



Handläggare: Anna William-Olsson
Telefon: 508 23 362

Till
Hägersten-Liljeholmens
stadsdelsnämnd 2010-05-20

Effektivare insatser mot ungdomsbrottslighet samt kriminella grupperingar - motverka nyrekrytering och underlätta avhopp

Förvaltningens förslag till beslut

1. Hägersten-Liljeholmens stadsdelsnämnd godkänner förvaltningens tjänsteutlåtande och översänder det som svar på remissen till kommunstyrelsen.
2. Paragrafen förklaras omedelbart justerad.

Maria Mannerholm
stadsdelsdirektör

Gunnar Ohlsén
avdelningschef

Sammanfattning

Nämnden har fått en remiss från Kommunstyrelsen avseende förslag på hur berörda myndigheter kan effektivisera insatserna för att tidigt upptäcka barn i riskzon och förhindra att ungdomar utvecklar en vanekriminell livsstil, samt förslag till åtgärder för att förhindra att kriminella grupperingar etableras i samhället. Promemorian "Effektivare insatser mot ungdomsbrottslighet" (Ds 2010:9) och betänkandet "Kriminella grupperingar – motverka rekrytering och underlätta avhopp" (SOU 2010:15) är de två förslag som har sänts på remiss till bl.a. myndigheter och kommuner. Remisstiden sträcker sig till den 10 maj 2010



(förlängt till 21 maj). Ett kontorsutlåtande har den 10 maj översänts till Kommunstyrelsen.

Ärendets beredning

Ärendet har beretts inom avdelningen för Samhällsplanering

Bakgrund

Regeringens utredare fick 2009 i uppdrag att lämna förslag på hur rättsväsendets myndigheter och andra aktörer på ett effektivare sätt ska kunna förhindra att ungdomar utvecklar en vanekriminell livsstil och att föreslå åtgärder för att förhindra kriminella grupperingars etablering i samhället genom att motverka rekryteringen till den grova organiserade brottsligheten och underlätta avhopp.

Utredningarna har resulterat i en promemorian *"Effektivare insatser mot ungdomsbrottslighet"* (Ds 2010:9) och ett betänkandet *"Kriminella grupperingar – motverka rekrytering och underlätta avhopp"* (SOU 2010:15).

De förslag som framlagts omfattar ändringar i polislagen (1984:387), skollagen (1985:1 100), socialtjänstlagen (2001:453) och offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

Remisstiden sträcker sig till den 10 maj 2010 (förlängt till 21 maj) med kontorsutlåtande den 10 maj 2010.

Effektivare insatser mot ungdomsbrottslighet

I ambition att effektivisera insatserna för att förhindra att ungdomar utvecklar en vanekriminell livsstil föreslås åtgärder för att förbättra samarbetet mellan berörda myndigheter och andra aktörer. Föreslagna åtgärder ska ske inom ramen för nuvarande myndighetsstruktur samt utgå från befintlig ansvarsfördelning mellan berörda aktörer.

Utgångspunkter för föreslagna åtgärder

- Ungdomar påpekar ofta att det största sveket de vet är att det finns vuxna som sett och vet att de behöver hjälp men inte gör något.
- Alla barn och ungdomar har rätt till samma stöd och hjälp oberoende av var de bor.
- Skolan är den viktigaste upptäckaren av ungdomar på väg in i kriminalitet.
- Frågor om ungdomskriminalitet är väl utforskade. Kunskaperna skulle kunna utnyttjas betydligt bättre.
- Det är i första hand inte lagstiftningen som brister.
- Det finns få goda exempel på samverkan som syftar till att tidigt identifiera den lilla andel unga som löper risk att utvecklas till vanekriminella.
- Spridningen av goda exempel är i allmänhet svag och går långsamt.

- Statens och kommunernas verksamheter måste samordnas bättre så att de unga kan mötas med en helhet.
- Styrningen på nationell nivå måste stärkas så att en tydlig väg framåt anvisas för att förebygga ungdomars kriminalitet. Det är möjligt utan att göra avkall på behovet av lokala anpassningar.

