

REMISSYTTRANDE

2024-10-25

Dnr 0378/24

Er referens: A2024/00878

Remissyttrande över betänkandet Styrkraft för lyckad integration SOU 2024:41

Brottsförebyggande rådet (Brå) har fått rubricerade betänkande på remiss och lämnar följande synpunkter.

Brå yttrar sig i huvudsak om förslagen som berör myndigheten och dess verksamhet

Stora delar av betänkandet gäller förslag där Brå med hänsyn till myndighetens verksamhetsområden inom det kriminalpolitiska området inte har anledning att yttra sig. Det gäller bland annat kapitel 6 Etableringsprogrammet för nyanlända flyktingar, kapitel 7 Det ekonomiska utbytet av arbete för deltagare i etableringsprogrammet respektive kapitel 8 Förändrade ersättningar till nyanlända i etableringsprogrammet. Det gäller även merparten av innehållet med förslagen i kapitel 4 och kapitel 5. Men i dessa två kapitel återfinns också de få men viktiga delar av förslagen i betänkandet som riktas mot Brå (vid sidan om många andra myndigheter) och som direkt berör myndighetens verksamhet. Vidare finns det i utredningens kostnadsbedömning en del som avser konsekvenser för Brå. Detta yttrande gäller framför allt nämnda begränsade delar av betänkandet.

Inledningsvis vill Brå framhålla att myndigheten har förståelse för att det kan behövas mer styrning än hittills för att tydliggöra att Brå och andra myndigheter behöver bidra med insatser för att sammantaget skapa förutsättningar för en förbättrad integration av personer in i det svenska samhället. Brå är en av många myndigheter som bör kunna bidra i det arbetet. Men myndigheten har i detta yttrande anledning att framföra synpunkter på dels bristen på underlag om vilka överväganden som utredningen gjort i dessa avseenden dels de konkreta förslag som läggs.

Brå är tveksam till den styrningsteknik som föreslås när det gäller Brå och ett antal andra myndigheter och saknar överväganden om de förslag som läggs

I betänkandet föreslås ett omfattande system med myndighetsansvar för olika aspekter av arbete för integration genom tillägg i ett stort antal myndigheters instruktioner. Instruktionerna i form av förordningar utgör den mest grundläggande och starkaste styrningen av myndigheter som i princip kortfattat talar om vad den ska göra och därmed varför myndigheten finns. Fyra myndigheter får genom tillägg i sina instruktioner ansvar för sammanlagt fem integrationspolitiska målområden, åtta myndigheter får tillägg om att främja integration, åtta myndigheter tillägg om att beakta konsekvenser för integration och nio myndigheter, varav Brå är en, om att integrera ett integrationsperspektiv i verksamheten och att redovisningar ska göras uppdelat på födelseregion eller svensk och utländsk bakgrund.

Det finns dock enligt Brå mycket som talar för att man bör hålla fast vid den traditionella ordningen med att myndigheters instruktioner så långt det är möjligt avgränsas till att gälla

de varaktiga huvuduppgifter som myndigheten ska ha inom de politik- och verksamhetsområden där de primärt verkar. På det sättet blir det tydligt vad olika myndigheter har för grunduppdrag och ansvar. Om regeringen därutöver behöver engagera myndigheter på andra politik- och verksamhetsområden kan den istället använda andra styrningsformer. Ett alternativ är att ange återrapporteringskrav i regleringsbrev. Då undviker man att ta till sin kraftfullaste styrningsåtgärd och träda in på en väg med kraftiga korsvisa styr signaler mellan politik- och verksamhetsområden som kan bidra till minskad istället för ökad fokus på myndigheternas grunduppgifter.

Vidare uppmärksammar Brå att det inte i betänkandet diskuteras hur man kommit fram till just den styrningstekniken bland olika möjligheter. Det som finns är en kort generell bedömning av att de nio myndigheterna, varav Brå är en, bedriver verksamhet med betydelse för att bedöma utvecklingen av integrationen i samhället av utrikes födda kvinnor och män och därför, när det är relevant, ska redovisa statistik och annan redovisning uppdelad efter födelseregion (s. 161). Själva tekniken som utredningen föreslår för att uppnå intentionerna framgår rent konkret av en redovisning tidigt i betänkandet om vilka konkreta förändringar som utredningen föreslår i de nio berörda myndigheternas förordningar med instruktioner (s. 59). Men varken där eller på annan plats i betänkandet diskuteras alltså hur man kommit fram till just den styrningstekniken bland olika möjligheter, eller vilka för- eller nackdelar som olika vägval kan vara förenade med. Det saknas alltså synliga överväganden om förslagets utformning.

Förslagen om att Brå ska integrera ett integrationsperspektiv i verksamheten och att redovisningar, när det är relevant, ska uppdelas på svensk respektive utländsk bakgrund

I den konkreta redovisningen av de föreslagna förändringarna i myndigheternas instruktioner (s. 59) återfinns två förändringar för Brås instruktion.

