



Till
Socialtjänstnämnden

Förslag till yttrande över motion av Ann-Katrin Åslund (fp), Abit Dundar (fp) och Malin Strid (fp) om införande av tidsgaranti för snabba ingripanden mot ungdomsbrott

(1 bilaga)

Förslag till beslut

Socialtjänstnämnden godkänner detta tjänsteutlåtande som svar på motionen.

Dag Helin

/Peter Carlsten

Ärendets beredning

Detta tjänsteutlåtande har utarbetats inom Preventionscentrum Stockholm – Precens, socialtjänstförvaltningens enhet för drog- och brottsprevention.

Bakgrund

Stadskansliet har till socialtjänstnämnden för yttrande remitterat motion nr 7/2005-03-07 av Ann-Katrin Åslund m.fl. (alla fp) om införande av tidsgaranti för snabba ingripanden mot ungdomsbrott. Motionen har också remitterats till stadsledningskontoret samt stadsdelsnämnderna Spånga-Tensta, Maria-Gamla stan och Älvsjö.

Motionen

Motionärernas förslag till kommunfullmäktige är att införa tidsgaranti, med innebörd att minderåriga som gripits av polis kallas till samtal med socialtjänsten – tillsammans med föräldrarna – inom högst två dygn.

Motionärerna påpekar att återfallsbrottslingar ofta börjar sin kriminella karriär tidigt i livet varför det är viktigt att samhället agerar i ett tidigt skede och kraftfullt – även vid mindre förseelser som snatteri och klotter – när minderåriga blir anmälda. Unga människors kriminalitet är ett misslyckande för hela samhället och värst drabbas ungdomar. När det dröjer lång tid innan den första förseelsen uppmärksammas riskerar det leda till att personen redan är på väg in i en kriminell karriär och livsstil. I motionen anges att det idag kan dröja flera månader från polisingripande innan socialtjänsten kontaktar den unge och dennes föräldrar. Om kontakt tas handlar det i många fall bara om ett brev med erbjudande om ett samtal. Ibland tas inte någon kontakt alls. För att möjliggöra ett snabbare agerande gentemot unga lagöverträdare påpekar motionärerna att även samarbetet mellan polis och socialtjänst måste förbättras.

Ungdomskriminaliteten och socialtjänstens arbete med unga lagöverträdare

Ungdomarna är, räknat på deras andel av befolkningen, den mest brottsaktiva gruppen i samhället. De flesta ungdomar begår brott någon gång. 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. Ett mindre antal ungdomar begår ett stort antal brott och svarar för en stor del av kriminaliteten totalt. Enligt forskningen är det 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.

När det gäller ungdomsbrottlighetens utveckling gör Brottsförebyggande rådet – i sin rapport *Stöld, våld och droger bland ungdomar i årskurs nio (Brå-rapport 2005:4)* – den bedömningen att det under den senaste tioårsperioden skett en viss minskning av brottsligheten bland ungdomar totalt sett. Minskningen gäller framför allt brott som stöld och skadegörelse. Beträffande vålds- och narkotikabrott har det dock inte skett motsvarande minskningar, men inte heller ökningsar när det gäller trenden över tid.

I Sverige har den rådande inställningen sedan länge varit att minderåriga som begått brott så länge som möjligt skall hållas utanför kriminalvården. Socialtjänsten har det primära ansvaret för ungdomar i dessa fall. Att det även i fortsättningen skall vara så är en grundläggande princip i den nya *Ungdomsbrottsutredningen* (Ingripanden mot unga lagöverträdare, SOU 2004:122). När det gäller personer under 15 år – som inte är straffmyndiga – ligger hela ansvaret hos socialtjänsten. I Stockholms stad ligger ansvaret för detta arbete hos individ- och familjeomsorgen vid stadsdelsförvaltningarna. Det finns vissa skillnader i organisationen mellan de 18

stadsdelsförvaltningarna, men i dag finns specialiserade ungdomshandläggare i en ungdomsgrupp eller motsvarande i alla stadsdelsförvaltningar.