Man resonerar runt att ungdomar är en särskilt viktig målgrupp då ungdomsåren är den mest brottsintensiva perioden i livet. Pojkar är mer brottsaktiva än flickor. Den brottsliga aktiviteten är dock övergående för den stora majoriteten av ungdomar. Det finns en förhållandevis liten grupp unga som tidigt börjar begå brott och som fortsätter med detta genom ungdomsåren och in i vuxen ålder, dvs. utvecklar en vanekriminell livsstil.

Utredningen slår fast att framgångsrikt arbete mot ungdomsbrottslighet förutsätter enhetliga metoder och samverkan. Endast en mindre del av forskningen har omsatts i praktiska regler och när detta gjorts är efterlevnaden låg. Avsaknad av styrning, inte resursbrist, sägs vara den huvudsakliga orsaken till detta.

Utredning för ett teoretiskt resonemang runt brottsprevention med en indelning i *Social prevention* som omfattar åtgärder som vidtas för att minska individens benägenhet att begå brott. Det är särskilt viktigt att åtgärderna inriktas mot barn och ungdomar och att de utformas utifrån individens egna behov. Social prevention måste således planeras noggrant och genomföras med kunskap om vad som fungerar i det enskilda fallet. *Situationell prevention* omfattar åtgärder som syftar till att minska individers möjligheter att begå brott. Åtgärderna omfattar planläggning, förvaltning och användning av det omedelbara närområdet så systematiskt och permanent som möjligt.

Risk- och skyddsfaktorer

Alla preventionsinsatser med mål att minska nyrekryteringen till kriminella livsstilar har sin teoretiska grund i vad som är orsaken till individens problembeteende. Faktorerna som har betydelse i sammanhanget benämns riskfaktorer och skyddsfaktorer. *Riskfaktorer* är sådana som bedöms öka sannolikheten av att problem uppstår. *Skyddsfaktorer* är sådana som motverkar effekten av en riskfaktor så att sannolikheten minskar för att ett problem ska uppstå. En isolerad riskfaktor har sällan betydelse, medan flera samverkande riskfaktorer påtagligt ökar risken för att utveckla en kriminell livsstil. Riskfaktorerna kan kopplas till individen, familjen, kamratgruppen, skolan, närmiljön och till den nationella makronivån d.v.s. staten.

Förslag på åtgärder för effektivare insatser mot ungdomsbrottslighet

De förslag på åtgärder som utredningen utmynnat i omfattar polisens insatser mot ungdomsbrottslighet, regeringens styrning av polisens och åklagarmyndighetens arbete med utredningar som avser ungdomsbrott. Förslaget omfattar även åtgärder som avser myndigheternas arbete med att tidigt upptäcka unga som riskerar att utveckla en vanekriminell livsstil och åtgärder som syftar till att brotten ska utredas snabbare, med bibehållen rättssäkerhet.

- *En kraftsamling mot ungdomsbrott*
 - Rikspolisstyrelsen (RPS) ska få i uppdrag att inrätta Polisens ungdomscentrum på åtta orter i landet. Här bör en nära samverkan ske med berörda kommuner, antingen genom att a) regeringen ingår ett nationellt avtal med Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) i samverkan eller att b) RPS får i uppdrag att verka för en motsvarande överenskommelse med SKL.
 - RPS bör få i uppdrag att ta fram och införa riktlinjer för polisens inhämtande av information gällande ungdomar som riskerar att utveckla en vanekriminell livsstil och för hur socialnämnden ska få ta del av denna information.
 - RPS och Socialstyrelsen bör få ett gemensamt uppdrag att ta fram och införa riktlinjer för polisens och andra myndigheters medverkan i socialtjänstens bearbetning och analys av samma information. Riktlinjerna bör omfatta användningen av strukturerade screenings- och bedömningssystem, anpassade efter svenska förhållanden. Uppdragen bör genomföras i nära samarbete med kommunernas socialtjänst inom ramen för föreslagna ungdomscentrum.
- *Ekonomisk styrning*
 - En starkare styrning av tidsfristerna när det gäller utredningar om brott avseende unga lagöverträdare, för att säkerställa att utredningarna görs skyndsamt. Detta sker genom att regeringen uppdrar åt RPS och Åklagarmyndigheten att hålla inne vissa medel. Åtgärden bör kombineras med att RPS vidareutvecklar uppföljningssystemen så att fristerna i ungdomsärenden kan följas upp bättre.
- *Tidig upptäckt*
 - Sekretessen ska underlättas i förhållande till anmälade myndighet. Detta innebär att sekretess inte hindrar att ett beslut om att inleda eller

inte inleda utredning, med anledning av anmälan enligt 14 kap. 1 § socialtjänstlag (2001:453) lämnas ut till den myndighet som gjort anmälan.

