



Stockholms
stad



Missbruk och kriminalitet – socialtjänstens arbete med barn och unga Nr 3, 2019

Projektrapport från
Stadsrevisionen

Dnr: 3.1.3-90/2019

Den kommunala revisionen är fullmäktiges kontrollinstrument för att granska den verksamhet som bedrivits i nämnder och bolag. Stadsrevisionen i Stockholm stad granskar nämnders och styrelser ansvarstagande för att genomföra verksamheten enligt **fullmäktiges** uppdrag. Stadsrevisionen omfattar både de förtroendevalda revisorerna och revisionskontoret.

I årsrapporter för nämnder och granskningspromemorior för bolagsstyrelser sammanfattar stadsrevisionen det gångna årets granskningar och bedömningar av verksamheten. Granskningar som genomförs under året kan också publiceras som projektrapporter.

Publikationerna finns på stadsrevisionens hemsida, stad.stockholm/revision. De kan också beställas från revisionskontoret, revision.rvk@stockholm.se.

Till
Socialnämnden
Utbildningsnämnden
Skarpnäcks stadsdelsnämnd
Rinkeby-Kista stadsdelsnämnd
Östermalms stadsdelsnämnd

Missbruk och kriminalitet – socialtjänstens arbete med barn och unga

Revisorsgrupp 1 har den 19 november 2019 behandlat bifogad revisionsrapport (nr 3/2019). Granskningen visar att staden bedriver ett arbete för att minska risken att barn och unga hamnar i missbruk eller kriminalitet. Det saknas dock underlag för att avgöra om arbetet ger avsedda effekter. Stadsdelsnämnderna behöver därför analysera om insatserna till målgruppen barn och unga i riskzon för missbruk och kriminalitet motsvarar behoven.

Granskningen visar också att stadsdelsnämnderna behöver vidta åtgärder för att säkerställa att barn- och ungdomsärenden handläggs inom lagstadgade tider.

Vi hänvisar i övrigt till rapporten och överlämnar den till stadsdelsnämnderna Skarpnäck, Rinkeby-Kista och Östermalm för yttrande. Yttrandet ska ha inkommit till revisorsgrupp 1 senast den 28 februari 2020. Rapporten överlämnas också till socialnämnden och utbildningsnämnden för eventuellt yttrande. Rapporten överlämnas till övriga stadsdelsnämnder för kännedom.

På revisorernas vägnar

Ulf Bourker Jacobsson
Ordförande

Stefan Rydberg
Sekreterare

Sammanfattning

Revisionskontoret har granskat stadens arbete med att minska risken för att barn och unga hamnar i missbruk eller kriminalitet.

Granskningen visar att det finns ett förebyggande arbete och biståndsbedömda insatser. Revisionskontoret anser dock att det behövs ett samlat underlag för att bedöma om arbetet ger avsedda effekter. Stadsdelsnämnderna bör därför göra en samlad analys av om socialtjänstens utbud av insatser och andra sociala tjänster, som erbjuds barn och unga som riskerar att hamna i missbruk eller kriminalitet, motsvarar målgruppens behov.

Stadsdelsnämnderna har organiserat och bedriver det *förebyggande arbetet* på delvis olika sätt. Skarpnäcks stadsdelsnämnd har sedan flera år arbetat strategiskt med det förebyggande arbetet. Rinkeby-Kista stadsdelsnämnd ska under 2019 ta fram en strategi för förebyggande arbetet. Östermalms stadsdelsnämnd har flera förebyggande insatser, men ingen övergripande strategi för arbetet. Det förebyggande arbetet omfattar bl.a. uppsökande verksamhet, drogförebyggande informationsinsatser samt samverkan med fritidsgårdar, skola och polis för att komma i kontakt med unga som riskerar att fara illa.

Granskningen visar att stadsdelsnämnderna och socialnämnden har flera *biståndsbedömda insatser* till målgruppen. Revisionskontorets aktgranskning visar att stadsdelsnämnderna inte uppnår lagstadgade tider gällande förhandsbedömningar och utredningar. Stadsdelsnämnderna följer upp handläggningstider i varierad utsträckning. Det är angeläget att stadsdelsnämnderna vidtar åtgärder för att säkerställa att barn- och ungdomsärenden handläggs inom lagstadgade tider. Aktgranskningen indikerar att stadsdelsnämnderna, i de ärenden där utredning lett till beslut om insats, har följt upp vården regelbundet. Det saknas däremot dokumenterade rutiner för ärendegenomgång av socialsekreterarnas handläggning, vilket är viktigt för att kvalitetssäkringen ska ske på ett enhetligt sätt.

Stadsdelsnämnderna behöver utveckla styrning och uppföljning av stadens ANDT-program samt utveckla arbetssätt för *allvarssamtal inom 48 timmar* med ungdomar som första gången begått eller misstänkts ha begått ett brott.

Granskade stadsdelsnämnder har former för samverkan med skolan. Samverkan med skolan sker inom ramen för barn i behov av särskilt stöd (BUS), skolsociala team (SST) och samverkan skola,

socialtjänst, polis och fritid (SSPF). Av de granskade stadsdelsnämnderna är det dock endast Östermalm som har en aktuell övergripande samverkansöverenskommelse med utbildningsnämnden, i enlighet med fullmäktiges beslut 2010.

Utifrån redovisade iakttagelser och bedömningar lämnas följande rekommendationer:

Stadsdelsnämnderna Skarpnäck, Rinkeby-Kista och Östermalm rekommenderas att:

- Vidta åtgärder för att säkerställa att barn- och ungdomsärenden handläggs inom lagstadgade tider.
- Utveckla rutiner för ärendegenomgång av socialsekreterarnas handläggning.
- Utveckla styrning och uppföljning för att säkerställa efterlevnad till stadens ANDT-program.
- Fortsätta att utveckla arbetssätt så att fullmäktiges uppdrag avseende allvarssamtal inom 48-timmar uppfylls.
- Göra en samlad analys av om socialtjänstens utbud av insatser och andra sociala tjänster som erbjuds barn och unga som riskerar att hamna i missbruk eller kriminalitet motsvarar målgruppens behov.

Stadsdelsnämnderna Skarpnäck och Rinkeby-Kista rekommenderas även att:

- Ta fram en övergripande samverkansöverenskommelse med utbildningsnämnden.

Innehåll

1. Inledning	1
1.1 Bakgrund.....	1
1.2 Syfte och revisionsfrågor	1
1.3 Avgränsning	2
1.4 Ansvariga nämnder	2
1.5 Revisionskriterier	2
1.6 Metod	3
1.7 Ansvar och organisation	3
2. Om missbruk och kriminalitet	4
2.1 Nuläget i staden	5
2.2 Nuläget i granskade stadsdelsnämnder	7
3. Granskningens iakttagelser.....	11
3.1 Förebyggande arbete.....	11
3.2 Samverkan	17
3.3 Handläggning av barn- och ungdomsärenden.....	19
3.4 Revisionskontorets aktgranskning avseende handläggning.....	23
3.5 Biståndsbedömda insatser.....	25
4. Slutsatser.....	27
5. Sammantagen bedömning och rekommendationer	31
Bilagor	
Bilaga 1 – Intervjuade personer	33
Bilaga 2 – Stockholmsenkäten 2018: utvald statistik	34
Bilaga 3 – Kortfattad beskrivning av projekt och samverkansformer	36
Bilaga 4 – Kortfattad beskrivning av biståndsbedömda insatser som kan bli aktuella vid missbruk och kriminalitet.....	39

1. Inledning

1.1 Bakgrund

I stadens budget anges att alla barn har rätt till goda uppväxtvillkor. Barn som riskerar att fara illa ska få det stöd och den hjälp de behöver. Stadsdelsnämnderna ska genom preventiva insatser fånga upp och förhindra att ungdomar söker sig till miljöer präglade av missbruk och kriminalitet. För detta krävs bland annat ett nära samarbete mellan socialtjänst, skola, familj och polis.

Fullmäktige har missbruk och kriminalitet som prioriterade frågor. De har bl.a. beslutat om ett program med det övergripande målet att Stockholm ska vara en stad fri från narkotika och dopning, med minskade medicinska och sociala skador orsakade av alkohol samt med ett minskat tobaksbruk¹. Socialnämnden har även fått i uppdrag att, tillsammans med kommunstyrelsen, ta fram en strategi för hur staden kan minska risken för att barn, unga och unga vuxna dras in i kriminalitet.

Socialtjänsten ska arbeta för att barn och unga växer upp under trygga förhållanden. Ett sätt för socialtjänsten att få vetskap om förhållanden som kan innebära risk för ogynnsam utveckling är orosanmälningar från bl.a. skola och polis. Antalet orosanmälningar till stadens socialtjänst gällande barn som riskerar att fara illa har de senaste sex åren ökat med drygt 100 procent. Antalet inledda utredningar har samma period ökat med 149 procent. Stadens statistik visar att stadsdelsnämnderna inte uppfyller lagstadgade tidskrav gällande handläggningen av utredningar².

Missbruk-, riskbruk eller beroendeproblem samvarierar ofta med annan psykisk eller social problematik. En trygg uppväxt med goda levnadsvillkor har stor betydelse för barn och ungas hälsa under hela livet. Det är därför viktigt att staden arbetar på ett aktivt sätt med att minska risken för att barn och unga hamnar i missbruk eller kriminalitet.

1.2 Syfte och revisionsfrågor

Syftet med granskningen är att bedöma om staden arbetar på ett ändamålsenligt sätt för att minska risken för att barn och unga hamnar i missbruk eller kriminalitet.

¹ Stockholms stads program för alkohol-, narkotika-, dopings-, tobakspolitiken 2018-2020.

² ”Socialtjänstrapport 2018 – en beskrivning av socialtjänsten i Stockholms stad” (Socialnämnden, 2019)

Granskningen besvaras med följande revisionsfrågor:

- Har nämnderna säkerställt en rättssäker handläggning av barn- och ungdomsärenden?
- Vilka insatser har nämnderna till barn och unga som riskerar att hamna i missbruk eller kriminalitet?
- Finns former för samverkan mellan socialtjänst, skola och polis för att fånga upp barn som riskerar att hamna i missbruk eller kriminalitet?
- Sker uppföljning av arbetet med att ge stöd åt barn och unga som riskerar att hamna i missbruk eller kriminalitet?

1.3 Avgränsning

Granskningen avgränsas främst till stadsdelsnämndernas socialtjänst och förebyggande arbete, med fokus på unga 13 till 20 år. I granskningen ingår den samverkan som sker mellan socialtjänst, kommunala grundskolor och lokalpolis i berörda stadsdelsområden. Samverkan mellan granskade stadsdelsnämnder har inte ingått i granskningen. Granskningen omfattar inte det förebyggande arbete som bedrivs på stadens grund- och gymnasieskolor.

1.4 Ansvariga nämnder

Granskningen omfattar socialnämnden och stadsdelsnämnderna Östermalm, Skarpnäck och Rinkeby-Kista. Utbildningsnämnden berörs indirekt i granskningen utifrån samverkansöverenskommelserna mellan stadsdelsnämnder och utbildningsnämnden.

1.5 Revisionskriterier

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

- Socialtjänstlag (2001:453) ang. förebyggande arbete, handläggning av ärenden och samverkan.
- Stärkt stöd och skydd för barn och unga (prop. 2012/13:10) ang. omedelbar skyddsbedömning.
- Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (SOSFS 2011:9) om ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete.
- Stadens budget 2019, avsnitt ang. barn som riskerar att fara illa.
- Stadens riktlinjer för samverkan mellan skola och socialtjänst för barn/ungdomar som far illa eller riskerar att fara illa (KF, 2010).

1.6 Metod

Granskningen har genomförts genom:

- Genomgång av styrande dokument, såsom övergripande policydokument, samverkansöverenskommelser mellan socialtjänst, skola och polis samt rutiner för socialtjänstens handläggning.
- Intervjuer med representanter på socialförvaltningen, utbildningsförvaltningen, stadsdelsförvaltningarnas ungdomsenheter och förebyggande verksamhet samt lokalpolis, se bilaga 1.
- Aktgranskning med avseende på handläggningstider och uppföljning av insatser, se avsnitt 3.4.

Granskningen har genomförts av Katja Robleto och Erik Lindgren på revisionskontoret. Rapporten har faktakontrollerats av förvaltningarna.

