

Socialtjänstens insatser för barn och unga i riskzon för kriminalitet

Revisionsår 2024, nr 4

Stadsrevisionen

Dnr: RVK 2023/105

Stadsrevisionen i Stockholms stad är kommunfullmäktiges kontrollinstrument för att granska den verksamhet som bedrivs av stadens nämnder och bolag. På stadens webbplats, start.stockholm/revision, finns revisionsrapporter publicerade. För att prenumerera på stadsrevisionens informationsbrev, uppge e-postadress till revision.rvk@stockholm.se.

Till

Kommunstyrelsen
Socialnämnden
Enskede-Årsta-Vantörs
stadsdelsnämnd
Skärholmens stadsdelsnämnd

Socialtjänstens insatser för barn och unga i riskzon för kriminalitet

Revisorsgrupp 1 har den 10 december 2024 behandlat bifogad revisionsrapport (4).

Stadsrevisionen har granskat om socialtjänsten säkerställer att det finns insatser för att förebygga och förhindra normbrytande beteende hos barn och unga för att minska risken för en fortsatt kriminell utveckling. Vi revisorer bedömer att socialtjänsten arbetar i enlighet med lag om kommuners ansvar för brottsförebyggande arbete och kommunfullmäktiges styrning. Vi vill dock peka på några väsentliga brister. Bland annat behöver strukturerade bedömningsinstrument användas i ökad utsträckning för att identifiera barn och unga i riskzon för kriminalitet. Socialnämnden har ingen samlad bild av vilka insatser som används för målgruppen. De insatser som barn och unga tar del av behöver också följas upp på ett mer systematiskt sätt och utvärderas för att ta reda på om insatserna ger önskat resultat.

Vi hänvisar i övrigt till rapporten och överlämnar den till kommunstyrelsen, socialnämnden, samt stadsdelsnämnderna Skärholmen och Enskede-Årsta-Vantör. Yttrande ska ha inkommit till revisorsgrupp 1 senast 31 mars 2025.

På revisorernas vägnar.

Bosse Ringholm
Ordförande

Therese Kandeman
Sekreterare

Innehåll

1.	Samlad bedömning och rekommendationer.....	1
2.	Bakgrund	4
2.1	Motiv till granskning	4
2.2	Syfte och revisionsfrågor	5
2.3	Avgränsning och ansvariga nämnder	5
2.4	Revisionskriterier	6
2.5	Metod	7
3.	Övergripande organisering.....	8
3.1	Lägesbilder och åtgärdsplaner.....	8
3.2	Samverkansfora på flera nivåer	9
3.3	Revisionskontorets slutsatser	10
4.	Socialtjänstens organisering.....	11
4.1	Socialnämndens organisering.....	11
4.2	Stadsdelsnämndernas organisering	14
4.3	Revisionskontorets slutsatser	16
5.	Tidig upptäckt.....	18
5.1	Riskenivå.....	18
5.2	Uppgiftslämnare	18
5.3	Information i orosanmälningar	19
5.4	Handläggning av orosanmälan	20
5.5	Samverkan och informationsdelning.....	21
5.6	Strukturerade bedömningsinstrument.....	21
5.7	Revisionskontorets slutsatser	23
6.	Socialtjänstens insatser	25
6.1	Utbud, kännedom och val av insatser.....	25
6.2	Prioriterat arbete i Skärholmens stadsdelsnämnd	28
6.3	Prioriterat arbete i Enskede-Årsta-Vantörs stadsdelsnämnd.....	29
6.4	Revisionskontorets slutsatser	30
7.	Individuppföljning	32
7.1	Individuppföljning i Enskede-Årsta-Vantör	32
7.2	Individuppföljning i Skärholmen	33
7.3	Möjlighet till uppföljning efter två månader	34
7.4	Revisionskontorets slutsatser	34

8.	Utvärdering	35
8.1	Övergripande uppföljning och utvärdering	35
8.2	Uppföljning och utvärdering av behandlingsmetoder	36
8.3	Individbaserad systematisk uppföljning	38
8.4	Revisionskontorets slutsatser	39

1. Samlad bedömning och rekommendationer

Revisionskontoret har granskat om socialtjänsten säkerställer insatser i enlighet med lag och kommunfullmäktiges intentioner för att förebygga och förhindra normbrytande beteende samt kriminell utveckling. Kommunstyrelsen, socialnämnden samt stadsdelsnämnderna Enskede-Årsta-Vantör och Skärholmen har omfattats av granskningen som fokuserar på barn och unga i åldersgruppen 8-18 år.

Det råder en ny situation sedan några år tillbaka där barn snabbt kan bli involverade i grov kriminalitet och rekryterade till kriminella nätverk. Staden hanterar situationen genom att utveckla och förstärka styrningen av det lokala brottsförebyggande arbetet samt de olika samverkansformerna med bland annat Polisen. Andra exempel på åtgärder är utökade utbildningsinsatser riktade till socialsekreterare och nya arbetssätt hos socialtjänstens uppsökande verksamheter. Den samhällsliga utmaningen är dock komplex och staden har bara rådighet över vissa delar.

Revisionskontoret bedömer att stadens brottsförebyggande arbete är i linje med lagstiftning samt att socialtjänstens arbete för att stödja barn och unga i riskzon för kriminalitet har organiserats i enlighet med kommunfullmäktiges styrning. Socialtjänsten erbjuder merparten av de insatser som Socialstyrelsen rekommenderar för målgruppen. Det går dock inte att bedöma om insatserna är tillräckliga och ändamålsenliga. Detta för att det dels saknas samlad kunskap om hur utbredd användningen är för flertalet av insatserna, dels saknas det individbaserade systematiska uppföljningar. Andra utmaningar som kräver fortsatta åtgärder är framförallt implementering och kunskapsspridning om bedömningsinstrument samt individ- och målgruppsanpassade insatser. Tillräcklig personalkontinuitet, kompetens och bemanning av socialsekreterare behöver också fortsatt säkerställas.

Revisionskontoret noterar att en rad åtgärder har vidtagits inom socialnämnden och granskade stadsdelsnämnder för att stärka socialtjänstens möjligheter att tidigt upptäcka och förebygga normbrytande beteenden och begynnande kriminell utveckling hos barn och unga. Olika samverkansformer med Polis, skola och fritid har bidragit i arbetet. Ett annat exempel är utveckling av den information som lämnas i orosanmälningar så att socialsekreterarna i sina utredningar kan göra tillförlitliga skyddsbedömningar.

Som stöd för socialsekreterarna i deras utredningsarbete finns strukturerade bedömningsinstrument. Socialnämnden erbjuder utbildning i dessa verktyg och arbetar för att öka användandet av bedömningsinstrumenten vid stadsdelsnämnderna. Bedömningsinstrumenten används dock i relativt låg utsträckning. Orsaken till detta är oklar men uppges kunna bero på hög personalomsättning, tidsbrist och i viss mån ekonomiska begränsningar. Personalomsättning innebär att kontinuerliga utbildningar behövs. Begränsad tillgång via socialnämnden gör att stadsdelsnämnderna själva behöver köpa in extra utbildningsplatser. Revisionskontoret anser att det behövs fortsatt arbete vid socialnämnden samt granskade stadsdelsnämnder för att öka användningen av instrumenten. Detta för att mer precist kunna identifiera kritiska risk- och skyddsfaktorer och vad som är hjälpsamt för att förebygga utveckling av allvarligt kriminellt beteende.

Insatser för att förebygga och hindra normbrytande beteende och kriminell utveckling genomförs på olika nivåer. Från universella insatser ämnade för alla barn och unga, till riktade insatser till individer med en känd riskprofil. På individnivå varierar insatserna i sin tur utifrån behov, från stöd till vårdnadshavare och familjebehandling insatser till mer kriminalitetsspecifika insatser. I staden som helhet erbjuds merparten av de insatser som Socialstyrelsen rekommenderar i sitt kunskapsstöd för socialtjänstens arbete med barn med normbrytande beteende. Vilka insatser som används vid respektive stadsdelsnämnd varierar dock. Det finns ingen sammanställning av hur utbredd användningen av insatserna är, undantaget vissa insatser såsom sociala insatsgrupper och de insatser som erbjuds vid socialnämndens verksamhet Framtid Stockholm. Revisionskontoret anser att socialnämndens uppföljning och kunskapsspridning om metoder och arbetssätt för att motverka normbrytande beteende skulle gynnas av att en samlad bild över användningen av olika öppenvårdsinsatser i de olika stadsdelsnämnderna togs fram. I den fortsatta utvecklingen av socialtjänstens dokumentationssystem behöver möjligheterna till sådan aggregerad verksamhetsuppföljning särskilt beaktas.

Revisionskontoret bedömer att dokumentationen av handläggningen behöver stärkas. Granskade stadsdelsnämnder behöver säkerställa att genomförandeplaner upprättas för öppenvårdsinsatser, för att skapa underlag och struktur för genomförande och uppföljning av insatsen. Skärholmens stadsdelsnämnd behöver också säkerställa att dokumentationen är fullständig så att exempelvis viktiga uppgifter som huruvida beslut tagits om att inleda utredning framgår.

Vidare menar revisionskontoret att de granskade stadsdelsnämnderna behöver utveckla sitt arbete med individbaserade

systematiska uppföljningar. Detta för att det ska vara möjligt att utvärdera huruvida specifika insatser och behandlingsmetoder ger önskat resultat. I detta arbete behöver socialnämnden främja utvecklingen av uppföljningsmetoden och fungera som ett handfast stöd.

Socialnämnden rekommenderas att:

- Vidta åtgärder för att öka stadsdelsnämndernas användning av strukturerade bedömningsinstrument i handläggningen av barn och unga i riskzon för kriminalitet, i enlighet med Socialstyrelsens kunskapsstöd och kommunfullmäktiges budget.
- Främja utvecklingen av individbaserad systematisk uppföljning i staden och säkerställa att stadsdelsnämnderna erbjuds stöd i arbetet.

Stadsdelsnämnderna Enskede-Årsta-Vantör och Skärholmen rekommenderas att:

- Säkerställa att strukturerade bedömningsinstrument används i handläggningen av barn och unga i riskzon för kriminalitet, när så är lämpligt, i enlighet med Socialstyrelsens kunskapsstöd och kommunfullmäktiges budget.
- Säkerställa att genomförandeplaner upprättas för alla insatser i enlighet med stadens riktlinjer för handläggning och dokumentation av ärenden gällande barn och unga inom individ- och familjeomsorgen.
- Säkerställa att individbaserad systematisk uppföljning genomförs i syfte att utvärdera resultatet av erbjudna insatser riktade till barn och unga i riskzon för kriminalitet.

2. Bakgrund

2.1 Motiv till granskning

Sedan den 1 juli 2023 har alla kommuner ett lagstadgat ansvar för brottsförebyggande arbete. Dessutom förväntas den nya socialtjänstlagen, som är tänkt att träda i kraft 1 juli 2025, ge socialtjänsten i uppgift att aktivt arbeta för att förebygga och motverka brottslighet bland barn och unga. Av kommunfullmäktiges budget framgår att staden ska göra sitt yttersta för att ingen ung person ska rekryteras till kriminalitet och organiserad brottslighet. Förebyggande och tidiga insatser ska erbjudas för att förhindra och bryta destruktiva och kriminella utvecklingsbanor. I arbetet inkluderas verksamheter såsom skola, förskola, fritid och socialtjänst.

Jämförelser över tid visar att både kriminalitet och brottsutsatthet överlag har minskat bland Stockholms ungdomar, särskilt bland pojkar, sedan början av 2000-talet. Generellt sett har dock anmälningsbenägenheten av många brott också minskat över tid. Även upplevd trygghet har minskat under senare år. Bland annat Brottsförebyggande rådet och Polisen konstaterar att utnyttjandet av barn inom kriminella nätverk är ett växande problem. Enligt en kartläggning av ungdomskriminalitet, vapenvåld och skjutningar utförd vid Stockholms universitet handlar det om en ganska begränsad grupp unga, mellan 1 000-1 500 personer i åldern 15-24 år. Omkring 500 av dem finns i Stockholmsregionen, uppdelade på ett 30-tal nätverk.