- Myndighetsgemensamma seminarier inom området sekretess och samverkan ska anordnas för polisen och kommunerna.
- Socialstyrelsens handbok "*Barn och unga som begår brott. Handbok för socialtjänsten*" ska utvärderas av Socialstyrelsen, för att undersöka vilken genomslagskraft den haft.
- Skolan bör ha ett brottsförebyggande uppdrag. Skolan har stora möjligheter att påverka viktiga risk- och skyddsfaktorer. Särskilt poängteras vikten av polisens närvaro i skolan och hur skolan hanterar brottsmisstankar mot elever.
- *Skyndsam handläggning*
 - Ungdomsbrott bör i större omfattning utredas och avdömas där den unge bor.
 - En kartläggning bör göras av hur rättegångsbalkens (RB) regler om domstolsforum tillämpas i praktiken när det gäller ungdomsmål. Brottsförebyggande rådet (BRÅ) bör få i uppdrag att genomföra en nationell kartläggning av hur åklagare och domstolar tillämpar RB:s regler om domstolsforum i ungdomsmål.
 - RPS och Åklagarmyndigheten bör ges i uppdrag att träffa en överenskommelse om och utfärda föreskrifter och allmänna råd när det gäller utredningsforum. Överenskommelsen bör föregås av en kartläggning av efter vilka riktlinjer som åklagare och polis bestämmer utredningsforum och vilka konsekvenser det får för handläggningen.
 - Den särskilda lagregleringen av vem som är förundersökningsledare i ungdomsärenden bör avskaffas. I stället bör RPS och Åklagarmyndigheten reglera fördelningen av förundersökningsledarskapet i det gemensamma så kallade fördelningscirkuläret. Detta förslag stämmer med vad Beredningen för rättsväsendets utveckling (BRU) tidigare föreslagit.
 - Bättre anpassade och kortare handläggningstider. RPS och Åklagarmyndigheten bör få ett gemensamt uppdrag att utarbeta föreskrifter och allmänna råd, inklusive tidsfrister, för utredningar av ungdomsbrott. Vidare bör RPS ges i uppdrag att vidta åtgärder för att ytterligare förkorta handläggningstiderna hos Statens kriminaltekniska laboratorium och Rättsmedicinalverket i ungdomsbrottsärenden.

Kriminella grupperingar – motverka rekrytering och underlätta avhopp

Kriminella grupperingar – från löst sammansatta nätverk till tydligt strukturerade organisationer - har blivit ett påtagligt samhällsproblem. Därför prioriteras åtgärder för att minska den brottslighet som begås av kriminella grupper. Utredningens uppdrag har varit att ge konkreta förslag på åtgärder som dels kan förhindra rekrytering, dels kan underlätta avhopp.

Utgångspunkter när det gäller åtgärder mot nyrekrytering till kriminella nätverk:

- Unga som går med i kriminella nätverk har ofta problem i skolan och de har många gånger äldre syskon som också är kriminellt belastade.
- Ungdomar som riskerar att utveckla en kriminell livsstil kommer i hög utsträckning från de socialt mest utsatta bostadsområdena i storstäderna.
- Omkring 5 000 unga under 21 år riskerar att rekryteras till kriminella nätverk. Rekryteringsbasen utgörs av de mest brottsbelastade ungdomarna.
- För att nå framgång i arbetet med att förhindra rekrytering till kriminella nätverk måste myndigheter och andra aktörer samarbeta långsiktigt och uthålligt på lokal nivå.

När det gäller avhopp från kriminella grupperingar:

- Alltför många av kriminalvårdens klienter har kopplingar till kriminella grupperingar.
- Av fängelsedomda gängmedlemmar återfaller 85 procent i ny brottslighet.
- Det behövs ett tydligt och samordnat stöd till personer som är motiverade att lämna en kriminell livsstil.