Integrera ett integrationsperspektiv

Den första förändringen innebär att de två hittills gällande generella styrningsinslagen gentemot Brå om att dels integrera ett jämställdhetsperspektiv i verksamheten, dels ett barn- och ungdomsperspektiv, utökas med att myndigheten även ska integrera ett integrationsperspektiv i verksamheten genom att belysa och beakta svensk respektive utländsk bakgrund.

För en kunskapsmyndighet som Brå är det förstås inte främmande att få styrning genom att uppdras att göra kunskapsinsatser som också ska präglas av något mål eller perspektiv från ett annat politik- och verksamhetsområde. Däremot är det för en kunskapsmyndighet mer utmanande med en generell styrning om att genomgående i all verksamhet nu och framöver beakta vissa perspektiv som hämtas från andra politikområden än där kunskapsmyndigheten primärt verkar. En uppenbar risk med en sådan styrning är att den oavsiktligt styr myndigheten mot att ständigt beakta något annat än det den initialt är satt att göra, vilket kan verka hämmande på målfokuseringen och effektiviteten. Det kan också ses som en typ av styrning som kan vara svår att förena med kunskapsmyndighetens behov av att i kunskaphänseende ha integritet och i huvudsak själv kunna välja vilka perspektiv, vid sidan om själva grunduppdraget, som är viktiga i olika sammanhang där kunskap ska tas fram och tillgängliggöras. Det kan alltså ifrågasättas om det behövs en så brett upplagd och genomträngande styrning som att i all verksamhet integrera ett integrationsperspektiv. Ett alternativ skulle kunna vara att Brå anmodas att återrapportera hur myndigheten har beaktat och anlagt ett integrationsperspektiv genom ett så kallat återrapporteringskrav.

Mot den beskrivna bakgrunden avstyrker Brå förslaget om tillägg i myndighetens instruktion som innebär att myndigheten i verksamheten ska integrera ett integrationsperspektiv.

När det är relevant redovisa statistik m.m. uppdelat på svensk respektive utländsk bakgrund

Den andra generella förändringen som föreslås i Brås instruktion är tillägget att myndighetens redovisningar, när det är relevant, ska göras uppdelat på svensk respektive utländsk bakgrund. Det skulle då bli ett tillägg till det i instruktionen redan förekommande kravet på att myndigheten, om det inte finns särskilda skäl mot det, ska redovisa statistik, uppföljningar och analyser med kön som övergripande indelningsgrund.

Brå har förståelse för önskemål om att redovisningar i statistik och forskning när det är relevant uppdelas på svensk och utländsk bakgrund. Men vid sidan om relevans är ett viktigt förhållande om det är praktiskt möjligt med sådana redovisningar inom rimlig tid och till rimliga kostnader. När det gäller statistikverksamheten vill Brå lyfta upp det viktiga förhållandet att möjligheterna till sådana särredovisningar är betydligt större i samband med att myndigheten tar fram ny statistik än då det gäller att göra om befintliga statistikprodukter.

En stor del av Brås statistikproduktion är löpande statistik som redan har sina syften och sin särskilda utformning och där tillägg av nya syften ofta skulle resultera i mycket omfattande förändringar som skulle ta lång tid och stora resurser i anspråk för att utveckla och implementera, och vars rationalitet kan ifrågasättas ur effektivitetsperspektiv och förorsaka undanträngning av andra viktiga utvecklingsbehov. Dessutom är betydande delar av den löpande statistiken inte i grunden individbaserad och därför inte av ett slag som lämpar sig för att redovisas uppdelad längs olika indviddimensioner. Utan att gå in för mycket på detaljer är en annan sak att det är datamässigt mer komplicerat och resurskrävande att skapa förutsättningar för att göra uppdelningar på svensk och utländsk bakgrund än på kön och ålder, eftersom de senare dimensionerna är uppgifter som redan finns i Brås register när det handlar om individer. Dessutom skapar tillägg med en typ av uppdelningar vanligtvis behov av att ta bort något annat i redovisningarna, eftersom man behöver upprätthålla statistiksekretessen och undvika allt för komplicerade och omfattande redovisningar. Sammanfattningsvis är möjligheterna att åstadkomma mer uppdelade statistikredovisningar inom rimlig tid och till rimliga kostnader inte så stora när det gäller den befintliga och löpande statistiken.

Större möjligheter ges istället att göra sådana uppdelningar då ny statistik utvecklas, samt förstås då det tas fram ny särskild statistik som just tar sikte på frågor om skillnader mellan personer som svensk eller utländsk bakgrund. När det gäller det förra har Brå i statistikverksamheten redan slagit in på en väg där myndigheten i större utsträckning än tidigare ska ta fram statistik som belyser viktiga frågor om brott, lagbrytare och rättsväsendet som är tillfällig och inte löpande. Det ger större möjligheter att ta fram statistik på fler efterfrågade områden än tidigare och då ligger det i sakens natur att man redan från början kan beakta och vid behov göra det möjligt att med olika typer av uppdelningar, när det är relevant även avseende svensk och utländsk bakgrund. Vid sidan om det överväger Brå att återkommande med relevant periodicitet ta fram särskilt statistik som belyser förekomsten av brottsmisstankar bland inrikes respektive utrikes födda. En av flera möjligheter är då att ta fram redovisningar av det slag som Brå senast 2021 presenterade i forskningsrapporten Misstänkta för brott bland personer med inrikes respektive utrikes bakgrund (Brå-rapport 2021:9).