De viktigaste bestämmelserna i socialtjänstlagen som berör socialtjänstens arbete med unga lagöverträdare är:

”Socialnämndens skall – med särskild uppmärksamhet – följa utvecklingen hos barn och ungdom som har visat tecken på en ogynnsam utveckling” (SoL 5:1)

”Socialnämnden skall utan dröjsmål inleda utredning av vad som genom ansökan eller på annat sätt har kommit till nämndens kännedom och som kan föranleda någon åtgärd av nämnden” (SoL 11:1)

Det ansvar som socialtjänsten har för arbetet med unga lagöverträdare har dock många gånger visat sig vara allt annat än en lätt uppgift. Kriminaliteten i allmänheten och ungdomskriminaliteten i synnerhet är ett ämne som ständigt väcker debatt i samhället och socialtjänstens arbete hamnar i fokus. Ofta blir socialtjänsten och dess insatser eller bristen på insatser föremål för stark kritik.

År 2003 genomförde Länsstyrelsen i Stockholms län en uppmärksammas verksamhetstillsyn över socialtjänstens arbete med barn under 15 år som aktualiserats på grund av kriminalitet eller missbruk (Rapport 2003:22). Granskningen omfattade tre socialt utsatta stadsdelsområden i Stockholms stad och en kranskommun. Länsstyrelsens bedömning efter tillsynen var att socialtjänstens handläggning av anmälningar hade brister i en rad avseenden. Bland annat är tiden från brottet till ett beslut hos socialtjänsten ofta orimligt lång; i många fall flera månader. Besluten att inte inleda utredning är bristfälligt motiverade. Slutsatsen var att socialtjänsten utifrån rådande arbetssätt och metodik ofta har svårigheter att fånga upp de barn som riskerar att utveckla ett kriminellt beteende. Socialtjänstens arbete med målgruppen har ett stort behov av att utvecklas.

Samtidigt konstaterade dock länsstyrelsen att för många barn är en mindre lagöverträdelse en enstaka händelse som kan klaras av inom familjen utan insatser från samhället. Socialtjänstens ansvar är att urskilja när det inträffade är en signal på att barnet riskerar att utveckla ett asocialt livsmönster. Samtidigt skall socialtjänsten inte göra fler och mer omfattande utredningar än nödvändigt.

I Stockholms stad visade kartläggningen *”Den våldsrelaterade ungdomskriminaliteten i Stockholm” (FoU-rapport 2001:9)* märkbara skillnader mellan stadsförvaltningarna i hur de utrett ärenden med brottsanmälda ungdomar, hur snabbt de reagerat samt vilka insatser de valt att använda. Undersökningen visade att i många fall hade ungdomar aktualiserats först när åklagaren hade skickat in en begäran om yttrande, vilket oftast skedde över en månad efter brottet. Polisanmälan och förundersökningsprotokoll kom tillsammans med åklagarens brev. Socialtjänsten hade inte fått någon anmälan direkt från polisen eller på annat sätt varit i kontakt med utredningsmannen. Andra rikstäckande undersökningar har visat stora variationer i handläggningsrutinerna mellan kommunerna. Som en orsak till skillnaderna utpekas

bl.a. avsaknaden av en gemensam professionell standard för hur en anmälan ska tas emot och hur själva utredningen ska gå till.

Även Ungdomsbrottsutredningen konstaterar att det, trots personalens stora engagemang, finns en rad brister i socialtjänstens arbete med barn och ungdomar i riszonen. ”Socialtjänstens möjligheter att utföra ett framgångsrikt socialt arbete med unga lagöverträdare begränsas på grund av problem av såväl strukturell, organisatorisk, kompetensmässig och kunskapsmässig som administrativ karaktär. ... Det kan ifrågasättas om socialtjänsten i dag har tillräckliga förutsättningar för att fånga upp de barn och ungdomar som visar tecken på att utvecklas ogynnsamt.” Som en av orsakerna anges att ”det allmänt saknas en tradition inom socialtjänsten att forskningsbasera och effektutvärdera de insatser man gör”. Utredningens slutsats är att ”för att få till stånd större enhetlighet mellan olika kommuner och olika stadsdelar vad gäller socialtjänstens arbete med unga lagöverträdare bör staten bestämma ramarna för detta arbete”. Utredningen föreslår att Socialstyrelsen skall få utökade uppgifter och uppdraget att samordna kompetens- och metodutvecklingen för detta arbete i kommunerna.