1.7 Ansvar och organisation

Socialnämnden har en samordnande och övergripande roll avseende utvecklingen av stadens socialtjänst. Socialförvaltningen ska bl.a. utarbeta riktlinjer för handläggningen avseende stadens socialtjänst, främja utvecklingen av metoder och arbetsformer i socialt arbete samt övergripande följa upp stadens socialtjänstverksamhet³.

Stadsdelsnämnderna utövar inom sina områden ledningen av socialtjänsten och fullgör stadens uppgifter inom socialtjänsten och de uppgifter i övrigt som enligt lag eller annan författning ankommer på socialnämnd. Ansvaret omfattar bl.a. biståndsbedömning och verksamhet i enlighet med socialtjänstlagen för individ- och familjeomsorg, inkl. förebyggande insatser⁴.

Utbildningsnämnden fullgör kommunens uppgifter som huvudman inom skolväsendet enligt skollagen eller annan författning för skolformerna förskoleklass, grundskola, grundsärskola, gymnasieskola och gymnasiesärskola⁵. Skolan ska på socialnämndens initiativ samverka med samhällsorgan, organisationer och andra som berörs i frågor rörande barn som far eller riskerar att falla illa⁶.

Fullmäktige har angivit att nämndernas organisation ska anpassas för att kostnadseffektivt och med hög kvalitet leverera vad

³ ”Reglemente för socialnämnden” (2019:14)

⁴ ”Reglemente för stadsdelsnämnderna” (2019:20)

⁵ ”Reglemente för utbildningsnämnden” (2019:17)

⁶ Skollag (2010:800) 29 kap, §13

stockholmarna har rätt att förvänta sig⁷. Fullmäktige har inte mer specifikt angivit hur organisationen ska se ut. Förutom vad som i förekommande fall följer av lag, är det därmed upp till nämnderna att besluta hur de ska organisera sitt arbete för att uppnå fullmäktiges mål och andra krav.

Polisregion Stockholm och Stockholms stad har båda ett övergripande ansvar när det gäller det trygghetsskapande- och brottsförebyggande arbetet. Stadens centrala samverkansöverenskommelse med polisen har reviderats under tiden för granskningen. Utifrån denna ska lokala samverkansöverenskommelser vid stadsdelsnämnder utarbetas.

2. Om missbruk och kriminalitet

I detta kapitel beskrivs först vad som menas med missbruk och kriminalitet. Sedan följer ett avsnitt som kortfattat beskriver utbredningen av alkohol och annat drogbruk samt kriminalitet över tid, inklusive jämförelser med landet i sin helhet samt mellan granskade stadsdelsnämnder.

Missbruk

Socialtjänsten gör, enligt Socialstyrelsen, i praktiken inga diagnostiska överväganden. Socialtjänstlagen använder benämningarna ”missbruk” och ”missbrukare”, men en definition av dessa saknas. Enligt ett system för klassificering av diagnoser, ICD⁸, ska tre av följande sex kriterier vara uppfyllda för att det ska handla om ett beroende:

- Stark längtan efter drogen.
- Svårighet att kontrollera intaget.
- Fortsatt användning trots skadliga effekter.
- Prioritering av droganvändning är högre än andra aktiviteter och förpliktelser.
- Ökad tolerans.
- Fysiska abstinenssymtom.

För att det ska röra sig om ett *skadligt bruk* ska det ske på ett sätt som skadar hälsan, fysiskt och/eller psykiskt. När det gäller alkohol är termen *riskbruk* etablerad, som dock inte är en diagnos. Med

⁷ Stadens budget 2019

⁸ International statistical classification of diseases and related health problems (WHO)

riskbruk avses i regel en *hög genomsnittlig konsumtion* av alkohol eller *intensivkonsumtion* av alkohol minst en gång i månaden.

Kriminalitet

Att begå en kriminell handling innebär att på något sätt bryta mot lagen. Det kan handla om allt från klotter och ringa stöld, till allvarliga egendomsbrott, hot och rån.

Samband missbruk och kriminalitet

Enligt Brottsförebyggande rådet finns forskning som visar att risken för att begå brott bl.a. ökar om ungdomen har druckit sig berusad⁹. Dock är det viktigt att påpeka att det inte behöver vara ett orsaks-samband där brukandet av alkohol leder till brottslighet, då långt ifrån alla unga som dricker alkohol begår brott. Det samband som kan påvisas kan också handla om att brottsligt beteende kan leda till umgängeskretsar där det är vanligt att dricka alkohol eller använda andra droger. Enligt intervjuade på socialförvaltningen föreligger även det motsatta förhållandet, dvs. att umgänge i kretsar det där vanligt med narkotika riskerar att leda till att den unge dras in i kriminalitet. De intervjuade uppger också att risken för bl.a. framtida utanförskap och kriminalitet ökar ju fler riskfaktorer en individ har, där bruk av alkohol är en sådan.

2.1 Nuläget i staden

Vartannat år genomför staden Stockholmsenkäten, en undersökning riktad till stadens ungdomar i årskurs nio i högstadiet och årskurs två i gymnasiet. När resultaten tolkas ska hänsyn tas till brister i självdeklarationsmätningar. Känsliga frågor som bruk av alkohol, droger och kriminalitet kan minska vissa elevers vilja att svara sanningsenligt. Risk finns för såväl under- som överrapportering. Socialnämnden skriver att det finns risk för felmarginal men att problemen med överdrifter, underdrifter och bortfall tycks vara oförändrade över tid, varför felen endast borde ha marginell påverkan på jämförelser över tid.

För att sätta Stockholmsenkätens resultat i ett större perspektiv görs jämförelser med en rapport från Centralförbundet för alkohol-narkotikaupplysning (CAN) från 2019¹⁰ samt Brottsförebyggande rådets (BRÅ) skolundersökning om brott från 2017¹¹.

⁹ Skolundersökningen om brott 2017 Om utsatthet och delaktighet i brott” (Brottsförebyggande rådet, 2017)

¹⁰ ”Drogutvecklingen i Sverige 2019”. CAN Rapport 180

¹¹ ”Skolundersökningen om brott 2017 Om utsatthet och delaktighet i brott” (Brottsförebyggande rådet, 2017)

Inom nedanstående kategorier finns skillnader i svaren mellan såväl flickor och pojkar som mellan stadens olika stadsdelsområden. Några av dessa skillnader åskådliggörs i *bilaga 3*.

Alkoholkonsumtion

Stockholmsenkäten, genomförd 2018, visar att alkoholkonsumtionen bland stadens ungdomar minskar¹². Mellan 2002 och 2016 har andelen ungdomar som uppger att de *inte* dricker alkohol fördubblats. Mer än hälften av eleverna i årskurs nio svarar 2018 att de inte dricker alkohol. Motsvarande siffra för gymnasiet är cirka en tredjedel.

CAN:s rapport bekräftar att alkoholkonsumtionen i landet är på nedåtgående. Mellan toppåret 2004 och år 2018 har den totala alkoholkonsumtionen minskat med ungefär 17 procent¹³. När det gäller skolungdomar (15–16 år) visar undersökningar att Sverige ligger under snittet för Europa avseende; ha druckit alkohol före 14 års ålder, druckit alkohol någon gång, druckit alkohol senaste 30 dagarna och att ha intensivkonsumerat alkohol senaste 30 dagarna.

Bruk av narkotika

När det gäller narkotika är utvecklingen av gruppen som någon gång använt narkotika i huvudsak oförändrad jämfört med 2010, enligt Stockholmsenkäten 2018. Andelen uppgår till omkring 10 procent i årskurs nio och 27 procent i gymnasiet. Det gäller även gruppen som använt narkotika någon gång under de senaste fyra veckorna. Det vanligaste preparatet är cannabis, följt av kokain, ecstasy och olika sorters läkemedel. Bland gruppen unga som uppger att de någon gång har provat narkotika har 95 procent använt cannabis.

Enligt CAN:s rapport har användningen av narkotika i Sverige under 2000-talet varit mer omfattande jämfört med tidigare. Till skillnad från tidigare finns numera kokain och marijuana att tillgå i de flesta svenska län. Enligt frågeundersökningar bland skolungdomar har en viss ökning av användning av narkotika skett bland gymnasieeleverna under 2000-talet medan andelen som rapporterat användning av narkotika i årskurs nio varit mer oförändrad. CAN konstaterar också att även om narkotikaanvändning har ökat i Sverige under 2000-talet så ligger konsumtionen i befolkningen på

¹² ”Stockholmsenkäten Årsrapport 2018” (Socialnämnden, juni 2019).

Svarsfrekvensen uppgick till 73 procent. Statistiken i rapporten baseras på resultatet för de 8931 elever som både bor och går i skola i Stockholms stad.

¹³ Räknat i liter ren alkohol per person femton år och äldre.

betydligt lägre nivåer jämfört med exempelvis USA eller flertalet andra europeiska länder.

Kriminalitet

Stockholmsenkäten 2018 visar att utvecklingen beträffande brottsligheten bland stadens unga är i stort sett oförändrad sedan 2016. Undersökningen visar att det råder en svagt nedåtgående trend över tid i självrapporterad brottslighet. Det förklaras främst av att pojkar i lägre utsträckning uppger att de klottrat eller målat olaglig graffiti eller att de använt hot eller våld. Andelen som har snattat eller stulit är oförändrad sedan senaste mätperioden 2016, men har minskat något sedan detta började mätas 2004. Andelen som begått minst ett allvarligt egendomsbrott¹⁴ har varit relativt oförändrad sedan 2014. Detsamma gäller andelen elever som uppger att de har tvingat någon att ge dem pengar, mobiltelefon eller något annat värdefullt.

I Brottsförebyggande rådets skolundersökning 2017 framgår att 49 procent av eleverna i årskurs nio uppger att de begått någon form av våldsbrott, stöldbrott eller skadegörelse senaste tolv månaderna. Resultaten ligger på samma nivåer som föregående undersökning 2015.

2.2 Nuläget i granskade stadsdelsnämnder

Granskade stadsdelsområden varierar i storlek, sett till befolkningsmängd. Andelen unga 0-20 år skiljer sig också åt. Nedanstående statistik är hämtad från stadens socialtjänstrapport 2018:

Befolkningsmängd och andel ungdomar

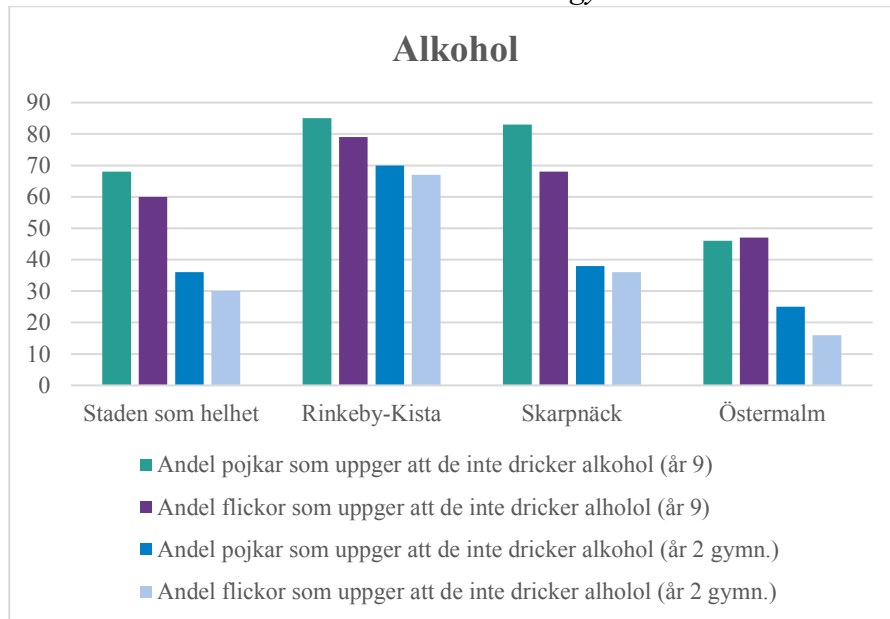
	Befolkningsmängd 2018	Antalet 0-20 år (andel)
Rinkeby-Kista	50 404	14 060 (28 %)
Skarpnäck	46 427	11 085 (24 %)
Östermalm	76 587	13 576 (18 %)
Staden som helhet	962 154	218 452 (23 %)

Källa: Socialtjänstrapporten 2018

För att ge en bild av utbredningen av missbruk och kriminalitet presenteras nedan statistik från Stockholmsenkäten 2018 per granskad stadsdelsnämnd. För mer detaljerad statistik, *se bilaga 3*.