Socialtjänsten är en central aktör inom det brottsförebyggande arbetet. Genom att tidigt fånga upp individer i behov av stöd kan insatser och en stödjande struktur ges till den unga. Den förändrade brottsligheten innebär dock en ny situation med utmaningar för socialtjänsten att tidigt identifiera såväl normbrytande beteende som högriskindivider. Socialtjänsten behöver även kunna erbjuda utvärderade och effektiva metoder i syfte att stoppa en påbörjad kriminell bana.

Mot denna bakgrund har revisionen granskat hur socialtjänsten arbetar för att förebygga och förhindra kriminell utveckling hos barn och unga.

2.2 Syfte och revisionsfrågor

Syftet är att bedöma om socialtjänsten säkerställer att insatser för att förebygga och förhindra normbrytande beteende och kriminell utveckling sker i enlighet med lag och kommunfullmäktiges intentioner.

Granskningen besvaras med följande revisionsfrågor:

1. Hur organiseras stadens brottsförebyggande arbete?
2. Hur organiseras socialtjänstens arbete för att stödja barn och unga i riskzon för kriminalitet?
3. Hur arbetar socialtjänsten för att tidigt upptäcka normbrytande beteenden hos barn och unga, som kan leda till kriminalitet?
4. Erbjuds individ- och målgruppsanpassade insatser för att stödja barn och unga i riskzon för kriminalitet?
5. Sker regelbunden individuppföljning avseende barn och unga i riskzon för kriminalitet?
6. Sker utvärdering i syfte att utveckla socialtjänstens insatser för barn och unga i riskzon för i kriminalitet?

2.3 Avgränsning och ansvariga nämnder

Kommunstyrelsen, socialnämnden samt Enskede-Årsta-Vantörs och Skärholmens stadsdelsnämnder omfattas av granskningen som fokuserar på barn och unga i åldersgruppen 8-18 år. Kommunstyrelsen ingår i granskningen utifrån sitt övergripande ansvar för det brottsförebyggande arbetet i staden.

I trygghetsprogrammet samt i kommunfullmäktiges strategi för att förhindra att barn, unga och unga vuxna dras in i kriminalitet ges ett flertal andra nämnder också ett utpekat ansvar på området. Nämnderna ingår dock inte i granskningen.

Placeringar av barn och unga samt samverkan med andra aktörer såsom skola, vård och polis ingår inte i granskningen, men har berörts som en del i de insatser som genomförs.

2.4 Revisionskriterier

Revisionskriterier är de bedömningsgrunder som revisionen utgår ifrån vid analys och bedömning. Följande revisionskriterier har tillämpats i granskningen:

- Lag (2023:196) om kommuners ansvar för brottsförebyggande arbete
- Socialtjänstlag (2001:453)
- Stockholms stads budget 2024
- Stockholm stads trygghetsprogram 2024-2027
- Stockholms stads strategi 2024-2026 för att förhindra att barn, unga och unga vuxna dras in i kriminalitet
- Reglemente för kommunstyrelsen, 2024:14
- Reglemente för socialnämnden, 2024:16
- Reglemente för stadsdelsnämnderna, 2024:18
- Socialstyrelsens nationella rekommendationer avseende insatser till målgruppen barn och unga (11-17 år) med normbrytande beteende och med risk för återfall i brott
- Socialstyrelsens handbok för utredning av barn och unga
- Riktlinjer för handläggning och dokumentation av ärenden gällande barn och unga inom individ- och familjeomsorgen (beslutade av kommunfullmäktige 2020-11-02)

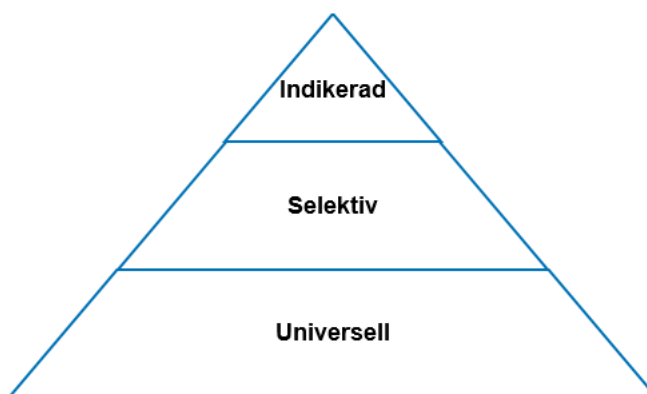
2.5 Metod

Revisionskontoret genomförde granskningen under perioden maj till november 2024. Granskningen har utförts i enlighet med SKYREV:s vägledning för verksamhetsrevision. Rapporten har faktakontrollerats av förvaltningarna.

Ett flertal gruppintervjuer och enskilda intervjuer har genomförts. Såväl chefer som handläggare och behandlare har intervjuats.

Granskning av stadsdelsnämndernas lägesbilder och åtgärdsplaner, andra relevanta dokument samt av totalt 20 slumpmässigt utvalda akter över barn- och ungdomsärenden har genomförts.

I planering och analys av brottsförebyggande och socialt preventivt arbete används ofta den så kallade preventionspyramiden som utgångspunkt. Grunden utgörs av den universella nivån med generella, förebyggande, insatser som erbjuds till alla barn och unga. Den andra nivån handlar om selektiva insatser som inriktas till vissa barn, områden eller grupper med större risk. Slutligen finns den indikerade nivån som endast berör ett mindre antal individer där det finns tydliga tecken på problem och stödbehov.



I rapporten används preventionspyramiden för att illustrera hur nämndernas förebyggande arbete med unga i riskzon för kriminalitet fördelar sig mellan det breda, generella, förebyggande arbetet och mer riktade insatser.

3. Övergripande organisering

Kommunstyrelsen har enligt reglementet det övergripande samordningsansvaret för det brottsförebyggande arbetet i staden. Kommunstyrelsen ska även utgöra kontaktpunkt i förhållande till externa aktörer samt bidra till informationsspridning.

Kommuner har sedan 2023 enligt lag ett ansvar för det brottsförebyggande arbetet. Lagstiftningen innebär i korthet att kommuner ska bidra till samhällets samlade brottsförebyggande arbete och ta ett samordningsansvar inom sitt geografiska område. Utöver lagstiftningen styrs det brottsförebyggande arbetet av kommunfullmäktiges Trygghetsprogram samt Strategi för att förhindra att barn och unga dras in i kriminalitet. I styrdokumentet framhålls vikten av främjande och förebyggande insatser, men även av riktade sociala insatser för att bryta destruktiva och kriminella utvecklingsbanor.

3.1 Lägesbilder och åtgärdsplaner

I lagstiftning och kommunfullmäktiges styrdokument ställs krav på att arbetet ska utgå från lägesbilder över brottsligheten och åtgärdsplaner för att förebygga brott. Staden har sedan ett antal år arbetat med lägesbilder och åtgärdsplaner inom ramen för den övergripande samverkansöverenskommelsen med Polisregion Stockholm (förkortas SÖK) samt kopplade lokala samverkansöverenskommelser. Gemensamma mallar för lägesbilder och åtgärdsplaner finns framtagna samt en struktur för rapportering och uppföljning som följer stadens ordinarie struktur för ledning och styrning. Lägesbilderna redovisar brotts- och trygghetsproblem som är mest framträdande inom respektive stadsdelsnämnds geografiska område. Lägesbilderna redovisar även rådande situation utifrån de fem stadsövergripande prioriterade samverkansområden, varav två berör ungas risk för att begå brott. Dessa är ”unga i riskzon för destruktivt beteende” samt ”kriminella miljöer och livsstilar”. Stadens strategi för att förhindra att barn och unga dras in i kriminalitet ska från och med 2024 inarbetas i lägesbilder och åtgärdsplaner. Tidigare redovisades detta arbete i separata handlingsplaner.

Lägesbilder och åtgärdsplaner ska tas fram av respektive stadsdelsnämnd i samverkan med representanter från berörda nämnder, exempelvis utbildningsnämnden, och lokalpolis. Lägesbilden rapporteras i nämndernas verksamhetsplan och åtgärdsplanen i tertialrapport 1. Uppföljning av åtgärdsplanen ska rapporteras i samband med verksamhetsberättelsen. Det finns ännu ingen stadsövergripande lägesbild eller åtgärdsplan. Arbetet pågår vid

stadsledningskontoret med att ta fram en stadsövergripande lägesbild med syfte att ge en övergripande bild av utvecklingen.

3.2 Samverkansfora på flera nivåer

Samarbetet med Polisregion Stockholm inom SÖK sker i såväl stadsövergripande som lokala styr- och beredningsgrupper, med representation från Polisen, stadsdelsförvaltningarna, utbildningsförvaltningen, trafikkontoret och socialförvaltningen. Stadsledningskontoret håller, i samverkan med Polisregion Stockholm, i den stadsövergripande styrgruppen med tillhörande beredningsgrupp. Lokalt finns arbetsgrupper med representation utifrån uppdrag och behov. Andra regelbundna interna fora är stadens trygghets- och säkerhetsnätverk, konferenser inom ramen för SÖK samt vid behov träffar med trygghetssamordnare.

Vissa stadsdelsnämnder har också inrättat egna brottsförebyggande råd. Stadsledningskontoret styr inte det arbetet och det uppges fungera på olika vis i olika stadsdelsnämnder. I de lokala brottsförebyggande råden finns generellt en bredare representation av aktörer jämfört med de lokala styrgrupperna. Exempelvis finns representanter från lokalt näringsliv ofta med i dessa råd. En av två granskade stadsdelsförvaltningar, Enskede-Årsta-Vantör, har ett eget lokalt brottsförebyggande råd.

Samverkan med regionens hälso- och sjukvård förekommer i vissa lokala projekt, bland annat i samverkan mellan sociala insatsgrupper (SIG) och barn- och ungdomspsykiatri (BUP) i Enskede-Årsta-Vantörs stadsdelsnämnd. I intervjuer påtalas dock att det skulle behövas mer samverkan med hälso- och sjukvården, både på individnivå och i olika samverkansfora.

Enligt regeringsbeslut i november 2023 har uppdrag getts till en rad myndigheter, såsom Polis- och Åklagarmyndighet, Kriminalvård och Länsstyrelser, att etablera nationella, regionala och lokala samverkansstrukturer (så kallade BoB-råd) för arbetet med unga som riskerar begå eller redan begår brott. I Stockholms stad, där samverkansstrukturer redan finns genom SÖK och den regionala brottsförebyggande samverkan, ska enligt uppgift BoB-råden integreras i befintliga samverkansformer. Vid tidpunkten för granskningen har arbetet med att etablera BoB-råd i staden precis påbörjats.

Kommunstyrelsen ansvarar för uppföljningen av Trygghetsprogrammet medan socialnämnden följer upp implementeringen av stadens strategi för att förhindra att barn och unga dras in i kriminalitet. Se avsnitt 8.1.

3.3 Revisionskontorets slutsatser

Revisionskontoret bedömer att stadens organisering av det brottsförebyggande arbetet är i linje med Lag (2023:196) om kommuners ansvar för brottsförebyggande arbete. Kommunstyrelsen stödjer och samordnar genomförandet, i enlighet med reglementet, genom upprättande av organisation och olika samverkansfora för arbetet.

Revisionskontoret konstaterar vidare att enhetligheten i nämndernas arbete med lägesbilder och åtgärdsplaner ökat och att arbetet i större utsträckning har integrerats i stadens ordinarie ledningssystem.

En ökad samverkan med hälso- och sjukvården efterfrågas av intervjuade i granskningen. Revisionskontoret noterar att det i det nationella uppdraget att inrätta råd för arbetet med barn och unga i organiserad brottslighet förespråkas medverkan av fler parter än vad som idag ingår i stadens befintliga fora. Bland annat representation från hälso- och sjukvård. Hur det kan komma att påverka befintliga samverkansfora i staden är dock ännu inte klarlagt.

