaning, utredning och lagföring. När det gäller förebyggande insatser är fler aktörer involverade.

Regeringen har beslutat om en samlad strategi för alkohol-, narkotika-, dopnings- och tobakspolitiken (ANDT-politiken) för perioden 2016–2020. Målen för strategiarbetet handlar bl.a. om att minska tillgången till narkotika, dopningsmedel, alkohol och tobak och att antalet barn och unga som börjar använda narkotika, dopningsmedel och tobak eller debuterar tidigt med alkohol successivt ska minska. Mål och insatser för att begränsa tillgängligheten till ANDT sammanfaller således många gånger med mål och insatser inom det brottsförebyggande arbetet. Det är därför viktigt att samverka på nationell, lokal och regional nivå för att det ska finnas goda förutsättningar för ett effektivt förebyggande arbete.

Ett konkret exempel på förebyggande arbete när det gäller alkohol är den så kallade Kronobergsmodellen som innebär att Polismyndigheten systematiskt arbetar för att minska tillgången på alkohol bland unga. En stor del av arbetet handlar om att dels ingripa mot ungdomar med alkohol, dels ingripa mot langare. Brå har utvärderat arbetet och funnit att det har god effekt när det gäller att minska den alkoholrelaterade våldsbrottsligheten bland unga.

Stöd till den som vill lämna kriminella grupperingar

En viktig del i det brottsförebyggande arbetet är att erbjuda personer som är kopplade till kriminella eller extremistiska grupperingar stöd och hjälp med att lämna grupperingen och sin kriminella livsstil. I stor utsträckning är behoven av stöd till dessa individer desamma som hos andra personer som vill lämna ett kriminellt liv. Det som utmärker denna grupp av personer är dock att de ofta har stora behov av att få stöd i att förändra sin identitet som gäng- eller gruppmedlem och insatser för att motverka den ensamhet som utträdet ur ett gäng eller grupp ofta medför. Dessa individer behöver stöd för att integreras i samhället genom t.ex. hjälp till skuldsanering, utbildning och arbete. De behöver också ofta skydd, eftersom många av dem har varit utsatta för hot eller våld i samband med avhoppet.

Det finns i dag stöd till avhoppare tillgängligt dels från offentlig verksamhet, som Polismyndigheten, socialtjänsten och Kriminalvården, dels från specifika avhopparverksamheter som drivs av organisationer i det civila samhället. Brås kartläggning om stöd till avhoppare från kriminella grupperingar från 2016 visar att stödet främst finns i storstadsregionerna, där också utbredningen av kriminella gäng är som störst. Under 2016 beslutade Polismyndigheten om en nationellt enhetlig modell för hur myndighetens avhopparverksamhet ska bedrivas i hela landet. Det har även utsetts en nationell samordningsfunktion inom Polismyndigheten. Regeringen har tillskjutit fem miljoner kronor per år till Polismyndigheten avsedda att fördelas till organisationer som bedriver avhopparverksamhet. Det är Polismyndigheten som ansvarar för att ta fram riktlinjer för stödet och att fördela detta till de organisationer som beviljas stöd.

När det gäller individer som vill lämna våldsbejakande extremistiska rörelser arbetar den nationella samordnaren för att värna demokratin mot våldsbejakande extremism för att bistå kommunerna i att utveckla insatser. Arbetet med dessa individer är dock inte tillräckligt utvecklat. Det finns ett fåtal organisationer som har utvecklat stöd till sådana individer och det är framför allt inriktat på dem som vill lämna högerextremistiska grupper. Dessa erfarenheter behöver tas tillvara och omsättas i nya insatser. Regeringen har gett uppdrag till Statens institutionsstyrelse (SiS) och Kriminalvården att utveckla sitt förebyggande arbete mot våldsbejakande extremism inom respektive myndighets verksamheter. Det finns utöver detta ett behov av att utveckla kommunernas arbete med de individer som återvänder till Sverige från konfliktområden och misstänks ha deltagit i terroristbrottslighet i utlandet. I detta arbete kan organisationer och trossamfund med kunskap i dessa frågor spela en viktig roll. Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällsfrågor (MUCF) har i uppdrag av regeringen att fördela statsbidrag till kommuner och organisationer för verksamheter som stöttar individer som vill lämna våldsbejakande extremistiska rörelser. MUCF har även i uppdrag att ta fram en vägledning för kommuners samverkan med det civila samhällets organisationer i det förebyggande arbetet mot våldsbejakande extremism.

Brå konstaterar i en kunskapsöversikt om insatser mot brott och otrygghet i socialt utsatta områden 2016 att polisens insatser kan bli mer effektiva om de kompletteras med andra insatser, främst av mer social karaktär. Det kan t.ex. gälla vid ingripanden mot grupper av unga kriminella eller mot missbrukare som säljer narkotika. Ett exempel på en metod som av internationella forskare har bedömts som lovande är ”Pulling levers”. Metoden är en kombination av polisiärt fokus på högaktiva gängkriminella och förstärkta sociala insatser för dessa individer. Det handlar om att välja ett visst brottsproblem, t.ex. gängmord eller öppna drogmarknader, och därefter sätta ihop en arbetsgrupp med representanter från rättsväsendet och kommunen. Arbetsgruppen får i uppdrag att kartlägga brottsligheten, identifiera nyckelpersoner bland brottslingarna, kartlägga deras beteendemönster och utifrån detta utforma insatser med varierade sanktioner som kan möta den framtagna problembilden. Flera aktörers resurser fokuseras mot en grupp för att förmå dem att upphöra med sitt beteende samtidigt som kontinuerlig information ges till gruppen om vad som sker och vilka åtgärder som sätts in. För rättsväsendets del handlar det om att tydliggöra vilka insatser som kan väntas mot hela gruppen om gruppens brottsliga aktiviteter fortsätter. På så sätt skapas ett inre tryck i gruppen att avhålla sig från det grova våldet eller annan brottslighet.

