

Förstagångssamtal – samverkan mellan polisen och socialtjänsten i Skärholmens stadsdelsområde

Utvärderingsrapport



Sammanfattning	3
1. Inledning	4
<i>1.1 Utvärderingens inriktning, innehåll och frågeställningar</i>	5
<i>1.2 Samverkan mellan polisen och socialtjänsten</i>	6
2. Barn som begått brott	8
<i>2.1 Ungdomskriminalitetens omfattning</i>	8
<i>2.2 Regelverket</i>	10
<i>2.3 Socialtjänstens initiala handläggning</i>	11
3. Effektiva insatser mot ungdomskriminalitet och återfall i brott – vad säger forskningen?	13
4. Förstagångssamtal i Skärholmens stadsdelsområde	16
<i>4.1 Bakgrund, syfte och mål</i>	16
<i>4.2 Arbetsmetodik</i>	17
<i>4.3 Ungdomar som har aktualiserats inom verksamheten</i>	19
<i>4.4 Har de aktualiserade ungdomarna blivit anmälda för nya brott?</i>	19
5. Vad säger ungdomarna själva och deras föräldrar?	20
6. Intervjuer	20
7. Sammanfattande slutsatser	22
Litteratur	

Sammanfattning

Förstagångssamtal är en arbetsmetod som socialtjänsten vid Skärholmens stadsdelsförvaltning och närpolisen driver i samverkan sedan våren 2008.

Verksamheten riktar sig i första hand mot barn och ungdomar under 15 år som har blivit anmälda för ett brott för första gången och som inte är aktuella hos socialtjänsten sedan tidigare. Metoden innebär att en polis och en socialsekreterare snarast möjligt efter att en anmälan har kommit in har ett samtal med den unge och hans/hennes föräldrar. Syftet är att samtalet ska vara ett positivt möte utan att försöka uppfostra eller lägga skulden på ungdomar; de ska med egna ord få beskriva händelsen och reflektera kring brottet. Polisen informerar om de konsekvenser som ett brott medför och konsekvenserna om den unge begår fler brott. Samtidigt har socialsekreteraren möjlighet att göra en förhandsbedömning om den unges eventuella behov av fortsatt kontakt med socialtjänsten. Verksamheten drivs sedan våren 2010 även i Hägersten-Liljeholmens stadsdelsområde.

Den genomförda utvärderingen visar att verksamheten har varit framgångsrik; relativt liten andel av de ungdomar som var aktuella exempelvis år 2009 har blivit anmälda för ett nytt brott. Verksamheten följer principerna i Stockholms stads brottsförebyggande program samt de principer som har stöd i forskning som effektiva metoder för att förebygga ungdomsbrottslighet och återfall i brott. Responsen från ungdomarna själva och deras föräldrar har till övervägande del varit mycket positiv.

De problem som har observerats handlar bland annat om att informationen om anmälda ungdomar inte alltid kommer fram till socialtjänsten inom rimlig tid varför det uppsatta målet att kalla alla anmälda till ett samtal inom 24 timmar är svårt att nå. Att endast ett fåtal personer medverkar kan också ses som en nackdel eftersom den gör verksamheten sårbar.

Slutsatsen är att förstagångssamtalen ingår i den ordinarie verksamheten både hos polisen och hos socialtjänsten på ett naturligt sätt och är ett positivt exempel på lokalt brottsförebyggande och återfallspreventivt arbete som genomförs i samverkansform.

1. Inledning

”Kunskap och samverkan är förutsättningar för att det brottsförebyggande arbetet ska utvecklas och vara verksamt. Socialtjänst, polis och civilt samhälle ska arbeta tätt tillsammans för att förebygga att människor far illa. Arbetet ska grundas på kunskap och de metoder som används för att skapa trygghet i såväl offentlig miljö som i hemmen ska så långt det är möjligt vara beprövade och utvärderade.”

”De brottsförebyggande insatserna ska i så hög utsträckning som möjligt vara beprövade, ske i samverkan mellan olika aktörer och bygga på sammantagen kunskap om det fenomen som ska förebyggas.” ”En av de prioriterade målgrupperna är barn och ungdomar”.

”Få brottsförebyggande insatser är utvärderade, särskilt under svenska förhållanden. Det är därför av stor vikt att Stockholms stad bidrar till uppbyggnaden av ny kunskap om brottsförebyggande metoder som är lämpade för en stad med Stockholms storlek och administration. Det som görs i staden i brottsförebyggande syfte måste därför alltid dokumenteras, följas upp och ibland utvärderas vetenskapligt.”

(Ur Stockholms stads brottsförebyggande program 2009)

Ungdomskriminaliteten är ett ämne som ständigt väcker debatt i samhället och i massmedier och åsikterna om dess lösningar kan i vissa fall gå isär. Arbetet mot ungdomsbrottsligheten kan på många sätt ses som en nyckel till samhällets möjligheter att på lång sikt minska den totala brottsligheten. Samtidigt är det viktigt att inte glömma bort att föräldrar har central roll i arbetet med att förhindra unga från att begå brott.

I Sverige har det funnits en lång tradition att socialtjänsten har ett särskilt ansvar för minderåriga som blir anmälda och dömda för brott. Av den anledningen hamnar socialtjänstens arbetsmetoder och insatser ofta i fokus och blir föremål för kritisk granskning. Den riktade kritiken handlar inte sällan om socialtjänstens passivitet och att samhället reagerat alltför sent vilket gör att alltför många ungdomar fortsätter att begå brott ”eftersom ingenting händer”.

Ett flertal tidigare genomförda undersökningar - både nationellt och i Stockholms stad - har visat sig att det inom flera områden finns brister i samhällets hantering av ungdomsbrott. Kritiken har gällt både socialtjänstens förmåga att långsiktigt fånga upp de barn som riskerar att utveckla en kriminell livsstil och på ett effektivt sätt stötta deras föräldrar. Andra problem som har pekats ut är bristande samverkan mellan myndigheter samt att utrednings- och handläggningstiderna hos både polis, socialtjänst och rättsväsende ofta är orimligt långa.

Att i ett tidigt skede kunna identifiera de barn som behöver stöd och hjälp - bland annat på grund av beteendeproblem som kriminalitet - i motsats till dem som inte behöver det är en av socialtjänstens viktigaste uppgifter. Även om det inte är ovanligt att ungdomar begår brott - en majoritet begår brott åtminstone någon gång - är grövre kriminalitet ovanligt och få ungdomar begår brott ett stort antal gånger. Att upptäcka dessa barn och ungdomar är möjligt huvudsakligen genom de aktualiseringar och anmälningar som görs till socialtjänsten, i första hand från polisen, som har skyldighet att underrätta socialtjänsten när någon som är under 18 år är misstänkt för ett brott. Anmälningar från polisen utgör en betydande del av alla inkommande anmälningar till socialtjänsten. Exempelvis år 2007 utgjorde dessa anmälningar cirka 40 procent av alla anmälningar som kom in till stadsdelsförvaltningarna i Stockholms stad. Cirka en tredjedel av anmälningarna gällde barn under 15 år¹.

Den mediala debatten om ungdomskriminalitet *fokuserar* ofta på denna grupp; barn under 15 år som har blivit anmälda för brott men som inte är straffmyndiga. Hur kan samhället på bästa sätt kan reagera så att de inte fortsätter att begå brott? Enligt lagstiftningen kan polisen i vissa fall utreda deras brott men i praktiken sker detta relativt sällan. Brottförebyggande rådets kartläggning² visar att under senaste åren har endast knappt en femtedel av dessa brott blivit utredda; i Stockholms län har andelen endast varit cirka 10 procent.

1.1 Utvärderingens inriktning, innehåll och frågeställningar

De tre vanligaste syften med utvärderingar av projekt eller andra verksamheter är *kontrollerande*, *främjande* eller *kunskapsutvecklande*. Denna utvärdering kan karaktäriseras som en kombination av samtliga dessa. Det *främjande* perspektivet syftar på att fokusera på hur projektet/verksamheten har initierats och genomförts. Syftet är bland annat att ge värdefull information tillbaka till verksamhetens personal och andra om hur verksamheten har fungerat. Det *kunskapsutvecklande* syftet fokuserar på att ge ökad kunskap om effekterna av olika beslut för att i förlängningen förbättra framtida beslutsfattande. Det *kontrollerande* perspektivet, slutligen fokuserar på att undersöka om planerade åtgärder har genomförts i praktiken och lett till önskade resultat. Därmed blir

¹ BUSS-utredning 2009.

² Brå 2008:11

utvärderingen ett redskap i beslutsfattarnas händer när man skall avgöra vilken inriktning verksamheten får i framtiden.