De flesta polisanmälningar som berör brott som minderåriga har begått inom Stockholms stad kommer till ungdomsjourens grupp i polishuset (ingår i Maria ungdomsenhet vid socialtjänstförvaltningen). Därifrån skickas anmälningarna i bästa fall två gånger i veckan via Maria ungdomsenhet och via postexpeditionen på Södra Station till stadsdelarna. Ett mindre antal anmälningar som bedöms som brådskande faxas dock direkt från polishuset till berörd stadsdelsförvaltning. Antalet anmälningar är stort; år 2004 skickades sammanlagt ca 2 500 anmälningar ut till stadsdelsområdena i Stockholm och ytterligare ca 1 600 till andra kommuner. Dessutom tillkommer ett stort antal anmälningar som skickas direkt till stadsdelsförvaltningarna från närpolisområdena.

För att göra det möjligt att få bild av praxisen och situationen i stadsdelsområdena i dag när det gäller socialtjänstens arbete med unga lagöverträdare har ungdomsgrupper vid 15 stadsdelsförvaltningar blivit tillfrågade om rutinerna vid handläggningen av ungdomsärenden, arbetsbelastning och socialtjänstens möjligheter att införa en eventuell tidsgaranti – samt i fall de anser att det inte är möjligt, vilka hinder som finns.

När det gäller att införa en tidsgaranti i föreslagen form (två dygn) svarar samtliga ungdomsgrupper vid de tillfrågade stadsdelsförvaltningarna att det sannolikt inte är möjligt i dagsläget. Som främsta orsaker anges:

- Resurs- och tidsbrist. Det är ofta hög arbetsbelastning i det dagliga fortlöpande arbetet, även med andra ärenden än de som gäller ungdomskriminalitet. Omfattande, pågående utredningar (t.ex. om LVU), som måste prioriteras, tar i många fall en stor del av de disponibla resurserna. Socialsekreterarna kan vara uppbokade veckor i förväg.

- Oväntade, akuta händelser av allvarligt slag förekommer ofta och kan leda till att omprioriteringar i den dagliga verksamheten måste göras på kort varsel.
- Det kan ofta ta lång tid innan socialtjänsten får kännedom om att en ungdom har blivit anmäld. De polisanmälningar som kommer in kan vara veckor eller månader gamla. Ibland kommer anmälan först tillsammans med polisens förundersökningsprotokoll. Det råder en viss tveksamhet om alla anmälningar kommer fram över huvud taget. Det kan exempelvis hända att när polisen informerar socialtjänsten om ett förhör med en ungdom kommer informationen fram så sent att förhöret har redan hållits.
- En trolig orsak till förseningarna i dag är problem med samordningen i ett storstadsområde. Stor-Stockholm består av ett lapptäcke av stadsdelsområden, kommuner och polisdistrikt. Även om det är vanligt att ungdomar som begår brott gör det i den egna stadsdelen visar de även en stor rörlighet i hela staden och länet. Som exempel kan nämnas att de ungdomar som begår brott i City kommer till övervägande del från förortsområden i hela länet.

Förvaltningens synpunkter

Sammanfattningsvis kan man konstatera att det allttjämt finns avsevärda skillnader mellan stadsdelsförvaltningarna vid handläggningen av inkomna anmälningar om ungdomar som begått brott. Det gäller både vilka åtgärder anmälningarna leder till och hur lång tid det tar tills kontakt tas med berörd ungdom och hans eller hennes föräldrar. I några stadsdelsförvaltningar är risken stor att inga åtgärder alls vidtas. Som situationen är kan den t.o.m. anses strida mot den kommunala likställighetsprincipen om att alla kommuninnevånare ska behandlas lika. Ungdomar som begått brott blir föremål för olika reaktioner beroende på vilket stadsdelsområde de bor i.

