



SOCIALTJÄNST- OCH ARBETSMARKNADSFÖRVALTNINGEN

AVD FÖR STADSÖVERGRIPANDE FRÅGOR
PREVENTIONSCENTRUM STOCKHOLM

TJÄNSTEUTLÅTANDE
DNR 4.0-0337/2009
SAN 2009-06-16
SID 1(6)
2009-04-27

Handläggare: Olli Puhakka
Telefon: 08-508 430 23
Inge Odstam
Telefon 08-508 48 250

Till
Socialtjänst- och
arbetsmarknadsnämnden

Ungdomstjänst i Stockholms stad - verksamhetsrapport 2008 och uppföljning

(1 bilaga)

Förslag till beslut

Socialtjänst- och arbetsmarknadsnämnden godkänner detta tjänsteutlåtande och verksamhetsrapport

Dag Helin

Fredrik Jurdell

Sammanfattning

Påföljden Ungdomstjänst som infördes i lagstiftningen som en fristående påföljd för unga lagöverträdare år 2007 har fått ett stort användningsområde. Under det första året dömdes 193 Stockholmsungdomar till ungdomstjänst och år 2008 hade antalet ökat till 266. I Stockholms stad är arbetet med ungdomstjänst samordnat genom verksamheten Stockholms ungdomstjänst inom Socialtjänst- och arbetsmarknadsförvaltningen. Lösningen har visat sig vara lyckad, samordningen innebär att ungdomar från samtliga stadsdelsområden kan tas emot och placeras på sina praktikplatser på likvärdiga villkor. Rapporten innehåller en uppföljning av ett urval av ungdomar som gjorde ungdomstjänst år 2007; uppföljningen visar att drygt hälften av ungdomarna efter sin ungdomstjänst blivit anmälda för nya brott. Många av dessa ungdomar har komplex problematik och har varit kända av

socialtjänsten under en lång tid och varit föremål för ett flertal utredningar och insatser. Slutsatsen av uppföljningen blir att medan ungdomstjänst genom sin tydlighet kan anses vara en meningsfull påföljd för ungdomar som har begått ett brott men som saknar vårdbehov; däremot är det tveksamt om den är tillräcklig för att åstadkomma en varaktig förbättring för de som har en mer komplex problembild.

Ärendets beredning

Ärendet har beretts inom Preventionscentrum Stockholm i samarbete med Stockholms Ungdomstjänst.

Bakgrund

Från den 1 januari 2007 trädde ett antal ändringar i påföljdssystemet för unga lagöverträdare i kraft. Det övergripande syftet med lagreformen och dess olika delar är att motverka fortsatt kriminalitet. Den viktigaste ändringen gällde påföljden ungdomstjänst som infördes som en fristående påföljd för unga lagöverträdare under 21 år, samtidigt som den blev obligatorisk för kommunerna att administrera. Innehållet i ungdomstjänsten är oavlönat arbete samt ”särskilt anordnad programverksamhet”, som lägst 20 timmar och högst 150 timmar. Ungdomstjänst är tänkt som ett påföljdsalternativ framför allt för ungdomar som begått brott men som inte bedöms vara i behov av vård eller andra insatser inom socialtjänsten. De ungdomar som bedöms vara i behov av vård och insatser skall i stället dömas till ungdomsvård som har ersatt den tidigare påföljden ”överlämnande till vård inom socialtjänsten”. Ungdomstjänst förutsätter samtycke från den dömda samt att han eller hon bedöms vara lämplig med hänsyn till hans eller hennes person och övriga omständigheter. Lagen ger även möjlighet att döma till en kombination av ungdomstjänst och ungdomsvård.

Efter beslut i kommunstyrelsen i mars 2007 överfördes samordnings- och verkställighetsansvaret för ungdomstjänsten i hela staden (både vad gäller praktikplatser och programverksamhet) till Stockholms ungdomstjänst inom BAS (Bromma arbets- och studiecenter). Samordningen motiverades bland annat för att säkerställa likhet inför lagen genom att påföljden nu kan erbjudas på likvärdigt sätt i hela staden.

Om ungdomstjänstens faktiska effekter, vad gäller förmågan att förebygga fortsatt kriminalitet finns ännu inte någon systematisk kunskap. I slutet av år 2008 gjorde Socialstyrelsen en systematisk sammanställning om vilka effekter olika insatser för unga lagöverträdare har på återfall i kriminalitet. Socialstyrelsen konstaterar att generellt sett är kunskapen om olika insatserns effekter begränsad men att framför allt familjebaserade insatser som fokuserar på att bygga upp föräldrars

föräldraförmågor bedöms kunna effektivt minska fortsatt kriminalitet. Även insatser med en kognitiv inriktning kan vara effektiva. Om ungdomstjänsten konstaterar Socialstyrelsen att det i dagsläget saknas översikter, både i Sverige och utomlands, och att det på grundval av detta inte är möjligt att säga om ungdomstjänst har effekter. Brottsförebyggande rådet (Brå) kommer dock inom en snar framtid genomföra en egen rikstäckande utvärdering av de lagändringar inom påföljdssystemet för unga lagöverträdare, inklusive ungdomstjänst, som trädde i kraft år 2007.