Minska risken för återfall i brott

Insatser för att förebygga återfall är en central del av det brottsförebyggande arbetet. Personer som upprepade gånger begår brott står för en relativt stor andel av den totala brottsligheten i samhället. Varje person som lyckas lämna det kriminella livet är därför en stor vinst för samhället. Ingen som har avtjänat straff inom Kriminalvården ska återfalla i brott och missbruk på grund av att tiden efter frigivningen eller övervakningens upphörande inte är tillräckligt väl planerad. Ett väl fungerande arbete med utslussning är därför en av de mest angelägna frågorna för regeringen när det kommer till arbetet med att förhindra återfall. Regeringen har gett Kriminalvården ett uppdrag om förstärkt arbete med utslussning som myndigheten ska redovisa 2018. Därutöver har en utredare fått i uppdrag att lämna förslag på en modell för samverkan kring återfallsförebyggande insatser med tydligt individfokus, s.k. inslussgrupper. Modellen ska omfatta samverkan kring arbete, utbildning, bostad, skulder, missbruk, psykisk ohälsa, kriminella attityder, nätverk och kontroll. Såväl offentliga som privata och ideella aktörer ska omfattas. Samverkan ska tydligt fokusera på individens behov och förutsättningar men också utgå från och beakta var och en av de inblandade aktörernas roller och kärnuppdrag. Goda exempel och erfarenheter ska tas tillvara. Samordning och synergier med andra pågående utvecklingsarbeten och initiativ ska eftersträvas.

Modellen ska innefatta konkreta förslag på hur samverkansarbetet kan bedrivas och på tänkbara gränssnitt mot andra strukturerade arbetsformer såsom sociala insatsgrupper, lokala brottsförebyggande råd, arbetet mot våldsbejakande extremism och avhoppbarverksamhet.

Behovet av riktlinjer, kunskapsstöd m.m. ska identifieras och förslag till hur behoven kan tillgodoses ska lämnas. Utgångspunkten är att modellen ska vara möjlig att pröva i form av pilotverksamhet med början under 2017.

Särskilt stöd till ungdomar som har begått brott

Ungdomar mellan 15 och 18 år som har begått brott kan dömas till sluten ungdomsvård i stället för fängelse. Påföljden verkställs vid SiS ungdomshem. Alla ungdomar som avtjänar sluten ungdomsvård genomgår en risk- och behovsbedömning och utifrån den upprättas en individuell verkställighetsplan inom områden som bl.a. skola, familj, psykisk hälsa och utslussning.

Den behandlingsprincip som präglar sluten ungdomsvård inom SiS är att insatser för att förhindra återfall i kriminalitet ska riktas mot faktorer som bidrar till att upprätthålla ungdomarnas antisociala beteende, s.k. kriminogena behov, såsom att öka ungdomens självkontroll och problemlösande färdigheter, minska prokriminella attityder samt stärka anknytning till skola, prosociala vänner, förebilder och aktiviteter.

Strävan under tiden på SiS är att göra tillvaron för ungdomarna så öppen som möjligt. Utslussningsarbetet ska därför vara en central del i det återfallsförebyggande arbetet och samverkan med socialtjänsten och andra aktörer är avgörande i detta arbete. Det är angeläget att ungdomarna har en planering av utslussning i verkställighetsplanen och att samverkan med socialtjänsten och andra aktörer förbättras.

Effektiva förebyggande åtgärder för behandling av våldsutövare

Inom socialtjänsten och i andra verksamheter arbetar man med olika insatser för våldsutövare. Insatser som riktar sig till våldsutövande män är en viktig del i arbetet för att bekämpa och förebygga mäns våld mot kvinnor. Många gånger kan våld i t.ex. en nära relation pågå under lång tid och vara systematiskt. Socialtjänsten har ett ansvar för att se till att hela familjen får den hjälp och det stöd som respektive person behöver. Även hälso- och sjukvården, t.ex. psykiatrin, är en central aktör i detta arbete. Det är exempelvis angeläget att det utvecklas kunskapsbaserade och mer enhetliga metoder och arbetssätt som kan användas vid insatser för våldsutövare. De metoder som utvecklas ska beakta kvinnors och barns trygghet och säkerhet. Stöd- och hjälpinsatser i syfte att förebygga brott riktade till föräldrar som utsatt sina barn för brott eller som är i riskzonen att utsätta dem för brott behöver också utvecklas och förstärkas.

- att föräldrar och andra vuxna som är betydelsefulla för barn och unga i riskzon för att hamna i kriminalitet involveras och får stöd och hjälp inom ramen för de identifierade brottsförebyggande aktörernas arbete,
- att skolor och huvudmän inom skolväsendet utvecklar sitt förebyggande arbete mot mobbning, diskriminering och annan kränkande behandling och med att skapa trygga skolmiljöer,
- att sociala insatsgrupper eller motsvarande individuellt riktad samverkan utvecklas till stöd för unga som har begått brott,
- att arbetet med att minska tillgången till alkohol och droger ges fortsatt hög prioritet,
- att insatserna för att individer ska lämna kriminella eller extremistiska grupperingar utvecklas,
- att det utvecklas fler insatser mot våldsutövare på nationell och lokal nivå, och
- att insatserna för att motverka återfall i brott utvecklas och förstärks.

4.2.2 Ökad formell och informell kontroll

Målsättningar

- Att utveckla rättsväsendets arbete för att öka upptäcktsrisken.
- Att myndigheter utanför rättsväsendet i högre grad bidrar till att stärka samhällets kontrollfunktioner.
- Att näringslivets bidrag till ökad upptäcktsrisk utvecklas.
- Att fler enskilda ges möjlighet att bidra i det brottsförebyggande arbetet.