4. Socialtjänstens organisering

Socialtjänsten har i kommunfullmäktiges budget ett utpekat ansvar att arbeta förebyggande och för att upptäcka och ge tidiga insatser till barn i riskzon för att hamna i kriminalitet. Socialtjänstinsatser till barn och unga ges dels av socialnämnden och dels av stadsdelsnämndernas barn- och ungdomsverksamhet.

4.1 Socialnämndens organisering

Enligt stadens budget och nämndens reglemente har socialnämnden ett kommunövergripande ansvar för frågor rörande socialtjänstens barn- och ungdomsverksamhet samt ett ansvar gällande brottsprevention.

4.1.1 Kunskapsspridning och samordning

Socialnämnden ansvarar för att arbeta kunskapsspridande och samordnande. Nämnden ska bidra till att socialtjänsten bedrivs enligt vetenskap och beprövad erfarenhet samt till likställighet inom staden. Detta genom att främja utvecklingen av metoder och arbetsformer i socialt arbete, utarbeta förslag till riktlinjer för socialtjänsten och följa upp den samlade socialtjänstverksamheten.

Arbetet bedrivs till stor del vid socialförvaltningens enhet kompetenscenter barn och unga med 15 medarbetare och en chef. I granskningen framkommer att aktiviteter har utförts under 2023 och 2024 för att implementera och följa upp kommunfullmäktiges strategi för att förhindra att unga dras in i kriminalitet. Vidare har ett pilotprojekt drivits tillsammans med Socialstyrelsen för att sprida Socialstyrelsens kunskapsstöd Insatser för att motverka fortsatt normbrytande beteende och återfall i brott (november 2021).

Arbete med att sprida kunskap och metoder inom området har även omfattat utbildningar och metodhandledning riktade till socialsekreterare och familjebehandlare inom stadens öppenvård. Exempelvis hålls utbildningar för handläggning av ärenden gällande unga lagöverträdare, utbildningar i verktyg för risk- och behovsbedömningar (Earl och Savry) samt en nyligen påbörjad utbildning i funktionell familjeterapi. Utbildningen i handläggning av ärenden gällande unga lagöverträdare har genomförts vid två tillfällen under 2024 och omfattat 154 medarbetare. Under 2024 har riktade medel till utbildningsinsatser gällande barn och unga i kriminalitet erhållits från Socialstyrelsen. Totalt 1,3 mnkr har bekostat delar av ovan nämnda insatser samt 30 platser på högskolekursen ”Socialt arbete med unga i och omkring gängkriminalitet” samt högskoleutbildning

i en särskild bedömningsmetod för unga missbrukare och unga med social problematik (ADAD).

Som en del i att sprida kunskap och följa upp stadens strategi för att förhindra att barn och unga dras in i kriminalitet, genomförs i slutet av året ett stadsövergripande erfarenhetsutbyte. Samtliga berörda fackförvaltningar, ett urval stadsdelsförvaltningar och civilsamhället medverkar. Totalt är 170 av stadens medarbetare anmälda till konferensen. Information om stadens strategi ges även genom socialförvaltningens utbildningar i verktyg för risk- och behovsbedömningar.

Andra pågående samordnande och kunskapsspridande insatser inom området inkluderar bland annat projektledning för sociala investeringsfondsprojekt, såsom skolsamordnare för placerade barn och unga i fem stadsdelsnämnder, samt samordning av nätverk med stadsdelsförvaltningarna inom socialtjänstens barn- och ungdomsverksamhet.

4.1.2 Öppenvård, jourverksamhet och familjerådgivning

Inom nämndens ansvarsområden ingår enligt reglemente och budget även ansvar för familjerådgivning, jourverksamhet samt förstärkningsteam inom barn- och ungdomsvården. Därutöver ska nämnden bedriva uppsökande verksamhet. Arbetet bedrivs dels vid enheten för Stockholms stads socialjour, dels vid enheten Framtid Stockholm.

Socialjouren består av en myndighetsutövande del för akuta ärenden på kvällar, nätter och helger, ett förstärkningsteam som stöttar stadsdelsförvaltningarnas socialtjänst med aktiva medhandläggare samt en ungdomsjour. Socialjouren tar biståndsbeslut under jourtid, men överför ärendet till berörd stadsdelsnämnd nästkommande dag. Socialjouren är genom samverkansavtalet Regionalt operativt center även gemensam ingång till Stockholms läns socialtjänster i ärenden som avser barn och ungdomar upp till 18 år som riskerar att fara illa i samband med gängrelaterad brottslighet. Samverkansavtalet slöts i januari 2024 mellan Polismyndigheten och kommuner i länet i syftet att utgöra en väg in till länets socialjourer.

Vid förstärkningsteamet, som funnits sedan 2016, arbetar idag åtta socialsekreterare men en utökning av teamet med tre ytterligare tjänster är planerad. Förstärkarna arbetar som aktiva medhandläggare på förfrågan från stadsdelsförvaltningar. Syftet är att stärka handläggningen med stöd av erfarna socialsekreterare, men även att bidra till kunskapsspridning. Vid intervjuer framkommer att efterfrågan på förstärkare är stor och att det finns en kö vars längd

varierar över tid. Vid tidpunkten för granskningen hade den stadsdelsnämnd som väntat längst stått i kön i fyra månader. Tilldelning sker idag efter kötid, inte behovsbedömning. Förstärkningsteamet har erfarenheten att insatsen kan vara till stor nytta i stadsdelsnämnder med hög belastning och komplicerade barn- och ungdomsärenden. Samtidigt har dessa stadsdelsnämnder ofta kostsamma placeringar som gör att resurserna som finns tillgängliga för att köpa in förstärkningsteamets tjänster är begränsade.

I de stadsdelsnämnder som ingår i granskningen har fyra uppdrag påbörjats vid Skärholmen under 2023 och 2024, medan Enskede-Årsta-Vantör inte tagit hjälp av förstärkningsteamet under motsvarande period.

Inom Stockholm stads socialjour finns även stadens ungdomsjour med 16 anställda socialsekreterare. Ungdomsjouren är en icke myndighetsutövande del av socialjouren som arbetar med uppsökande verksamhet mot unga upp till 20 år, som ett komplement till och i samverkan med stadsdelsnämndernas fältverksamhet. Uppdraget är att uppmärksamma ungdomar i behov av skydds- och stödinsatser och länka dem vidare till myndighetsutövande socialtjänst. Ungdomsjouren arbetar uppsökande i riskmiljöer i samtliga stadsdelsområden men framförallt i centrala Stockholm, vid identifierade öppna drogscener och i Järvaområdet.

Staden arbetar efter en gemensam dokumenterad standard för socialt uppsökande fältarbete. Fältverksamheten rikas mot samtliga nivåer i preventionspyramiden, från information och närvaro vid fritidsverksamhet och skolmiljöer till kontakter med riskindivider. Ungdomsjourens insatser i identifierade riskmiljöer riktas framför allt mot den indikerade nivån i preventionspyramiden, medan fältarbetet i stadsdelsnämnderna i huvudsak riktas mot den universella och selektiva nivån. Ungdomsjouren arbetar även med tidsbegränsade förstärkningsuppdrag vid särskilda händelser, exempelvis skjutvapenvåld, och vid behov då riskmiljön i stadsdelen eskalerat. Detta sker inom ramen för ungdomsjourens ordinarie anslag efter begäran om förstärkning från stadsdelsdirektör. Förstärkning sker bland annat med två fältassistenter i Skärholmens stadsdelsnämnd från maj till december 2024. Enligt uppgift har akuta händelser och därmed efterfrågan på förstärkning ökat över tid. Kriminalitet, missbruk och annat socialt nedbrytande beteende har löpande varit fokus i ungdomsjourens uppdrag, men den förändrade nätverkskriminaliteten uppges ställa nya krav på arbetet.

Enheten Framtid Stockholms uppdrag är att erbjuda öppenvård till barn, ungdomar och familjer som ett komplement till stadsdelsförvaltningarnas egen öppenvård. Insatserna är anslagsfinansierade

via socialnämndens budget. Verksamheten har 70 anställda och har lokaler på Södermalm och i Järva. Insatserna omfattar framförallt selektiv och indikerad nivå i preventionspyramiden. Bland annat erbjuder enheten evidensbaserad familjebehandling, särskilt kvalificerad kontaktperson och stöd till unga brottsutsatta. Enheten arbetar även med framtagande, förvaltande och utbildning i föräldraskapsstödprogram.

I granskningen framkommer att socialförvaltningens öppen- och jourverksamheter har nära samarbete med stadsdelsförvaltningarna, men även med samlokaliserad verksamhet från Region Stockholms beroendevård samt med Polisen. En målgruppsförskjutning uppges ha skett över tid, med fler ungdomar som har kontakt med kriminella gäng. Arbetssätt har förändrats därefter, med riskbedömningar samt anpassningar av lokaler och hur man träffar ungdomarna.

4.2 Stadsdelsnämndernas organisering

Enligt reglemente och kommunfullmäktiges budget ska stadsdelsnämnderna utöva ledningen av socialtjänsten inom sina områden och fullgöra stadens uppgifter inom socialtjänsten och de uppgifter i övrigt som enligt lag eller annan författning ankommer på socialnämnd. Ansvaret omfattar bland annat biståndsbedömning och verksamhet i enlighet med socialtjänstlagen (SoL) för individ- och familjeomsorg. Insatser inom socialtjänsten ska i första hand ges frivilligt med stöd av socialtjänstlagen (2001:453) SoL. När detta inte är möjligt kan i vissa fall lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, LVU, användas. Lagen är en kompletterande skyddslag som är tillämplig för barn och unga mellan 0-20 år när samtycke till insatser saknas och barnet eller den unge riskerar att fara illa.

4.2.1 Styrning genom verksamhetsplaner och åtgärdsplaner

Insatser och prioriterade samverkansområden för stadsdelsnämndernas arbete med barn och unga i riskzon återges dels i lägesbilder och åtgärdsplaner, dels i verksamhetsplaner. Åtgärdsplanernas koppling till stadens samverkansöverenskommelse med Polisen innebär att fokus i planerna framförallt ligger på de interna och externa samarbeten som sker kring unga i riskzon för destruktivt beteende samt kriminella livsstilar och miljöer. Åtgärdsplanerna innehåller inte sådant socialt och förebyggande arbete som enbart sker vid stadsdelsnämnden. Denna planering sker istället i nämndernas verksamhetsplaner. Revisionskontoret har inte noterat någon samlad diskussion i nämndernas styrande dokument om prioriteringar mellan förebyggande universella insatser och mer

riktade insatser till specifika målgrupper inom området barn och unga i kriminalitet.

4.2.2 Arbetet med åtgärdsplaner

Enligt kommunfullmäktiges strategi för att förhindra att barn och unga dras in i kriminalitet ska stadsdelsnämndernas arbete med lägesbilder och åtgärdsplaner kopplas till strategin. Kopplingar finns genom att planerna innehåller flertalet av de arbetsätt och metoder som tas upp i strategin inom socialtjänstens område. I verksamhetsplanerna för 2024 uppger stadsdelsnämnderna också att de arbetar enligt strategin.

Av intervjuer framgår att arbetet med att ta fram åtgärdsplanerna ligger på lokala styr- och beredningsgrupper där förvaltningsledning samt trygghets- och preventionssamordnare haft en central roll. Representation från verksamheterna inom socialtjänst och förebyggande arbete har förekommit i liten utsträckning både vid Enskede-Årsta-Vantörs samt Skärholmens stadsdelsnämnd. Enligt uppgift planeras för att skapa beredningsgrupper för åtgärdsplanens prioriterade områden vid Enskede-Årsta-Vantör, med representation av enhetschefer för bättre förankring i verksamheten. Skärholmen stadsdelsnämnd uppger att de planerar för att enhetschef för förebyggande arbete ska ingå i beredningsgruppen.