Genom att utvärdera åtgärder och projekt kan man se vad som har fungerat bra och vad som fungerat mindre bra. Det går också att ta reda på om åtgärden eller projektet lett till de förväntade effekterna eller fått några eventuella sidoeffekter. Utvärderingen kan sedan ligga till grund för det fortsatta arbetet och användas till att förbättra åtgärder och aktiviteter. En välutvärderad och dokumenterad verksamhetsmodell kan också underlätta för andra som arbetar med liknande problem. Utvärderingen kan även öka motivationen hos bidragsgivare och andra finansiärer att fortsätta investera i verksamheten. En utvärdering ska inte ses som ett slutligt utlåtande av verksamheten, snarare som en del av en kunskaps- och utvecklingsprocess.

Både i Stockholms stad och i andra kommuner drivs och har drivits ett stort antal olika brottsförebyggande projekt och verksamheter, i flera fall i samverkan mellan olika myndigheter eller organisationer. Relativt få av dessa verksamheter har dock blivit utvärderade vilket gör att det är svårt att veta om de har haft någon reell brottsförebyggande effekt.

Det övergripande målet för denna utvärdering är således att bidra till kunskap och utveckling av det brottsförebyggande arbetet med ungdomar i riskzon i allmänhet och i Stockholms stad i synnerhet. Utvärderingen är genomförd av projektledare Olavi Puhakka vid Preventionscentrum Stockholm – Europaforum vid Socialförvaltningen i Stockholms stad.

Utvärderingen fokuserar huvudsakligen på följande frågeställningar:

- Finns det stöd för verksamhetsmodellen i tidigare forskning om samhällets åtgärder mot ungdomskriminalitet?
- Har verksamheten lyckats att nå de uppsatta målen? Har verksamheten haft brottsförebyggande effekt? Har de resurser som man satsat på verksamheten medfört något resultat eller någon förbättring?
- Har de aktualiserade ungdomarna blivit anmälda för nya brott?
- Vad tycker ungdomarna själva och deras föräldrar om det samtal de deltog i? Genom en brukarenkät.
- Vad tycker de personer som från polisens och socialtjänstens sida på olika sätt har medverkat i verksamheten? Har verksamheten genomförts på ett bra sätt? Har det gått enligt planerna? Är det något som inte har fungerat? Är det något mer som behövs för att utveckla verksamheten och det brottsförebyggande arbetet i övrigt? Genom intervjuer.

1.2 Samverkan mellan polisen och socialtjänsten

Två viktiga principer när det gäller samhällets insatser mot unga lagöverträdare är *skyndsamhet* och *samverkan mellan myndigheter*. Kravet om skyndsamhet går som en röd

tråd i det juridiska regelverket för handlägningsrutinerna hos samtliga inblandade myndigheter. På motsvarande sätt innehåller lagstiftningen både övergripande och individinriktade bestämmelser om att myndigheter ska samverka i frågor som berör unga lagöverträdare. Ett fungerande samverkan mellan alla myndigheter som arbetar med barn och ungdomar i sig är en viktig förutsättning för att uppfylla kravet om skyndsamhet i handläggningen samt för att nå långsiktig framgång i arbetet. Detta gäller både att förebygga brott bland ungdomar och att ta hand om de ungdomar som redan har blivit anmälda för brott. Särskilt viktigt är fungerande samarbete och fungerande kommunikation mellan socialtjänst och polis.

Hos polismyndigheten i Stockholms län har arbetet mot ungdomskriminalitet länge varit ett av de prioriterade områdena. Parallellt med det har uppgiften att utveckla samverkan med andra myndigheter, framför allt med socialtjänsten och skolan också definierats som ett prioriterat område. Samverkan mellan socialtjänst och polis i Stockholms stad har också under de senaste åren utvecklats positivt på flera sätt. Lokal samverkan avseende unga lagöverträdare finns i någon form i samtliga områden i staden, exempelvis i form av regelbundna möten där övergripande lokala frågor och i vissa fall även individärenden diskuteras. Det finns även ett antal samlokaliserade verksamheter, bland annat vid Citypolisens ungdomsrotel samt verksamheten ”Stödcentrum för unga brottsoffer” inom ett flertal närpolisområden.

I olika sammanhang, bland annat genom ett antal tidigare undersökningar har det dock visat sig att samverkan inte alltid fungerar på bästa sätt, exempelvis att alla anmälningar eller annan information om brottsanmälda ungdomar inte alltid når fram till socialtjänsten eller att det tar orimlig lång tid innan informationen når fram. Samverkan och kommunikationen är fortfarande ojämn och det är uppenbart att det finns ett behov av att skapa mer strukturerade rutiner som är så likvärdiga som möjligt för hela staden. Ett vanligt problem är att kontakterna inte helt formaliserade utan är personbundna vilket kan ses som en nackdel beroende på att personalomsättningen ofta är hög. Detta förhållande bekräftas även av den granskning polisens ungdomsutredningsverksamhet som rikspolisstyrelsen genomförde i Stockholms län i augusti 2008; granskningen konstaterar att ”samverkan finns i någon form i de flesta områden i länet; dock är skillnaderna stora, allt från mycket bra till obefintlig”.³ Även Riksrevisionen har i sin granskningsrapport (2009) riktat stark kritik mot vissa brister när det gäller samhällets insatser mot unga lagöverträdare. De brister som pekades ut i rapporten gällde både bristande samverkan mellan myndigheter samt att handläggningstiderna hos samtliga myndigheter är alltför långa. Granskningen konstaterade också att alltför många ungdomsbrott avskrivs utan åtgärd. Riksrevisionens slutsats av granskningen är att bristerna *inte är en fråga om resurser utan hur arbetet är organiserat*.⁴

Regering och riksdag har tydligt uttalat att samverkan behöver utvecklas när det gäller målgruppen barn som far illa eller riskerar att fara illa. Lagstiftningen inom området har förstärkts kontinuerligt. Rapporten *Strategi för samverkan*, framtagen av Socialstyrelsen, Rikspolisstyrelsen och Myndigheten för skolutveckling⁵ vars innehåll är tänkt att vara ett

³ RPS 2008-10-28

⁴ Bl.a. Riksrevisionen. RiR 2009:9

⁵ Socialstyrelsen & Rikspolisstyrelsen & Myndigheten för skolutveckling (2008)

stöd i arbetet för en långsiktig och stabil samverkan framför allt på lokal nivå sammanfattar samverkans övergripande målsättningar som följande:

- Barn och unga som far illa eller riskerar att fara illa ska få hjälp i ett tidigt skede av en ogynnsam utveckling
- Barnet eller den unge ska få stöd och skydd från samhället utifrån en helhetssyn
- Barnet eller den unge ska stå i fokus

Viktiga framgångsfaktorer för att nå bästa effekt med samverkan är:

- Aktivt och gränsöverskridande ledarskap
- Tydlighet och struktur
- klara mål och arbetsmetoder
- Samsyn
- Motivation, förtroende och god kommunikation
- Samverkanskompetens. Med detta menas bl.a. förmågan att kunna hantera gränsdragningsproblem samt yrkesmässiga och kulturella skillnader.
- parterna ska behålla och utveckla sin specifika kompetens och sin professionalitet

Om dessa principer hanteras medvetet elimineras risken för den sammanblandning av professioner som allmänt ses som en risk i samverkansarbetet. Samtidigt är kunskapen gällande samverkan, dess olika delområden och effekter begränsad. Det råder brist på teoretiskt förankrade studier som kritiskt analyserar samverkan och som ger ett mer generellt perspektiv. Enligt några hittills genomförda studier bedöms dock framför allt kriterierna motivation, samsyn och förtroendefullt informationsbyte vara viktigast för fungerande samverkan⁶.

2. Barn som begått brott

2.1 Ungdomskriminalitetens omfattning

Även om den anmälda kriminaliteten i allmänhet och ungdomskriminaliteten i synnerhet enligt den befintliga brottstatistiken inte har visat tendenser till några dramatiska ökningar de senaste åren blir dessa ämnen flitigt uppmärksammade i medierna. Att ungdomar begår brott är inte ovanligt. De flesta ungdomar begår brott någon gång. Toppen infinner sig vid 15-17 års ålder. Ungdomarna är, räknat på deras andel av befolkningen, den mest brottsaktiva gruppen i samhället; framför allt gäller detta pojkar. Enligt Brottsförebyggande rådets statistik om misstänkta personer exempelvis år 2006 utgjorde ungdomar i åldern 15-20 cirka 24 procent av samtliga misstänkta, samtidigt som åldersgruppens andel av hela befolkningen är cirka 10 procent. Huvudsakligen utgörs dock brottsligheten av förhållandevis lindriga brott som snatteri och mindre skadegörelse. De flesta ungdomar begår bara ett mindre antal brott och den brottsaktiva perioden är kort. Det finns dock en liten grupp som i tidig ålder börjar begå brott i större omfattning och även visar annan typ av avvikande beteende och som fortsätter med detta under ungdomsåren och in i vuxen ålder. Dessa personer kommer att svara för en stor del av kriminaliteten