¹⁴ Stulit en moped eller motorcykel, stulit en bil alternativt gjort inbrott i bil, affär, kiosk eller annan byggnad.

Alkoholkonsumtionen i årskurs 9 och år 2 i gymnasiet

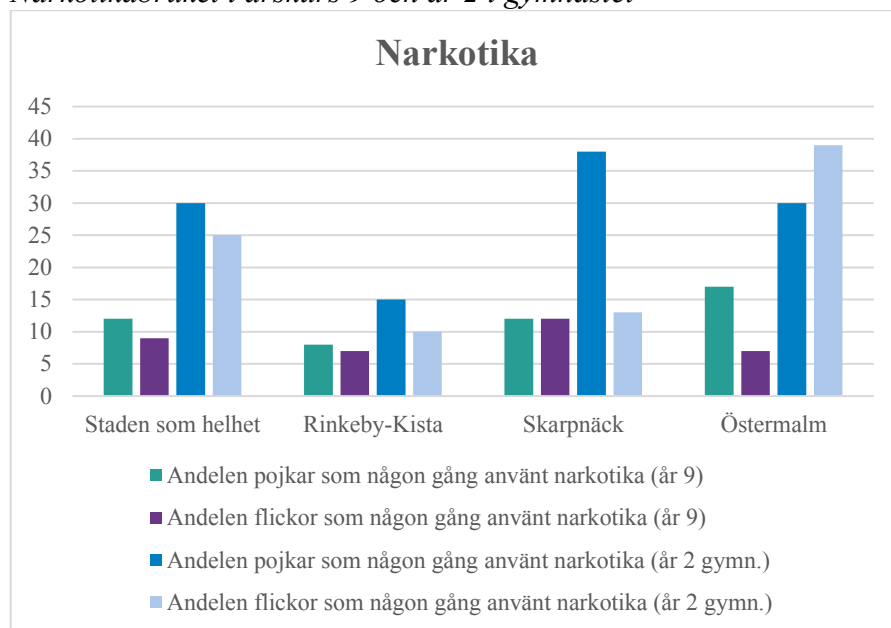


Källa: Stockholmsenkäten 2018

Stockholmsenkäten visar att andelen unga som uppger att de dricker alkohol är högre i Östermalm än i Rinkeby-Kista och Skarpnäck. Skillnaderna är som tydligast i årskurs nio. Östermalm har också en hög andel s.k. storkonsumenter¹⁵. Rinkeby-Kista har en jämförelsevis låg andel gymnasieelever som uppger att de dricker alkohol.

Sett över tid (2010 till 2018) har andelen ungdomar, i såväl årskurs nio som gymnasiets årskurs två, som uppger att de *inte* dricker alkohol ökat i granskade stadsdelsnämnder.

¹⁵ Konsumerar minst en gång i månaden alkohol motsvarande 18 cl sprit eller en helflaska vin eller fyra stora flaskor stark cider/läsk eller fyra burkar starköl eller sex burkar folköl.

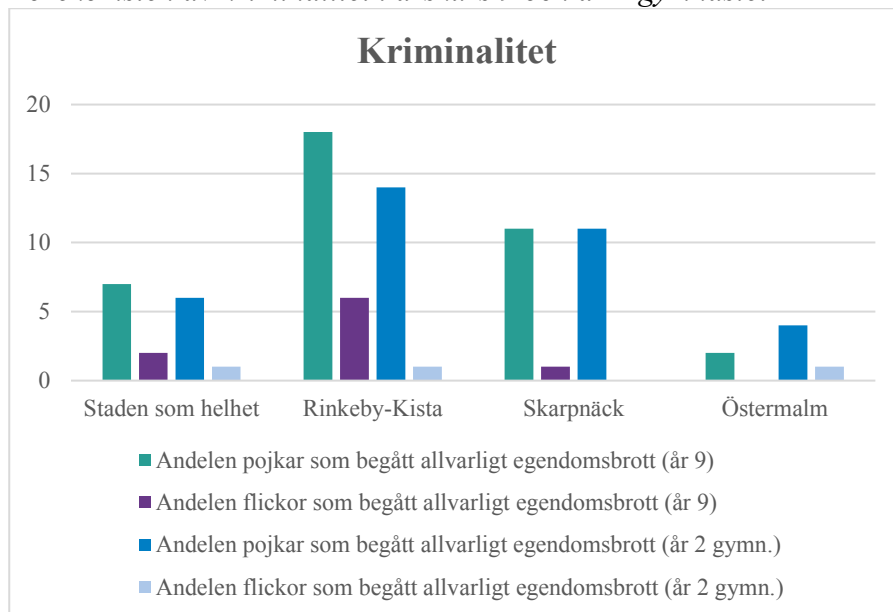
Narkotikabruket i årskurs 9 och år 2 i gymnasiet

Källa: Stockholmsenkäten 2018

När det gäller narkotika visar undersökningen att andelen som uppger att de någon gång använt narkotika är lägre i Rinkeby-Kista än i staden som helhet. I Skarpnäck är bilden splittrad, där framförallt andelen pojkar i gymnasiets årskurs två som uppger att de någon gång använt narkotika sticker ut. Östermalm ligger i nivå med eller över stadens snitt i samtliga målgrupper förutom flickor i årskurs nio.

Sett över tid (2010 till 2018) har andelen ungdomar, i såväl årskurs nio som gymnasiets årskurs två, som uppger att de någon gång använt narkotika överlag varit stabil. Den har dock minskat något i Rinkeby-Kista. I Skarpnäck har den ökat något bland flickor i årskurs nio, men minskat bland flickor i gymnasiets årskurs två. På Östermalm har andelen ökat bland flickor i årskurs två i gymnasiet.

Förekomsten av kriminalitet i årskurs 9 och år 2 gymnasiet



Källa: Stockholmsenkäten 2018

Avseende *kriminalitet* varierar andelen ungdomar som uppger att de har snattat inte väsentligt mellan stadsdelsområdena. Däremot har Rinkeby-Kista en betydligt högre andel ungdomar som uppger att de begått allvarligt egendomsbrott jämfört med Östermalm. Även Skarpnäck har högre nivåer än Östermalm, men inte i nivå med Rinkeby-Kista.

När det gäller andelen som använt hot eller våld är siffran ungefär densamma för Rinkeby-Kista och Skarpnäck i årskurs nio, men högre för Rinkeby-Kista i årskurs 2 gymnasiet. Inom båda grupperna är andelen väsentligt lägre i Östermalm. Rinkeby-Kista avviker när det gäller andelen som svarat att de tvingat någon att ge dem pengar, mobiltelefon eller något annat värdefullt.

Utvecklingen avseende andelen som uppgett att de begått allvarligt egendomsbrott i Rinkeby-Kista har minskat något i såväl årskurs nio som gymnasiets årskurs två när det gäller pojkar, men varit oförändrad bland flickor (2010 till 2018). I Östermalm har andelen överlag varit stabil över åren, men minskat något bland pojkar i årskurs nio. I Skarpnäck har andelen ökat något bland pojkar i gymnasiets årskurs två, men i övrigt varit stabil.

3. Granskningens iakttagelser

3.1 Förebyggande arbete

Styrning av det förebyggande arbetet

Stadens budget anger att socialtjänsten ska uppmärksamma alla barn och vuxna som kan behöva deras hjälp. Stadsdelsnämnderna ska fokusera på det förebyggande arbetet. Socialtjänstlagen anger att socialnämnden ska bedriva uppsökande verksamhet och annat förebyggande arbete för att förhindra att barn och unga far illa. Socialnämnden ska motverka missbruk av alkohol och andra beroendeframkallande medel samt sprida kunskap om skadeverkningar av missbruk och om de hjälpmöjligheter som finns.

Fullmäktige har beslutat 2018 om ett program för alkohol-, narkotika-, dopnings-, och tobakspolitiken (ANDT). Programmet gäller samtliga nämnder och bolag i staden och gäller 2018 – 2021.

Fullmäktige beslutade i budget 2019 att stadsdelsnämnderna ska utveckla arbetssätt för att säkerställa att allvarssamtal med ungdomar och deras föräldrar samt polis ska hållas inom 48 timmar efter det att det kommit socialtjänsten till kännedom att den unge för första gången begått eller misstänks ha begått brott. Stadsledningskontoret har uppmanat stadsdelsnämnderna att lämna en beskrivning av hur arbetet med fullmäktiges uppdrag fortgår samt vilka effekter det har medfört¹⁶.

I budgeten har fullmäktige även givit socialnämnden i uppdrag att, i samarbete med kommunstyrelsen, ta fram en strategi för att minska risken att barn och unga vuxna dras in i kriminalitet. Nämnden ska också utbilda personal vid stadsdelsnämnderna angående unga lagöverträdare.

Nämndernas arbete med stadens ANDT-program

ANDT-programmet syftar till att lyfta fram utvecklingsområden för staden i ANDT-relaterade frågor. Programmets övergripande mål är att Stockholm ska vara en stad fri från narkotika och dopning, med minskade medicinska och sociala skador orsakade av alkohol samt med ett minskat tobaksbruk. Programmet omfattar sex långsiktiga mål med underliggande delmål. Ett långsiktigt mål är att antalet barn och unga som börjar använda narkotika, dopningsmedel och tobak eller debuterar tidigt med alkohol successivt ska minska.

¹⁶ ”Kompletterande anvisningar för nämndernas arbete med uppföljning av budget 2019” (Dnr KS 2018/1230)

ANDT-programmet ska följas upp i sin helhet när verksamhetsåret 2021 är avslutat. Fullmäktige har inte beslutat om specifika indikatorer utifrån programmet. Några indikatorer går dock att koppla till programmets långsiktiga mål, såsom andelen ungdomar som uppger att de inte använder tobak, narkotika eller alkohol.

Nämnder och bolagsstyrelser ansvarar för att genomföra och förverkliga programmet. I verksamhetsplanerna ska de precisera på vilket sätt de ska arbeta med programmet och följa upp dess delmål. Skarpnäck och Östermalms stadsdelsnämnder har inte beslutat om aktiviteter eller indikatorer för att följa upp programmets delmål.

Östermalm har i verksamhetsplan för 2019 angivit att programmet ska implementeras under året. Östermalms stadsdelsnämnds preventionsenhet har beslutat att handlingsplaner utifrån programmet ska tas fram under året för fältgruppen och en ungdomsgård.

I Skarpnäcks stadsdelsnämnd pågår vid granskningstillfället enligt uppgift en kartläggning av vilket arbete som redan bedrivs och vad som eventuellt behöver utvecklas utifrån programmets delmål. Det pågår ett arbete med att ta fram handlingsplaner för stadsdelens samtliga ungdomsgårdar.

Rinkeby-Kista stadsdelsnämnd har fastställt aktiviteten att ANDT-handlingsplan ska implementeras inom det förebyggande arbetet. Aktiviteten beräknas, enligt de intervjuade, vara genomförd under hösten 2019.

Socialnämnden har i uppdrag att stödja berörda nämnder i implementeringen av programmet. Nämnden har bl.a. tagit fram styrkort som övriga nämnder kan använda sig av i planering, samordning och uppföljning av programmet. Nämnden har också anordnat utbildningar och seminarier för att ge stöd till övriga nämnders implementering av programmet.

Skarpnäcks förebyggande arbete

Nämnden har utarbetat en tydlig struktur för det förebyggande arbetet. Arbetet omfattar till stor del samverkan mellan skola och socialtjänst. Samverkan sker bl.a. i form av Stärkt tidigt stöd i samverkan, Skarpnäcksmodellen, Skolsociala team och Skarpnäcksgruppen, se bilaga 3 för en sammanfattning av projekt och samverkansformer som nämns i denna rapport.

Skarpnäcks stadsdelsnämnd har en preventionssamordnare som fungerar som ett verksamhetsstöd för chefer och medarbetare kring det förebyggande arbetet. Preventionssamordnaren stöttar bl.a. nämndens fritidsgårdar med att ta fram handlingsplaner för det preventiva arbetet.