Förslag på åtgärder mot nyrekrytering

De förslag på åtgärder som utredningen kommit fram till omfattar polisens insatser mot ungdomsbrott, regeringens styrning av polisens och Åklagarmyndighetens arbete med utredningar av ungdomsbrott. Förslagen till åtgärder omfattar även olika myndigheters arbete med att tidigt upptäcka unga som riskerar att utveckla en vanekriminell livsstil, åtgärder för att snabbare utreda ungdomsbrott, ny reglering när det gäller fördelning av förundersökningsledare i ungdomsärenden samt åtgärder för att förkorta handläggningstiderna i ungdomsärenden.

- *Sociala insatsgrupper* med socialtjänst, polis och skola ska bildas lokalt. Socialtjänsten ska ha huvudansvaret för grupperna som ska ha ett operativt

ansvar. Individuella handlingsplaner ska utarbetas för ungdomar som riskerar att rekryteras till kriminella nätverk. Vid behov ska även kriminalvården, Statens institutionsstyrelse (SIS), missbruksvården och psykiatri m.fl. kopplas till gruppernas arbete.

- *Lokala poliskontor* planeras i bostadsområden där det bedöms finnas ett särskilt behov av polisens närvaro. Arbetet ska främst vara inriktat på att förebygga ungdomsbrott. Lokalkontoren ska också bidra till att arbetet i de sociala insatsgrupperna blir effektivt.
- *Projekt pojke* är en särskild satsning på tonårspojkar och unga män i de mest utsatta bostadsområdena. Satsningen ska ha som målsättning att motverka sociala problem, psykisk ohälsa, stereotypa könsroller, attityder och värderingar som främjar en kriminell identitet. Satsningen ska omfatta yrkesträning, arbete och fritidssysselsättning.
- En ny bestämmelse i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) föreslås för att ge socialtjänsten möjlighet att lämna ut vissa uppgifter till polisen, om unga under 21 år som befaras att hamna i kriminalitet. Bestämmelsen ska utformas som en *uppgiftsmöjlighet*, dvs. socialtjänsten avgör om uppgifter om den unge ska lämnas ut till polisen.
- Brottsförebyggande rådet får i uppdrag att tillsammans med RPS, Socialstyrelsen, Skolverket och SIS utarbeta en *riskbedömningsmanual*, som ska kunna användas av de sociala insatsstyrkorna för att fånga upp unga som riskerar att utveckla en kriminell livsstil.
- *Tillfälligt omhändertagande av unga* ska också få göras om någon som antas vara under 18 år anträffas under förhållanden som innebär en påtaglig risk för att han eller hon kommer att involveras i allvarlig kriminell verksamhet (12 § polislagen (1984:387)).
- *Polisens föräldratelefon, m.m.* En föräldratelefon planeras till varje polismyndighet. Dit ska anhöriga kunna vända sig med frågor kring ungdomar och kriminalitet.
- *Skyldighet att stödja och hjälpa i fostran.* Socialtjänsten, skolan och polisen ska ha en i lag uttalad skyldighet att stödja och hjälpa föräldrar i deras ansvar att fostra sina barn.
- *Skolans ansvar för elevernas frånvaro.* Skolinspektionen ska granska hur grund- och gymnasieskolor följer upp elevers frånvaro. En del av granskningen bör omfatta ett övervägande av en gemensam reglering eller handlingsplan på området.

Förslag på åtgärder för att stödja avhoppare

- *Tydligare ansvar för kriminalvården*
 - På häkten, anstalter och inom frivården ska klienter motiveras att lämna kriminella grupperingar.