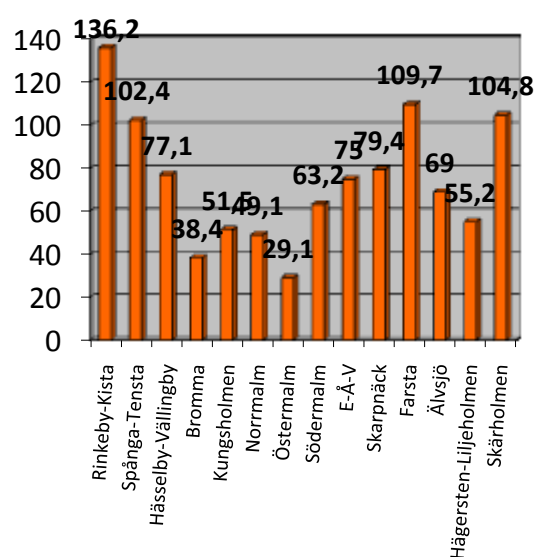
⁶ Lundgren, M & Persson, B. (2003):

totalt. När det gäller ungdomskriminalitet finns det en uppskattning om att cirka fem procent av alla ungdomar svarar för hälften av alla ungdomsbrott.⁷

När det gäller socialtjänstens arbete och ansvar utgör anmälningar om barn och ungdomar som är misstänkta för brott en betydande del av alla de anmälningar som kommer in till socialtjänsten (ca 40 procent av det totala antalet av cirka 10 000 anmälningar år 2007 i Stockholms stad). Ungefär en tredjedel av dessa anmälningar gäller barn under 15 år.

I Stockholms finns tydliga skillnader mellan de olika stadsdelsområdena hur många barn och ungdomar som anmäls för brott. Detta gäller både i absoluta tal och hur stor andel av barn och ungdomar i olika åldersgrupper som anmäls. Vid stadsdelsförvaltningarna i innerstaden utgör ungdomskriminaliteten bara en liten del av inkommande anmälningar, medan den utgör en betydligt större andel i vissa mer belastade förortsområden.

Med anledning av att även variationerna i befolkningsmängden är stora redovisas antalet polisanmälningar av ungdomar under 18 år med hjälp av följande figur (figur 1); antalet anmälningar relaterat till 1000 ungdomar i åldersgruppen 12 -17 i varje stadsdelsområde. Statistiken är beräknad med hjälp av länspolismyndighetens årsstatistik 2007 om misstänkta personer. Statistiken visar att Skärholmen (104,8) var det stadsdelsområde som hade största antalet anmälningar efter Rinkeby-Kista (136,2) och Farsta (109,7) och betydligt fler än i genomsnitt (74,3). Det bör noteras att statistiken avser antalet registrerade anmälningar, inte anmälda individer. Därmed kan en förklaring till en hög siffra vara att några personer är mycket brottsaktiva och har blivit anmälda ett flertal gånger.



Figur 1. Antalet anmälningar (personer under 18 år) per 1000 ungdomar mellan 12-17 år boende i stadsdelsområde. År 2007.

Ett annat sätt att mäta kriminalitetens omfattning är genom självdeklarationsundersökningar, till exempel s.k. Stockholmsenkäten som genomförs vartannat år i grundskolans årskurs 9 och i gymnasieskolans årskurs 2 i Stockholms stad.

⁷Brå-rapport, 2000:3

Exempelvis gällande snatteri och misshandel visade enkäten följande siffror för hela staden respektive för Skärholmens stadsdelsområde, (årskurs 9):

- Har snattat under den senaste 12-månadersperioden (procent)

	<i>Hela staden</i>	<i>Skärholmen</i>
<i>Pojkar</i>	32	32
<i>Flickor</i>	24	29

- Har med avsikt slagit någon så de tror/vet att offret behövde sjukvård, under den senaste 12-månadersperioden (procent):

<i>Pojkar</i>	9	11
<i>Flickor</i>	2	2

Som debutålder för någon kriminell handling anmälde eleverna i Skärholmen i genomsnitt 12,1 år.

2.2 Regelverket

Socialtjänstens ansvar. Utgångspunkten för det svenska regelsystemet för unga lagöverträdare är att personer under 21 år skall hållas helt utanför den statliga kriminalvården och i stället ges den vård och den behandling de behöver inom den kommunala socialtjänsten. I praktiken gäller detta alla personer under 18 år, i synnerhet för personer under 15 år som inte är straffmyndiga, men även för dem som är 15-17 år. För den sistnämnda gruppen finns dock en viss ansvarsfördelning mellan rättsväsendet och socialtjänsten men i praktiken har socialtjänsten oftast hela ansvaret för de åtgärder och insatser vars syfte är att hindra fortsatt kriminalitet. De straffpåföljder som finns i rättssystemet är särskilt anpassade för ungdomar och förutsätter socialtjänstens aktiva roll när påföljden verkställs. Det enda undantaget är bötesstraff. Viktiga principer för detta påföljdssystem är *förutsebarhet*, *konsekvens* och *proportionalitet*.

Samverkan. Hur samhället ska reagera på ungdomars brottslighet finns sedan år 1965 reglerat framför allt i *Lagen med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare* (LuL). Denna lag innehåller bestämmelser om handläggning av ungdomsbrottsärenden hos både polis, åklagare och domstol samt - på samma sätt som socialtjänstlagen, polislagen och förvaltningslagen - innehåller även bestämmelser som berör samverkan mellan socialtjänst och polis. Dessa bestämmelser är dels övergripande, dels sådana som berör myndigheternas verksamhet mot individer. De viktigaste övergripande bestämmelserna i lagstiftningen är följande:

"Socialnämnden skall i frågor som rör barn som far illa eller riskerar att fara illa samverka med samhällsorgan, organisationer och andra som berörs..." (SoL 5 kap 1a §)

"... Särskilt åligger det polisen att fortlöpande samarbeta med myndigheterna inom socialtjänsten och snarast underrätta dessa om förhållanden som bör föranleda någon åtgärd av dem." (Polislag 3 §)

"Varje myndighet skall lämna andra myndigheter hjälp inom ramen för den egna verksamheten" (FL 6 §)

En av de viktigaste bestämmelserna för det individinriktade arbetet är följande:

"Om någon som inte fyllt arton år och som är misstänkt för ett brott på vilket fängelse kan följa, skall socialnämnden genast underrättas." (Lul 6 §)

Skyndsamhet. Kravet om skyndsamhet i handläggningen är ett centralt begrepp i regelverket för samhällets åtgärder mot barn och ungdomar i riskzon. Detta krav gäller samtliga myndigheter; socialtjänsten, polisen, åklagarväsendet och domstolarna. I regeringens proposition *"Ingripanden mot unga lagöverträdare"* (2005/06:165) motiveras kravet om skyndsamhet med att samhällets förhållningssätt när unga begår brott är konsekvent och tydligt och att det därför är viktigt med en snabb reaktion från samhällets sida, inte minst av pedagogiska skäl. När det gäller barn under 15 år skall utredningarna handläggas *med största möjliga skyndsamhet* (32 § LuL)

Regelverket kring barn under 15 år som begår brott. Årligen bli cirka 19 000 barn under 15 år anmälda för ett brott. Dessa barn är dock inte straffmyndiga och kan inte lagföras. Deras brott – i de fall då de utreds - utreds inte heller i traditionell mening genom förundersökning. I stället ges polisen under vissa förutsättningar möjlighet att utreda deras brott genom LuL (lagen med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare). Från den 1 juli 2010 infördes förändringar i denna lagstiftning. Målet är att brott som har begåtts av barn under 15 år ska utredas i större utsträckning än tidigare och mer effektivt. Den nya huvudregeln är att en utredning ska genomföras om det för brottet inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i ett år. Vid misstanke om andra brott ska socialnämnden hos polisen begära att en utredning om brottet ska inledas om socialnämnden bedömer att en sådan kan antas ha betydelse för att avgöra socialtjänstens insatser för barnet. Vid denna bedömning ska särskilt beaktas om det är fråga om brott som äventyrar den unges hälsa och utveckling eller om brottet är ett led i en upprepad brottslighet av den unge. Ytterligare ett syfte med lagändringen är att stärka brottsoffrens ställning. Regeln att om den unge inte fyllt tolv år får utredning inledas endast om det finns synnerliga skäl gäller även efter lagändringen.

Det är troligt att lagändringen kommer att öka antalet utredningar på brott som har begåtts av minderåriga. Hittills har det varit relativt ovanligt. Exempelvis år 2005 utreddes i hela landet endast 19 procent av alla brott som hade begåtts av personer under 15 år (Brå 2008:11). Synen på behovet av 31§-utredningar har också varierat kraftigt mellan

kommuner och olika polisdistrikt; i Stockholms län var andelen endast 10 procent. Vanligaste grunden (49 procent) varför utredning gjordes var begäran från socialtjänsten, att avgöra behovet av socialtjänstens insatser. Utredningarna gällde till övervägande del relativt avancerade brott; rån, grova misshandel, bilstölder och narkotikarelaterade brott.