Risken för att bli upptäckt kan ha mer avskräckande effekt än den eventuella påföljden. En viktig förebyggande åtgärd är därför att öka kontrollen vid det möjliga brottstillfället. Avgörande är då att kontrollen sker öppet, dvs. att en potentiell gärningsperson är medveten om upptäcktsrisken, annars riskerar den avhållande effekten att gå förlorad. Kontrollen kan vara av informell karaktär, t.ex. föräldrar och lärare eller människor i grannskapet. Den kan också vara av formell karaktär i form av Polismyndigheten, ordningsvakter eller andra som har till uppgift att ingripa i samband med olika former av olämpligt eller brottsligt beteende.

Mot bakgrund av upptäcktsriskens betydelse för att förhindra brott finns det goda skäl att utveckla och stödja sådana funktioner i samhället som kan bidra till en ökad formell och informell kontroll. Det kan även handla om att utveckla olika tekniska verktyg som kan bidra till ett mer effektivt arbete. Nedan ges ett antal exempel på detta.

Offentliga aktörers arbete för att öka upptäcktsrisken

Offentliga aktörer kan på många sätt bidra till att kontrollen och upptäcktsrisken ökar och därmed minska risken för att brott begås. Polisens arbete utgör en central del av detta men även andra

Skr. 2016/17:126 myndigheter, kommuner m.fl. kan bedriva verksamhet som syftar till att försvåra genomförande av brott genom olika slags kontroller, tillsyn eller övervakning.

Fler poliser där de behövs bäst

En av de viktigaste utgångspunkterna i polisens ombildning är att stärka den lokala närvaron och tillgängligheten. Det ska finnas mer resurser i de områden som har störst behov och de särskilt utsatta områdena ska särskilt prioriteras. Polismyndigheten har som målsättning att bli mer tillgänglig i lokalsamhället och svara upp mot behoven av polisen närvaro i särskilt utsatta områden. Ombildningen har dessutom underlättat resursförflyttningar, vilket medför en ökad flexibilitet i Polismyndighetens verksamhet.

Förstärkt skydd av välfärdssystemen

När reformer inom välfärdssektorn genomförts har det visat sig att det saknats tillräckliga kontroll- och tillsynsmekanismer för att stävja missbruk av systemen. En i allt högre grad organiserad och systematisk kriminalitet kan kopplas till oseriösa företag där företaget används som ett brottsverktyg för att oriktigt tillskansa sig medel från det allmänna. Flera myndigheter såsom Ekobrottsmyndigheten och Kronofogdemyndigheten har t.ex. rapporterat om upplägg som innefattar kriminella åtgärder för att komma åt assistansersättning, lönegaranti vid konkurs eller anställningsstöd i olika former. Andra brottsupplägg som iakttagits är t.ex. missbruk av falska identiteter och försäljning av skenanställningar. Gemensamt för den brottslighet som har påträffats är att den riskerar att få stora konsekvenser för statens förmåga att upprätthålla och utveckla välfärden. Det är därför angeläget att identifiera risker i välfärdssystemen och andra närliggande skattefinansierade eller skattesubventionerade system, för att därigenom kunna säkerställa en korrekt användning av offentliga medel samt effektivt förebygga och beivra brottslighet av detta slag.

Administrativa åtgärder mot brott

Vid sidan av straffrättsliga åtgärder kan olika typer av administrativa åtgärder användas för att motverka brott. Här finns de centrala aktörerna företrädesvis utanför rättsväsendet, t.ex. kommuner, länsstyrelser och andra myndigheter. Erfarenheten visar att det inom ramen för hantering av administrativa ärenden också är möjligt att åstadkomma brottsförebyggande effekter, exempelvis när det gäller tillsynsåtgärder inom områden som brand, miljö och hälsa till olika tillståndsprövningar inom en rad branscher. Det finns därför en outnyttjad potential i de administrativa åtgärderna. I synnerhet på lokal nivå hos kommunerna finns en rad verktyg inom den ordinarie tillsyns- och tillståndsverksamheten som även kan användas för att förebygga brott. Lokal samverkan mellan brottsbekämpande myndigheter och övriga myndigheter och lokala förvaltningar är därför viktig för att bättre ta vara på denna potential. Gemensamma problembilder utgör en viktig grund för inriktningen av myndigheternas och de lokala förvaltningarnas insatser.

Sverige deltar genom Polismyndigheten i EU:s nätverk av kontaktpunkter för dessa frågor. Syftet med nätverket är bl.a. att förhindra att personer som är inblandade i brottslig verksamhet utnyttjar den rättsliga, administrativa infrastrukturen i kriminella syften för att få t.ex. tillstånd eller bidrag.

Kameraövervakning och andra tekniska åtgärder för ökad upptäcktsrisk

På särskilt brottsutsatta platser och för vissa brottstyper kan kameraövervakning fungera som ett komplement till andra brottsförebyggande åtgärder. Forskningsksammanställningar som Brå genomfört visar att kameraövervakning är mer effektivt mot egendomsbrott än mot våldsbrott. Tekniken kan också underlätta avslöjandet av pågående brott och vara av betydelse i efterföljande utredningar. Kameraövervakning kan också utgöra en del av skyddet av andra typer av platser med en förhöjd hotbild, t.ex. asylboenden, medieredaktioner och lokaler som används av religiösa samfund.

Det är angeläget att kameraövervakningslagen inte ställer upp för höga krav för Polismyndighetens eller andra relevanta aktörers möjligheter att använda kameror som hjälpmedel på sådana platser. Regeringen gav därför i november 2015 en särskild utredare i uppdrag att utreda vissa frågor om kameraövervakning. Syftet är att säkerställa att kameraövervakning kan användas där det behövs för att bekämpa brott och samtidigt garantera ett starkt skydd för den personliga integriteten.