Ungdomstjänst i Stockholms stad år 2008

Lagpropositionen år 2006 höll för sannolikt att ungdomstjänst som en fristående påföljd skulle få ett förhållandevis stort användningsområde. Detta har också besannats. Det praktiska arbetet med ungdomstjänst och ärendestatistiken under år 2008 redovisas närmare i den bilagda verksamhetsrapporten. Under år 2008 blev sammanlagt 266 ungdomar, boende i Stockholms stad, dömda till ungdomstjänst, en tydlig ökning från år 2007 då antalet var 193.

Även om erfarenheterna av arbetet med ungdomstjänst till övervägande del har varit positiva har i första hand följande problemområden kunnat identifieras under de två första åren.

- De ungdomar som blir dömda till ungdomstjänst finns kvar i polisens belastningsregister i tio år medan gallringstiden för bötesstraff endast är fem år. Vid vissa vanliga brott, t.ex. stöld, kan böter vara ett alternativ till ungdomstjänst och om den unge inte ger sitt samtycke till ungdomstjänst är det sannolikt att han eller hon blir dömd till böter. Vid *Stockholms ungdomstjänst* har man observerat att regeln har skapat en oönskad situation; ungdomar boende i ekonomiskt starka områden väljer på grund av den kortare gallringstiden hellre böter i stället för ungdomstjänst. En viktig orsak är att många arbetsgivare före anställning kräver ett utdrag ur brottsbelastningsregistret. Problemet har uppmärksammats även av justitiedepartementet och ett lagförslag i syfte att jämställa böter och ungdomstjänst så att båda får en gallringstid på fem år är under beredning. De nya bestämmelserna väntas börja gälla från år 2010.
- En mindre del av ungdomarna har av olika skäl, bland annat på grund av ”misskötsel” inte fullgjort sin ungdomstjänst; 32 av dessa ungdomar (12 % av samtliga dömda) har *Stockholms ungdomstjänst* återrapporterat till åklagaren (år 2008). Personalen vid *Stockholms ungdomstjänst* bedömer att ett lämpligare påföljdsalternativ för de flesta av dessa ungdomar i stället för ungdomstjänst i första hand skulle ha varit ungdomsvård med annan typ av insatser.

- Det tar ofta lång tid innan straffets verkställighet kommer till stånd. En viktig intention generellt när det gäller unga lagöverträdare är att en reaktion på brott ska komma snabbt efter brottet så att sambandet mellan brottet och reaktionen blir tydlig för den unge. Det är dock svårt att nå detta mål idag. På grund av det ökade antalet domar är väntetiden hos *Stockholms ungdomstjänst* i dag cirka fem månader. De långa handläggningstiderna hos polisen, åklagarmyndigheten och domstolarna som ofta har svårt att hålla de gällande tidsgränserna förlänger tiden ytterligare. Uppföljningen från år 2007 visade att det i de flesta fall kunde det ta sammanlagt 8-10 månader från brottet till att den unge kunde börja sin ungdomstjänst.

Förvaltningens synpunkter

Socialtjänsten har ett särskilt ansvar för ungdomar som blir anmälda och dömda för brott. Påföljdssystemet för unga lagöverträdare präglas av synsättet att unga lagöverträdare ska särbehandlas straffrättsligt och så långt det är möjligt hållas utanför kriminalvården. Detta ansvar gör också att socialtjänstens arbetsmetoder och insatser ofta hamnar i fokus och att socialtjänsten blir utsatt för kritik, bland annat i olika rapporter från Brottsförebyggande rådet, om att vara alltför passiv och att dess insatser är ineffektiva. Framför allt har bristen på bra öppenvårdsalternativ och bristen på kunskap om vilka insatser som är effektiva för ungdomar som har begått brott utpekats som ett problem. Samtidigt har kritiken riktat sig även mot själva rättssystemet som saknat bra påföljdsalternativ för minderåriga. Den tidigare vanligt använda påföljden ”överlämnande till vård inom socialtjänsten” saknade tillräcklig tydlighet samtidigt som bötesstraffet som också tidigare har varit en vanlig påföljd för unga lagöverträdare saknar helt rehabiliterande inslag.