2.3 Socialtjänstens initiala handläggning

Hur ser praxisen ut inom socialtjänsten när en polisanmälan om en minderårig kommer in? Blir samtliga anmälda kallade till ett bedömningssamtal? Hur lång tid tar det? Bilden av hur praxisen är inom socialtjänsten är svåröverskådlig på grund av att olika kommuner och t o m olika stadsdelsförvaltningar inom Stockholms stad har olika praxis. Dessutom förändras bilden kontinuerligt; olika verksamhetsmodeller och projekt startas för att efter en tid läggas ner - eller ändra inriktning - med jämna mellanrum. Två vanliga orsaker till varför det är svårt att skapa och få i gång mer långsiktiga verksamhetsmodeller är ständiga omorganisationer samt hög personalomsättning. En orsak kan också vara att det råder osäkerhet om vilken typ av insatser som egentligen har effekt.

Nationellt. Brottsförebyggande rådets kartläggning *Barn som begått brott*⁸ med fokus på socialtjänstens arbete med barn under 15 år visar att praxisen hos socialtjänsten i landets kommuner kan se väldigt olika ut när ett barn polisanmäls. I princip alla kommuner kontakter föräldrarna på något sätt men hur detta sedan görs skiljer sig avsevärt mellan kommunerna. Ett stort antal olika varianter finns. En del kommuner kallar alltid alla under 18 år till ett bedömningssamtal. Detta är dock relativt ovanligt. Därutöver finns kommuner som har som regel att inte bara göra en förhandsbedömning utan *alltid* inleder en utredning enligt 11 kap. 1 § SoL när en minderårig polisanmäls. Vanligast förekommande modellen är dock att endast de som begått grövre brott kallas till ett bedömningssamtal. Däremot leder inte snatterier och andra mindre brott till någon kallelse utan familjerna informeras per brev om att anmälan har kommit in och får erbjudande om ett samtal. Några kommuner inskränker sig till ett telefonsamtal med någon av föräldrarna. Modellen innebär att man alltid ser till att få ett samtal med föräldrarna, men att man inte alltid har någon kontakt med barnet.

Själva bedömningssamtalet beskrivs som att det kan ha flera syften; dels att göra en bedömning om det kan finnas behov av insatser (och därmed skäl att inleda en utredning enl. SoL) men även för att stödja föräldrarna i deras roll som gränssättare för barnet och därmed även ha ett brottsförebyggande syfte.

Runt om i landet, i olika kommuner, finns verksamhetsmodeller som har vissa likheter med förstagångssamtalen i Skärholmen. Vanligtvis är de verksamheter som har startats som projekt för att senare utvecklats till fasta verksamheter. Flera av dessa verksamheter fokuserar dock på andra målgrupper; exempelvis ungdomar i åldersgruppen 15-17 och som begår grövre brott och som återfaller i brott eller de som är under 15 år och som bedöms vara i akut riskzon. Gemensamt för samtliga verksamheter är att fokusera på vikten av tidigt upptäckt samt tät samverkan mellan polis och socialtjänst, i några fall även med skolan.

Exempel på befintliga verksamheter i olika kommuner:

⁸ Brå 2008:11

- *Ung och Trygg* i Göteborg är en bred satsning som avser att stärka och utveckla det förebyggande preventiva arbetet och baseras på aktiv samverkan mellan olika myndigheter, framför allt mellan socialtjänst och polis i några av stadens mest utsatta förortsområden. En viktig princip inom verksamheten är tidiga insatser och snabbt ingripande vid kriminalitet och annat normbrytande beteende.
- ÖreFÖR i Örebro
- Ungdomscentrum i Södertälje

Stockholms stad. År 2008 genomförde Preventionscentrum Stockholm kartläggning *"Till socialtjänstens kännedom har inkommit en polisanmälan..."*⁹ gällande stadsdelsförvaltningarnas praxis vid mottagandet av polisanmälningar. Kartläggningen visade tydligt att det även inom Stockholms stad finns skillnader i stadsdelsförvaltningarnas rutiner och policy om vilka ungdomar som kallas till ett samtal efter en inkommen anmälan, på vilket sätt kallelsen sker samt hur lång tid processen tar. Att rutinerna är olika innebär att ungdomar i Stockholm som är anmälda för brott kan i viss mån bli föremål för olika typ av åtgärder och insatser beroende på vilket stadsdelsområde den unge bor i. Även om principiell enighet finns mellan ungdomsenheterna om vilka kriterier är viktiga för beslut om åtgärder är skillnaderna större i det praktiska arbetet. Kartläggningen visade att den vanligaste praxisen är att vid mindre brott som snatterier skickar socialtjänsten ett brev till föräldrarna med information om att en anmälan har kommit in samt ett erbjudande om att de själva kan ta kontakt med stadsdelsförvaltningen om de anser att det behövs. Enligt ungdomsenheterna är det dock bara en mindre del av familjerna som utnyttjar denna möjlighet. Endast fyra stadsdelsförvaltningar uppgav i kartläggningen att de kallar i princip alla anmälda till en förhandsbedömning eller till ett "klargörande samtal". En stadsdelsförvaltning uppgav att de kallar alla under 15 år och ytterligare en att de kallar alla under 13 år. Fallstudier visade att när den unge inte var känd sedan tidigare kunde det ta upp till 77 dagar från att en polisanmälan kom in till socialtjänsten vid en stadsdelsförvaltning innan man tog kontakt med familjen. I Den genomsnittliga tiden var 42 dagar. Variationerna mellan de fjorton stadsdelsförvaltningarna var stora. Länsstyrelsen i Stockholms län hade tidigare, år 2006-07 gjort en liknande granskning i ett antal kommuner i länet och kommit till samma slutsats; det dröjer alltför länge innan socialtjänsten tar ställning till inkomna anmälningar och vidtar åtgärder. Socialtjänstens förklaring till orsakerna varför det ofta tar lång tid för socialtjänsten att få kontakt är att det hela tiden råder resursbrist, varför prioriteringar måste ske. Ungdomar som är anmälda för mindre brott är i regel inte prioriterade ärenden. Utöver Skärholmens stadsdelsförvaltning har även en del andra stadsdelsförvaltningar specifika arbetsmodeller för att reagera mot förstagångsbrott, exempelvis *"Revansch"* i Rinkeby-Kista som är en arbetsmetod gällande förstagångssnatterier. Arbetet utförs av stadsdelsförvaltningens fältassistenter och innebär – utöver ett samtal med den unge och

⁹ Preventionscentrum Stockholm 2008

föräldrarna – att den unge även erbjuds möjlighet att gå tillbaka till affären och be om ursäkt för vad han eller hon har gjort.

3. Effektiva insatser mot ungdomskriminalitet och återfall i brott - vad säger forskningen

I dag finns omfattande empirisk forskning om vilka faktorer som har betydelse för att förstå utvecklingen av beteendeproblem bland barn och unga. Den befintliga forskningen fokuserar dock huvudsakligen på den grupp ungdomar som riskerar att utveckla *allvarligt* antisocialt beteende inklusive allvarlig kriminalitet och som bedöms vara i behov av *mer omfattande* insatser från socialtjänstens sida. Däremot finns det endast i begränsad omfattning forskning gällande insatser för de ungdomar som begår enstaka eller tillfälliga brott med lågt straffvärde. Dessutom har en stor del av resultaten i den befintliga forskningen nordamerikanskt ursprung medan den svenska forskningen i dagsläget är relativt begränsad. Den befintliga svenska utvärderingsforskningen berör i första hand effekten av mer långtgående insatser som placeringar etc. Brottsförebyggande rådet påpekar också att en stor del av det sociala arbetet med unga lagöverträdare inte är utvärderat; kunskaperna om olika verksamheters eller insatsers effekter är begränsade. Framför allt gäller detta effekter av samhälleliga reaktioner när barn under 15 år begår brott.¹⁰

När det gäller polisförhör med barn under 15 år konstaterar Brå att ingenting tyder på att förhör påverkar andelen av dessa barn som återfaller i brott. Beträffande socialtjänstens s k bedömningssamtal påpekar de socialsekreterare som Brå intervjuat att utöver själva bedömningen kan samtalet vara viktigt för att stödja föräldrarna i deras roll som gränssättare för barnet. De uppfattar dessutom att samtalet i sig har ett brottspreventivt syfte; att det kan bidra till att avhålla barnen från att fortsätta att begå brott. De framhåller dock att det främst är på barn som lever under ordnade sociala förhållanden som samtalet kan ha sådan effekt. Om det finns andra sociala problem i familjen eller om barnet har begått brott tidigare räcker vanligen inte ett samtal utan det behövs andra insatser.