Kameraövervakning är inte alltid en lämplig åtgärd, t.ex. av integritetsskäl. Det bör därför inte vara den första tekniska åtgärd som övervägs. Ökad upptäcktsrisk kan i vissa fall skapas med andra tekniska system som t.ex. känner av värme eller rörelse. I vissa fall kan en så enkel åtgärd som förbättrad utomhusbelysning på en brottsutsatt plats ha effekt. Det är därför viktigt att den aktör som står inför ett brottsproblem gör en bred analys av de tekniska möjligheter som finns, utöver kameraövervakning, för att öka upptäcktsrisken.

Exempel på näringslivets bidrag till ökad kontroll och upptäcktsrisk

Säkerhetsbranschens roll

Säkerhetsbranschen är en stor aktör i det brottsförebyggande arbetet. Ordningsvakter och väktare i offentliga miljöer utgör en växande verksamhet, inte bara i köpcentrum och liknande utan även för patrullering utomhus i citykärnor eller i krogtäta kvarter. Uppdragsgivare är i dessa fall ofta kommuner. Huvudansvaret för att upprätthålla ordningen ligger dock fortfarande på polisen. Ordningsvakter och väktare har emellertid också viktiga uppgifter när det gäller säkerheten i samhället. Ordningsvakter förordnas, till skillnad mot väktare, av Polismyndigheten för att medverka till att upprätthålla allmän ordning vid bl.a. allmänna sammankomster, offentliga tillställningar, lokaler eller platser för idrott. Ordningsvakter har vissa polisiära befogenheter, bl.a. att omhänderta personer som är berusade eller uppträder störande på allmän plats. Som utgångspunkt gäller att ordningsvakter bara bör

förordnas om uppgiften kräver de särskilda befogenheter som en ordningsvakt normalt har. Samtidigt bör uppgiften inte vara så kvalificerad att den kräver polisutbildning. En väktare, som är en person anställd i ett bevakningsföretag, saknar däremot befogenheter att använda våld utöver det som tillkommer var och en.

En ordningsvakt lyder under Polismyndigheten, vilket bl.a. innebär att han eller hon är skyldig att lyda en polismans order och rapportera om han eller hon får kännedom om ett brott som hör under allmänt åtal. För väktare är det länsstyrelsen som beviljar auktorisation att bedriva bevakningsverksamhet och godkänner all personal innan de får arbeta i bevakningsföretag.

Både ordningsvakter och väktare utför alltså uppgifter som är polisiära till sin karaktär. Även om ordningsvakter och väktare inte kan ersätta polisen, kan deras arbete bidra till att upptäcktsrisken för brott ökar och kan således på ett värdefullt sätt komplettera det brottsförebyggande arbetet.

Säkerhetsbranschen består inte bara av personal med övervakningsfunktioner. Många aktörer arbetar också med tekniska åtgärder som lås, larm och andra tekniska installationer som kan bidra till såväl ökad upptäcktsrisk som begränsad tillgänglighet till lämpliga brottsobjekt. En god samverkan mellan säkerhetsbranschen och de offentliga aktörer som arbetar med brottsförebyggande frågor är därför av stor betydelse.

Handelns säkerhetsarbete

Brottslighet riktad mot detaljhandeln är ett omfattande problem. Många handlare bedriver därför ett aktivt arbete för att förebygga brott. På flera ställen finns upparbetad samverkan med Polismyndigheten och andra aktörer. Branschorganisationen Svensk Handel arbetar också för att motverka bl.a. stölder, snatterier och bedrägerier. Svensk Handel arbetar även för att motverka butiksrån. Det sker bl.a. via Handelns Arbetsmiljökommitté (HAK), som genom programmet ”Skydd mot rån i handeln” säkerhetscertifierar butiker. Svensk Handel ger också löpande ut en förteckning över företag som använder blufffakturer eller andra oseriösa försäljningsmetoder och förser polis, åklagare och Skatteverket med underlag i kampen mot bluffbolagen.

Byggbranschen

Svartarbete och annan oseriös verksamhet i byggbranschen snedvrider konkurrensen och äventyrar kvalitet och säkerhet. Samarbetsorganisationen *Byggbranschen i samverkan (BBIS)*, som består av byggarbetsgivarna och byggfacken, har tagit initiativ till att motverka svartarbete och annan oseriös verksamhet inom byggsektorn. Syftet är att aktörer som inte följer regelverket ska få svårt att agera inom sektorn. För att försvåra för oseriösa aktörer har Byggbranschen i samverkan lagt fast ett åtgärdsprogram – *Krafttag mot svartarbete*. I åtgärdsprogrammet ingår bl.a. legitimationsplikt och närvaroredovisning på byggarbetsplatserna, att låta Skatteverket göra oanmälda arbetsplatsbesök och att opinionsbilda brett mot svartarbete. Detta är ytterligare ett

exempel på när näringslivet tar ett eget ansvar för en brottsutsatt sektor och vidtar frivilliga åtgärder som kan bidra till att förebygga brott. Skr. 2016/17:126

Enskildas bidrag till brottsförebyggande arbete

Även enskilda kan vidta många åtgärder för att bidra till ett effektivt brottsförebyggande arbete. Ett av de viktigaste bidragen handlar om den sociala och informella kontroll som utövas i familjer, i skolan, på arbetsplatser och i offentliga miljöer. Att ha andra människor nära sig, med liknande värderingar och med förmåga att se normbrytande beteende, är av stor betydelse för att motverka brottsliga handlingar. Det finns också möjligheter för enskilda att engagera sig i specifika trygghetsskapande insatser som exemplifieras nedan. Sådan verksamhet bör initieras eller stöttas av Polismyndigheten eller kommunen för att motverka risken för att det enskilda engagemanget leder till att organisationer bildas som tar på sig en polisiär roll i lokalsamhället.