Skarpnäcks stadsdelsnämnd har en ungdomsmottagning i samverkan med Enskede-Årsta-Vantörs stadsdelsnämnd. Ungdomsmottagningen vänder sig till unga i åldrarna 13- 23 år. Nämnden driver vidare tre fritidsgårdar där unga i riskzon kan fångas upp samt har Komet-föräldragrupper¹⁷. Samverkan sker med skolor, föreningar och civilsamhället inför nattvandringar. Avstämningar med polis sker inför uppsökande arbetet.

Förvaltningen har även områdesvärdar som är ute fem kvällar i veckan. Områdesvärdarna är en del av det s.k. Skarpnäckslyftet som införlivats i nämndens reguljära verksamhet.

Nämnden redovisar under 2019 sitt förebyggande arbete avseende barn och unga under fullmäktiges mål ”I Stockholm får människor i behov av stöd insatser i tid präglade av hög kvalitet, evidens och rättssäkerhet”. I verksamhetsberättelse 2018 framgår att nämnden under året anställt uppsökande fritidsledare, med uppgift att identifiera och ge stöd till socialt utsatta unga. Vidare att den sociala insatsgruppen (se även avsnitt 3.5) haft kontakt med 22 personer med kriminell livsstil i åldrarna 14 till 29 år, varav sju avslutats från insatsen då de uppnått uppsatta mål, dvs. stabil social tillvaro och mer självständigt liv. Inom ramen för gruppens uppsökande arbete har drygt 50 personer lotsats till vidare stöd.

Angående fullmäktiges 48-timmarsuppdrag redovisar nämnden vid tertial 2 2019 att fokus under året har varit att säkerställa deltagande från samtliga berörda parter, snarare än tidsgränsen om två dygn.

Rinkeby-Kistas förebyggande arbete

Nämnden har flera av de delar som finns i Skarpnäck, däribland fältassistenter, föräldrastöd, ungdomsmottagning samt samverkansprojekt såsom Skolsociala team. Sedan 2013 har nämnden även arbetat utifrån Rinkebymodellen, ett hembesöksprogram till nyblivna förstagångsföräldrar. Fältgruppen, som har utökats till tio fältassistenter, arbetar förebyggande och uppsökande med ungdomar i hela i stadsdelsområdet. Antalet medborgarvärdar har också blivit fler och uppgår till nio stycken. Nämnden har fyra

¹⁷ Komet vänder sig till föräldrar som har barn tre till elva år eller tolv till arton år som upplever att vardagen med barnet domineras av bråk och konflikter.

kommunala fritidsgårdar och två träffpunkter som har öppen verksamhet för ungdomar mellan 16 och 20 år. Dessa uppges vara välbesökta. Nämnden deltar även i projektet Mentorerna i våldsprevention (MVP) tillsammans med utbildningsförvaltningen och de kommunala högstadieskolorna i stadsdelsområdet (se bilaga 3).

Nämnden driver, tillsammans med Region Stockholm, en ungdomsmottagning i Järvaområdet. Barnmorskor från regionen och kuratorer från stadsdelsförvaltningen arbetar på ungdomsmottagningen. Verksamheten ger råd och stöd till ungdomar upp till 23 år. Ungdomar med psykisk ohälsa kan vända sig dit och vid behov hänvisas vidare.

En viktig del av det förebyggande arbetet uppges vara att erbjuda ungdomar mellan 16 och 19 år sommarjobb. Under sommaren 2019 erbjöd nämnden 1320 ungdomar sommarjobb. Av dessa tackade 1148 ungdomar ja till erbjudandet.

Nämndens uppsökande arbete sker i samverkan med polisen och civilsamhället. Förvaltningen har i samband med helgerna avstämningsmöten med polisen och civilsamhället. Inför mötena skickar stadsdelsförvaltningen ut en samlad lägesbild till polisen, medborgarvärdar, fältassistenter, nattvandrare, förvaltningsledningen, vissa enhetschefer och förtroendevalda. Förvaltningen har ett pågående arbete för att ta fram en struktur för informations- och erfarenhetsutbyte mellan de aktörerna som bedriver uppsökande arbete inom stadsdelsområdet.

Nämnden har i verksamhetsplan för 2019 angivit att en strategi för det förebyggande arbetet mot barn, ungdomar och föräldrar ska utformas. Nämndens förebyggande arbete består av flera delar. De intervjuade instämmer i att det skulle finnas ett värde i att få ihop en övergripande struktur, bl.a. för att få en tydlig bild av vilka insatser nämnden bör fortsätta alternativt upphöra med.

Nämnden följer bl.a. upp det förebyggande arbetet genom målet ”Barn och unga har trygga, goda uppväxtvillkor och får tidigt stöd och insatser när behov finns”. I verksamhetsberättelse för 2018 anger nämnden att det uppsökande arbetet har utvecklats genom att fältgruppen har utvidgat sitt arbete till att även omfatta en yngre målgrupp i årskurs 5 och 6. Vidare att barn och unga med hög skolfrånvaro har erbjudits tidigt samordnat stöd för att klara skolgången och uppnå högre skolresultat, inom ramen för skolsociala team (SST) som finns på de fyra kommunala grundskolorna i

stadsdelsområdet. Under året var det 36 elever som mottog insatser inom ramen för SST.

Angående fullmäktiges uppdrag om allvarssamtal inom 48-timmar redovisar nämnden vid tertiäl 2 2019 bl.a. att det i de ärenden där utredning inte inleds skickas ett så kallat 48-timmarsuppdrag till fältgruppen, som inom två dygn ska ta kontakt med familjen och erbjuda ett samtal. Nämnden skriver att arbetsätten kring uppdraget under hösten 2019 ska utvecklas för att tillfullo svara upp mot fullmäktiges beslut.

Östermalms förebyggande arbete

Nämnden framhåller bl.a. Odenplans ungdomsmottagning som en viktig förebyggande verksamhet¹⁸. Nämnden har även fältassistenter som arbetar relationsskapande under dagtid i skolorna och uppsökande under kvällstid ute i stadsdelsområdet. Fältassistenter ska i ett tidigt skede identifiera ungdomar i behov av stöd. Möten sker med polisen varje fredag. Fältassistenter samverkar även med föräldraföreningar.

Nämnden har en preventionssamordnare som arbetar med utbildning och information gentemot grundskolor i stadsdelsområdet. Nämnden sammanhåller även föräldragrupper utifrån programmet Komet. Fritidsgården Humlangården har noll tolerans mot våld, droger och alkohol och har öppet tisdag till och med lördag. Verksamheten har låg beläggning och kommer därför ses över under 2019.

Nämnden har fastställt målet ”Förebyggande arbete och insatser av hög kvalitet ger barn och unga god uppväxtvillkor”, som följs upp genom tertiälvisa rapporter till nämnd. I verksamhetsberättelse för 2018 konstaterar nämnden bl.a. att andelen ungdomar som *inte* dricker alkohol är lägre på Östermalm i jämförelse med snittet i staden, men att den har ökat över tid. Nämnden konstaterar även att användandet av narkotika minskat, men inte i samma takt. Nämnden beskriver bl.a. även hur preventionssamordnaren har arbetat samt att fältassistenter i sitt uppsökande arbete gjort över 230 skolbesök under 2018.

Angående fullmäktiges 48-timmarsuppdrag redovisar nämnden vid tertiäl 2 2019 att rutiner tagits fram för hanteringen men att polisen har meddelat att de inte har möjlighet att delta i samtalen, varför modellen inte fullt ut kunnat tillämpas.

¹⁸ Mottagningen drivs tillsammans med Norrmalm och Kungsholmens stadsdelsnämnder.

Socialnämndens förebyggande arbete

Nämnden har en samordnande roll när det gäller stadens arbete med bl.a. unga lagöverträdare, sociala insatsgrupper och skolsociala team. Nämndens arbete inom dessa områden omfattar att samman- kalla nätverk för utbyte av erfarenheter, utarbeta riktlinjer samt arrangera utbildningar.

Socialnämnden tillhandahåller även specialiserade insatser, som fungerar som komplement till stadsdelsnämndernas öppenvård. Inom Framtid Stockholm finns t.ex. Mini-Maria som vänder sig till ungdomar under 20 år boende i Stockholms stad som har ett riskbruk, missbruk eller beroende av alkohol eller andra droger. Framtid Stockholm bedriver även uppsökande verksamhet.

Sedan två år finns en filial till verksamheten i västerort, Framtid Järva. Intervjuade i Rinkeby-Kistas socialtjänst upplever att denna har underlättat samverkan och gjort tröskel lägre för stadsdels- områdets invånare att söka stöd från verksamheten. Socialnämnden skriver i verksamhetsberättelse för 2018 att nämnden tack vare filialen når fler ungdomar och familjer i Järvaområdet. T.ex. hade det 2018 nästan skett en fördubbling av antalet ärenden som nådde Mini-Maria från området jämfört med 2016¹⁹.

Socialnämnden har i samarbete med kommunstyrelsen tagit fram en strategi för hur staden kan minska risken för att barn, unga och unga vuxna dras in i kriminalitet, i enlighet med fullmäktiges uppdrag. Strategin behandlades av socialnämnden i september 2019 för vidare beslut i fullmäktige. Förslaget till strategi innehåller akti- viteter och åtgärder med fokus på social brottsprevention och utgår från brottslighetens sociala orsaker. Enligt förslaget ska berörda nämnder utarbeta en konkret handlingsplan för det lokala arbetet för att minska risken att barn och unga dras in i kriminalitet. Socialförvaltningen har utarbetat en utbildning gällande hand- läggning av ärenden som rör unga lagöverträdare.

Socialnämnden redovisar sitt förebyggande arbete främst under målet ”I Stockholm får människor i behov av stöd insatser i tid präglade av hög kvalitet, evidens och rättssäkerhet”. I verksamhets- berättelse för 2018 följer nämnden bl.a. upp Framtid Stockholms verksamhet. Under 2018 hade Mini-Maria kontakt med 370 ungdomar och familjer. Nämnden redovisar också arbetet gällande unga lagöverträdare, uppsökande arbete och skolsociala team.

¹⁹ Sammantaget 60 st. under 2018

3.2 Samverkan

Styrning av samverkan

Socialnämnden ska i frågor som rör barn som far illa eller riskerar att fara illa samverka med samhällsorgan, organisationer och andra som berörs. Även skolan ska samverka i dessa frågor, på socialnämndens initiativ²⁰.

Stadens budget 2019 framhåller att för att barn och unga ska få sina behov tillgodosedda behöver samverkan mellan skola och socialtjänst stärkas. Samverkan mellan skola och socialtjänst måste utvecklas och stärkas för att tidigt identifiera barn i riskzon och följa upp orosanmälningar.

Budgeten anger vidare att stadsdelsnämnderna ska utveckla samverkan mellan skola, fritidsverksamheter, föreningsliv och socialtjänst i det förebyggande arbetet för att minska narkotikaanvändningen.

Samverkan skola och socialtjänst

Fullmäktige beslutade 2010 om ”Riktlinjer för samverkan mellan skola och socialtjänst för barn och ungdomar som far illa eller riskerar att fara illa”. Riktlinjerna omfattar ett förslag till samverkansöverenskommelse mellan stadens skolor och socialtjänst utifrån lokala anpassningar. Stadsdelsnämnderna ansvarar för att teckna samverkansöverenskommelser med utbildningsnämnden.

Samverkansöverenskommelser

Samverkansöverenskommelsen ska enligt riktlinjerna samla de samverkansformer som stadsdelsnämnderna har med skolan kring barn och ungas utveckling och lärande. Riktlinjerna anger att samverkansöverenskommelsen utöver detta ska omfatta ett samverkansforum för generella frågor mellan stadsdelsdirektören och grundskolechefen.

Granskade stadsdelsnämnder har former för samverkan med skolan såsom Barn i behov av särskilt stöd (BUS), Skolsociala team (SST), Samverkan Skola och Socialtjänst, Polis och Fritid (SPPF), se *bilaga 3*. I intervjuer med utbildningsförvaltningen har det dock framkommit att flera av stadens stadsdelsnämnder saknar aktuella samverkansöverenskommelser.

²⁰ Skollag (2010:800) 29 kap, §13

Östermalms stadsdelsnämnd har en aktuell övergripande samverkansöverenskommelse med utbildningsnämnden. Den omfattar former för samverkan på generell nivå mellan stadsdelsdirektör och grundskolechef samt stadsdelsnämndens andra befintliga samverkansformer med skolan, bl.a. övergång förskola och skola samt samverkan kring barn i behov av stöd. Samverkansöverenskommelsen ska följas upp årligen. I samband med uppföljningen ska en utvärdering genomföras av rutiner för samverkan och hur samverkan kan vidareutvecklas. Någon uppföljning eller utvärdering av Östermalms tidigare samverkansöverenskommelse har inte dock genomförts. Detta uppges vara ett utvecklingsområde som förvaltningen kommer fullfölja i den nuvarande överenskommelsen.