I nedanstående sammanställning redovisas några av de viktigaste principerna - som förekommer i ett flertal forskningsrapporter¹¹ - för ett framgångsrikt arbete för att minska ungdomskriminalitet och begränsa riskerna för kriminell utveckling:

- Att tidigt kunna upptäcka de barn och ungdomar som riskerar att utveckla kriminell karriär. Benägenheten att begå brott och skapa en bestående kriminell karriär grundläggs oftast tidigt i livet. Det är i första hand bland de barn och ungdomar som redan tidigt har allvarliga psykosociala problem och som tidigt börjar begå brott som man finner dem som kommer att utveckla en intensiv och långvarig brottskarriär.
- Intervenera omedelbart och effektivt när problembeteenden upptäcks och att rikta preventivt arbete inte bara mot de allvarliga riskbeteenden utan även mot de mindre.

¹⁰ BRÅ-rapport 2008:11

¹¹ Bl.a. Dowden & Andrews,(2002), Loeber & Farrington (1998)

- Det är aldrig för tidigt att ingripa och preventiva insatser i tidig ålder har visat sig vara effektiva. Dock är tidiga ingripanden i sig inte hela lösningen på problemet; för att ingripanden skulle kunna ge effekt krävs även att det finns effektiva metoder tillgängliga som kan användas mot unga som har uppvisat riskbeteenden
- Det är viktigt att det förebyggande arbetet mot antisociala beteenden prioriteras parallellt med det behandlande arbetet. Stort vikt skall läggas på att utveckla förebyggande insatser för att förekomma och motverka behov av mer omfattande insatser.
- Undvika överdrivet psykologiserande och straff utan annat innehåll än bara straff.
- En generell slutsats är att insatser som har terapeutiskt grundide som syftar till att förändra beteenden och tankesätt är generellt sett mer effektiva än insatser som saknar ett sådant innehåll, t ex övervakning och avskräckande insatser.
- Det finns insatser som man tidigare har använt under många år men som forskningen har visat är rent av skadliga och kan öka risken till fortsatt kriminalitet. Exempel på sådana är insatser som på olika sätt försöker skrämma ungdomar till laglydnad ("Scared straight").
- Effektiva insatser är att stärka olika skyddsfaktorer genom att t.ex. arbeta med familjebaserade insatser som fokuserar på att förstärka föräldrarnas roll, insatser som förebygger mobbning, skolk och narkotikabruk samt att utveckla samverkan mellan polis, socialtjänst och åklagarmyndighet för att få till stånd snabba konsekvenser när ett brott har begåtts.
- Använda metoder som syftar till att förändra människors beteenden genom att hjälpa dem att se konsekvenserna av sina handlingar, förstå sina motiv och utveckla nya sätt – beteenden och sätt att tänka. Effekterna är små till medelstora.
- Undvika överanvändning. Insatsens omfattning behöver anpassas till nivån av risk för återfall i kriminalitet för den enskilde individen. De personer som bedöms löpa hög risk för återfall bör delta i mer intensiva och omfattande insatser medan personer som bedöms löpa lägre risk för återfall bör bli föremål för mindre omfattande insatser. Om risken för återfall bedöms som liten bör inte intensiv behandling användas.
- Alla insatser fungerar inte bra för alla unga lagöverträdare.
- Det lokala brottsförebyggande arbetet är särskilt betydelsefullt när det gäller barn och ungdomar. Det är på lokal nivå man har möjlighet att tidigt se problemen, att snabbt kunna ingripa och därmed ha de bästa chanserna att förebygga större problematik i framtiden. Den avgörande förutsättningen för ett effektivt brottsförebyggande arbete är att det finns ett *lokalt engagemang* och en lokal vilja att agera. Samtidigt - för att påverka brottsligheten på den lokala nivån - krävs det att olika intressen medverkar aktivt. Möjligheterna för polisen att ensam göra något är exempelvis begränsade.¹²

Forskningen om effekterna av verksamheter med fokus på samverkan mellan polisen och socialtjänsten i Sverige är begränsad; det finns dock ett antal kartläggningar och

¹² Ds 1996:59

verksamhetsrapporter av tidigare genomförda projekt och olika samarbetsformer som finns i landets kommuner. Ett exempel är rapporten *Socialt arbete i polisens värld*¹³ om socialtjänstens och polisens samverkan i två Göteborgsförorter. Rapporten konstaterar bland annat att en fördel med samverkan när polisens och socialtjänstens kompetens finns sida vid sida så kan detta innebära en tydligare uppdelning av ansvarsområdena i det praktiska arbetet. Rapporten betonar även att samverkan generellt är särskilt viktig när det handlar om barn under 15 år. Dessa ungdomar är inte straffmyndiga och polisen är beroende av socialtjänstens insatser.

I internationell forskning betonas att kunskapsbaserat arbetssätt förutsätter en samverkan i det lokala brottsförebyggande arbetet.¹⁴ Det finns flera argument för att samordna det lokala samhällets respons på ungdomsbrottslighet och annan brottslighet. Ett viktigt argument för att arbeta så lokalt som möjligt är den lokal- och personkännedom som samverkan genererar vilket ofta underlättar utrednings- och utvecklingsarbetet. Ett annat vanligt framfört argument i offentliga utredningar och i praktiskt arbete är att samverkan underlättar en snabb hantering av ärenden för alla inblandade aktörer. En snabb, men rättsäker hantering av ärenden är vidare eftersträfvansvärd ur ett samhällsekonomiskt perspektiv. För en medborgare som har blivit inblandad i en brotts handling finns det uppenbara fördelar med att inte helt själv behöva navigera i flera parallella system av rutiner och strukturer. Med ett samordnat arbete minskar riskerna för att ärenden ska hamna mellan stolarna.

Det är inte bara inom utredningsarbetet, efter det att något redan har hänt, som man kan konstatera en nytta av en lokal samordning och ett samarbete, utan även i det primära förebyggande arbetet. Ur ett utvecklingsteoretiskt perspektiv minskar sannolikheten att begå brott eller använda droger om individen har starka band till samhället. Närsamhället och dess uttryck för normgivning är en stor del av den unga individens liv; familjen, skolan, kamraterna och andra. För att man ska kunna skapa starka band till samhället är det nödvändigt att det finns ett tydligt och närvarande "offentligt samhälle" i de ungas närsamhälle. Ett "närsamhälle" är inte något tydligt definierat begrepp men som en utgångspunkt finns antagandet att det bästa för såväl invånare som de offentliga aktörer som hanterar ärenden som berör unga lagöverträdare, är att organisera arbetet utifrån minsta möjliga gemensamma geografiska enhet, med samlokalisering eller tydlig lokal samverkan.

4. Förstagångssamtal i Skärholmens stadsdelsområde

4.1 Bakgrund, syfte och mål

Initiativet till verksamhetsmodellen togs år 2007, i första hand från närpolisens sida och själva verksamheten startades våren 2008. Även tidigare hade socialtjänsten i Skärholmen periodvis haft andra liknande verksamhetsmodeller med fokus på brottsanmälda ungdomar under 15 år, bl.a. projektet *Hand i Hand* under åren 2005-2006. Dessa hade dock inte alltid förutsatt samverkan med polisen på motsvarande sätt.

¹³ (Forkby, 2007)

¹⁴ Bl.a. Farrington (1996), Tilley, N. (2005), Sherman, L.W. m.fl.(2006)

Målet från början var att fokusera på förebyggande verksamhet i stadsdelsområdet; att genom samverkan mellan stadsdelsförvaltningens mottagningsgrupp och närpolisområdet utveckla arbetsmetodiken mot målgruppen unga under 15 år som är anmälda för ett brott för första gången för att förebygga återfall i brott bland dessa. När verksamheten startades var den från början inte i form av ett projekt utan har hela tiden ingått i den ordinarie verksamheten. Överenskommelserna mellan stadsdelsförvaltningen och närpolisområdet var dock endast muntliga fram till den 28 juni 2010 då en formell samverkansöverenskommelse undertecknades av närpolischefen och stadsdelsdirektören. I denna överenskommelse beskrivs det övergripande målet för verksamheten som *"Alla barn och unga ska ha en trygg och bra uppväxt i Skärholmen. När någon under 18 år för första gången polisanmäls för ett brott vill vi reagera snabbt för att på detta sätt förebygga att den unge begår brott igen."*

De andra målen är:

- *Barn och unga ska vara i fokus*
- *Barn och unga som far illa eller riskerar en ogynnsam utveckling ska få hjälp i ett tidigt skede*
- *Barn och unga ska ej återfalla i brott*
- *Enkelhet och snabbhet är viktiga ledord*

De som medverkat längst tiden i verksamheten har varit en särskilt utsedd polis (kriminalinspektör) vid närpolisen och två socialsekreterare vid stadsdelsförvaltningens mottagningsgrupp; samtliga med lång erfarenhet av arbete med ungdomar. I viss mån har verksamheten påverkats av förändringar i stadsdelsförvaltningens organisation.