Polismyndighetens volontärer

Polismyndighetens volontärer är enskilda som på sin fritid bidrar till Polismyndighetens brottsförebyggande och trygghetsskapande arbete genom att medverka vid stora evenemang, sprida information och delta i nattvandringar och andra trygghetsskapande insatser. På samma sätt som andra frivilliga krafter, t.ex. nattvandringsorganisationer, gör volontärerna en viktig brottsförebyggande insats.

Grannsamverkan

Grannsamverkan innebär att boende i ett bostadsområde samverkar för att motverka brott genom att hålla uppsikt över varandras bostäder och i närområdet. Arbetet sker i samverkan med Polismyndigheten som bistår med kunskap och information. Fler parter kan också vara involverade som exempelvis kommunen eller fastighetsägare.

Eftersom grannsamverkan bygger på att grannar lär känna varandra och hjälper varandra rent praktiskt, ökar ofta tryggheten för de boende i området. Detta gäller inte minst för boende i flerfamiljshus, bl.a. för att metoden motverkar anonymiteten, men även för att de boende genom grannsamverkan ges möjlighet att själva påverka sin säkerhet i området.

Brå har gjort studier som visat att grannsamverkan kan minska brottsligheten i ett bostadsområde, t.ex. inbrott, bilbrott, skadegörelse och även vissa brott mot person. Även internationella studier pekar på goda resultat. Grannsamverkan kan också leda till en starkare gemenskap mellan grannarna. Den sociala kontrollen i grannsamverkansområden förstärks och en möjlig gärningsperson löper större risk att bli upptäckt.

Grannsamverkanskonceptet drivs på nationell nivå av organisationen Samverkan mot brott. Bakom Samverkan mot brott står Polismyndigheten, Brå, SKL, försäkringsbolagen samt flera intresseföreningar. Huvudman för grannsamverkan är Stöldskyddsföreningen.

Människor som bor och verkar i lokalsamhället har ofta god kännedom om t.ex. platser och utrymmen som upplevs som otrygga eller riskerar att bli brottsplatser, samt vilka konkreta fysiska omständigheter som bidrar till problemen. Grundtanken med trygghetsvandringar är att ta tillvara dessa erfarenheter och göra systematiska inventeringar av ett område ur trygghetsynpunkt. Vid en trygghetsvandring deltar vanligen boende i området, men också företrädare för lokala föreningar, bostadsföretag, politiker och Polismyndigheten. Trygghetsvandringar kan utöver att förebygga brott också vara en möjlighet att fördjupa det demokratiska samtalet mellan enskilda och offentliga representanter.

Nattvandrare

Ytterligare ett exempel på enskildas engagemang är s.k. nattvandring. Det innebär att vuxna nattvandrare kvällar och nätter på fredagar och lördagar, vid olika former av festivalarrangemang och vid högriskhelger i miljöer där ungdomar vistas. Nattvandring bedrivs oftast helt ideellt men kan bedrivas i många olika former och med olika grad av organisering. Det finns t.ex. organisationsformer där nattvandringen bedrivs av ungdomar själva och andra där fokus ligger runt tryggheten i anslutning till krogar och nöjesliv. Nattvandring kan utgöra ett värdefullt komplement till offentliga aktörers trygghetsskapande och brottsförebyggande arbete, särskilt om det sker i samverkan med dessa.

Regeringen ska verka för

- att den polisiära närvaron ökar där den behövs bäst,
- att kameraövervakning eller andra tekniska åtgärder används när det är ändamålsenligt och motiverat för att förebygga och bekämpa brott samtidigt som ett starkt skydd för den personliga integriteten garanteras,
- att samhällets kontrollfunktioner, inklusive samordningen mellan dessa, utvecklas för att motverka brottslighet riktad mot välfärdssystemen,
- att väktare och ordningsvakter används på ett ändamålsenligt sätt för att öka upptäcktsrisken, och
- att administrativa åtgärder i större utsträckning används som ett verktyg mot organiserad brottslighet.

4.2.3 Begränsa tillgängligheten till lämpliga brottsobjekt

Skr. 2016/17:126

Målsättningar

- Att medvetenheten ökar hos de aktörer som på olika sätt tillverkar, säljer, innehar eller på annat sätt är ansvariga för stöldbegärliga objekt om hur de kan bidra till att minska risken för brott.
- Att fler åtgärder vidtas för att motverka efterfrågan på stulna varor.
- Att den som ansvarar för en verksamhet, tjänst eller plats där brott riskerar att begås blir medveten om vikten av förebyggande åtgärder.
- Att brottsförebyggande aspekter beaktas i fysisk planering liksom vid ny- eller ombyggnation av bostäder och offentlig miljö.

I detta avsnitt behandlas åtgärder som kan bidra till att förhindra eller försvåra att brott begås genom att t.ex. skydda eller göra brottsojektet mindre attraktivt. Det kan också handla om att förändra platsen så att det blir mindre attraktivt att begå brott där. Det finns en risk att vissa typer av brott uppstår på någon annan plats, men effekten blir trots detta ofta en generell minskning av brottsligheten. Det beror på att många brott begås spontant för att tillfället ges, t.ex. när det gäller ungdomar som begår sitt första brott. Även mer brottsbelastade personer är inte alltid tillräckligt motiverade för att byta objekt eller plats för att kunna begå ett brott. Att försvåra genomförandet av en viss brottstyp kan alltså bidra till att reducera brottsligheten generellt och på längre sikt.