I intervjuer med grundskolecheferna har det framkommit att uppföljningen av befintliga samverkansöverenskommelser mellan stadens stadsdelsnämnder och utbildningsnämnden överlag sker dialogbaserat men dokumenteras inte.

Stadsdelsnämnderna Skarpnäck och Rinkeby-Kista saknar i dagsläget en reviderad samverkansöverenskommelse med utbildningsnämnden.

Stödmaterial samverkan skola och socialtjänst

I fullmäktiges "Riktlinjer för samverkan mellan skola och socialtjänst för barn och ungdomar som far illa eller riskerar att fara illa" framgår att riktlinjerna ska kompletteras med ett stödmaterial för samverkan mellan stadsdelarnas verksamheter och skolan. Socialnämnden har under året, tillsammans med utbildningsnämnden och arbetsmarknadsnämnden, utarbetat ett reviderat stödmaterial för samverkan mellan skola och socialtjänst. Revisionskontoret har tagit del av utkastet. Materialet beskriver och tydliggör socialtjänstens respektive skolans verksamheter och ansvarsområden.

Samverkan med polis

Fullmäktige beslutade i november att teckna en gemensam samverkansöverenskommelse med Polisregion Stockholm. Syftet med överenskommelsen är att på ledningsnivå skapa förutsättningar för att stärka det gemensamma brottsförebyggande och trygghetsskapande arbetet.

Överenskommelsen pekar ut tio prioriterade samverkansområden, däribland riktat arbete mot avgränsade platser och utsatta områden samt unga i risk för kriminalitet. Delmål och indikatorer kommer att

tas fram för samtliga dessa prioriterade samverkansområden och årligen följas upp av en stadsövergripande styrgrupp.

Utifrån den övergripande samverkansöverenskommelsen ska stadsdelsnämnderna ta fram uppdaterade lokala överenskommelser som utgår från lägesbilder och orsaksanalyser, vilka ska innehålla mål som följs upp.

Samverkan med polisen sker på stadsdelsdirektörsnivå och i lokala brottsförebyggande råd. Samverkan sker därtill i stadsdelsnämndernas befintliga verksamheter inom socialtjänsten. Rinkeby-Kista stadsdelsnämnd har skapat en ny organisation för det preventiva brottsförebyggande arbetet. En styrgrupp har bildats med stadsdelsdirektör, lokalpolisområdeschef och grundskolechef.

3.3 Handläggning av barn- och ungdomsärenden

Styrning av handläggningen

Handläggning och dokumentation av ärenden som rör enskilda är en central uppgift inom socialtjänsten. Handläggningsprocessen kan delas upp i fem delprocesser: aktualisera och förhandsbedöma, utreda och bedöma, besluta, utforma och genomföra uppdrag samt följa upp insatser. Handläggningen styrs av socialtjänstlagen, Socialstyrelsens föreskrifter²¹ och av stadens riktlinjer²².

Stadsdelsnämndernas socialtjänst ska slutföra skyddsbedömningar samma dag eller senast dagen efter²³, förhandsbedömningar inom 14 dagar och utredningar inom fyra månader²⁴.

Vid tillfället för granskningen pågår översyn av stadens riktlinjer för handläggning och dokumentation av barn- och ungdomsärenden. Förslag till reviderade riktlinjer ska, enligt plan, beredas på socialnämndens sammanträde i december. Riktlinjerna ses bl.a. över utifrån fullmäktiges 48-timmarsuppdrag, se avsnitt 3.1. De lokala samverkansformerna mellan skola, socialtjänst och polis ses också över, med inriktningen att lokala operativa samverkansforum ska inrättas i varje stadsdelsområde. Delrapport om arbetet med bl.a.

²¹ Socialstyrelsen allmänna råd (SOSFS 2014:6) ang. handläggning av ärenden som gäller barn och unga

²² Stadens riktlinjer för handläggning och dokumentation i barn- och ungdomsärenden (KF, 2010)

²³ 7 Prop. 2012/13:10 s. 60

²⁴ 8 Socialtjänstlagen 11 kap. 1a och 2 §

detta uppdrag ska, enligt plan, beredas vid socialnämndens sammanträde i november.

Socialtjänstlagen anger att kvaliteten i verksamheten systematiskt och fortlöpande ska utvecklas och säkras. Den som bedriver socialtjänst ska identifiera, beskriva och fastställa de processer i verksamheten som behövs för att säkra verksamhetens kvalitet²⁵.

Orosanmälningar och handläggningstider

Socialnämnden utarbetar årligen en rapport om stadens socialtjänst²⁶. Rapporten visar att det under 2018 inkom drygt 28 000 orosanmälningar till socialtjänsten²⁷. Mellan 2012 och 2018 ökade antalet inkomna anmälningar med drygt 100 procent. En bidragande förklaring till ökningen anges vara det ökande antalet ensamkommande barn som sökte asyl i Sverige under framförallt 2015. Nämnden skriver även att en liten del av förklaringen kan vara satsningar staden gjort på att utveckla samverkan mellan skola och socialtjänst.

Vid inkommen orosanmälan ska omedelbar skyddsbedömning göras. Intervjuade uppger att dessa alltid görs samma dag eller senast dagen efter. Uppgifterna bekräftas av revisionskontorets aktgranskning (se nästa avsnitt).

Den omedelbara skyddsbedömningen är första steget i en förhandsbedömning, som ska leda till beslut om att inleda eller inte inleda utredning. Det finns ingen övergripande statistik eller uppföljning avseende i vilken utsträckning stadens nämnder lever upp till kravet av förhandsbedömningar ska slutföras inom 14 dagar.

Socialtjänstrapporten innehåller dock aggregerad statistik avseende andelen barn- och ungdomsärenden ska slutföras inom fyra månader. Tabellen nedan visar de senaste siffrorna för granskade stadsdelsnämnder och staden som helhet:

²⁵ Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (SOSFS 2011:9) om ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete 4 kap §1

²⁶ ”Socialtjänstrapport 2018 En beskrivning av socialtjänsten i Stockholms stad”

²⁷ Observera att flera anmälningar kan ha inkommit för varje enskilt barn eller ungdom.

Utredningar som pågått längre än 4 månader inkl. beslut om förlängning

	Andel utredningar som pågått längre än fyra månader		Andel utredningar som pågått mer än fyra månader med beslut om förlängning 2018
	2017	2018	
Rinkeby-Kista	47,7 %	45,0 %	5,8 %
Skarpnäck	37,8 %	43,4 %	4,9 %
Östermalm	63,4 %	37,3 %	6,0 %
Staden som helhet	34,9 %	33,2 %	3,3 %

Källa: Socialtjänstrapporten 2017 och 2018

Socialnämnden skriver i socialtjänstrapporten att andelen utredningar som pågått längre än fyra månader ligger fortsatt högt och att detta är allvarligt då ett utdraget utredningsförfarande riskerar att skapa ett lägre förtroende för socialtjänstens arbete samt minska rättssäkerheten för den enskilde. Nämnden skriver vidare att en förklaring till att andelen beslut om förlängning är så pass låg kan bero på att skälen till att utredningarna går över tiden i flera fall inte utgör godtagbara skäl för förlängning, såsom hög arbetsbelastning, byte av handläggare samt prioritering av mer allvarliga utredningar.

Socialtjänstrapporten visar att Östermalms stadsdelsnämnd minskat andelen utredningar som gått över tiden från 63,4 procent 2017 till 37,3 procent 2018. För övriga stadsdelsnämnder i granskningen uppvisas ingen stor skillnad mellan åren.

De intervjuade har uppgivit olika orsaker till att utredningar inte slutförs inom lagstadgad tid, däribland prioritering av akuta ärenden, sjukfrånvaro och svårigheter att uppfylla vad som upplevs vara omfattande dokumentationskrav.

Stadsdelsnämndernas uppföljning av handläggningstider

Granskade nämnder följer upp handläggningstiderna i varierande utsträckning. Östermalms stadsdelsnämnd för ingen löpande statistik gällande tiderna för omedelbar skyddsbedömning, förhandsbedömning och utredning. De har inte beslutat om några indikatorer avseende handläggningstiderna. Förvaltningens

familjeenhet gjorde dock en särskild uppföljning av detta 2018, vilken visade att 4 av 26 förhandsbedömningar hade pågått över 14 dagar samtidigt som ungefär hälften av 17 granskade utredningar hade slutförts inom fyra månader.

Skarpnäcks stadsdelsnämnd har beslutat om indikatorer avseende handläggningstider för förhandsbedömningar och utredningar, vilka följs upp tertialvis. Uppföljningen vid tertial 2 2019 visade att 75 procent av utredningarna inom barn och ungdom hade slutförts inom lagstadgad tid. Motsvarande utfall för förhandsbedömningar var 70 procent. Nämndens årsmål är i båda fallen 90 procent. Nämnden genomför under 2019 en kompetenssatsning gällande dokumentation för att öka effektiviteten i handläggningen.

Rinkeby-Kista har inte beslutat om några indikatorer avseende handläggningstider. Ungdomsenhetens interna uppföljning vid tertial 2 2019 visar på bättre resultat än stadens övergripande statistik, med endast ett fåtal utredningar som pågått längre än fyra månader under 2019. Mottagningsgruppens statistik för motsvarande period visar att c:a 77 % av de förhandsbedömningar som inte lett till utredning slutförts inom 14 dagar. Nämnden har arbetat aktivt med att minska utredargrupperna, bl.a. i ett led att klara lagkrav gällande utredningstider. Vid granskningstillfället hade ungdomsenheten fem till sex socialsekreterare per biträdande chef.

Kvalitetssäkring och uppföljning av insatser

Granskade stadsdelsnämnder använder, i enlighet med stadens riktlinjer, BBIC²⁸ som är Socialstyrelsens struktur för handläggning, genomförande och uppföljning. I BBIC finns ett dokumentationsstöd bestående av mallar som är framtagna för att underlätta dokumentationen i ett ärende och öka rättssäkerheten. Det utgår från aktuellt regelverk och beskriver den information som ska dokumenteras.

Beviljade insatser ska följas upp. Samtliga intervjuade chefer och socialsekreterare uppger att uppföljning av insatser genomförs enligt plan. Vid vård utanför hemmet ska exempelvis ansvarig nämnd överväga vården var sjätte månad. Även öppna insatser genomförande ska följas kontinuerligt. Revisionskontorets aktgranskning (se nästa avsnitt) bekräftar de intervjuades bild.

Socialsekreterarnas handläggning följs främst upp genom s.k. ärendedragningar, där ansvarig chef har ett möte med respektive socialsekreterare och stämmer av ärendestatus. Revisionskontoret

²⁸ Barnens Behov I Centrum

noterar att intervjuade chefer har arbetssätt och i vissa fall mallar för dokumentation av ärendedragningarna, men att nämnderna saknar dokumenterade rutiner som beskriver hur uppföljningen ska ske och vad den ska omfatta. Ett par intervjuade socialsekreterare har framfört önskemål om ökad systematik, t.ex. när det gäller att ansvarig chef vid varje ärendedragning går igenom vad som togs upp på föregående möte.

3.4 Revisionskontorets aktgranskning avseende handläggning

En aktgranskning har gjorts med avseende på ett antal krav på socialtjänsten handläggning som ställs i lagstiftning, föreskrifter och riktlinjer. En avgränsning har gjorts till barn- och ungdomsärenden som rör missbruk och/eller kriminalitet. Urvalet har bestått av ärenden där utredning slutfördes någon gång under andra halvåret 2018²⁹. Granskningen har omfattat om:

- Omedelbar skyddsbedömning gjorts samma dag eller senast dagen efter.
- Förhandsbedömning slutförts inom 14 dagar.
- Utredning slutförts inom 4 månader.
- Nämnden noga och regelbundet har följt vården, gällande såväl öppenvårdsinsatser som vård utanför hemmet.

Aktgranskningens resultat – Östermalm

Urvalet bestod initialt av fyra ärenden, vilket enligt förvaltningen utgjorde hela populationen utifrån revisionskontorets kriterier. För att bredda underlaget gjordes en komplettering med fem ärenden där utredning inte var avslutad vid granskningstillfället.