4.2 Arbetsmetodik

Målgruppen för verksamheten är ungdomar som har blivit anmälda för ett brott för första gången, utan kontakt med socialtjänsten vid tiden för anmälan. Den huvudsakliga målgruppen är ungdomar som är under 15 år men även ungdomar i åldersgruppen 15-17 år; denna grupp utgör dock en mindre del. Enligt lagen (LuL 6 §) är polisen skyldig att informera socialtjänsten om en ungdom som är under 18 år är misstänkt för brott. En kopia på brottsanmälan skickas därför rutinmässigt över till socialtjänsten för kännedom. Vid Skärholmens stadsdelsförvaltning är det mottagningsgruppen som först tar emot dessa anmälningar. Med anmälan som underlag kallas de ungdomar som har blivit anmälda för ett brott för första gången inom 24 timmar tillsammans med föräldrarna till ett samtal. Kallelsen skickas antingen per brev eller också kallar man per telefon. Vidare upplyser man om att polis kommer närvara vid mötet. En gång varje vecka träffas socialsekreterarna och polisen i arbetsgruppen för att planera kommande veckans möten. Metoden i själva samtalet är att samtalet ska vara ett positivt möte utan att försöka uppfostra eller lägga skulden på ungdomen. Målet är att den unge med egna ord ska beskriva händelsen och reflektera kring brottet och att polisen informerar om de konsekvenser som ett brott medför och konsekvenserna om den unge begår fler brott. Samtalen hålls alltid i socialtjänstens lokaler.

Två typer av samtal hålls. Dels en samtalstyp för ungdomar som är under 15 år (vanligast) och således icke straffmyndiga och dels en annan för ungdomar som är straffmyndiga. Vid samtliga möten är den närvarande polisen uniformerad (inre tjänst). Genom de erfarenheter som gjorts har arbetsgruppen kommit fram till att det är en fördel att visa en enad front gentemot den unge. Lika viktigt är att den unge och hans/hennes föräldrar får ett gott och respektfullt bemötande. Samtalet ska ske i en positiv anda och med respekt för den unge och vårdnadshavare. Det är av yttersta vikt att det klart framgår för den unge och föräldrarna att det inte handlar om ett förhör, rättegång eller domstol, utan om ett samtal om händelsen i sig. Varje ärende förbereds noggrant, bland annat genom att ärendet i förväg tas ut ur polisens RAR¹⁵-register och läses in. Före själva mötet träffas arbetsgruppen och går genom ärendet och upplägget baserat på vad socialsekreteraren har fått fram och vad som framkommit av RAR-anmälan. Efter samtalet gör den närvarande socialsekreteraren en förhandsbedömning om den unges eventuella behov av insatser från socialtjänsten samt om en utredning ska inledas enligt SoL. Normalt tar samtalen cirka 60 minuter; i vissa fall kan det ta betydligt längre tid, uppemot 2 timmar. Efter själva mötet har polisen och socialsekreteraren ett samtal för ”feed-back”.

En mer detaljerad beskrivning av samtal med ungdomar under 15 år:

Mötet inleds med att socialsekreteraren hälsar välkommen och förklarar anledningen. Vidare presenterar sig polisen och förklarar att mötet inte handlar om förhör, rättegång eller domstol utan ska vara ett samtal. Arbetsgruppen för sedan samtalet ”växelvis”, det vill säga man försöker undvika en situation där först den ena parten talar och sedan den andra. Målsättningen är att den unge själv ska berätta om händelsen. Det är vanligt att ungdomar antingen förnekar sin skuld eller förringar sin del i samband med händelsen. Detta accepteras dock inte utan vidare utan arbetsgruppen försöker sakta men säkert få den unge att berätta om vad han/hon har gjort. Genom att själv berätta får den unge självinsikt vilket inte sällan leder till en märkbar reaktion då det står klart för den unge att han/hon faktiskt har begått ett brott. Det fortsatta samtalet handlar om anledningen till brottet, om konsekvenser om man blir dömd för brott och om kamratträck. Även frågor som vilka kamrater man umgås med, om föräldrarna har kännedom om dessa, skoltrivsel och vad den unge gör på fritiden diskuteras. I vissa fall kommer det fram att det finns allvarliga bakomliggande sociala problem i familjen och efter att polisen frågat den unge och föräldrarna om de har eventuella frågor, lämnar polisen mötet. Detta för att socialsekreteraren mer i detalj ska kunna gå in på rena familjefrågor. Men i de flesta fall är målsättningen att mötet avslutas tillsammans. Samtalet kan sammanfattas som att det sker i positiv anda men samtidigt med skärpa för att få den unge och dennes föräldrar att förstå allvaret i det inträffade.

Samtal med de ungdomar som är över 15 år och straffmyndiga:

Mötet är inledningsvis i stort sett detsamma som med den som är under femton år, dock med *en* väsentlig skillnad. I dessa fall kommer den unge med stor sannolikhet att bli delgiven misstanke om brott, en förundersökning kommer att

¹⁵ Rationell anmälningsrutin

inledas och det är möjligt att den unge kommer att lagföras. Det har funnits farhågor bland poliser, särskilt utredare, att man skulle förstöra utredningen genom att polis sitter med vid ett sådant möte. Närpolisen i Skärholmen anser dock att en sådan risk inte finns. Vid möten inom verksamheten klargör polisen mycket tydligt om att man inte kommer att diskutera någon del i händelsen under mötet och detta med anledning av att förundersökning pågår i ärendet. Däremot berättar polisen om själva rättsordningen, om att den unge tillsammans med föräldrar kan komma att kallas till ett förhör, bli delgiven misstanke, bli förhörd samt att när utredningen är klar skickas ärendet över till åklagaren som tar ställning till om ett åtal ska väckas eller inte. Arbetsgruppen upplever att många föräldrar är tacksamma över denna information och förklarar att både de själva och deras barn har varit oroliga om vad som kommer att hända, eftersom man i många fall saknar kunskap om hur polisen och rättsväsendet fungerar. Vid dessa möten lämnar polisen alltid mötet efter att informationen har givits; detta för att socialsekreteraren behöver tid för att kunna göra en bedömning för åklagaryttrandet som eventuellt kommer att begäras senare.

4.3 *Ungdomar som har aktualiserats inom verksamheten*

Följande statistik om inkomna ärenden baseras på de ungdomar som aktualiserades under år 2009.

Kallade totalt: 82 (bortfall 10 procent)

Av dessa kom: 74 (45 pojkar, 29 flickor)

16 var över 15 år (9 pojkar, 7 flickor)

58 var under 15 år (36 pojkar, 22 flickor)

Av de 58 som var under 15 år var dock 8 (samtliga pojkar) redan aktuella hos socialtjänsten och kallades till ett samtal på begäran av socialsekreteraren. Således tillhörde de den huvudsakliga målgruppen som alltså bestod av 50 ungdomar.

Ungdomarna var vanligen 12-14 år; den som var yngst var 9 år. De tre vanligaste brottsrubriceringarna i anmälningarna var snatteri, skadegörelse (klotter) och misshandel. Även allvarligare brott som rån och övergrepp i rättssak förekom i ett mindre antal fall.

4.4 *Har de aktualiserade ungdomarna blivit anmälda för nya brott?*

Hur vanligt är återfall i brott generellt sett? Utöver allmän statistik om brott för Brottsförebyggande rådet även statistik över återfall i brott. Den befintliga statistiken visar dock inte samtliga faktiska återfall i brott utan endast de återfall som kommit till rättsväsendets kännedom och lagförts. Enligt denna statistik återföll 24 procent av samtliga lagförda år 2004 inom ett år och 38 procent inom tre år.¹⁶ De enskilda brottskategorier som

¹⁶ Brottsförebyggande rådet: *Återfall i brott, slutgiltig statistik för 2004.*

hade högst återfallsfrekvens var narkotikabrott och olovlig körning. Andelen återfall har generellt sett uppvisat relativt små variationer över tid. I den yngsta gruppen, ungdomar i åldern 15-17 år är andelen återfall något lägre, 35 procent av lagförda år 2004 har återfallit inom tre år. En minskning i denna grupp har också noterats under den senaste tioårsperioden. Den generella trenden är att ju strängare straff den unge döms till, desto större risk för återfall. Eftersom personer under 15 år inte blir lagförda finns det inte någon statistik om återfall bland denna grupp.

De ungdomar som hittills har varit på ett samtal karaktäriseras av de medverkande som "relativt vanliga ungdomar" men "inte helt genomsnittet" utan "något mer spänningssökande". Denna egenskap torde också vara en förklaring till varför de har blivit anmälda för det första brottet.