Åtgärdsplanerna redovisades i sitt nuvarande format första gången i samband med tertialrapportering 1 2024. Arbeta med hur åtgärdsplanerna kan utvecklas sker i de arbetsgrupper som stadsledningskontoret håller i. Exempelvis sker dialog om hur planerna generellt sett kan innehålla mer av framåtsyftande åtgärder och mindre av befintligt arbete i linjen samt möjligheterna att utveckla orsaksanalyser på området.

4.2.3 Kompetens och resurser

Enligt socialtjänstlagen ska det för utförande av uppgifter inom socialtjänsten finnas personal med lämplig utbildning och erfarenhet. I intervjuer framkommer att en stabil personalstyrka och erfarna socialsekreterare har betydelse för förmåga att arbeta förebyggande och göra säkra skyddsbedömningar.

Socialstyrelsen gör årligen öppna jämförelser av social barn- och ungdomsvård. Av den senaste mätningen i juni 2024 framgår att andelen utbildade socionomer med minst ett års erfarenhet av barnutredningar utgör 81 procent av handläggarna inom den sociala barn- och ungdomsvården vid Skärholmens stadsdelsnämnd, 92 procent vid Enskede-Årsta-Vantör och 82 procent i riket. De med mer än fem års erfarenhet utgjorde i år 36 procent av handläggarna i

Skärholmen, 54 procent i Enskede-Årsta-Vantör och 46 procent i riket.

Enligt statistik från personaladministrativa avdelningen i staden har personalrörligheten bland stadens socialsekreterare (inkluderar ekonomiskt bistånd, vuxen, barn och unga samt samtal och rådgivning) fluktuerat. Efter en nedgång till 18 procent 2020 har den 2023 ökat till 25,1 procent, samma nivå som 2017.

I Skärholmen var personalrörligheten bland socialsekreterarna 31,9 procent 2023. Det innebär en ökning sedan 2020 då rörligheten var 23,6 procent och 2017 då den var 26,0 procent. Enligt uppgift från förvaltningen har personalrörligheten minskat väsentligt på barn- och ungdomsenheten under 2024, där den uppmättes till 7,8 procent till och med oktober.

Enskede-Årsta-Vantör placerar sig under stadens snitt med en personalrörlighet hos socialsekreterarna på 20,5 procent 2023. År 2017 var rörligheten 33,3 procent och 2020 uppmättes en rörlighet på 14,3 procent. Enskede-Årsta-Vantör följer inte personalrörligheten på enhetsnivå.

Tilldelningen av ekonomiska resurser till social barn- och ungdomsvård sker utifrån en modell som tar hänsyn till stadsdelsnämndernas socioekonomiska förhållanden. Stadsdelsnämnderna har därutöver möjlighet att omdisponera medel mellan nämndens olika verksamhetsområden. Skärholmens stadsdelsnämnd har omdisponerat medel till individ- och familjeomsorgen från andra områden, medan Enskede-Årsta-Vantörs stadsdelsnämnd behållit den ursprungliga tilldelningen. Skärholmen och Enskede-Årsta-Vantör är två av de stadsdelsnämnder där socialtjänst till barn och unga utgör en större andel av nämndens budget jämfört med andra stadsdelsnämnder. Dessa stadsdelsnämnder lägger även relativt mer resurser i förhållande till antal invånare i åldern 0-20 år.

De båda stadsdelsnämnderna har många orosanmälningar per invånare 0-20 år och utredningar för samma målgrupp relativt andra stadsdelsnämnder. Av Socialtjänstrapporten framgår även att de granskade stadsdelsnämnderna hanterar större volymer av allvarliga beteendeproblem och förseelse/annan brottslighet hos ungdomar än vad stadsdelsförvaltningarna i innerstaden gör.

4.3 Revisionskontorets slutsatser

Revisionskontoret bedömer att socialtjänstens arbete för att stödja barn och unga i riskzon för kriminalitet har organiserats i enlighet med kommunfullmäktiges budget, reglemente och strategi för att förhindra att barn, unga och unga vuxna dras in i kriminalitet.

Socialnämnden genomför, i enlighet med reglemente och målsättningar i stadens budget, åtgärder för att främja spridning av kunskap och metoder inom området. Nämnden bedriver även verksamhet i enlighet med sitt uppdrag. Revisionskontoret bedömer att arbetet utgör ett viktigt komplement till stadsdelsnämndernas verksamhet och bidrar till likställighet inom staden. Detta genom att alla stadsdelsnämnder får lika möjlighet att erbjuda vissa insatser riktade till barn och unga samt även möjlighet att ta del av kunskapshöjande åtgärder.

De båda granskade stadsdelsnämnderna tillämpar kommunfullmäktiges strategi i sin styrning för att förhindra att barn och unga dras in i kriminalitet. Revisionskontoret bedömer att kopplingar finns mellan strategin och stadsdelsnämndernas arbete med lägesbilder och åtgärdsplaner utifrån samverkansöverenskommelsen med Polisen. Formen för arbetet med åtgärdsplaner är ny för 2024 och revisionskontoret noterar att det finns förbättringsområden. Dels genom att det behövs ett mer framåtsyftande perspektiv i identifieringen av åtgärder, dels genom att i större utsträckning inkludera kärnverksamheterna i arbetet med planerna. Revisionskontoret ser också en risk med att planering och uppföljning av insatser för barn och unga i riskzon för kriminalitet sker i två parallella processer. Dels genom lägesbilder och åtgärdsplaner, som har ett tydligt fokus på åtgärder inom olika samverkansområden, dels genom verksamhetsplanen där socialtjänstens övriga insatser presenteras. Genom att arbetet med styrdokumentet är delat finns en risk att det inte sker en samlad diskussion av hur prioriteringar ska göras mellan insatser på de olika preventionsnivåerna i arbetet med barn och unga i riskzon för kriminalitet.

Revisionskontoret konstaterar att erfarna socialsekreterare och god personalkontinuitet är av stor betydelse för socialtjänstens förmåga att arbeta förebyggande och göra tillförlitliga bedömningar. Hög personalomsättning innebär risk för att ärenden handläggs av mindre erfaren personal och att kostsamma kunskapshöjande insatser inte blir kvar i organisationen. En utmaning som lyfts är även att begränsade ekonomiska resurser kan påverka utrymmet för kunskapshöjande och stödjande insatser, exempelvis utbildningar och stöd från förstärkningsteamet.

5. Tidig upptäckt

Tidig upptäckt och orosanmälan är ett av områdena i kommunfullmäktiges strategi för att förhindra att unga dras in i kriminalitet, där vikten av att anmäla oro till socialtjänsten betonas. Inom socialtjänstens arbete med förhandsbedömning och utredning av orosanmälan är det i sin tur viktigt att uppmärksamma risk- och skyddsfaktorer för normbrytande beteende, men också att identifiera individer med hög risk för allvarligt kriminellt beteende.

5.1 Risknivå

Det tidiga arbetet med att uppmärksamma risk- och skyddsfaktorer ligger till grund för att erbjuda tidiga och förebyggande insatser till barn, unga och deras familjer. Det kan handla om att vidta förebyggande åtgärder där det finns riskfaktorer såsom exempelvis brister i föräldraskapet, missbruk och våld i hemmet, problematik med skolgång eller mindre förseelser. Forskning visar att dessa riskfaktorer ökar sårbarheten för att hamna i kriminalitet.

I kommunfullmäktiges strategi konstateras att många begår brott i ungdomsåren, men att de allra flesta endast lagförs för enstaka brott eller mindre förseelser. Majoriteten fortsätter inte utveckla ett kriminellt beteende i övergången till vuxenlivet och en mer etablerad tillvaro. Enligt strategin ska medarbetarna därför vara uppmärksamma på vilka faktorer som mer än andra indikerar hög risk för allvarligt kriminellt beteende och i arbetet med dessa högriskindivider använda sig av utvärderade och effektiva metoder. För dessa individer kan det handla om att även vidta skyddsåtgärder eller mer kriminalitetsspecifika insatser.

5.2 Uppgiftslämnare

Ett ärende kan aktualiseras hos socialtjänsten på olika sätt, genom orosanmälan, ansökan eller genom begärande om yttrande, meddelande från myndighet eller socialtjänstens egna iakttagelser.

Socialtjänstens kännedom om att ett barn kan behöva stöd eller skydd kommer främst genom orosanmälningar. I Stockholms stad har antalet orosanmälningar kring barn och unga mer än dubblats mellan 2014 och 2023. Ökningen är större än vad som förklaras av befolkningsökningen. Andelen orosanmälningar som leder till utredning ligger på ungefär samma nivå över samma tidsperiod.

Enligt stadens socialtjänstrapport är de främsta uppgiftslämnarna Polis, hälso- och sjukvård och skola i nämnd ordning, följt av socialtjänst, privatperson, förskola, barnmorskemottagning/-barnvårdscentral och Migrationsverket. Mönstret är detsamma i samtliga

stadsdelsnämnder. På frågan om intervjuade uppfattar att det finns någon aktör som i högre utsträckning bör kunna utgöra uppgiftslämnare nämns fritidsverksamheter. I socialtjänstrapporten ingår fritidshems- och fritidsgårdsverksamhet i kategorin skola. Vid registrering i det sociala dokumentationssystemet är fritidsverksamheterna inte en valbar kategori, varför det är svårt att analysera uppgiften om huruvida fritidsverksamheterna inte anmäler i tillräckligt hög utsträckning.

Revisionskontoret har tidigare i år granskat orosanmälningar i förskolan (se revisionsrapport Orosanmälningar i förskolan nr. 2, 2024). I granskningen framkom bland annat att det finns ett behov av ökad kunskap om när och hur oro för ett barn ska anmälas. En av rekommendationerna som lämnades var att säkerställa att anmälningskyldigheten efterlevs och att det inte får bli föremål för övervägande av förskolepersonalen om anmälan ska ske eller inte, då ansvaret för att utreda och avgöra allvaret i barnets situation ligger på socialtjänsten.

Enskilda funktioner kan göra skillnad. I Skärholmen har en kurator funnits som uppsökande funktion vid fritidsgårdar, vilket uppges ha bidragit till flera deltagare i programmet ”På rätt väg” samt föräldrastödsprogrammen. Andra viktiga uppgiftslämnare är fältverksamheterna, som i sin uppsökande verksamhet identifierar ungdomar i behov av skydds- och stödinsatser. Intervjuade fältassistenter uppger att orosanmälningar görs frekvent, trots att det också kan vara en utmaning att bryta förtroende som byggts upp med den unga. Vid ungdomsjouren följs indikatorn ”minst 20 procent av ungdomsjourens orosanmälningar leder till att utredning inleds” i syfte att öka träffsäkerheten kring att påträffa ungdomar som tidigare inte har uppmärksammats eller för närvarande inte är aktuella hos socialtjänsten.

5.3 Information i orosanmälningar

I granskningen framkommer att knapphändig information i orosanmälningar kan utgöra hinder för socialtjänstens möjlighet att göra tillförlitliga förhandsbedömningar. Att alla aktörer inte delar den information som behövs och att framförallt polisens orosanmälningar varierar i innehåll konstateras även i Riksrevisionens granskning av statens insatser till barn som misstänks för grova brott från 2024. I staden har flera olika åtgärder vidtagits för att få mer innehållsrika och detaljerade orosanmälningar från polisen, vilket förbättrar möjligheterna till tidig upptäckt och möjligheten att inleda utredning. Bland annat har detta arbete skett inom ramen för samverkan mellan skola, socialtjänst, polis och fritid (SSPF) samt socialsekreterare hos polis.

Informationsinsatser har även vidtagits vid de båda granskade stadsdelsnämnderna. I Enskede-Årsta-Vantör är det ett av de prioriterade samverkansområdena i åtgärdsplanen. Arbete med att förbättra orosanmälningar ingår också i samband med det så kallade Islandsprojektet, en modell för att utveckla ett konkret och effektivt samarbete mellan Polis, åklagare, socialjour, socialtjänst samt hälso- och sjukvård vid våldshändelser inom en familj. Enligt uppgift kommer samtliga stadsdelsnämnder vara inkluderade i projektet från 2024. Intervjuade upplever att åtgärderna har haft positiv effekt. Även i revisionskontorets granskning av akter noteras att anmälningar från polis är detaljerade kring sammanhang, personer och oro.