Aktgranskningen visar att omedelbar skyddsbedömning i samtliga fall gjorts i tid. När det gäller förhandsbedömningarna är bilden mer varierad³⁰. I fyra av fallen hade förhandsbedömning slutförts inom 14 dagar. I ett fall hade förhandsbedömning inte slutförts förrän efter 25 dagar efter inkommen orosanmälan. I två av fallen framgick inte av underlaget vilket datum förhandsbedömningen hade slutförts. De två återstående ärendena hade aktualiserats på andra sätt än genom orosanmälan, varför förhandsbedömningar inte varit aktuellt.

²⁹ Perioden valdes för att det ska finnas underlag att bedöma nämndernas uppföljning av insatser.

³⁰ Ett ärende kan omfatta flertalet orosanmälningar och förhandsbedömningar. Aktgranskningen inriktades mot den förhandsbedömning som enligt utredningsunderlaget var orsak till att utredning inleddes.

När det gäller utredningstiderna hade dessa överskridits i fyra fall och hållits i tre. I två fall var det vid granskningstillfället för tidigt att bedöma huruvida utredning slutförts inom lagstadgad tid.

Fyra av ärendena var av sådan karaktär att revisionskontoret har kunnat bedöma nämndens uppföljning³¹. I samtliga dessa fall bedöms nämnden ha följt vården regelbundet.

Aktgranskningens resultat – Skarpnäck

Urvalet utgjordes av nio ärenden där utredning avslutats under 2018, vilket enligt förvaltningen utgjorde hela populationen utifrån revisionskontorets kriterier.

Aktgranskningen visar att omedelbar skyddsbedömning gjorts i tid i samtliga fall. När det gäller förhandsbedömningar hade omkring hälften slutförts inom 14 dagar från det att orosanmälan inkom.

Fem av utredningarna hade slutförts inom lagstadgad tid, dvs. fyra månader. Tre stycken hade pågått längre än fyra månader, medan det i ett ärende inte framgick av dokumentationen vilket datum utredningen avslutades.

I samtliga sju ärenden där utredningarna avslutades med beslut om insats, bedömer revisionskontoret att nämnden regelbundet har följt vården.

Aktgranskningens resultat – Rinkeby-Kista

Urvalet bestod av tio ärenden där utredning avslutats under andra halvåret 2018. Totalt kunde förvaltningen identifiera 35 ärenden som stämde överens med revisionskontorets urvalskriterier.

Aktgranskningen visar att omedelbar skyddsbedömning gjorts i tid i samtliga fall utom ett, då den slutfördes inom två dygn. När det gäller förhandsbedömningar hade sex stycken slutförts inom 14 dagar, medan en inte hade det. I två fall saknades dokumentation av förhandsbedömningarna i akterna. Ett ärende inleddes inte utifrån orosanmälan, varför förhandsbedömning inte varit aktuellt.

Sju av utredningarna hade slutförts inom fyra månader. Tre stycken hade pågått längre än så. I ett ärende, där beslut om förlängning hade fattats, hade även den förlängda tiden överskridits³².

³¹ Utredningen måste ha lett till beslut om insats. Insatsen måste sedan ha pågått under tillräckligt lång tid för att det ska finnas underlag för bedömning.

³² Om en utredning inte kan avslutas inom de lagstadgade fyra månaderna ska nämnden fatta beslut om att förlänga utredningstiden om det finns s.k. godtagbara skäl.

I samtliga åtta ärenden där utredningarna avslutades med beslut om insats, bedömer revisionskontoret att nämnden regelbundet har följt vården.

3.5 Biståndsbedömda insatser

Styrning avseende socialtjänstens insatser

Socialtjänstlagen anger att socialnämnden ska verka för att barn och unga växer upp under trygga och goda förhållanden. Nämnden ska sörja för att barn och unga som riskerar att utvecklas ogynnsamt får det skydd och stöd som de behöver och, om barnets eller den unges bästa motiverar det, vård och fostran utanför det egna hemmet.

Stadens budget anger att socialtjänsten ska uppmärksamma alla barn och vuxna som kan behöva stöd och erbjuda en modern, rättssäker och evidensbaserad socialtjänst vid ett så tidigt skede som möjligt.

Insatser och utveckling av arbetssätt

Biståndsbedömda insatser föregås av en utredning, där barnet eller den unges individuella förutsättningar och behov fastställs. Det går därför inte att i generella termer ange vilka insatser som ges till barn och unga i målgruppen. Av intervjuer och en kartläggning socialnämnden genomförde 2018³³ framgår dock att insatser som *kan bli* aktuella för målgruppen bl.a. omfattar:

- familjebehandling
- Multisystemisk terapi (MST)
- Brief Strategic Family Therapy (BSFT)
- kontaktperson
- kontaktfamilj
- särskilt kvalificerad kontaktperson (SKKP)
- Social insatsgrupp (SIG)
- vård utanför hemmet, på t.ex. stödboende, hem för vård och boende eller SiS-boende.

För kortfattad beskrivning av insatserna, se bilaga 4.

Insatserna utförs antingen av stadsdelsnämnderna i egen regi eller beställs av externa utförare. För vissa insatser kan stadsdelsnämnderna även anlita socialnämndens Framtid Stockholm. De erbjuder t.ex. familjebehandling i form av BFST och särskild

³³ ”Öppenvård barn, unga och familj. Kartläggning av omfattning och inriktning” (december 2018)

kvalificerad kontaktperson. Stadsdelsnämndernas insatser varierar till viss del. Ett exempel är att stadsdelsnämnderna Skarpnäck och Rinkeby-Kista har en social insatsgrupp som riktar sig till unga som vill lämna en kriminell livsstil.

Intervjuade uppger att det i många fall är en utmaning att motivera ungdomen – och ibland dennes vårdnadshavare – till att delta i utredning och/eller i genomförande av insats. En metod för att motivera är att kartlägga inkomna orosanmälningar avseende en ungdom för att på så vis åskådliggöra problematiken på ett tydligt sätt. När det gäller kriminalitet uppges det vara en utmaning att motivera ungdomar till att bryta med en livsstil som, i vissa kretsar, uppfattas som statusfylld och som även kan generera vissa inkomster.

Intervjuade i Rinkeby-Kista uppger att nämnden har börjat arbeta med att ge insatser i ett tidigare skede. I tertiärrapport 2 2019 skriver nämnden att arbetet med att tidigare identifiera barn som riskerar att utvecklas ogynnsamt har resulterat i en ny arbetsmodell för målgruppen där socialsekreterare överväger placering av barn 0-12 år.

Rinkeby-Kista stadsdelsnämnd tillämpar även sedan våren 2019 en ny arbetsmodell för förstärkt eftervård i ärenden med ungdomar, 13-19 år, som kommer hem efter att ha varit placerade utanför hemmet. Det nya arbetssättet syftar bl.a. till att se till att ungdomarna och nätverket kring ungdomarna ska vara delaktiga i placering- och eftervårdsprocessen. Ungdomens hemkomst ska också förberedas på ett mer strukturerat sätt. Vid tertiär 2 2019 redovisar nämnden att fem ungdomar som flyttat tillbaka till sin ursprungsfamilj eller till ett stödboende efter vårdens upphörande har erbjudits särskilda insatser enligt arbetsmodellen. Av dessa fem ungdomar har en återplacerats inom sex månader. Revisionskontorets har sett exempel på s.k. hemtagningsprogram i sin aktgranskning.

Uppföljning av insatser

En indikation på hur väl socialtjänstens verksamhet fungerar är andelen barn och ungdomar som varit aktuella för insatser och som *inte* är aktuella 12 månader efter avslutad insats. Fullmäktige har beslutat att samtliga stadsdelsnämnder ska följa upp detta och angivit att årsmålet ska vara minst 84 %. Granskade stadsdelsnämnder uppvisar följande statistik³⁴.

³⁴ Observera att statistiken rör barn och unga oavsett problematik, inte enbart missbruk och kriminalitet.

Ungdomar som inte är aktuella 12 månader efter avslutad insats

	Årsmål 2019	Tertial 2 2019	Årsbokslut 2018
Rinkeby-Kista	86 %	84,1 %	86,6 %
Skarpnäck	84 %	85,2 %	79,2 %
Östermalm	84 %	86,5 %	85,5 %

Källa: Stadsdelsnämndernas redovisning

Skarpnäck och Östermalms stadsdelsnämnder har i tertialrapport 2 analyserat de mest förekommande orsakerna till återaktualisering. Nämndens analys pekar på att vanliga orsaker är skolproblematik, missbruksproblematik och föräldrakonflikter.

Som tidigare nämnts visar revisionskontorets aktgranskning att nämnderna följer upp beslutade insatser. Granskningen visar även att vissa insatser har utvärderats särskilt, såsom social insatsgrupp. Ingen granskad stadsdelsnämnd har dock gjort en analys av om de biståndsbedömda insatser som finns att tillgå för målgruppen är tillräckliga och lever upp till målgruppens behov. Vissa socialsekreterare som revisionskontoret har intervjuat efterfrågar mer information om huruvida insatserna som används är evidensbaserade och på vilket sätt de används och fungerar över staden och i landet. Arbetet med utvärdering och analys uppges i flera fall kunna utvecklas.

4. Slutsatser

Alla barn och ungdomar har rätt till goda uppväxtvillkor. Barn och unga som riskerar att fara illa ska få det stöd och den hjälp de behöver. Revisionskontoret har granskat om staden arbetar på ett ändamålsenligt sätt för att minska risken för att barn och unga hamnar i missbruk och kriminalitet. Nedan presenteras granskningens slutsatser.

Det förebyggande arbetet

Stadens budget och socialtjänstlagen anger att stadsdelsnämnderna ska bedriva ett förebyggande arbete för att förhindra att barn och unga far illa. Stadsdelsnämnderna som omfattas av granskningen har ett förebyggande arbete som bl.a. omfattar uppsökande verksamhet, drogförebyggande informationsinsatser samt samverkan med ungdomsmottagning, fritidsgårdar och skola för att komma i kontakt med unga som riskerar fara illa.

Granskningen visar att stadsdelsnämnderna i delar organiserar och bedriver det förebyggande arbetet på olika sätt. Uppföljning och rapportering av stadsdelsnämndernas förebyggande arbete sker i tertiärrapporter och verksamhetsberättelser.

Socialnämnden har en samordnande roll när det gäller stadens arbete med bl.a. unga lagöverträdare, sociala insatsgrupper, skolsociala team och det drogförebyggande arbetet. Nämnden tillhandahåller även specialiserade insatser genom Framtid Stockholm, som fungerar som komplement till stadsdelsnämndernas öppenvård. För att ungdomar och föräldrar i Järvaområdet lättare ska ta del av deras insatser inrättade nämnden för två år sedan en filial i Järva.

Strategi för det förebyggande arbetet

Skarpnäcks stadsdelsnämnd har arbetat strategiskt med det förebyggande arbetet och skapat struktur och insatser. Arbetet sker i nära samverkan med andra aktörer.

Rinkeby-Kista stadsdelsnämnd har beslutat att förvaltningen ska utarbeta en strategi för det förebyggande arbetet. Nämnden har ett förebyggande arbete som innehåller flera insatser, även i samverkan med externa aktörer. Revisionskontoret ser dock att det är viktigt att stadsdelsnämnden fullföljer uppdraget och tar fram en långsiktig strategi för det förebyggande arbetet.

Östermalm stadsdelsnämnd har flertal insatser men ingen samlad strategi för arbetet.

Stadens ANDT-program

Nämnderna har påbörjat arbetet med att implementera fullmäktiges program för ANDT-relaterade frågor. Revisionskontoret har dock noterat att det är en låg grad av integrering av planen i nämndernas verksamhetsplaner och rapporteringen till nämnd i tertiärrapport 2 2019.

Allvarssamtal inom 48-timmar

Samtliga stadsdelsnämnder ska, enligt fullmäktigeuppdrag, utveckla arbetssätt för att säkerställa att allvarssamtal med föräldrar och polis hålls inom 48 timmar efter det att det kommit till socialtjänstens kännedom att en den unga för första gången begått, eller misstänkts ha begått, brott. Granskade nämnder behöver säkerställa att fullmäktiges uppdrag fullföljs. Arbetet med uppdraget har påbörjats, men arbetsformerna svarar vid granskningstillfället inte till fullo upp mot fullmäktiges beslut.