- Fängelsedömda som bedöms motiverade att lämna kriminella grupperingar ska kunna avtjäna sitt straff på särskilda anstaltsavdelningar.
- Frivården ska koordinera stödinsatser för klienter som är motiverade att lämna kriminella grupperingar. Särskilda stödpersoner bör finnas hos socialtjänsten, polisen, arbetsförmedlingen, frivilligorganisationer m.m. Frivården ska ansvara för att individuella handlingsplaner utarbetas för klienterna.
- Frivården ska vid behov utse lämpliga lekmanövervakare.
- Kriminalvården ska årligen redovisa insatser som gjorts för att stödja personer som vill lämna kriminella grupperingar, omfattningen av insatserna och resultaten som uppnåtts.
- *Stödåtgärder för personer som inte är klienter inom kriminalvården*
 - De sociala insatsgrupperna ansvarar för att stödinsatser koordineras i individuella handlingsplaner för personer som inte är aktuella inom kriminalvården men som har kontaktat polisen, socialtjänsten eller annan för att de vill lämna en kriminell gruppering.
 - Ungdomar som vårdats på SIS-institutioner ska senast vid utskrivningen ha en individuell handlingsplan. För unga med erfarenhet av kriminella nätverk ska socialtjänsten aktualisera den unge hos den sociala insatsgruppen.
- *Nationell kunskapssatsning*
 - Brottsförebyggande rådet får i uppdrag att tillsätta en forskningskommitté för att ta fram ett forskningsprogram om kriminella grupperingar. Programmet bör omfatta såväl utvärdering som mer långsiktig forskning.
 - Brottsförebyggande rådet får i uppdrag att utreda möjligheterna att ta fram ett system för att kunna redovisa kriminalstatistik avseende brottslighet relaterad till kriminella grupperingar.
- *Konsekvenser*
 - Konsekvenserna för förslagen inryms inom respektive myndighets ordinarie anslag. Projekt pojke respektive kunskapssatsningen m.m. bedöms kosta 75 respektive 5 mnkr per år.
 - För Projekt pojke föreslås finansiering genom ett årligt statsbidrag till Ungdomsstyrelsen. Kostnaden kan delvis finansieras genom att avgifter till brottsofferfonden ändras. Kunskapssatsningen finansieras genom höjt anslag till Brottsförebyggande rådet.
 - De samlande förslagen kommer att stärka det brottsförebyggande arbetet och därigenom på sikt minska brottsligheten.

Förvaltningens synpunkter och förslag

En bättre och mer utvecklad samverkan mellan olika myndigheter som en röd tråd genom de insatser som föreslås. Inom förvaltningen pågår ett utvecklingsarbete för bättre samverkan och ytterligare prioritet för frågan välkomnas. Att komma tillrätta med allvarliga samhällsproblem som ungdomsbrottslighet och kriminella grupperingar kräver effektiva insatser och samverkan mellan myndigheter, både kring enskilda individer och på ett övergripande plan.

Nedan behandlas de två rapporterna var och en för sig. De förslag som faller utanför nämndens påverkan lämnas utan kommentar.

Effektivare insatser mot ungdomsbrottslighet

Förvaltningen ser positivt på åtgärder och satsningar som innebär att utredningar görs lokalt på den unges hemort. På så vis underlättas samarbetet mellan socialtjänsten och de rättsvårdande myndigheterna. Det möjliggör förkortade utredningstider och att insatser kommer närmare brottstillfället i tiden.

En snabb och begriplig rättsprocess är en viktig signal och ökar trovärdigheten för rättsväsendet för unga, såväl gärningspersoner som målsäganden och vittnen.

Att inrätta Polisens ungdomscentrum på åtta orter i landet kan vara till nytta också för det lokala utvecklingsarbetet för en fungerande samverkan mellan polis, skola och socialtjänst men där även förskola och fritid bör involveras. Att låta RPS och Socialstyrelsen utarbeta riktlinjer för polisens och andra myndigheters medverkan i socialtjänstens bearbetning och analys av information beträffande individer som riskerar att utveckla en vanekriminell livsstil, som bl.a. omfattar användande av strukturerade screenings- och bedömningsinstrument är förslag som förvaltningen ställer sig bakom och för vilka det är viktigt att utvärdera resultaten. Påpekas bör att man inom socialtjänsten under flera år arbetat med sådana instrument.

Avseende lättnader i sekretessen bedömer förvaltningen att socialtjänsten redan idag utan hinder kan inhämta uppgifter för att utreda barns behov. Inom ramen för en förhandsbedömning, vilken föregår beslut huruvida en utredning ska inledas har socialtjänsten möjlighet att inhämta vissa uppgifter från anmälaren. Den metod som ofta är att föredra är att få den enskildes samtycke till ett utbyte av information. Informationsutbyte i all ära men om den enskilde om vilken informationen lämnats upplever sin integritet kränkt och tilliten till myndigheterna därmed skadas riskerar resultatet bli kontraproduktivt.