5.4 Handläggning av orosanmälan

Särskilda krav på skyndsam handläggning av barnärenden ställs i socialtjänstlag och Socialstyrelsens handbok för utredning av barn och unga. När en anmälan som gäller barn och unga kommer in till socialnämnden ska nämnden enligt socialtjänstlagen genast bedöma om barnet eller den unga är i behov av omedelbart skydd. I revisionskontorets granskning av akter i de aktuella stadsdelsnämnderna har skyddsbedömning gjorts inom 24 timmar för samtliga anmälningar.

Enligt Socialstyrelsens handbok ska socialnämnden, om det inte finns synnerliga skäl, fatta beslut om att inleda eller inte inleda en utredning senast inom fjorton dagar efter det att anmälan kommit in. I revisionskontorets granskning av akter har alla sju anmälningar som inte kopplats till redan inledda utredningar förhandsbedömts inom fjorton dagar. För de anmälningar som kopplats till pågående utredning i Enskede-Årsta-Vantör finns det dokumenterat i mallen för handläggning av anmälan att utredningen påförts befintlig utredning. I ett ärende i Skärholmen har anmälan lagts i samma akt som en redan avslutad utredning. En skyddsbedömning har gjorts i samband med anmälan, men det saknas dokumentation gällande förhandsbedömningen. Det saknas därmed en dokumenterad bedömning av den nya anmälan. För resterande sex anmälningar som granskats i Skärholmens stadsdelsnämnd och som kopplats till pågående ärenden saknar samtliga dokumentation i mallen för handläggning av anmälan om att den kopplats till pågående utredning. Det framgår dock i övrig utredningsdokumentation att så har skett.

Utredningen ska enligt socialtjänstlagen bedrivas skyndsamt och vara slutförd efter senast fyra månader. Finns det särskilda skäl får socialnämnden besluta att förlänga utredningen för viss tid. I revisionskontorets granskning av akter kan utredningstid bedömas

för 17 av 20 ärenden. För en anmälan i Skärholmens stadsdelsnämnd saknas dokumenterat beslut om utredning och dokumentation i mallen för handläggningen. De övriga två anmälningarna har avslutats utan utredning. Fyra ärenden av de nio som kan bedömas vid Enskede-Årsta-Vantör har överskridit fyramånadersgränsen med mellan en till tre veckor. Inget beslut om förlängning finns i dessa fyra utredningar. Vidare har en utredning pågått i sex månader och beslut om förlängning har fattats. Vid två av de åtta ärenden som kunnat bedömas vid Skärholmen har tidsgränsen överskridits, i ett ärende med cirka sex veckor. Inget beslut om förlängning finns i det fallet.

5.5 Samverkan och informationsdelning

Det framkommer i granskningen att de olika samverkansformer som finns mellan aktörer som skola, socialtjänst, polis, fritid och civilsamhälle, bidrar till viktigt informationsutbyte om lägesbilder, utsatta miljöer och problematiska grupperingar. Inom de samarbeten där det medges och där vårdnadshavare gett samtycke delas även information om enskilda individer. Utöver att det resulterar i gemensamma insatser och närvaro i olika miljöer och områden, uppges det bidra till att snabbare uppmärksamma individer. Detta genom kortare informationsvägar och genom att polis kan signalera till socialtjänsten om riskungdomar.

Trefas, en samverkansmodell mellan polis, socialtjänst och kriminalvård, startades upp i Järvaområdet 2019 och har spridits till fler områden i staden, inklusive granskade stadsdelsnämnder. I en processutvärdering av Trefas som nyligen genomförts med stöd av Brottsförebyggande rådet framgår att åtgärd i rätt tid var en av framgångsfaktorerna i samarbetet. Utvärderingen visar också att Trefas lett till att fler individer orosanmälts till socialtjänsten. Utvärderingen, liksom uppgifter från intervjuade i den aktuella granskningen, pekar på att det inte skett någon förändring i vilka insatser och åtgärder som används i arbetet med att stödja och skydda individer. Insatser har dock kunnat sättas in tidigare. Tack vare samverkan och detaljerad informationsdelning har de tre myndigheterna kunnat prioritera personer, agera snabbare och fått nödvändiga underlag att basera beslut om åtgärder på. Detta har enligt uppgift ökat möjligheten att faktiskt använda befintliga verktyg.

5.6 Strukturerade bedömningsinstrument

För att mer precist kunna identifiera kritiska risk- och skyddsfaktorer för utveckling av allvarligt kriminellt beteende ska, enligt stadens strategi, socialsekreterare inom socialtjänstens barn- och

ungdomsenheter erbjudas återkommande utbildningar i tre utpekade riskbedömningsinstrument. Dessa är Early assessment risk list (Earl) som riktar sig till barn 6-12 år och Structured assessment of violence risk in youth (Savry) som riktar sig till barn 12-18 år samt bedömningsinstrumentet Adolescent drug abuse diagnosis (ADAD) som riktar sig till unga missbrukare och unga med social problematik. Socialnämnden har ett uppdrag i stadens budget 2024 att öka användningen av bedömningsinstrument kring målgruppen unga lagöverträdare. Även i Socialstyrelsens kunskapsstöd för arbete med barn och unga med normbrytande/kriminellt beteende rekommenderas att, om det bedöms lämpligt, använda standardiserade bedömningsmetoder vid riskbedömningar.

Socialförvaltningen har arbetat med utbildningar i Savry sedan 2010 på uppdrag av kommunfullmäktige. Mellan 2020-2024 utbildades 148 medarbetare i Savry, varav 94 stycken under 2020-2021. Utbildningar i Earl har erbjudits sedan 2021 och genomförts vid sex tillfällen, varav tre under 2021. Totalt har 138 medarbetare utbildats. Utbildningarna via socialförvaltningen tillhandahålls utan kostnad för stadsdelsnämnderna. Fördelningen av platser uppges ske med hänsyn till behov i respektive stadsdelsnämnd. Eftersom det funnits behov av fler utbildningsplatser än de som tillhandahålls via socialförvaltningen köper stadsdelsnämnderna därutöver in egna utbildningsplatser. Detta har gjorts vid båda de granskade stadsdelsnämnderna. Socialförvaltningen även erbjudit platser på högskoleutbildningar i bedömningsinstrumentet ADAD. Totalt har 86 medarbetare deltagit i denna utbildning 2022-2024, varav 45 stycken under 2022. Endast socialsekreterare som gått utbildningarna kan använda verktygen i bedömningar av ärenden. Dock uppges i intervjuer att det förekommer att socialsekreterare som är utbildade i verktyget kan agera medhandläggare i ärenden.

Det framkommer samstämmt i intervjuer att verktygen är hjälpsamma för att identifiera riskfaktorer för kriminell utveckling, som underlag för dialog med föräldrar och för att matcha insatser.

Earl uppges ha använts i utredningar i ett par år vid Enskede-Årsta-Vantörs stadsdelsnämnd. Under 2024 har man även börjat använda Savry i utredningsteamet. För närvarande finns 51 socialsekreterare på Enskede-Årsta-Vantörs mottag- och utredningsenhet. Enligt uppgift från förvaltningen är 23 av dessa utbildade i Earl och 17 utbildade i Savry. Tre socialsekreterare ska utbilda sig i Earl i slutet av året och sju ska gå utbildning i Savry.

För närvarande finns 32 socialsekreterare på barn- och ungdomsenheten i Skärholmens stadsdelsnämnd. Vid tidpunkten för granskningen har åtta socialsekreterare utbildning i Savry och åtta är

utbildade i Earl. Ytterligare fyra socialsekreterare är planerade att gå utbildning i Earl, respektive Savry, under 2024.

I intervjuer framkommer att det är en stor utmaning att sprida och behålla kunskap och användande av bedömningsinstrumenten i verksamheterna. Framförallt med anledning av personalomsättning, men även med anledning av att platserna till stadens utbildningar är få och kostnaden för extern utbildning är hög. Detta bekräftas av revisionskontorets aktgranskning, där bedömningsinstrument inte användes i något av de tio granskade ärendena i Skärholmen. I Enskede-Årsta-Vantör användes ADAD i två av de tio granskade ärendena och även Savry i ett av dessa två. Båda stadsdelsnämnderna uppger att de inte följer upp användandet av bedömningsinstrumenten. För att öka användningen av bedömningsinstrument kommer socialnämnden enligt uppgift att på nytt ansöka om statsbidrag för utbildning av handläggare i Earl, Savry och ADAD samt för en särskild implementeringsutbildning i bedömningsinstrument för chefer och andra nyckelpersoner.

Vid mottaget av orosanmälningar i Enskede-Årsta-Vantör används vid behov även ett metodstöd för skyddsbedömning för våldsutsatta barn (iRisK). Metodstödet listas som en forskningsbaserad bedömningsmetod hos Socialstyrelsen. Intervjuade ser att utsatthet för våld hänger ihop med eget våldsutövande i högre åldrar. Under 2024 används även checklistan IRK (Initial Riskbedömning för Kriminalitet) främst vid mottagningsgrupperna vid Enskede-Årsta-Vantör. IRK är en checklista över forskningsbaserade riskfaktorer för kriminellt beteende hos individer från cirka 13 års ålder. Skärholmens stadsdelsnämnd använder inte iRisk eller IRK i sin handläggning av ärenden.

5.7 Revisionskontorets slutsatser

Revisionskontoret bedömer att det finns ett aktivt arbete för att stärka socialtjänstens möjligheter att tidigt upptäcka normbrytande beteenden hos barn och unga, som kan leda till kriminalitet. De olika samverkansformer som utvecklats mellan socialtjänst, polis, skola, fritid och civilsamhälle har bidragit till kortare informationsvägar och bättre möjligheter att identifiera riskungdomar i ett tidigare skede. Åtgärder har också vidtagits för att informationen i orosanmälningar från polisen ska vara tillräckligt innehållsrika och detaljerade för att kunna utgöra grund för tillförlitliga bedömningar i socialsekreterarnas handläggning av anmälan.

Socialstyrelsen rekommenderar i sitt kunskapsstöd att standardiserade bedömningsmetoder ska användas vid riskbedömningar gällande barn och unga med normbrytande eller kriminellt

beteende. Revisionskontoret konstaterar att socialnämnden erbjuder stadsdelsnämnderna utbildningar och arbetar för att öka användandet av bedömningsinstrument för gruppen unga lagöverträdare. Detta i enlighet med budgetuppdrag och stadens strategi för att förhindra att unga dras in i kriminalitet. Antalet utbildningsplatser som socialnämnden erbjudit var dock fler 2021-2022 än 2023-2024. De granskade stadsdelsnämnderna har deltagit i utbildningarna och även köpt in egna utbildningsplatser av externa utförare. Revisionskontoret erfar dock att användandet och andelen utbildade i bedömningsinstrumenten fortfarande är lågt, trots goda erfarenheter av dem. Revisionskontoret anser att socialnämnden samt stadsdelsnämnderna i Skärholmen och Enskede-Årsta-Vantör behöver säkerställa att bedömningsinstrument används i handläggningen av unga i riskzon för kriminalitet när så är lämpligt.

Revisionskontoret bedömer, utifrån genomförda stickprov, att Socialstyrelsens och socialtjänstlagens krav på skyndsamt handläggning av barnärenden gällande skyddsbedömning och förhandsbedömning uppnås. Ett förbättringsområde för båda stadsdelsnämnderna är att hålla tidsgränser för utredningstid, alternativt dokumentera skäl för beslut om förlängning. I Skärholmens stadsdelsnämnd finns också behov av att förbättra dokumentationen. Detta då granskningen visar att dokumentationen i flera fall är ofullständig och att viktiga uppgifter såsom beslut om att inleda utredning saknas.