Dessa situationella åtgärder träffar inte enbart fysiska objekt. Det kan även handla om att skydda ett potentiellt brottsoffer eller att vidta åtgärder för att exempelvis minska risken för bedrägerier. Även åtgärder för att minska provokationer som kan leda till brott, t.ex. i krogköer och trängsel, omfattas.

Sist i avsnittet finns en beskrivning av olika bebyggelserelaterade åtgärder. Flera av dessa exempel kan i lika stor utsträckning kopplas till föregående avsnitt om ökad formell och informell kontroll eftersom brottsförebyggande och trygghetsskapande åtgärder i bebyggelsemiljön till lika stora delar handlar om fysiska skyddsåtgärder som att öka den formella och informella kontrollen.

Aktörer som hanterar stöldbegärliga objekt kan bidra till att minska risken för brott

I vårt moderna samhälle är stora mängder varor ständigt i omlopp. Så fort en vara efterfrågas på marknaden uppstår en risk att den också blir ett efterfrågat objekt att stjäla. Den som tillverkar, säljer eller på annat sätt hanterar dessa varor har på olika sätt möjlighet att vidta skyddsåtgärder för att förhindra att brott uppstår. Den som bedriver en vinstdrivande verksamhet som innefattar stöldbegärliga objekt kan många gånger anpassa sin verksamhet eller vidta åtgärder som bidrar till att minska brottslighet. I viss mån regleras detta på marknadsmässiga villkor via försäkringar. Riskfylld verksamhet medför högre försäkringspremier. För de mest stöldbegärliga varorna täcker dock inte alltid försäkringar de

uppkomna skadorna. Här bedömer regeringen att flera privata aktörer har stora möjligheter att bidra till det brottsförebyggande arbetet.

När det gäller exempelvis rån i butik visar internationella studier på goda resultat när näringsidkarna har vidtagit olika relativt enkla förebyggande åtgärder. Det kan t.ex. handla om maxbelopp i kassan och tydliga dekaler som informerar om detta, förbättrad insyn i butiken, förbättrad belysning, eliminering av flyktvägar och säkerhetsutbildning för personal.

Andra branscher som har potential att utveckla det förebyggande arbetet är t.ex. transportbranschen där godsstöld är ett stort problem. Här är de stöldbegärliga varorna i ständig rörelse varför särskilt anpassade åtgärder krävs.

Åtgärder för att motverka efterfrågan på stulna varor

För att ett stöldbrott ska vara intressant att genomföra krävs normalt att det stulna godset går att sälja. Olika typer av märkning av stöldbegärliga varor har funnit länge, men på senare tid har tekniken utvecklats genom att gods nu kan förses med en osynlig märkning innehållande unika koder som läses av med särskild apparatur. Detta kan bidra till att vidareförsäljning försvåras.

Utöver tekniska hjälpmedel som signalerar att en vara är stulen kan även andra åtgärder riktade mot dem som medvetet eller omedvetet köper stulna varor vara av betydelse. Det är angeläget att privatpersoner blir uppmärksammade och mer medvetna om tecken på att en vara, exempelvis i en annons, är stulen. Här finns goda möjligheter för de företag som driver webbplatser för begagnade varor att vidta åtgärder. Även på lokal nivå finns motsvarande möjligheter att rikta åtgärder mot efterfrågan i de fall en analys av den lokala problembilden visar att stulet gods omsätts i närområdet.

Av betydelse för att försvåra försäljningen av stulet gods är också regleringen av handeln med begagnade varor. Lagen (1999:271) om handel med begagnade varor föreskriver bl.a. att den som driver yrkesmässig handel med varor som omfattas av regleringen ska anmäla detta hos Polismyndigheten och på begäran lämna upplysningar till Polismyndigheten om vilka varor som har förvärvats eller tagits emot. Syftet med regelverket är att försvåra avsättningen av stulna varor och underlätta Polismyndighetens efterspaning av sådana varor. Den möjlighet till kontroll som lagen ger är ett viktigt verktyg i Polismyndighetens arbete med att utreda och förebygga häleri- och tillgreppsbrott.

Förebyggande åtgärder inom verksamheter med hög risk för brottslighet

Nöjesarrangörer

Festivaler, konserter och nöjesrestauranger är exempel på verksamheter med högre risk för brottslighet. Under senare år har även brott i samband med idrottsevenemang uppmärksammats allt mer. Många människor befinner sig samtidigt på en liten yta, inte sällan med alkohol i kroppen

och upptäcktsrisken är låg i den trängsel som ofta råder. Brotten kan röra alltifrån fickstölder till sexuella trakasserier och grovt våld.

Det är viktigt att arrangörer uppmärksammar de risker som uppstår vid dessa evenemang. För att anordna en allmän sammankomst eller offentlig tillställning (t.ex. konserter eller festivaler) krävs enligt ordningslagen (1993:1617) vanligtvis tillstånd från Polismyndigheten. Det är arrangören som är ansvarig för att det råder god ordning vid dessa evenemang. För att upprätthålla ordning och säkerhet kan Polismyndigheten inför en offentlig tillställning eller allmän sammankomst besluta om de villkor som behövs. Även om polisen kan bidra med visst stöd i form av t.ex. polisbevakning ligger således det huvudsakliga ansvaret för att inventera risker och vidta nödvändiga åtgärder för att upprätthålla ordning och säkerhet på arrangören.