Samverkan socialtjänst, skola och polis

Fullmäktige beslutade 2010 att stadsdelsnämnderna och utbildningsnämnden ska upprätta övergripande samverkansöverenskommelser mellan stadsdelsförvaltningens verksamheter och skolan. Samverkansöverenskommelsen ska samla befintliga samverksformer mellan stadsdelsförvaltningen och skolan.

Granskningen visar att stadsdelsnämnderna har flera former för samverkan med skolan, såsom barn i behov av särskilt stöd (BUS), skolsociala team (SST) och samverkan skola, socialtjänst och polis (SPPF).

Av de granskade stadsdelsnämnderna är det dock endast Östermalm som har en aktuell övergripande samverkansöverenskommelse med utbildningsnämnden. Skarpnäck och Rinkeby-Kistas stadsdelsnämnder behöver se till att deras samverkansöverenskommelser med utbildningsnämnden är aktuella.

Samverkan med polis

Stadens centrala samverkansöverenskommelse med polisen har reviderats under tiden för granskningen. Utifrån denna ska lokala samverkansöverenskommelser vid stadsdelsnämnder utarbetas. Granskningen visar att stadsdelsnämndernas samverkan med polisen sker genom lokala brottsförebyggande råd samt inom ramen för individärenden i stadsdelsnämndernas ordinarie verksamheter. Avstämningsmöten hålls med polisen inför helger och kvällar.

Handläggning av barn- och ungdomsärenden

Det är en viktig rättssäkerhetsfråga att förhandsbedömningar och utredningar görs inom den tid lagstiftaren angivit. När det gäller barn- och ungdomsärenden ställs särskilda krav på handläggningen. Skyddsbedömningar ska slutföras samma dag eller senast dagen efter inkommen orosanmälan, förhandsbedömningar inom 14 dagar och utredningar inom fyra månader från det att de inletts. Stadsdelsnämnderna ansvarar för att kvaliteten i verksamheten systematiskt och fortlöpande utvecklas och säkras.

Handläggningstider

Granskade stadsdelsnämnder klarar kraven när det gäller bedömningen av barnet eller den unges behov av omedelbart skydd. Granskningen visar dock att nämnderna inte uppnår tidskraven gällande förhandsbedömningar och utredningar.

Revisionskontoret har tidigare konstaterat att socialtjänstens handläggning i staden brister gällande tidskraven, senast i en

rapport från 2017³⁵. I rapporten konstaterades att långa handläggningstider riskerar att försämra kvaliteten i handläggningen och därmed möjligheten att skydda barnet eller den unge samt försvåra eventuella behandlingsinsatser. Vidare att det finns risk för att förtroendet för socialtjänstens myndighetsutövning skadas, då långa handläggningstider kan orsaka stora påfrestningar på barn och föräldrar. Inspektionen för vård och omsorg har framhållit att det är en allvarlig brist att förhandsbedömningar och utredningar inte slutförs inom lagstadgad tid och att den lagstadgade tiden ska ses som en yttre gräns för hur lång tid ett ärende får ta³⁶.

Uppföljning och kvalitetssäkring

Granskningen visar att nämnderna följer upp handläggningstiderna i varierad utsträckning. Skarpnäcks stadsdelsnämnd har, som enda granskad stadsdelsnämnd, fastställt nämndindikatorer rörande handläggningstiderna. Stadsdelsnämnderna, särskilt Rinkeby-Kista, har vidtagit åtgärder för att korta handläggningstiderna. Åtgärderna har dock vid granskningstillfället inte givit full effekt.

En viktig del av handläggningen är att följa upp de insatser som ges till barn och unga. Revisionskontorets aktgranskning indikerar att stadsdelsnämnderna följer vården regelbundet i de fall utredning lett till beslut om insats.

Granskningen visar vidare att nämnderna har arbetssätt avseende uppföljning och kvalitetssäkring av socialsekreterarnas handläggning, men att det saknas dokumenterade rutiner för processen. Att rutiner finns på plats är viktigt för att kvalitetssäkringen ska ske på ett enhetligt sätt samt att det ska vara tydligt i organisationen vid t.ex. sjukfrånvaro eller chefsbyte.

Biståndsbedömda insatser

Fullmäktige har angivit att socialtjänsten ska uppmärksamma alla barn som kan behöva stöd och erbjuda en modern, rättssäker och evidensbaserad socialtjänst vid ett så tidigt skede som möjligt.

Granskningen visar att staden har flera biståndsbedömda insatser som, utifrån den enskildes behov och förutsättningar, kan bli aktuella för barn och unga som riskerar att hamna i missbruk eller kriminalitet. Rinkeby-Kista stadsdelsnämnd har arbetat aktivt med målgruppen, bl.a. genom att se över möjligheten att ge insatser i ett

³⁵ ”Utredningstider inom individ- och familjeomsorgen” (nr. 7, 2017). Rapporten rörde andra stadsdelsnämnder än som omfattats av denna granskning.

³⁶ ”Tar socialtjänsten sitt ansvar för barn och unga? Hantering av anmälningar och genomförande av utredningar” (IVO, 2014)

tidigare skede samt utveckla arbetet med eftervård efter placering utanför hemmet. Rinkeby-Kista och Skarpnäcks stadsdelsnämnder har även sociala insatsgrupper som arbetar med att stötta unga som vill lämna en kriminell livsstil. Vissa insatser tillhandahålls av socialnämndens Framtid Stockholm, såsom särskilt kvalificerad kontaktperson och BSFT.

Med tanke på de negativa konsekvenser missbruk och kriminalitet i tidig ålder riskerar att få, och fullmäktiges krav på en evidensbaserad socialtjänst, anser revisionskontoret att stadsdelsnämnderna bör göra en samlad analys av tillgängliga insatser. Analysen bör inriktas mot om utbudet av insatser och andra sociala tjänster som erbjuds barn och unga som riskerar att hamna i kriminalitet och missbruk svarar mot behoven. En sådan samlad analys har inte gjorts av någon granskad stadsdelsnämnd. Granskningen visar dock att vissa insatser är evidensbaserade och har utvärderats särskilt.

5. Sammantagen bedömning och rekommendationer

Revisionskontorets sammantagna bedömning, utifrån granskningen inriktning och avgränsning, är att staden bedriver ett arbete för att minska risken för att barn och unga hamnar i missbruk och kriminalitet. Revisionskontoret anser dock att det behövs ett samlat underlag för att bedöma om arbetet ger avsedda effekter. Stadsdelsnämnderna bör därför bl.a. göra en samlad analys av om socialtjänstens utbud av insatser och andra sociala tjänster, som erbjuds barn och unga som riskerar att hamna i missbruk eller kriminalitet, motsvarar målgruppens behov.

Några ytterligare utvecklingsområden har identifierats i granskningen. För att fullfölja fullmäktiges uppdrag gällande ANDT-programmet och allvarssamtal inom 48-timmar behöver granskade stadsdelsnämnder fortsätta att utveckla sitt arbete. Nämnderna behöver också säkerställa att lagstadgade tider för handläggning hålls och utveckla rutiner för ärendegenomgång.

Skarpnäck och Rinkeby-Kista stadsdelsnämnder behöver revidera samverkansöverenskommelser med utbildningsnämnden avseende samverkan med skolan i enlighet med fullmäktiges beslut.

Socialnämnden arbetar för att minska risken att barn och unga far illa, bl.a. genom stöd till stadsdelsnämnderna och egen verksamhet i form av framförallt Framtid Stockholm.

Utifrån redovisade iakttagelser och bedömningar lämnas följande rekommendationer:

Stadsdelsnämnderna Skarpnäck, Rinkeby-Kista och Östermalm rekommenderas att:

- Vidta åtgärder för att säkerställa att barn- och ungdomsärenden handläggs inom lagstadgade tider.
- Utveckla rutiner för ärendegenomgång av socialsekreterarnas handläggning
- Utveckla styrning och uppföljning för att säkerställa efterlevnad till stadens ANDT-program.
- Fortsätta att utveckla arbetssätt så att fullmäktiges uppdrag avseende allvarssamtal inom 48-timmar uppfylls.
- Göra en samlad analys av om socialtjänstens utbud av insatser och andra sociala tjänster som erbjuds barn och unga som riskerar att hamna i missbruk eller kriminalitet motsvarar målgruppens behov.

Stadsdelsnämnderna Skarpnäck och Rinkeby-Kista rekommenderas även att:

- Ta fram en övergripande samverkansöverenskommelse med utbildningsnämnden.

Bilaga 1 – Intervjuade personer

Socialförvaltningen

Utredare för samordning och utveckling av skolsociala team
Utredare för ungdomsfrågor, unga lagöverträdare
Utredare sociala insatsgrupper (SIG)
Enhetschef för Framtid Stockholm
Utvecklingssekreterare Framtid Stockholm

Utbildningsförvaltningen

Enhetschef för grundskoleavdelningen
Fyra grundskolechefer
Grundskolesamordnare

Skarpnäcks stadsdelsförvaltning

Avdelningschef för avdelningen förebyggande, arbete och kultur
Enhetschef för prevention, fritid och kultur
Enhetschef familjeenheten
Bitr. enhetschef ungdomsgruppen
Preventionssamordnare
Två socialsekreterare

Rinkeby-Kista stadsdelsförvaltning

Avdelningschef för avdelningen för förebyggande, fritid och medborgarservice
Enhetschef för preventionsenheten
Enhetschef för ungdomsenheten
Bitr. enhetschef för ungdomsenheten
Tre socialsekreterare

Östermalms stadsdelsförvaltning

Avdelningschef socialtjänstavdelningen
Bitr. enhetschef för familjeenheten
Två socialsekreterare

Polisen

Kommunpolis, Lokalpolisområde Rinkeby
Polis, ungdomsgruppen Östermalm

Bilaga 2 – Stockholmsenkäten 2018: utvald statistik

P - pojke, F- flicka

Alkoholkonsumtion i årskurs 9 och år 2 i gymnasiet

Alkohol		Andel som uppger att de inte dricker alkohol – årskurs 9	Andel som uppger att de inte dricker alkohol – år 2 gymn.	Andel som storkonsumerar alkohol minst en gång i månaden – årskurs 9	Andel som storkonsumerar alkohol minst en gång i månaden – år 2 gymn.
Stockholm	<i>P</i>	68	36	9	28
	<i>F</i>	60	30	11	28
Rinkeby-Kista	<i>P</i>	85	70	3	8
	<i>F</i>	79	67	6	7
Skarpnäck	<i>P</i>	83	38	3	38
	<i>F</i>	68	36	9	26
Östermalm	<i>P</i>	46	25	20	30
	<i>F</i>	47	16	19	31

Källa: Stockholmsenkäten 2018

Narkotikabruket i årskurs 9 och år 2 i gymnasiet

Narkotika		Andel som någon gång använt narkotika – årskurs 9	Andel som någon gång använt narkotika – år 2 gymn.	Andel som använt narkotika minst en gång de senaste fyra veckorna – årskurs 9	Andel som använt narkotika minst en gång de senaste fyra veckorna – år 2 gymn.
Stockholm	<i>P</i>	12	30	5	12
	<i>F</i>	9	25	3	6
Rinkeby-Kista	<i>P</i>	8	15	4	6
	<i>F</i>	7	10	2	4
Skarpnäck	<i>P</i>	12	38	7	21
	<i>F</i>	12	13	8	13
Östermalm	<i>P</i>	17	30	7	9
	<i>F</i>	7	39	1	7

Källa: Stockholmsenkäten 2018

Förekomsten av brottslighet i årskurs 9 och år 2 i gymnasiet

Brottslighet		Andel som snattat eller stulit – årskurs 9	Andel som snattat eller stulit – år 2 gymn.	Andel som begått allvarligt egendomsbrott – årskurs 9	Andel som begått allvarligt egendomsbrott – år 2 gymn.
Stockholm	<i>P</i>	25	19	7	6
	<i>F</i>	20	15	2	1
Rinkeby-Kista	<i>P</i>	30	23	18	14
	<i>F</i>	18	20	6	1
Skarpnäck	<i>P</i>	20	16	11	11
	<i>F</i>	18	28	1	0
Östermalm	<i>P</i>	31	19	2	4
	<i>F</i>	16	12	0	1

Källa: Stockholmsenkäten 2018

Förekomsten av brottslighet i årskurs 9 och år 2 i gymnasiet

Brottslighet (forts.)		Andel som använt hot eller våld – årskurs 9	Andel som använt hot eller våld – år 2 gymn.	Andel som svarat att de tvingat någon att ge dem pengar, mobiltelefon eller något annat värdefullt.– årskurs 9	Andel som svarat att de tvingat någon att ge dem pengar, mobiltelefon eller något annat värdefullt – år 2 gymn.
Stockholm	<i>P</i>	14	14	3	3
	<i>F</i>	6	4	1	0
Rinkeby-Kista	<i>P</i>	18	23	11	9
	<i>F</i>	12	6	4	0
Skarpnäck	<i>P</i>	23	13	8	2
	<i>F</i>	7	9	1	0
Östermalm	<i>P</i>	9	7	2	2
	<i>F</i>	3	1	0	0

Källa: Stockholmsenkäten 2018

Bilaga 3 – Kortfattad beskrivning av projekt och samverkansformer

Skarpnäcksgruppen

Samverkan sedan 2018 mellan Skarpnäcks stadsdelsnämnd och skolorna i stadsdelsområdet kring en särskild undervisningsgrupp (Skarpnäcksgruppen). Verksamheten syftar till att i ett tidigt stadium fånga upp barn och unga som befinner sig i riskzon genom förstärkt samverkan mellan skola, socialtjänst, vårdnadshavare och elevens övriga nätverk. Målet är att eleverna ska uppnå kunskapskraven i alla skolans ämnen och få bättre livskvalitet.