6. Socialtjänstens insatser

I kommunfullmäktiges strategi för att förhindra att barn, unga och unga vuxna dras in i kriminalitet framhålls vikten av tidiga, förebyggande insatser. Dessutom ska barn och unga som redan har etablerat ett kriminellt beteende erbjudas ett effektivt utformat stöd som utgår från en helhetssyn och samordnas med stöd från andra relevanta aktörer. Strategin betonar även att socialtjänstens arbete ska utgå från Socialstyrelsens nationella rekommendationer avseende insatser till målgruppen barn och unga (11-17 år) med normbrytande beteende och risk för återfall i brott.

6.1 Utbud, kännedom och val av insatser

Intervjuade i granskningen konstaterar att vad som behöver göras för ett barn eller en ungdom i eller på väg in i kriminalitet varierar. För att avgöra vad som är hjälpsamt i det unika fallet och planera framåt är socialtjänstens utredningar avgörande. För vissa barn kan den viktigaste åtgärden vara att jobba med insatser som specifikt syftar till att bryta en kriminell utveckling, för andra kan det handla om att öka föräldratillsyn och stärka relationer i allmänhet. Det kan också handla om barn med neuropsykiatrisk problematik eller intellektuella funktionsnedsättningar som behöver hjälp från barn- och ungdomspsykiatri samt stöd i skolgången. Andra barn behöver placeras utanför det egna hemmet för att få tillgång till trygga vuxna. Olika insatser kan också behöva kombineras eller variera över tid. I planeringen av socialtjänstens insatser på en övergripande nivå finns inte skarpa gränser mellan de olika preventionsnivåerna. Omfattande insatser på den universella nivån kan avlasta den selektiva nivån och vice versa.

Huvuddelen av insatserna som erbjuds hos socialtjänsten finns hos respektive stadsdelsnämnd i egen regi. Insatser erbjuds även av socialförvaltningen genom Framtid Stockholm och deras filial Framtid Stockholm Järva, se avsnitt 4.1.2. I viss mån köps även insatser från privata aktörer. Vissa av insatserna kräver en individuell behovsprövning och föregås av beslut om bistånd, medan andra insatser kan ges direkt utan behovsprövning.

Utbudet av insatser till målgruppen skiljer sig åt mellan stadsdelsnämnderna. Samlad information om vilka insatser som finns i vilka stadsdelsnämnder och som riktas till målgruppen barn och unga i eller på väg in i kriminalitet finns inte att tillgå. Alla insatser finns dock inte att tillgå i alla stadsdelsnämnder. Det är möjligt för stadsdelsnämnderna att köpa insatser av varandra, vilket dock generellt är ovanligt. Undantaget är ett team som arbetar med så kallad multisystemisk terapi som drivs av stadsdelsförvaltningarna Enskede-

Årsta-Vantör, Norra innerstaden och Södermalm. Socialförvaltningen uppger att teamet ibland erbjuder insatsen till andra stadsdelsnämnder.

Socialstyrelsen rekommenderar att socialtjänsten erbjuder beteendebaserade föräldraskapsstödsprogram för gruppen 6-11 år. I staden finns flera olika föräldrastödsprogram framtagna inom alla tre preventionsnivåer. Socialstyrelsen rekommenderar också att multimodala färdighetsträningsprogram baserade på kognitiv beteendeterapi erbjuds. Socialstyrelsen noterar dock samtidigt att denna typ av program inte erbjuds inom svensk socialtjänst. Det har lyfts fram under intervjuer att det finns ett behov av insatser som är KBT-baserade och inriktade mot barnet i syfte med att arbeta med exempelvis känsloreglering. Det pågår för närvarande ett implementeringsprojekt på Karolinska institutet som syftar till att tillgängliggöra en insats som faller inom kategorin i Sverige och socialförvaltningen uppger att de följer utvecklingen på området. Som ett led i arbetet har staden ansökt om medel från Brottsförebyggande rådet i syfte att vara med och testa insatsen, beslut kommer att fattas under första kvartalet 2025.

För gruppen 12-17 år rekommenderar Socialstyrelsen att socialtjänsten bör erbjuda strukturerad familjebehandling i öppenvård. Behandlingsformen Brief Strategic Family Treatment (BFST) finns att tillgå för alla stadsdelsförvaltningar hos Framtid Stockholm. Insatsen funktionell familjeterapi (FFT) finns för närvarande i Skärholmens regi och under hösten 2024 har 30 familjebehandlare tillhörande samtliga stadsdelsförvaltningar utbildats. Alla stadsdelsnämnder kan nu erbjuda insatsen samtidigt som handledning sker i metoden parallellt, för att behandlarna på sikt ska uppnå certifiering. Även insatsen multisystemisk terapi (MST) finns i staden genom två team, ett i Järva stadsdelsnämnd och ett i Enskede-Årsta-Vantör som drivs ihop med Norra innerstaden och Södermalm stadsdelsnämnder.

Enligt Socialstyrelsen bör socialtjänsten även erbjuda insatsen Treatment Foster Care Oregon (TFCO) som alternativ till placering på HVB eller SiS. Behandlingsformen finns endast tillgänglig via en leverantör i hela Sverige och det framkommer i granskningen att det är mycket svårt att få en plats hos leverantören. Intervjuade efterfrågar en större tillgång på behandlingsformen eftersom insatsen ger barnet behandling och stöd i större utsträckning än vid andra typer av placeringar.

För den äldre gruppen 12-17 år rekommenderar Socialstyrelsen att socialtjänsten bör erbjuda strukturerad, individuell beteende- och färdighetsträning baserad på kognitiv beteendeterapi.

Socialstyrelsen bedömer dock samtidigt att det inte finns vetenskapligt stöd för att exemplifiera insatsen med en namngiven metod. Socialförvaltningen uppger att metoden RePULSE som finns hos flera stadsdelsnämnder kan falla inom ramen för rekommendationen.

Till sist avråder Socialstyrelsen från att socialtjänsten erbjuder konsekvensprogram av typen Scared Straight. Socialförvaltningen uppger att metoden inte används i staden och under granskningen har det inte framkommit att metoden används i granskade stadsdelsförvaltningar.

Framtid Stockholm sprider information om sina insatser genom digitala informationsträffar en gång per termin. De riktar sina informationstillfällen särskilt mot de förvaltningar som använder Framtid Stockholms insatser i lägre utsträckning. Representanter från Framtid Stockholm uppger att det är en utmaning att hålla stadsdelsförvaltningarna informerade om vilka insatser som Framtid Stockholm erbjuder. Det beskrivs bero på en hög personalomsättning bland socialsekreterare samt att inhyrda konsulter förekommer hos stadsdelsnämnderna, vilka generellt har uppdrag under kortare perioder.

Under intervjuer med Skärholmens och Enskede-Årsta-Vantörs stadsdelsförvaltningar beskrivs att valet av insats sker internt i samråd med arbetsgruppen, med närmsta chef samt med behandlingsverksamheten inom stadsdelsförvaltningen. Ibland sker valet av insats även i samråd med representanter från Framtid Stockholm när behov av en insats som erbjuds hos dem har identifierats.

I Enskede-Årsta-Vantör beskrivs att en rundvandring på kontoret genomförs för alla nyanställda socialsekreterare, vilket är en viktig del i att få kännedom om vilka insatser som finns att tillgå. Det hålls även en årlig mäsä i Rågsveds Folkets hus där socialtjänstens olika verksamheter för barn och unga finns representerade. Dagen syftar till att sprida kunskap om de olika verksamheterna. I Skärholmen beskrivs att öppenvårdsverksamheten bjuder in till samverkansdagar samt öppet hus för presentation av insatser en gång per år.

Socialförvaltningen har ingen samlad bild av i vilken utsträckning olika insatser används specifikt för målgruppen barn som riskerar att hamna i kriminalitet. Undantaget vissa insatser såsom stadsdelsnämndernas sociala insatsgrupper för unga samt insatser vid Framtid Stockholm. Granskade stadsdelsnämnder följer inte heller vilka insatser som används specifikt för målgruppen. En försvärande faktor är att det sociala dokumentationssystemet i dagsläget inte ger möjlighet till uppföljning av vilka insatser som ges till

vilka målgrupper. Vissa registreringar finns, men går inte att ta ut på aggregerad nivå. Socialförvaltningen lyfter också fram att det finns utmaningar med att fastställa sambandet mellan barnets problematik och vilken insats som beviljats, då problematiken kan vara komplex och röra olika områden i barnets liv.

Information om i vilken utsträckning insatser från Framtid Stockholm används per stadsdelsnämnd finns att tillgå genom Framtid Stockholms egen uppföljning. Den visar att stadsdelsnämnderna använder sig av Framtid Stockholms insatser i varierad utsträckning. Södermalm stadsdelsnämnd nyttjar Framtid Stockholms insatser i högst grad av alla stadsdelsnämnder, 19 procent av alla nämndens insatser i egen regi genomförs av Framtid Stockholm. Hässelby-Vällingby använder Framtid Stockholm i minst utsträckning. Framtid Stockholm står för sex procent av deras insatser i egen regi. I Enskede-Årsta-Vantör är motsvarande siffra 16 procent och i Skärholmen nio procent.

En rapport från socialförvaltningen, ”Rätt stöd i rätt tid”, slår fast att den vanligaste insatsen som ges i staden är familjebehandling. Socialförvaltningen uppger att även den pågående nationella uppföljningen av socialtjänstens omställning (förkortas NUSO) visar samma resultat. Familjebehandling ges i olika former vid stadsdelsnämnderna och det sker generellt inte enligt en kunskapsbaserad metod. Socialförvaltningen uppger i intervju att det finns ett behov av att upphöra med vissa insatser som stadsdelsförvaltningarna erbjuder på grund av dess bristande kunskapsstöd samt i syfte att öka likställigheten i staden.

6.2 Prioriterat arbete i Skärholmens stadsdelsnämnd

Skärholmen stadsdelsnämnd konstaterar i sin lägesbild att den psykiska hälsan i området är låg samt att antalet orosanmälningar och inledda utredningar rörande barn och unga är fortsatt högt i förhållande till övriga stadsdelsnämnder. Det lyfts även fram att kriminella nätverk och nätverkskonflikter är vanligt förekommande i stadsdelsområdet. Både skolor och polis lämnar löpande uppgifter om förmodad rekrytering av barn och unga till kriminalitet. Arbete inom olika samverkansformer som exempelvis trefas, samarbetet mellan skola, socialtjänst, polis och fritid (SSPF) och helgsamverkan med uppsökande arbete riktat mot ungdomar tas upp av nämnden som prioriterade samverkansområden.

Vissa åtgärder för att utveckla samarbetet med viktiga aktörer inom dessa områden presenteras i åtgärdsplanen. Bland annat finns planer på att införa riktade föräldramöten till grupperingar där det finns en

oro. Informationsinsatser om insatsen sociala insatsgrupper ska intensifieras för att öka inflödet av barn som behöver ta del av insatsen. I åtgärdsplanen beskrivs även att förvaltningen ska ta del av struktur och metoder för projektet LOSAM (Lokal samordnare för samtal med ungdomar i riskzon) för arbetet med unga i riskzon.

Av nämndens verksamhetsberättelse och tertiärrapportering redovisas mer specifikt arbete och insatser som utförs för att stödja barn i riskzon och motverka destruktivt beteende. Tidigt, universellt stöd till alla ges genom Hembesöksprogrammet som sker i samverkan med BVC. Fältassistenter har också besökt alla elever i årskurs sex i stadsdelsområdet. I det nyöppnade Familjens hus erbjuder föräldrarådgivare stöd både individuellt och i grupp, bland annat genom programmen På rätt väg, ABC, Komet och Circle of security parenting. Programmen finns både på universell nivå för alla och på indikerad nivå när problematik har identifierats. Förvaltningen uppger att 112 personer har deltagit i insatserna fram till oktober 2024. Utav dessa har 30 personer deltagit i insatsen På rätt väg. Ett fåtal personer uppges stå i kö till olika föräldraskapsutbildningar för närvarande.