En kontroll i polisens anmälningsregister visar följande återfallsstatistik (återfall inom 1-2 år efter samtalet) för de 50 ungdomar som var på ett samtal under år 2009 och som tillhör den huvudsakliga målgruppen;

		Återfall
Samtliga	50	5 (10%)
Pojkar	28	2 (7%)
Flickor	22	3 (14%)

En intressant jämförelse är att samtliga de åtta ungdomar som var kända hos socialtjänsten sedan tidigare, som hade blivit skickade till samtalet av sin socialsekreterare och som således inte tillhörde den huvudsakliga målgruppen hade återfallit; i flera fall hade de blivit anmälda för grova brott. *Av allt att döma hade samtalet inte haft någon effekt på dem.*

En annan statistik gällande återfall, framtagen av Länskriminalpolisens underrättelserotell visar att andelen återfall i brott i åldersgruppen ungdomar under 16 år, boende i Skärholmen och misstänkta för ett brott, har generellt minskat något från år 2007 till år 2009. Det är viktigt att notera att i dessa siffror ingår både ungdomar som har varit föremål för förstagångssamtal och ungdomar som inte har varit det.

<i>misstänkta</i>		<i>återfall</i>	
2006	90	30 återföll under 2007	33,3 %
2007	129	46 återföll under 2008	35,7%
2008	145	46 återföll under 2009	31,7%

Siffrorna visar att andelen återfall ökade från år 2007 till år 2008 för dem som hade begått sitt första brott ett år tidigare. Bland de ungdomar som hade begått sitt första brott år 2008, då verksamheten med förstagångssamtalen startades, minskade återfallen år 2009.

5. Vad säger ungdomarna själva och deras föräldrar

Under september – december 2010 genomfördes en brukarenkät bland de ungdomar och deras föräldrar som var på ett förstagångssamtal under perioden. Frågorna i enkäten berörde 1) hur familjen hade upplevt bemötandet 2) om de trodde att samtalet var till hjälp

för att den unge i framtiden skulle avstå från att begå brott samt 3) om föräldrarna kände att de kunde påverka samtalet och om polisen och socialsekreteraren lyssnade på föräldrarnas synpunkter. Under den berörda perioden minskade dock antalet besökande betydligt och endast fyra ungdomar/föräldrar kom att svara på enkäten varför det inte går att dra några definitiva slutsatser. Man kan dock konstatera att samtliga av de svarande var positivt inställda till besöket och samtalet; bl a trodde samtliga föräldrar att samtalet skulle ha effekt; att den unge skulle i framtiden avstå från att begå brott.

6. Intervjuer

Kvalitativa intervjuer genomfördes med följande personer som på olika sätt har varit delaktiga i verksamheten; näropolischef *Jonny Peterson* och kriminalinspektör *Jannica Svärd* vid Skärholmens näropolisområde, avdelningschef *Lena Thorson*, enhetschef *Lena Svensson* och socialsekreterare *Lena Lundin* vid Skärholmens stadsdelsförvaltning samt *Jan Jönsson*, ordförande i Skärholmens stadsdelsnämnd. Frågorna i intervjuerna berörde bland annat hur intervjupersonerna ansåg verksamheten har genomdrivits, om resultaten har motsvarat förväntningarna, vad som har varit bra och mindre bra, samt hur verksamheten kan utvecklas vidare. Intervjuerna genomfördes under oktober 2010. Eftersom verksamheten sedan våren 2010 även omfattar Hägersten-Liljeholmens stadsdelsområde intervjuades även biträdande enhetschef *Fredrik Hjulström* och socialsekreterare *Miguel Valdez* vid ungdomsgruppen.

De intervjuade ger generellt sett en övervägande positiv bild av verksamheten även om det även förekommer viss kritik på några punkter.

Några av de viktigaste slutsatserna från intervjuerna:

- Även tidigare, innan verksamheten startades hade samverkan mellan polismyndigheten och socialtjänsten generellt sett fungerat bra i Skärholmen, även om det ibland varit problem med att ”hitta varandra” i det praktiska arbetet.
- Skärholmen - samtidigt som mycket i stadsdelen är bra och den har stora resurser - kan den anses vara ett av de mer ”socialt utsatta” stadsdelsområdena i Stockholms stad. Detta faktum ställer särskilda krav på myndigheternas sätt att hantera problemen samt att samverkan mellan dessa fungerar friktionsfritt.
- De problem i stadsdelen som de intervjuade pekar ut är bland annat familjevåld, psykisk ohälsa, låg inkomstnivå i många familjer samt hög ungdomskriminalitet. Många ungdomar har även problem med skolgången.
- Samtliga intervjuade påpekar att man sedan flera år har satsat mycket resurser på att utveckla arbetsätt och -metoder där samverkan och snabb handläggning har stått i fokus. Mellan de två myndigheterna finns både förtroende och en bra dialog.
- Även om överenskommelserna om verksamheten med förstagångssamtal i början var endast muntliga har det inte inneburit några problem.
- Verksamheten fungerar utan att kräva inte några extra resurser, vare sig hos polisen eller hos socialtjänsten.

- Bestämmelserna i sekretesslagen har inte upplevts som något problem i det praktiska arbetet.
- Samtliga intervjuade anser att de problem som uppstått har kunnat lösas på ett bra sätt
- Positiva kännetecken för verksamheten är bland annat tydlig struktur, feedback efter samtalen
- Stöd för verksamheten finns hos ledningen inom båda organisationer
- En viktig bekräftelse om att verksamheten har rätt inriktning var justitieminister Beatrice Asks besök i mars 2009.
- Utvidgning av verksamheten till Stadsdelsområdet Hägersten- Liljeholmen sedan våren 2010 har varit lyckosamt och ungdomsgruppen vid stadsdelsförvaltningen vill fortsätta samarbetet.
- Att utveckla verksamheten vidare; följa upp ärenden, skaffa kompetens i konflikthantering, större kännedom om invandrarkulturer. Det är av stor vikt att anmälningarna kommer snabbare till socialtjänsten, Ett förslag från de intervjuade är att man skulle kunna göra hembesök till de familjer som inte hör av sig efter en kallelse (ca 5 procent). Några är dock tveksamma och anser att det inte är rätt väg; alla ska behandlas på samma sätt samt att ha samtalet i Sdf:s lokaler är att föredra.

Några citat från intervjuerna:

"Det är viktigt att angripa ungdomskriminaliteten, i alla dess former snabbt och tydligt"

"Två viktiga anledningar till varför verksamheten startades var dels att det var uppenbart att det alltför ofta tog alltför lång tid innan socialtjänsten kallade anmälda ungdomar till samtal hos socialtjänsten dels att det visade sig att det i skolorna fanns en utbredd uppfattning bland elever att det inte händer något om man begår ett brott och även om man åker fast."

"Både polisen och socialtjänsten gör ett bra jobb här och ungdomskriminaliteten har inte ökat de senaste åren men den är fortfarande för hög"

"Bra förebyggande insats och vi kommer att fortsätta med den i Hägersten-Liljeholmen. Bra respons från föräldrarna"

7. Sammanfattande slutsatser

Följande avsnitt innehåller kommentarer om vad som kan anses vara, med utvärderingens frågeställningar i åtanke, dess viktigaste slutsatser. Sett utifrån antalet aktivt medverkande i verksamheten som har deltagit i utvärderingen och att verksamheten har pågått relativt kort tid är det viktigt att notera att det finns anledning att akta sig för att dra alltför generella slutsatser men att det ändå är motiverat att se de resultat som redovisas i utvärderingen som ett relevant underlag.

Trots att verksamheten endast drivits under ett fåtal år är det generella intrycket att erfarenheterna av förstagångssamtalen har varit huvudsakligen mycket positiva och att de bidragit till en kvalitetshöjning av stadsdelens arbete med unga lagöverträdare. De medverkande både från polisen och från socialtjänsten är motiverade, aktivt delaktiga och känner att de ”äger” frågan. Arbetsmodellen skulle utan tvekan vara lämplig att användas i de flesta andra stadsdelsområdena i Stockholm. Sedan februari 2010 kompletteras den av utredningscentrum för unga lagöverträdare som riktar sig mot något äldre ungdomar. Sedan tidigare finns stödcentrum för unga lagöverträdare och möjlighet till medling. Allt detta gör att Skärholmen är ett ovanligt välutrustat stadsdelsområde vad gäller insatser mot unga lagöverträdare; i synnerhet gäller detta hur samverkan mellan polisen och socialtjänsten har utvecklats i stadsdelen.