Skarpnäckslyftet

Skarpnäckslyftet var ett trygghetsprojekt som pågick under åren 2009 till 2015. Projektet genomfördes i samarbete mellan Skarpnäcks stadsdelsförvaltning, Polismyndigheten, Stiftelsen På Rätt Väg samt de kommunala bostadsbolagen Stockholmshem och Svenska bostäder. Efter projektperioden har verksamheten inkorporerats i Skarpnäcks stadsdelsförvaltnings reguljära verksamheter.

Skarpnäcksmodellen

Projekt som påbörjades 2018 i samverkan mellan Skarpnäcks stadsdelsförvaltning och utbildningsförvaltningen, där de inrättat en integrerad förskole- och skolstödenhet. Syftet är att ge ett tidigt stöd till barn, familjer och deras nätverk och därigenom förhindra behov av mer omfattande insatser senare. Enheten arbetar med barn upp till och med årskurs 3. De som arbetar i projektet är familjebehandlare, specialpedagoger, psykolog samt projektledare.

BUS-samverkan

Kommunerna i Stockholms län och Region Stockholm har sedan 2012 en gemensam överenskommelse om samverkan kring barn i behov av särskilt stöd (BUS). Syftet med överenskommelsen är att utveckla och förbättra samverkansstrukturer mellan förskola, grundskola, gymnasieskola, socialtjänst, habilitering, barn- och ungdomspsykiatri och barnmedicin, till förmån för barnens behov.

I Stockholms stad finns åtta verksamma BUS-grupper (vilka omfattar samtliga stadens stadsdelsförvaltningar). Samtliga BUS-grupper ska ha en lokal överenskommelse som ska konkretisera hur samverkan ska se ut gällande de barn som avses i överenskommelsen.

Samtliga stadsdelsnämnder i granskningen har en BUS-samverkan. Uppföljningen av överenskommelsen ska ske årligen utifrån antal ärenden och avvikelserapportering. Stadsdelsnämnderna följer upp antal ärenden och avvikelser löpande på styrgruppsmötena.

Rinkebymodellen

Arbetet startades utifrån att både barnhälsovård och socialtjänst såg behov av ökat stöd till föräldrar för att förbättra barns hälsa. Samverkansarbetet startades i projektform 2013 där dåvarande landstingets barnavårdscentral erhöll projektmedel och Rinkeby-Kista stadsdelsnämnd använde medel ur befintlig budget. Modellen har permanentats.

Modellen innebär att förstagångsföräldrarna i stadsdelsområdet erbjuds sex hembesök under barnets första 15 månader av en BVC-sköterska och en föräldrarådgivare från socialtjänsten. Fokus är barns hälsa och utveckling och föräldrars avgörande betydelse i detta. Information ges om hur och var föräldrar kan få råd och stöd när de och deras barn behöver – både av myndigheter och av andra.

Stärkt tidigt stöd i samverkan (STIS)

STIS är en fyraårig satsning som inleddes 2018 och samordnas av socialförvaltningen. Satsningen innebär att ytterstaden ska kunna erbjuda blivande föräldrar och föräldrar med barn i åldern 0-6 år ett varierat, målgruppsanpassat och lättillgängligt föräldraskapsstöd för att främja barns utveckling och hälsa. Satsningen innefattar samverkan mellan barnavårdscentraler, barnmorskemottagningar, öppna förskolan och förebyggande socialtjänst.

Inom ramen för projektet kan stadsdelsnämnderna arbeta med insatser såsom föräldraskapsstöd, hembesöksprogram, tematräffar på öppna förskolan. Flera av dessa delar arbetade stadsdelsnämnderna med även innan satsningen. Satsningen syftar dock till att stadsdelsnämnderna ska kunna förstärka och utveckla det befintliga förebyggande arbetet.

Skolsociala team (SST)

SST avser att stärka skolans ordinarie skolsociala uppdrag genom ett närmare och mer strukturerat samarbete med medarbetare från socialtjänstens förebyggande verksamheter. Utgångspunkten för skolsociala team är att förstärka skolans arbete med elever som har hög frånvaro eller anses ha påtaglig risk för ökad frånvaro och låg måluppfyllelse. Skolsociala team ska bidra till att skapa goda förutsättningar för optimal utveckling och trygga uppväxtvillkor.

Det tvärprofessionella skolsociala teamet ska bestå av medarbetare i skolan, exempelvis befintlig kurator och specialpedagog i elevhälsoteamet, som på en del av sin tjänst ingår i teamet, samt särskilt utsedda medarbetare från socialtjänstens öppenvårdsverksamhet. Skolsociala team finns vid granskningstillfället i stadens sju ytterstadsstadsdelsförvaltningar.

Rinkeby-Kista stadsdelsnämnd har inrättat ett skolsocialt team inom socialtjänstens öppenvård. En kartläggning av inkomna skoluppdrag har genomförts för att se om det finns gemensamma nämnare i ärendena. Varje uppdrag har inletts med en kartläggning av barnets tidigare skolgång, eventuella genomförda åtgärder och framgångsfaktorer enligt en nationell kartläggningsmetod. Teamet har under året avslutat 53 uppdrag med målet att uppnå en fungerande skolgång. Totalt antal avslutade uppdrag är 157 st. I 64 procent av dessa har en förbättring skett jämfört med när insatsen startade.

Mentorer i våldsprevention (MVP)

MVP är ett program för årskurs sju till nio samt för gymnasiet med syfte att förebygga pojkars och mäns våld. Programmet består av sju tematiska lektioner som bygger på scenarion, reflektion och dialog för att uppfatta, förstå och hantera kränkningar och våld.

Samtliga kommunala grundskolor i Rinkeby-Kista stadsdelsområde deltar och stadsdelsförvaltningen samverkar i projektet.

Utbildningsnämnden och socialnämnden har i uppdrag av fullmäktige att sprida arbetet med MVP i staden.

Skola Socialtjänst Polis Fritid (SSPF)

SSPF är ett forum mellan skola, socialtjänst, polis och fritidsverksamheter där berörda aktörer ska kunna diskutera individärenden och koordinera insatser. Rinkeby-Kista stadsdelsnämnd har under året tillsammans med utbildningsnämnden ett pågående arbete för att utveckla denna samverkan. Det har etablerats områdesgrupper med deltagare från skola, socialtjänst, polis och fritid för varje kommunal grundskola, åk 7-9, i stadsdelsområdet. Områdesgruppernas arbete är individinriktat och riktar sig till de ungdomar som skolan, socialtjänsten och polisen känner oro för.

Bilaga 4 – Kortfattad beskrivning av biståndsbedömda insatser som kan bli aktuella vid missbruk och kriminalitet

Flera av definitionerna nedan är hämtade från socialnämndens kartläggning "Öppenvård barn, unga och familj – kartläggning av omfattning och inriktning" (2018)

Familjebehandling

Behandling som fokuserar på familjen, snarare än barnet enskilt eller föräldrarna för sig. Ex. på insatser som bedrivs inom ramen för familjebehandling är olika typer av strukturerade program, personligt stöd och samtal. Insatsen utförs av familjebehandlare.

Multisystemisk terapi (MST)

MST är en intensiv familjebaserad öppenvårdsinsats för familjer med ungdomar med allvarliga sociala, emotionella eller utagerande problem. MST utvecklades ursprungligen för familjer med kriminella ungdomar i åldrarna tolv till sjutton år som ett alternativ till placering utanför hemmet. Därefter har insatsen utvecklats för att passa nya målgrupper, exempelvis ungdomar med missbruksproblem och allvarliga psykiatriska problem. Insatsen syftar till att påverka de faktorer som antas bidra till den unges problem. Dessa faktorer kan finnas hos den unge själv, i familjen och på ungdomens och familjens sociala arenor.

Brief Strategic Family Therapy (BSFT)

Manualbaserad metod för familjer med ungdomar som har missbruks- och beteendeproblem. Kort strategisk familjebehandling som består av 12-16 samtal under lika många veckor. Under samtalen deltar föräldrar och syskon, men även andra viktiga anhöriga.

Kontaktperson och kontaktfamilj

Insatsen kontaktperson för barn och unga syftar till att ge en vanlig mänsklig kontakt och god förebild för vardagslivet samt att bryta isolering. Insatsen kontaktfamilj syftar till att utöka barnet eller den unges nätverk och ge hen stöd och stimulans. Insatsen ska inte ersätta redan förekommande verksamheter eller gemenskap med anhöriga.

Kvalificerad kontaktperson

Insats som vänder sig främst till unga 15-21 år som har dömts för brott eller väntar på åtal där socialtjänsten gjort bedömningen att det föreligger ett särskilt vårdbehov. Socialnämnden har möjlighet att

utse en särskilt kvalificerad kontaktperson för personer som inte har fyllt 21 år och som har behov av särskilt stöd och särskild vägledning för att motverka en risk för missbruk av beroendeframkallande medel, brottslig verksamhet eller något annat socialt nedbrytande beteende. Liksom när det gäller insatsen kontaktperson är avsikten med den särskilt kvalificerade kontaktpersonen att denne ska fungera som ett personligt stöd, vilket innebär att kontaktpersonen aktivt ska ingripa i olika svåra situationer som kan uppstå.

Sociala insatsgrupper (SIG)

Sociala insatsgrupper är en metod där olika verksamheter samverkar för att hjälpa och stötta ungdomar att lämna en kriminell livsstil. SIG genomförs på stadsdelsförvaltningslokal nivå och är en strukturerad samverkansform mellan socialtjänst, polis, skola och andra aktörer inom civilsamhället som samverkar för att stödja den unge att upphöra med kriminella handlingar. Det stöd och de insatser som ges är individuellt anpassade till de behov varje enskild individ har. För varje individ utformas en åtgärdsplan med individuella mål

Projektet har pågått sedan 2011. Till en början avsåg det ungdomar mellan 12 och 18 år, men har byggts på till att även inbegripa unga vuxna mellan 19 och 29 år. SIG finns vid granskningstillfället i sju stadsdelsnämnder. Av granskade stadsdelsnämnder finns insatsen i Rinkeby-Kista och Skarpnäck.

Vård utanför hemmet

Socialnämnden ska sörja för att den som behöver vårdas eller bo i ett annat hem än det egna tas emot i ett familjehem, jourhem, hem för vård eller boende eller stödboende, för barn och unga i åldern 16-20 år. Statens institutionsstyrelse leder verksamheten i sådana hem som enligt lag ska tillhandahållas av staten.

Under vissa förutsättningar kan vård utanför hemmet bli aktuellt utan samtycke från vårdnadshavare eller, när den unge har fyllt 15 år, av honom eller henne själv. Vård skall bl.a. beslutas om den unge utsätter sin hälsa eller utveckling för en påtaglig risk att skadas genom missbruk av beroendeframkallande medel, brottslig verksamhet eller annat socialt nedbrytande beteende.