På indikerad nivå erbjuds funktionell familjeterapi (FFT), med fokus på att arbeta med relationen i familjen. Vidare uppger stadsdelsförvaltningen att de även använder metoden RePULSE som ett komplement inom den funktionella familjeterapin. Även programmet Projekt Support används förebyggande för barn mellan 3-9 år. Till sist används även icke-manualbaserad familjebehandling för målgruppen. Förvaltningen uppger att det för närvarande inte är kö till någon av dessa insatser. Det pågår även ett arbete med att starta upp ett projekt gällande eftervård med hög tillgänglighet för unga i riskzon för fortsatt normbrytande beteende tillsammans med Enskede-Årsta-Vantör, Hässelby-Vällingby och Järva stadsdelsnämnd.

I revisionskontorets aktgranskning finns exempel på att familjebehandling, sociala insatsgrupper, placeringar i olika former samt kvalificerad kontaktperson har använts. Även påföljden ungdomstjänst fanns med i stickprovet.

6.3 Prioriterat arbete i Enskede-Årsta-Vantörs stadsdelsnämnd

Enskede-Årsta-Vantörs stadsdelsnämnd konstaterar i sin lägesbild att orosanmälningarna ökar. Det beskrivs att det finns en otrygghet som grundar sig i att påverkade personer rör sig i offentliga miljöer, öppen narkotikahandling samt ungdomar i grupp. Även grovre våldsbrott som skjutningar i publik miljö skapar otrygghet i

området. Stadsdelsområdet har fem öppna drogsener. I likhet med Skärholmens stadsdelsnämnd lyfter Enskede-Årsta-Vantörs stadsdelsnämnd också fram arbete inom olika samverkansformer som prioriterade samverkansområden. Exempelvis tas samarbetet mellan skola, socialtjänst, polis och fritid (förkortas SSPF), projektet lokala samordnare mot rekrytering till kriminalitet (förkortas LOSAM) och helgsamverkan med uppsökande arbete riktat mot ungdomar upp av nämnden som prioriterade samverkansområden.

I åtgärdsplanen presenteras bland annat att stadsdelsnämnden tillsammans med polisen ska arbeta fram en samverkansstruktur för sociala insatsgrupper som är hållbar över tid samt att fältassistenterna i stadsdelen ska bedriva ett särskilt uppsökande arbete mot flickor. I nämndens tertialrapportering redovisas mer specifikt arbete och insatser som utförs för att stödja barn i riskzon och motverka destruktivt beteende. Bland annat arbetar man aktivt för att öka andelen utredningar som bedrivs med stöd av strukturerade bedömningsinstrument i syfte att göra säkrare bedömningar.

Nämnden erbjuder i likhet med Skärholmens stadsdelsnämnd ett flertal föräldrastödsprogram: ABC, KOMET, Föräldraskap i Sverige, Barn i föräldrars fokus (förkortas BiFF) samt Mina föräldrar är skilda. Förvaltningen uppger att 318 föräldrar totalt har genomfört föräldrastödsprogram i år. Vidare uppges att 28 barn har fått insatsen LOSAM under 2023 och 2024. 16 av dem har kommit via mottagningsenheten. 10 familjer har deltagit i insatsen På rätt väg under 2024.

I revisionskontorets aktgranskning finns exempel på att insatserna multisystemisk familjeterapi, Framtid Stockholms insats BSFT, placeringar i olika former samt SIG har används. Även påföljden ungdomsövervakning fanns med i stickprovet.

6.4 Revisionskontorets slutsatser

Revisionskontoret konstaterar att socialtjänsten erbjuder merparten av de individ- och målgruppsanpassade insatser för barn och unga i riskzon för kriminalitet som Socialstyrelsen rekommenderar. Dock saknas insatser riktade mot barn i behov av kognitiv beteendeterapi. Viss tillgång finns till placeringsformen Treatment Foster Care Oregon (TFCO), men utbudet av platser motsvarar inte behovet. Socialförvaltningen uppger att de följer utvecklingen av nya insatser inom området i syfte att så småningom implementera dessa.

Det finns ingen samlad bild över vilka öppenvårdsinsatser respektive stadsdelsnämnd erbjuder till målgruppen barn och unga i riskzon för kriminalitet. Med vissa undantag finns heller inte kunskap om i vilken mån målgruppen tar del av insatserna.

Revisionskontoret menar att detta gör det svårt att analysera i vilken utsträckning staden arbetar utifrån evidens och beprövad erfarenhet samt om insatserna som ges motsvarar identifierade behov.

7. Individuppföljning

I Socialstyrelsens ”Handbok för socialtjänsten: Utredda barn och unga” framgår att det är ett grundläggande kvalitetskrav att beslutade öppna insatser ska följas regelbundet av socialnämnden under genomförandet av insatsen, tillsammans med den som utför insatsen och med berörda barn och familjer. Syftet med individuppföljningen beskrivs vara att det ger struktur, kontinuitet och delaktighet i insatsen samt att det skapar ett nödvändigt underlag för kunskaps- och metodutveckling. Uppföljningen bör utgå från de mål som finns beskrivna i beslutsunderlaget, alternativt de mål som finns i en genomförandeplan.

I kommunfullmäktiges riktlinjer för handläggning och dokumentation av ärenden gällande barn och unga inom individ- och familjeomsorgen fastställs att när ett biståndsbeslut om öppen insats fattats ska ett uppdrag formuleras där de övergripande målen för insatsen klargörs. Målen ska sedan dokumenteras i en genomförandeplan för öppna insatser. Uppföljningsmöte ska hållas i god tid innan insatsens slut och detta möte ska också dokumenteras.

Vid placering, oavsett om det sker med stöd av socialtjänstlagen eller lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga, så ska utöver en genomförandeplan även en vårdplan upprättas enligt socialtjänstlagen. Vid vård utanför hemmet måste ett övervägande göras minst en gång var sjätte månad.

7.1 Individuppföljning i Enskede-Årsta-Vantör

Enskede-Årsta-Vantörs stadsdelsförvaltning uppger att de följer kommunfullmäktiges riktlinjer gällande uppföljningar. Det finns exempelvis rutiner för att följa upp insatsen multisystemisk terapi efter att halva behandlingen genomförts och insatsen sociala insatsgrupper (SIG) uppges följas upp var femte vecka. Socialsekreterare och behandlare inom öppenvården uppger att de behöver ha löpande kontakt under tiden för insatsen om det uppkommer ny oro eller annat som man behöver känna till. Förvaltningen framhåller att man arbetar kontinuerligt med att formulera uppdrag, genomförandeplaner och med uppföljning utifrån planerna. Andelen upprättade genomförandeplaner inom den egna öppenvården följs. Uppföljningen visar att planer har upprättats i 79 procent av alla ärenden (totalt 384 stycken) där öppenvårdsinsatser beviljats under perioden januari till sista september 2024. Vidare visar förvaltningens egen uppföljning att det finns upprättade genomförandeplaner för alla placerade barn inom familjehemsvården.

Revisionskontorets granskning av totalt åtta utredningar i Enskede-Årsta-Vantör där genomförandeplaner bör finnas för insatser visar att planer saknas i sex av fallen. I två fall finns upprättade genomförandeplaner, varav en uppges förvaras i fysisk akt och har inte kunnat granskas. Vårdplaner finns upprättade till alla placeringar utanför hemmet.

Individuppföljning har skett av de insatser revisionskontoret granskat och dokumentationen visar att det finns en pågående kontakt mellan socialsekreteraren och utföraren av insatsen. Dokumentationen av uppföljning av placeringar är tydlig, finns i separata uppföljningsdokument och sker inom lagstadgad tid. Dokumentationen av uppföljningen när insatsen inte gäller placering är svårare att följa då den till stora delar görs i journalanteckningar och inga separata dokument upprättas för uppföljningen.

7.2 Individuppföljning i Skärholmen

Utöver de stadsgemensamma riktlinjerna har Skärholmen tagit fram en skriftlig rutin för ärendegenomgångar och egenkontroll. I rutinen framgår bland annat att det återkommande genomförs egenkontroll av när och hur den senaste individuppföljningen har skett. Intervjuade uppger att man följer upp mer ju högre oro som finns i ärendet. SIG uppges följas upp varannan eller var tredje vecka och insatsen familjebehandling uppges följas upp strukturerat minst var tredje månad. I början av 2024 genomförde förvaltningen själva en granskning av 24 slumpmässigt utvalda ärenden som hör till barn- och ungdomsenheten. Där framkommer bland annat att det saknas vårdplan eller uppdrag i 60 procent av ärendena där det bör finnas samt att uppföljning endast har skett i cirka hälften av ärendena. Förvaltningen uppger att de följer upprättandet av genomförandeplaner i ärendegenomgångar, men det upprättas ingen sammanställd statistik utifrån detta.

Revisionskontorets granskning av totalt sju utredningar i Skärholmens stadsdelsförvaltning där genomförandeplaner bör finnas visar att genomförandeplaner saknas i tre fall. I tre fall finns upprättade planer, dock är två av dessa ofullständigt ifyllda. I ett fall finns genomförandeplaner upprättade till några av de insatser som genomförs under tidsperioden. Vårdplaner finns upprättade till alla placeringar utanför hemmet.

Individuppföljning har skett av de insatser revisionskontoret granskat och dokumentationen visar att det finns en pågående kontakt mellan socialsekreteraren och utföraren av insatsen.

Dokumentationen av uppföljning av placeringar är tydlig, finns i separata uppföljningsdokument och sker inom lagstadgad tid. I likhet med granskningen av akter som tillhör Enskede-Årsta-Vantörs stadsdelsnämnd är dokumentationen av uppföljningen när insatsen inte gäller placering är svårare att följa då den till stora delar görs i journalanteckningar. Det upprättas inte separata dokument för uppföljningen i de fallen. Två av de granskade utredningarna leder till beslut om insatsen kontaktperson/särskilt kvalificerad kontaktperson. Revisionskontoret noterar att ett av dessa beslut verkställdes först efter sju månader och att det andra beslutet ännu inte har verkställts.

7.3 Möjlighet till uppföljning efter två månader

I fall där barnet och vårdnadshavarna tackar nej till föreslagen insats finns en möjlighet i socialtjänstlagen att följa upp individen efter två månader. Detta används, enligt intervjuade i både Skärholmen och Enskede-Årsta-Vantör, mycket sällan. I revisionskontorets granskning av slumpmässigt utvalda ärenden finns inga exempel på detta.

7.4 Revisionskontorets slutsatser

En förutsättning för att kunna följa upp en insats är att målen för insatsen finns tydligt nedtecknade. Revisionskontoret anser därför att de båda stadsdelsnämnderna bör säkerställa att genomförandeplaner finns för samtliga insatser samt tydliggöra dokumentationen för att möjliggöra uppföljning av insatserna. När det saknas genomförandeplan saknas också överenskomna mål att följa upp mot. När insatsen inte är strukturerad utefter uppsatta mål finns risk för att den tilltänkta förändringen i barnets liv inte uppnås.

Möjligheten att besluta om uppföljning efter två månader i de fall föräldrar och barn tackar nej till insats nyttjas sällan. Revisionskontoret menar att fortsatt arbete behövs hos de granskade stadsdelsnämnderna för att säkerställa att uppföljning sker när det är motiverat. Detta eftersom en sådan uppföljning kan leda till en ny utredning om oron är fortsatt hög. Över tid kan också mottagligheten för frivilliga insatser förändras hos barnet och familjen.

8. Utvärdering

Socialtjänstlagen föreskriver att insatser inom socialtjänsten ska vara av god kvalitet samt att kvaliteten i verksamheten systematiskt och fortlöpande ska utvecklas och säkras. Ännu tydligare krav på en kunskapsbaserad socialtjänst väntas i den nya socialtjänstlagen som är tänkt att börja gälla 1 juli 2025. I kommunfullmäktiges strategi poängteras i likhet med detta att uppföljningar och systematiska utvärderingar på lokal nivå ska säkerställa att insatser och interventioner ger önskad effekt och gagnar barn och deras familjer.