Företag som brottsverktyg

Att kriminella i allmänhet och organiserad brottslighet i synnerhet använder företag, oftast aktiebolag, som brottsverktyg har konstaterats flera gånger på senare år, bl.a. av Brå, Ekobrottsmyndigheten och Polismyndigheten. Företag öppnar upp nya brottsarenor, erbjuder en legitim fasad att dölja verksamheten bakom samt möjlighet att tvätta brottsvinster. Med ett företag kan kriminella personer begå brott mot staten, andra företag och enskilda. Ett företag kan utnyttjas för att begära återbetalning av moms och ersättning från den statliga lönegarantin. Med ett företag som fasad kan kriminella personer delta i offentlig upphandling av varor och tjänster. Kreditvärdiga företag kan även utnyttjas för att beställa varor för höga belopp på faktura utan avsikt att betala. Företag är så pass attraktiva som brottsverktyg att de i viss omfattning kapas eller infiltreras. I andra fall köps företag, eller startas av de kriminella via bulvaner eller s.k. målvakter.

Ekobrottsmyndigheten och Skatteverket har under längre tid arbetat mot användandet av företag som brottsverktyg tillsammans med branschorganisationer och arbetstagarorganisationer, exempelvis genom Stora branschgruppen och Byggbranschen i samverkan. En nära samverkan med branschorganisationerna är ofta en framgångsfaktor för att få acceptans och genomslag för regelförändringar eller andra typer av brottsförebyggande åtgärder.

Brottsförebyggande aspekter i fysisk planering och bostadsbyggande

Den fysiska utformningen av samhället är en viktig del i den situationella brottspreventionen. Det kan handla om alltifrån hur bostadsområden, parker och torg planeras och utformas till byggnadstekniska detaljer som lås, entréers utformning och belysning. Säkerhets- och trygghetsfrågorna måste därför vara en naturlig del i byggprocessen.

Kommunerna har planmonopol och därmed ansvar för planering, utformning och utveckling av den fysiska miljön. Planarbetet ska bidra till en från social synpunkt god livsmiljö. I detta ingår aspekter som trygghet och hälsa. Relaterat till detta är jämställdhetsperspektivet centralt i kommunernas arbete, inte minst för att kvinnor i högre utsträckning upplever otrygghet i sitt bostadsområde.

Fastighetsägare arbetar ofta aktivt med såväl brottsförebyggande insatser som generella trygghetsfrågor. Det kan handla om att stötta grannsamverkan i flerbostadshus, trygghetsvandringar, nattvandrare och utformning av parker och gångstråk. Fastighetsföretagen har också under många år arbetat med fysiska åtgärder för att öka de boendes trygghet genom bl.a. säkerhetsdörrar, inbrottssäkra förråd och elektroniska låssystem. På senare år har många fastighetsägare fokuserat sina ansträngningar på att förbättra den sociala miljön i bostadsområdena i stället för att enbart koncentrera sig på tekniska åtgärder. Att underlätta kontakt mellan de boende är en väg som många företag väljer liksom att satsa på verksamheter som riktas mot barn och ungdomar. I detta arbete krävs oftast ett samarbete med andra lokala aktörer.

”Business Improvement Districts”,

Business Improvement Districts (BID) är en internationell term som ännu saknar ett svenskt namn och som innebär att fastighetsägare tillsammans med boende och offentliga aktörer lyfter ett område genom bl.a. investeringar i den offentliga miljön, fastigheter och i trygghetsskapande åtgärder. BID-inspirerad samverkan har successivt växt fram på några håll i Sverige i lokala varianter, som av naturliga skäl skiljer sig en del från internationella motsvarigheter i t.ex. USA, inte minst för att det offentliga åtagandet i Sverige är avsevärt mer långtgående.

Med denna samverkansmodell skapas en sammanhållning även i större städer och bidrar inte bara till ökad trygghet utan också till attraktionskraft för företag och en ökad livskvalitet i stort.

BoTryggt 2030

Enligt prognoser från Boverket finns det behov av över 700 000 bostäder fram till 2025. Det är viktigt att brottsförebyggande aspekter i högre grad beaktas i fysisk planering och bostadsbyggande och blir en naturlig del i byggprocessen. Stiftelsen Tryggare Sverige har sedan 2016 tagit över ansvaret för förvaltning och utveckling av konceptet BoTryggt från Polismyndigheten. Konceptet handlar om att utifrån aktuell forskning och beprövad erfarenhet sprida kunskap om hur olika aktörer kan förebygga brott och öka tryggheten i bostäder och bostadsområden genom det fysiska rummets utformning. Målet är att under 2017 presentera visionsarbetet BoTryggt 2030 med en ny uppdaterad standard inom området.

”Broken Windows”

Teorin om ”Broken Windows” går ut på att mindre allvarlig brottslighet som klotter och skadegörelse kan leda till allvarligare kriminalitet och otrygghet i ett område om det inte åtgärdas snabbt. Ett krossat fönster leder till fler krossade fönster, på samma sätt som en redan nerklottrad vägg drar till sig mer klotter. Omvänt innebär detta att en plats som är hel och ren bidrar till att minska brottsligheten. Åtgärderna bidrar också till att visa att området har social sammanhållning och stabilitet och att

stärka känslan av att området är omhändertaget, med invånare som bryr sig om varandra. Skr. 2016/17:126

Insatser med detta som utgångspunkt bör vara en del av det lokala brottsförebyggande arbetet. Här spelar kommunen en viktig roll, inte minst i egenskap av fastighetsägare och ansvarig för många offentliga platser. Även för landstingen, i egenskap av huvudman för kollektivtrafiken där mycket skadegörelse och klotter förekommer, kan denna strategi ha betydelse.

Minska risken för upprepad utsatthet

Den som har drabbats av brott löper en högre risk att drabbas av brott på nytt, jämfört med dem som aldrig varit utsatta för brott tidigare. Det kan handla om alltifrån bostadsinbrott till mobbning och våld i nära relation. Risker att drabbas av brott på nytt är störst den första tiden efter det första brottet. En viktig brottsförebyggande åtgärd kan därför vara att rikta skyndsamma åtgärder mot den grupp som tidigare har varit utsatt. På så vis kan åtgärder och resurser begränsas till en mindre grupp personer som löper stor risk att utsättas i framtiden. Brottsofferstödande insatser som handlar om att bygga upp självförtroende att bemöta en förövare kan vara avgörande för att undvika upprepad utsatthet, t.ex. när det handlar om våld i nära relationer. Sådana insatser ska självklart kombineras med insatser riktade till förövaren.