Motionen tar upp en viktig förutsättning för att bekämpa och förebygga ungdomskriminalitet; att samhället tidigt upptäcker de barn och ungdomar som riskerar att utveckla en kriminell karriär, intervenerar snabbt och effektivt när problembeteenden upptäcks samt riktar preventivt arbete inte bara mot allvarliga riskbeteenden utan även mot mindre. Även Ungdomsbrottsutredningen betonar att ”det är angeläget att samhället reagerar snabbt på alla brott begångna av unga”. En viktig förutsättning för att kunna ha framgång i detta arbete är fungerande samverkan mellan alla myndigheter (framför allt polis och socialtjänst) som arbetar med barn och ungdomar. Det gäller både det förebyggande arbetet och att ta hand om de ungdomar som redan blivit anmälda för brott.

Samtidigt är det inte uteslutet att även den interna hanteringen av inkomna anmälningar vid stadsdelsförvaltningarna i vissa fall kan orsaka ytterligare förseningar. Hur rutinerna ser ut skiljer sig mellan olika stadsdelsförvaltningar. I de flesta fall kommer anmälningarna direkt till ungdomsgruppen men i vissa fall går de först till en mottagningsgrupp som gör bedömning och först därefter – om inte

mottagningsgruppen själv tar hand om ärendet – till ungdomsgruppen. Vid de flesta stadsdelsförvaltningar är det vanligt att chefen för ungdomsgruppen gör en bedömning om vad som skall göras och delar ut ärenden vid nästkommande veckomöte för åtgärd. De ärenden som bedöms som brådskande delas dock direkt ut till handläggare.

Oavsett hur handläggningsrutinerna ser ut och hur snabbt det går, är det alltid en stor fördel om socialtjänsten kan kontakta den polisenhet som har ansvaret att utreda brottet. Från polisens sida påpekas det ofta att det i vissa ärenden – det gäller framför allt grövre brott och brott där flera personer är misstänkta – ofta är lämpligt att polisen genomför sin utredning innan socialtjänsten vidtar mer långtgående åtgärder. Det är också viktigt – särskilt i de fall socialtjänsten griper in i ett tidigt skede – att rollfördelningen blir tydlig så att socialtjänstens företrädare inte blir uppfattad som en brottsutredare eller åklagare. Idealiskt vore att den utredande enheten hos polisen och stadsdelsförvaltningarnas socialtjänst hade fastlagda rutiner för kontakter med varandra så att åtgärderna kan samordnas.

Det är av stor vikt, som motionärerna skriver, att samhället i ett tidigt skede innan problemen växer alltför stora lyckas upptäcka ungdomar som riskerar att utvecklas till grovt kriminella personer. Tidsperspektivet är dock inte den enda faktor som har betydelse för att förebygga fortsatt kriminell karriär. Minst lika viktigt är att i arbetet använda metodik och insatser som bevisligen har effekt på ungdomars kriminalitet samt att socialtjänsten har möjlighet att kontinuerligt och självkritiskt utveckla arbetsätt och metoder.

Det är också viktigt att socialtjänstens arbete inte begränsas till individnivå utan även omfattar insatser på områdes- och samhällsnivå i förebyggande syfte – t.ex. genom att skapa ett fungerande samarbete med alla ”goda krafter” inom stadsdelsområdet. Trots att några stadsdelsområden uppger att de av olika skäl ännu inte har fått till stånd någon närmare samverkan med närpolisen har samverkan mellan socialtjänst och polis i ungdomsfrågor totalt sett utvecklats betydligt i Stockholm de senaste åren. Många lokala samverkansmodeller inom stadsdelsområdena utgör bra exempel på detta. Det finns dock fortfarande mycket kvar att göra; till exempel att i större utsträckning utvidga den lokala samverkan till att även omfatta skolan och åklagarmyndigheten.

Även om det i dagsläget är svårt att införa en två dygns tidsgaranti borde det ändå vara möjligt att i viss mån förkorta de – ofta orimligt långa – handläggningstider som finns i dag. Ett sätt skulle kunna vara att göra en närmare översyn av hur informationen från polisen om brottsanmälda ungdomar i dag når socialtjänsten, eliminera flaskhalsarna och utveckla ett enhetligt system för hela staden som gör att polisanmälningar och annan information kommer till socialtjänstens kännedom snabbare än i dag.