Socialnämnden har det övergripande uppföljningsansvaret över stadens samlade socialtjänstverksamhet. Genom uppföljningen ska nämnden enligt reglementet bidra till att socialtjänsten bedrivs enligt vetenskap och beprövad erfarenhet samt till likställighet inom staden. Vidare ska nämnden även främja utvecklingen av metoder och arbetsformer i socialt arbete. Nämnden ansvarar också för stadens forsknings- och utvecklingsverksamhet inom socialtjänstområdet. Kommunstyrelsen ansvarar för att följa upp och utveckla stadens samlade brotts-förebyggande och trygghetsskapande arbete.

8.1 Övergripande uppföljning och utvärdering

Kommunstyrelsens arbete med att följa upp och utveckla stadens samlade brottsförebyggande och trygghetsskapande arbete sker exempelvis genom uppföljning av samarbetsöverenskommelserna med polisen. Den stadsövergripande beredningsgruppen följer upp den stadsövergripande handlingsplanen i slutet av varje år och redovisar resultatet av detta till den stadsövergripande styrgruppen. Åtterrapporing sker i kommunstyrelsens uppföljning av budget under kommunfullmäktiges mål ”Tryggheten ska öka genom förebyggande insatser”. I 2023 års uppföljning konstateras att stadsdelsnämnderna arbetar enligt plan med de lokala samverkansöverenskommelserna. Kommunstyrelsen följer också upp stadsdelsnämndernas lägesbilder, åtgärdsplaner och uppföljning av åtgärdsplaner. Strukturen för arbetet är ny för i år. Intervjuade vid stadsledningskontoret uppger att stadsdelsnämnderna instrueras att kommentera status för respektive åtgärd i sin uppföljning av åtgärdsplanerna. Det pågår även ett arbete med att ta fram stadsövergripande indikatorer för respektive prioriterat område.

Socialnämnden ansvarar för att följa upp strategin för att förhindra att barn, unga och unga vuxna dras in i kriminalitet. Socialförvaltningen följde år 2020 upp föregångaren till den nu gällande strategin. En rapport om effekter av strategin togs även fram under 2022 där en enkätundersökning genomfördes. Undersökningen visade bland annat att förvaltningarna upplevde det svårt att

överblicka vilket resultat som arbetet med strategin medfört då fokus på arbetet i de tidigare lokala handlingsplanerna i huvudsak handlade om främjande och förebyggande arbete vars effekter det tar lång tid att mäta. Uppföljning av den reviderade strategin som beslutades av kommunfullmäktige 2024 kommer att göras genom ett planerat erfarenhetsutbyte. Se avsnitt 4.1.1. Uppföljningen av strategin är planerad att rapporteras i socialnämndens verksamhetsberättelse.

8.2 Uppföljning och utvärdering av behandlingsmetoder

Socialförvaltningen har bland annat genomfört en genomlysning av socialtjänstens barn- och ungdomshandläggning, en kartläggning av familjebehandling i staden, en uppföljning av fältassistenternas arbete samt en utvärdering av sociala insatsgrupper (SIG) under de senaste åren. Även trefassamverkan har utvärderats, se avsnitt 5.5. Socialnämnden tar del av resultaten från socialförvaltningens arbete med forskning och utveckling genom rapportering i verksamhetsberättelsen. Spridning till stadsdelsnämnderna sker bland annat i forsknings- och utvecklingsfora samt i chefsnätverk.

Genomlysningen av socialtjänstens barn- och ungdomshandläggning genomfördes enligt modellen ”Rätt stöd i rätt tid”. Konsulter anställdes för att gå igenom samtliga förhandsbedömningar som inte lett till utredning under 2018, samt samtliga utredningar för barn och unga under samma år (med undantag för familjerättsärenden och aktiva ärenden). Alla typer av ärenden ingick i genomlysningen, det lyfts dock fram några resultat specifikt gällande insatser samt resultat för gruppen barn i eller på väg in i kriminalitet. Bland annat framgår att kontaktorsakerna varierar stort och generellt är familjebehandling den vanligaste erbjudna insatsen i alla stadsdelsnämnder. Innehållet i behandlingen skiljer sig åt mellan stadsdelsnämnderna. Det framkommer även att det finns en utvecklingspotential gällande ärenden där kontaktorsaken är kriminalitet, då återaktualiseringsgraden generellt är hög i dessa ärenden. Genomlysningen har inte återupprepats och socialförvaltningen lyfter under intervju att det finns osäkerhet kring om resultaten fortfarande är giltiga eller om det ska tolkas som en ögonblicksbild.

Ett konkret resultat av genomlysningen ”Rätt stöd i rätt tid” är dock det arbete som fortfarande pågår med att kartlägga familjebehandling och ensa definitionen av familjebehandling i staden. Kartläggningen har genomförts av konsult på grund av att det, trots att familjebehandling är vanligt förekommande i alla stadsdelsnämnder, inte har funnits en samlad bild av vad som ingår i

insatsen, i vilken omfattning den ges och till vilka målgrupper. Kartläggningen visade att det finns en stor spridning gällande innehållet i familjebehandlingsinsatserna som ges i stadsdelsnämnderna. Det framkom också att medarbetare och chefer önskar stöd i syfte att kunna arbeta mer kunskapsbaserat med familjebehandling. Konsultuppdraget syftade också till att definiera ett stadsgemensamt arbets- och förhållningssätt, ett gemensamt innehåll och en gemensam process för familjebehandling i staden. Ett arbete för att undersöka, förtydliga och skapa samsyn kring de komponenter i icke-manualbaserad familjebehandling som identifierats uppges ska fortsätta under 2025 med hjälp av Karlstads universitet.

Uppföljningen av fältassistenternas arbete fokuserade på implementeringen av Stockholmsstandarderna för socialt fältarbete som beslutades om 2021. Uppföljningen genomfördes under 2023 och 2024 med stöd av konsult samt av Göteborgs universitet och visar på en del utmaningar. Exempelvis lyfts fram att arbetsvillkor, avtalsformer och arbetstider skiljer sig åt i respektive stadsdelsförvaltning samt att den interna samverkan med socialtjänstens myndighetsutövning kan utvecklas. Socialförvaltningen arbetar för närvarande med att gå igenom resultaten och ta fram förslag på fortsatt arbete.

Utvärderingen av sociala insatsgrupper (SIG) av forskare vid Institutet för framtidsstudier har pågått sedan 2022. Under 2024 återskildrades resultatet av en registerbaserad långtidsuppföljning av individer i åldern 20-29 år som deltagit i SIG i Rinkeby och Tensta under åren 2013-2016, en utvärdering som syftade till att undersöka vilka långsiktiga effekter insatsen SIG haft. Utvärderingen kan dock inte visa på några effekter av SIG på deltagarnas brottslighet. Forskarnas resultat betyder dock inte att SIG som insats inte fungerar. Tidvis fanns stora problem med implementering av insatserna under perioden 2013-2016, vilket kan ha påverkat utfallet. Det framgick inte heller i materialet vilka individer som hade fullföljt insatsen och vilka som hade hoppat av insatsen i förtid. Dessutom var de individer som var föremål för SIG äldre än den från början tänkta målgruppen för SIG. Det är således möjligt att SIG-insatsen hade kunnat ha en större effekt om den tillämpats på en yngre målgrupp. Det pågår även en bred utvärdering av SIG-verksamheten i staden idag som förväntas bli klar under första halvåret 2025. I den utvärderingen studeras inte enbart om deltagarnas brottslighet påverkats av SIG, utan även till exempel sysselsättning och inkomst. Både SIG Unga och SIG Vuxna utvärderas i den återstående studien.

Det har även precis startats upp ett forskningsprogram på Stockholms universitet med titeln ”Socialtjänstens arbete med brottsprevention – arbetssätt, förutsättningar och utfall”. Forskningsprogrammet är tvärvetenskapligt mellan kriminologiska institutionen, institutionen för socialt arbete och socialförvaltningen. Forskningen är planerad att bedrivas i sex år från och med hösten 2024.

Det nya föräldrastödsprogrammet ”På rätt väg” har inte utvärderats ännu, men socialförvaltningen uppger att det har påbörjats en förstudie av kriminologiska institutionen på Stockholms universitet.

8.3 Individbaserad systematisk uppföljning

Socialförvaltningen uppger att de inte har en samlad bild av hur respektive stadsdelsförvaltning arbetar med individbaserad systematisk uppföljning. Det finns idag inte angivet hur stadsdelsförvaltningarna ska gå till väga i syfte att utveckla en systematisk uppföljning baserad på data på individnivå. I enlighet med de krav som förväntas komma i nya socialtjänstlagen på att verksamheterna ska utgå från vetenskap och beprövad erfarenhet planerar dock socialförvaltningen, tillsammans med äldreförvaltningen, att utveckla den individbaserade systematiska uppföljningen i staden under 2025. Socialförvaltningen uppger att arbetet bland annat kommer att innebära utbildning, stödmaterial och verktyg för uppföljning som riktas till stadsdelsnämnderna.

En förutsättning för att kunna aggregera statistik är att det sociala dokumentationssystemet möjliggör detta. Idag är möjligheterna att enkelt sammanställa statistik i systemet begränsade. Det uppges i intervjuer att det krävs mycket handpåläggning och även i vissa fall en specialbeställning till stadens IT-leverantör för att kunna ta del av övergripande statistik från systemet. Det uppges också finnas stort utrymme för egna tolkningar av valbara kategorier, vilket leder till risk för felaktigt registrerade uppgifter. Det pågår för närvarande ett arbete med att ta fram en ny version av stadens sociala dokumentationssystem. Utveckling av systemet sker inom en objektsorganisation där socialförvaltningen, stadsledningskontoret och äldrenämnden ingår. Stadsledningskontoret har det övergripande ansvaret. Socialförvaltningen uppger att möjligheten till aggregerad verksamhetsuppföljning är prioriterad.

I granskade stadsdelsförvaltningar finns ännu inte upparbetade rutiner och arbetssätt som möjliggör för individbaserad systematisk uppföljning av alla insatser. SIG-insatser uppges dock följas upp av alla stadsdelsnämnder på individnivå och rapporteras in till socialförvaltningen. Utöver uppföljningen av SIG har Skärholmen

stadsdelsnämnd påbörjat ett arbete med att använda skattningsformulär som mäter måendet hos barnet och föräldrarna när insatser inom öppenvården påbörjas och när den avslutas. Statistiken sparas för närvarande i en excelfil och det finns ännu inga utfall att ta del av då stadsdelsförvaltningen saknar tillgång till det system där mätningarna sparats. Enskede-Årsta-Vantör beskriver att de använder bedömningsinstrument i uppföljningen av multisystemisk terapi (MST) som de bedriver i egen regi. Resultatet sammanställs och uppges presenteras för behandlare och arbetas med i utvecklingsplaner.

8.4 Revisionskontorets slutsatser

Revisionskontoret konstaterar att kommunstyrelsen har arbetat med att följa upp och utveckla stadens samlade brottsförebyggande och trygghetsskapande arbete. Socialnämnden har i sin tur följt upp och utvärderat ett antal av socialtjänstens insatser för barn och unga i riskzon för kriminalitet. Revisionskontoret bedömer dock att den individbaserade systematiska uppföljningen på lokal nivå i respektive stadsdelsnämnd behöver utvecklas. Dels för att avgöra om insatser ger önskat resultat och att det tänkta målet uppnås för barnen och deras familjer. Dels för att kunna utvärdera insatserna i större skala, med fler individer som underlag. Detta i syfte att bedöma hur insatser fungerar i respektive stadsdelsnämnd och i stadens socialtjänst som helhet.

Socialnämnden behöver fortsätta det arbete som påbörjats för att främja utvecklingen av individbaserad systematisk uppföljning i stadens socialtjänst. För att stadsdelsnämnderna ska lyckas implementera individbaserad systematisk uppföljning anser revisionskontoret att socialnämnden behöver fungera som ett handfast stöd.