Om verksamhetens styrkor och svagheter

Styrkor:

- Verksamheten följer principerna i Stockholms stads brottsförebyggande program (2009)
- Baseras på idén om lokal samverkan för att förebygga brott
- Följer huvudsakligen de principer som enligt forskning är effektiva för att förebygga ungdomsbrottslighet och återfall i brott, bl a genom att ett viktigt mål är skyndsamhet
- Möjliggör för socialtjänsten att vid behov sätta in insatser i ett tidigt skede
- Särskilt fokus på föräldrarna och deras delaktighet. Föräldrarna har det primära ansvaret för sina barn och de är troligen samhällets bästa brottsförebyggande resurs eftersom det är de som har den största möjligheten att erbjuda sina barn en god social utveckling.
- Verksamheten har stöd hos ledningen – både inom polisen och inom stadsdelsförvaltningen
- Positiv uppmärksamhet i media, justitieministern har besökt verksamheten
- Verksamheten har från starten ingått i den ordinarie verksamheten och har inte upplevts som ett tillfälligt ”projekt”
- Personalen har själva i samverkan kunnat utveckla verksamheten och metodiken
- Hög motivation hos de medverkande. Båda parterna ser vinsterna med samverkan
- Ungdomarna och deras föräldrar har enligt brukarenkäten upplevt att bemötandet har varit bra och samtalet meningsfullt
- Framför allt i socialt utsatta bostadsområden är det viktigt att befolkningen upplever att myndigheterna finns för att stötta och inte för att trakassera. Det är av

stor vikt att skapa en bra relation och en tillit mellan myndigheterna och befolkningen. Polisens roll är viktig; befolkningen måste känna att polisen är närvarande och visar sin närvaro och sitt aktiva engagemang

- Mycket tyder på att samtalen har haft effekt. Andelen ungdomar som har återfallit är relativt låg jämförd med återfallsstatistiken generellt. Andelen återfall i *hela åldersgruppen* har också minskat något i Skärholmen mellan år 2007 och år 2008. Mätperioden är dock för kort för att några bindande slutsatser ska kunna dras; en mer grundlig uppföljning under en längre tidsperiod behövs för att kunna dra några definitiva slutsatser om vilken effekt förstagångssamtalen har för att förebygga återfall i brott. Samtidigt är det mindre sannolikt att modellen har effekt på ungdomar utanför den egentliga målgruppen, sådana ungdomar som har en mer komplex problematik.
- Positiv respons från ungdomarna och deras föräldrar. För många ungdomar och deras föräldrar innebär ett polisingripande en form av kris. Många behöver stöd för att veta hur man kan gå vidare. När man befinner sig i sådana omvälvande situationer har man ofta ett stort behov av information, om hur rättsväsendet fungerar, vad som kommer att vara nästa steg och hur man konkret kan göra som förälder för att stödja och sätta gränser för sitt barn.

Svagheter:

- Ett fåtal personer medverkar vilket gör verksamheten sårbar vid sjukdomar, semestrar etc.
- Personbunden
- Stadsdelsförvaltningens omorganisationer har vid olika tillfällen skapat osäkerhet och oro hos de medverkande. Exempelvis har de medverkande vid närpolisen upplevt att de inte alltid har fått information om förändringar i förväg.
- Verksamheten är beroende av att anmälningar kommer in; en del av dessa är dock kraftigt försenade.
- Svårt att alltid nå 24-timmarsmålet

Verksamheten med förstagångssamtal i Skärholmens stadsdelsområde kan karaktäriseras som en del av *lokal social brottsprevention*; bland annat är syftet att minska den individuella benägenheten att begå brott. Social brottsprevention brukar definieras som att den kan inrymma såväl generella sociala åtgärder som tidiga åtgärder specifikt riktade till de barn som tidigt visar problembeteenden. En av verksamhetens viktigaste styrkor är att målet är *skyndsamhet* i handläggningen. Detta mål har starkt stöd både i gällande lagstiftning och i forskning. Även Stockholms stads riktlinjer för handläggning av barn- och ungdomsärenden betonar vikten av skyndsamhet både vad gäller handläggning av inkommande information, förhandsbedömningar och utredningar. Ju tidigare problem upptäcks och åtgärdas desto större chans att insatserna inte behöver bli så omfattande och kostsamma. Om insatser vidtas redan innan dessa brottsaktiva barn uppnått

straffmyndighetsålder är troligen förutsättningarna större för att socialtjänstens åtgärder ska få avsett resultat. (SOU 2008:11)¹⁷

Att verksamheten baseras på nära samverkan lokalt har stor betydelse. Den nära samverkan gör det lättare att undvika den gråzon som det ofta uppstår när det gäller ansvaret för tidiga insatser mot unga lagöverträdare. Lyckad samverkan handlar om att känna varandras synsätt och kunna kommunicera kring dem. Redan år 1994, när det nationella brottsförebyggande programmet *Allas vårt ansvar* kom ut, påpekades i programmet att en av de mest avgörande förutsättningarna för ett effektivt brottsförebyggande arbete är att det finns ett lokalt engagemang och en lokal vilja att agera. För att påverka brottsligheten på den lokala nivån krävs det att olika intressen medverkar aktivt. Möjligheterna för polisen att ensam göra något är begränsade.¹⁸

De konstaterade problemen i verksamheten berör i första hand vissa organisatoriska faktorer; bland annat att det har varit svårt att nå målet att kunna kalla alla anmälda till ett samtal snarast möjligt, helst inom 24 timmar efter en gjord anmälan. En orsak till detta är att anmälningarna kan vara relativt ”gamla” redan när kommer in till stadsdelförvaltningen. Problemet beror delvis på anmälningarna kommer från olika polisenheter; en del kommer från Söderorts polismästardistrikt, en del från City polismästardistrikt osv. och att det ännu inte finns någon enhetlig samordning för utskicket. För närvarande pågår dock ett arbete inom Socialförvaltningen för att utveckla kommunikationsrutiner mellan socialtjänst och polis i hela Stockholms stad (*Förvaltningsuppdrag – ny inriktning i arbetet med unga lagöverträdare*)¹⁹. Ett av målen i detta uppdrag som genomförs i nära samarbete med polismyndigheten, är att på sikt övergå till att använda elektronisk överföring av anmälningar och övrig information mellan myndigheterna.

När det gäller framtida utvecklingsmöjligheter för verksamheten skulle ett viktigt område sannolikt vara att följa upp ärenden på ett mer systematiskt sätt än vad man gjort hittills; framför allt för att få mer kunskap om de faktiska effekterna. Sådana uppföljningar skulle utan tvekan gynna både polisens och socialtjänstens arbete även i övrigt.

¹⁷ *Barn som misstänks för brott*. Betänkande av barnbrottsutredningen. (SOU 2008:11)

¹⁸ Justitiedepartementet. Ds 1996:59.

¹⁹ Socialtjänst- och arbetsmarknadsnämnden 2009-05-14

Litteratur:

- Andershed, H. & Andershed, A-K & Söderström Carpelan, K: *Ungdomar som begår brott. Vilka insatser fungerar?*
- Barn som misstänks för brott. Betänkande av barnbrottsutredningen. (SOU 2008:11)
- Brottsförebyggande rådet: (2000) *Strategiska brott. Vilka brott förutsäger en fortsatt brottskarriär?* (Brå-rapport 2000:3)
- Brottsförebyggande rådet: *Barn som begått brott. Socialtjänstens och polisens åtgärder*. BRÅ-rapport 2008:11
- Brottsförebyggande rådet: *Återfall i brott, slutgiltig statistik för 2004*.
- Forkby, Torbjörn (2007) *Socialt arbete i polisens värld. Samverkan villkor och organisering*. FoU Väst/GR
- Farrington, D. (1996) *Understanding and Preventing Youth Crime. Findings*. Social Policy Research 93. New York.
- Gottfridsson, M.R. & Hirchi, T. (1990) *A general Theory of Crime*. Stanford.
- Justitiedepartementet. Ds 1996:59. *Allas vårt ansvar. Ett nationellt brottsförebyggande program*. Stockholm 1996.
- Loeber & Farrington. (1998) *Serious & Violent Juvenile Offenders. Risk Factors and Successful Interventions*.
- Lundgren, M & Persson, B. (2003): *Barn och unga i riskzonen. Samverkan och förebyggande arbete*.
- Preventionscentrum Stockholm (2009): *Stockholms stads brottsförebyggande program*. Kommunfullmäktige nov. 2009.
- Preventionscentrum Stockholm (2008): *"Till socialtjänstens kännedom har inkommit en anmälan... "Hur socialtjänsten i Stockholms stad arbetar med ungdomar som anmäls för brott*.
- Rikspolisstyrelsen (2008-10-20): *Granskning av hantering av ungdomsärenden vid Polismyndigheten i Stockholms län*
- Riksrevisionen. RiR 2009:9. *Hanteringen av unga lagöverträdare*
- Sarnecki, Jerzy: *Kunskapsbaserad brottsprevention. Teoretiska utgångspunkter för brottsförebyggande arbete i Stockholms stad*. September 2004. Stockholms stad.
- Sherman, L.W. m.fl.(2006) *Evidence-based Crime Prevention*. Routledge. New York.
- Socialstyrelsen & Riskpolisstyrelsen & Myndigheten för skolutveckling (2008): *Strategi för samverkan – kring barn och unga som far illa eller riskerar att fara illa*.
- Tilley, N. (2005) *Handbook of Crime Prevention and Community Safety*. Taylor & Francis. Cullompton.