Förvaltningen stödjer förslaget om myndighetsgemensamma seminarier inom området sekretess och samverkan, liksom en utvärdering av vilket genomslag Socialstyrelsens handbok *"Barn och unga som begår brott. Handbok för socialtjänsten"* har fått för socialtjänstens arbete med att förebygga ungdomskriminalitet.

Skolan har ett brottsförebyggande uppdrag som skulle kunna formuleras tydligare. Alla unga tillbringar en stor del av sin tid i skolan. Skolan har betydande möjligheter att påverka de skydds- och riskfaktorer som är så betydelsefulla för om den unge ska bli kriminell. Ett förtydligat uppdrag skulle möjliggöra för skolan att prioritera samverkan på ett bättre sätt. Förvaltningen arbetar lokalt med skola och polis för en utvecklad samverkan runt unga i riskzon för kriminalitet.

Ärendet Kriminella grupperingar – motverka rekrytering och underlätta avhopp

Idén med sociala insatsgrupper som ett sätt att utveckla det operativa samverkansarbetet mellan socialtjänst(huvudansvarig), skola och polis är intressant. Att inom ramen för gruppen upprätta individuella handlingsplaner för unga som riskerar att rekryteras till kriminella nätverk torde vara ett effektivt arbetssätt. Att på så vis utvidga socialtjänstens uppdrag inom befintlig resursram låter sig knappast göras.

Benämningen "sociala insatsgrupper" bedömer förvaltningen som mindre lämplig, klangen är för polisiär och för tankarna till en kort repressiv aktion.

Redan idag pågår arbetet med att öka samverkan mellan berörda myndigheter genom tydligare styrning och strukturering av ansvarsområden mellan olika myndigheter och på olika nivåer.

Projekt pojke är en tidig insats riktad till tonårspojkar och unga män i de mest utsatta bostadsområdena. Metoden har förutsättningar att ge bra resultat.

I utredningen föreslås en ny bestämmelse i offentlighets- och sekretesslagen, som ger socialtjänsten möjlighet att lämna ut vissa uppgifter till polisen avseende unga under 21 år. Sekretesslagstiftningen får ofta klä skott för bristande rutiner eller vilja till utvecklad samverkan. När det gäller ungdomar under 18 år brukar vårdnadshavare kunna motiveras att samtycka till ett utbyte av information myndigheter emellan, vilket är att föredra. Vid en lagändring som den föreslagna är det viktigt att noga beskriva under vilka omständigheter sekretessbelagda uppgifter kan lämnas ut.

Det finnas fördelar med att använda en gemensam riskbedömningsmanual, för att fånga upp unga som riskerar att utveckla en kriminell livsstil, förutsatt att den följs upp och utvärderas. Ett gemensamt riskbedömningsinstrument ger en gemensam förståelse för problem och underlättar samverkan till fördel för barn och ungdomar som riskerar att utveckla en kriminell livsstil.

Förvaltningen välkomnar förslaget att ta fram ett forskningsprogram om kriminella grupperingar. Att skolans ansvar poängteras för elevernas frånvaro och att skolan får stöd i att på ett tidigt stadium arbeta strukturerat med denna fråga, är viktigt. Förvaltningen är även positiv till att såväl socialtjänsten, som skolan och polisen får en uttalad roll att stödja föräldrarna i deras fostran.

Förvaltningen stödjer förslaget med tydliga riktlinjer för polisens och andra myndigheters medverkan i socialtjänstens arbete med ungdomar som riskerar att utveckla en vanekriminell livsstil, samt förslaget om riktade gemensamma insatser och att genomföra regelbundna och systematiska uppföljningar av dessa insatser. Att kriminalvården får ett tydligare ansvar för att stödja avhoppare är ett positivt förslag, liksom att kriminalvården ska redovisa resultat av insatserna.

Förvaltningen ställer sig bakom intentionerna att skapa en bättre och effektivare struktur samt organisation kring utredningar och insatser gällande både ungdomsbrottslighet samt organiserad brottslighet. Förvaltningens bedömning är dock att det bör övervägas om föreslagna förändringar kan genomföras inom nuvarande resursram.

Bilagor

1. Remisshandlingar
2. Sammanfattning av Effektivare insatser mot ungdomsbrottslighet (Ds 2010:9) och Kriminella grupperingar - motverka rekrytering och underlätta avhopp (SOU 2010:15)