Regeringen ska verka för

- att kunskap om situationellt brottsförebyggande arbete sprids till fler aktörer,
- att medvetenheten ökar bland privata aktörer inom brottsdrabbade branscher om hur de kan bidra till att förebygga brott inom sina verksamheter,
- att vidareförsäljning av stulet gods försvåras,
- att brottsförebyggande aspekter i högre grad beaktas i fysisk planering och bostadsbyggande, och
- att stötta samverkan mellan privata och offentliga aktörer som vill samverka kring lokala trygghetsfrågor.

5 Genomförande och uppföljning

Förstärkt stöd och samordning på nationell och regional nivå

Från och med 2017 finns en ny stöd- och samordningsstruktur för det brottsförebyggande arbetet på nationell och regional nivå. Regeringen har förstärkt Brås ansvar för nationellt stöd och samordning och gett länsstyrelserna i uppgift att ansvara för samordning och stöd på regional nivå. Detta är en långsiktig satsning och syftar till att skapa en hållbar struktur för samhällets utveckling av ett mer kunskapsbaserat brottsförebyggande arbete. Inom ramen för detta arbete ska Brå inrätta en nationell nätverksstruktur med berörda myndigheter. Länsstyrelserna ska bidra till att samarbete och erfarenhetsutbyte mellan berörda aktörer utvecklas och stödja kompetensutveckling och kommunöverskridande brottsförebyggande åtgärder. Både Brå och länsstyrelserna kan också på olika sätt stödja en systematisk uppföljning på lokal nivå.

Brå ska årligen lämna en rapport till regeringen om hur det brottsförebyggande arbetet bedrivits. Den första rapporten ska lämnas den 31 mars 2017. Rapporten ska beskriva Brås eget arbete, men även ge en övergripande bild av det brottsförebyggande arbete som i övrigt har bedrivits på lokal, regional och nationell nivå. Rapporten ska belysa vad insatserna har lett till och lyfta fram de mest centrala utvecklingsbehoven. Av Brås rapport kommer det bl.a. att framgå hur kommunernas och andra aktörers kunskapsbaserade arbete och samverkan har utvecklats. Länsstyrelserna ska årligen lämna en samlad redovisning till Brå av det arbete som bedrivits lokalt och regionalt inom respektive län. På detta sätt kan även lokal kunskap tillgodogöras och bidra till utvecklingen på nationell nivå. Denna redovisning blir ett viktigt underlag för Brås arbete på nationell nivå.

Regeringen kommer även att tillsätta en nationell samordnare för brottsförebyggande frågor som under två år ska bidra till att öka engagemanget och höja prioriteten för brottsförebyggande arbete. Samordnaren ska stimulera, stödja och driva på utvecklingen av det brottsförebyggande arbetet i hela landet och verka för att brottsförebyggande frågor får större genomslag inom såväl offentlig som privat verksamhet.

En viktig del för Brå, länsstyrelserna och samordnaren är att bidra till att nå ut med och medverka i genomförandet av regeringens brottsförebyggande program. Tillsammans ska de verka för att programmet får genomslag i landet hos samtliga berörda aktörer.

Uppföljning av programmet

Regeringens ambition är att det brottsförebyggande programmet ska utgöra en plattform för ett kunskapsbaserat och långsiktigt brottsförebyggande arbete i hela landet. Av skrivelsen framgår regeringens övergripande målsättningar med det brottsförebyggande arbetet och de förväntningar som finns på att flera aktörer i samhället engagerar sig i det arbetet. Vidare framgår hur arbetet bör bedrivas för att målen ska uppnås. Under respektive målsättning beskrivs sammanfattningsvis hur regeringen avser att verka för att

målsättningarna ska uppnås. Detta handlar många gånger om att förbättra förutsättningarna så att andra berörda aktörer kan vidta de åtgärder som krävs för att uppnå målen. Skr. 2016/17:126

För att säkerställa att arbetet bedrivs i enlighet med den inriktning som programmet anger kommer det att följas upp på ett systematiskt sätt. Detta kommer att ske dels genom redovisningar från berörda myndigheter av hur arbetet har bedrivits och vilka åtgärder som har vidtagits, dels genom den årliga åiterrapporteringen från Brå och länsstyrelserna. Uppföljningen av programmet kommer huvudsakligen att ske inom ramen för den interdepartementala arbetsgrupp som bildats i Regeringskansliet. Det är angeläget att alla politikområden är delaktiga i uppföljningen inom ramen för sina verksamhetsområden.

Parallellt med detta avser Justitiedepartementet att regelbundet sammankalla en grupp av forskare för att följa utvecklingen inom det kriminalpolitiska området. Regeringen har även för avsikt att återkomma med en ny skrivelse när programmet varit i kraft en tid för att beskriva utvecklingen av det brottsförebyggande arbetet.

Justitiedepartementet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 16 mars 2017

Närvarande: statsminister Löfven, ordförande, och statsråden Lövin, Y Johansson, M Johansson, Baylan, Bucht, Hultqvist, Andersson, Hellmark Knutsson, Ygeman, A Johansson, Bolund, Bah Kuhnke, Strandhäll, Shekarabi, Fridolin, Wikström, Eriksson, Linde, Skog, Ekström

Föredragande: statsrådet Morgan Johansson

Regeringen beslutar skrivelse Tillsammans mot brott - ett nationellt brottsförebyggande program