I sammanhanget vill Brå också påminna om att det i betänkandet föreslås att Statistiska centralbyrån (SCB) ska få i uppgift att utveckla och ansvara för statistiska indikatorer avseende de integrationspolitiska målen. Det skulle innebära att SCB behöver utforma ny statistik som ska kunna tas fram återkommande över åren, vilket alltså är förknippat med större möjligheter än att bygga om redan befintlig statistik. När det gäller eventuella behov av uppgifter om exempelvis misstankar om brott med mera som Brå har i sina register, skulle Brå kunna leverera data till SCB och deras indikatorer. I så fall har man kan åstadkomma en ny typ av löpande statistikredovisningar avseende integration som fullt möjligt innehåller uppdelningar avseende brott och bakgrund.

Det sagda gäller alltså i huvudsak produktionen av statistik vid Brås statistikverksamhet. När det gäller Brås verksamhet för kunskapsstöd till brottsförebyggande arbete respektive förebyggande av våldsbejakande extremism är den mer stöd- och aktivitetsinriktad än inriktad på redovisningar av exempelvis grupper av personer. Det gör att en skrivning i instruktionen beträffande redovisningar inte skulle få så stor förändrande betydelse. När det sedan gäller forskningen skulle en sådan skrivning få betydelse men i den delen arbetar myndigheten redan i den föreslagna andan och gör och kommer att fortsätta göra uppdelningar i inrikes och utrikes bakgrund när det är motiverat och kan göras rationellt. Men eftersom Brå inte i sina egna register har uppgifter om svensk eller utländsk bakgrund behöver sådana i varje förekommande fall beställas från i första hand SCB, vilket alltid är förenat med merarbete och ytterligare kostnader för dels medarbetet dels för ersättning till myndigheten som uppgifterna beställs från.

Mot den beskrivna bakgrunden avstyrker Brå även det här delförslaget, och förordar att det tas fram ett beredningsunderlag som överväger andra styrmedel än förändringar i myndighetens instruktion och som intar ett helhetsperspektiv vad gäller behoven och möjligheterna.

Konsekvensbedömningen

I utredningens konsekvensbedömning antas att förslagen inte kommer att leda till ökade kostnader för Brå. Den första föreslagna förändringen i Brås instruktion om att integrera ett integrationsperspektiv i verksamheten genom att belysa och beakta svensk respektive utländsk bakgrund skulle enligt Brå leda till merarbete och därmed ökade kostnader. Visserligen betänker Brå redan behoven på området i väsentlig utsträckning. Men en instruktionsändring om att integrera ett sådant perspektiv i verksamheten skulle göra det nödvändigt för Brå att bedriva ett mer omfattande arbete, och det kan inte göras utan att det blir konsekvenser i form av arbetsinsatser och därmed kostnader.

Skulle förslagen därutöver leda till att Brå i större utsträckning än idag behöver åstadkomma redovisningar uppdelat på inhemsk och utländsk bakgrund i forskningen skulle det leda till merarbete och ökade kostnader. Skulle det vidare innebära att Brå även i den redan befintliga löpande statistiken behöver bygga in sådana redovisningar, skulle det vara förenat med ett omfattande och långvarigt merarbete. Det finns inga möjligheter att i nuläget uttala sig om varken tidsåtgång eller kostnader för sådant framtida arbete, men det ligger i sakens natur att det kan bli fråga om avsevärda kostnader särskilt på lång sikt.

Andra delar i betänkandet som berör Brå

Det som har tagits upp ovan är de förslag i betänkandet som direkt gäller Brå och får direkta konsekvenser för myndigheten. Därutöver omnämns uppgifter från Brå i kapitel 5 där det görs en genomgång av uppgifter som skulle kunna vara intressanta när det ska utvecklas indikatorer på de fem integrationspolitiska målområdena, som Statistiska centralbyrån föreslås få i uppdrag att utveckla. Det handlar rent konkret om att uppgifter från Brås statistik omnämns som relevanta att beakta för några av målområdena. Men Brå gör bedömningen att det inte är fråga om konkreta förslag och har i det här skedet inga synpunkter på det som beskrivs.

Detta yttrande avges av generaldirektör Mattias Larsson efter föredragning av forsknings- och utredningsråd Erik Grevholm. I beredningen deltog även enhetscheferna Louise Ekström, Anna Hansson, Thomas Hvitfeldt och David Shannon.

Mattias Larsson

Erik Grevholm