Förvaltningen anser att lagändringen och införandet av ungdomstjänst som en fristående påföljd redan har visat att den fyller ett tomrum i påföljdssystemet och erbjuder stora utvecklingsmöjligheter för socialtjänstens arbete med unga lagöverträdare. Ungdomstjänst kan genom sin tydlighet anses vara en meningsfull påföljd framför allt för ungdomar som har begått ett brott men som saknar vårdbehov

Vidare anser förvaltningen att den genomförda samordningslösningen att delegera ansvaret för det praktiska arbetet med ungdomstjänst i hela staden till Stockholms ungdomstjänst har visat sig vara lyckad. Samordningen säkerställer både kontinuitet och kvalité för verksamheten och innebär att ungdomar från samtliga stadsdelsområdena kan tas emot och placeras på sina praktikplatser på likvärdiga villkor. Trots det stora och ständigt växande antalet domar till ungdomstjänst har

antalet praktikplatser varit tillräckligt. En aktiv rekrytering av nya platser pågår kontinuerligt. De preliminära uppgifterna från ADAD- intervjuerna (Adolescent Drug Abuse Diagnosis) och de avslutande samtalen med ungdomarna pekar mot att den stora majoriteten av placeringarna har varit lyckade; ungdomarna har upplevt arbetsuppgifterna som meningsfulla samtidigt som det för dem har varit tydligt att tjänstgöringen är en av domstolen bestämd straffpåföljd.

Socialtjänstens roll i arbetet med unga lagöverträdare är komplex. Vården och insatserna skall både tillgodose den unges behov och passa in i ett straffsystem med krav på proportionalitet och tydlighet. Den genomförda uppföljningen om det första verksamhetsåret 2007 visar att samtidigt som en stor grupp ungdomar med ”vanlig” bakgrund har genomfört sin ungdomstjänst och inte blivit anmälda för nya brott har relativt många blivit anmälda för nya brott. Andelen är dock inte högre än hos de ungdomar som med den tidigare lagstiftningen dömdes till vård inom socialtjänsten. Det finns anledning att anta att orsaken till återfallen finns i den problematiska och komplexa bakgrund som många av de aktuella ungdomarna har. Uppföljningen visar att många av dem på grund av kriminalitet och annan problematik har varit kända av socialtjänsten under flera år och har varit föremål för ett flertal utredningar och insatser.

Även om de flesta av dessa ungdomar trots sin problematik har fungerat relativt bra på sina praktikplatser och har fullgjort sin ungdomstjänst på ett godkänt sätt är det inte säkert att ungdomstjänsten som alternativ har motsvarat den problemtyngd som många hade. Detta bekräftas även av att relativt många har blivit dömda till ungdomstjänst flera, upp till tre gånger. Mot bakgrund av dessa ungdomars komplexa problembild är det tveksamt om det över huvud taget har varit möjligt att kunna åstadkomma en varaktig förbättring med enbart ungdomstjänst; i stället skulle de kanske behövt mer genomgripande insatser. I lagpropositionen för ungdomstjänst underströks att ungdomstjänst som påföljd var tänkt som ett påföljdsalternativ framför allt för ungdomar som begått brott men saknar eller har ett vårdbehov eller med begränsat vårdbehov. De ungdomar som har ett större vårdbehov ska i stället dömas till ungdomsvård.

Av den anledningen anser förvaltningen att det är viktigt att kontinuerligt och systematiskt fortsätta med utbildningsinsatser som berör metodutveckling i arbete med unga lagöverträdare och att därvid använda den forskning om effektiva metoder som finns inom området. Förvaltningen anser att ett viktigt och aktuellt utvecklingsområde som bör fokuseras är användning av påföljden ungdomsvård. Det finns en grupp ungdomar som har begått brott men som av olika skäl saknar förutsättningar att göra ungdomstjänst. Uppföljningen och de praktiska erfarenheterna vid Stockholms ungdomstjänst har redan visat att ett antal sådana

ungdomar har dömts till ungdomstjänst som de sedan har misslyckats med att fullfölja. Sannolikt skulle ungdomsvård med annan typ av insatser varit ett lämpligare påföljdsalternativ för de flesta av dessa ungdomar.

När det gäller att vidareutveckla själva påföljden ungdomstjänst kan ett möjligt sätt vara att i större omfattning diversifiera innehållet i den, särskilt gällande programdelen, så att det bättre motsvarar ungdomarnas varierande bakgrund.

Framför allt tycks inom socialtjänsten råda ett stort behov av att utveckla metoder att arbeta i öppenvård med ungdomar med komplexa och djupa sociala problem, boende i ekonomiskt svaga områden och i många fall med en dålig förankring i det svenska samhället. Det går inte att utestänga det faktum att nästan samtliga i den grupp ungdomar i undersökningsgruppen som hade flest återfall i kriminalitet och/eller som inte hade fullföljt sin ungdomstjänst hade denna bakgrund. Problematiken har en stark koppling till vissa strukturella problem i dessa ungdomars levnadsförhållanden; föräldrarnas misslyckade integration, utanförskap samt frustration över svårigheterna att lyckas på legal väg.

Ett viktigt utvecklingsområde är att utveckla socialtjänstens förmåga att kunna göra mer kvalificerade och rättsäkra bedömningar om aktualiserade ungdomar vårdbehov. De särskilt utvecklade bedömningsinstrumenten ADAD och SAVRY (Structured Assessment of Violence Risk in Youth) som redan används av socialtjänsten vid några stadsdelsförvaltningar är exempel på instrument som kan användas för sådana bedömningar.

I ett led att utveckla evidensbaserade och mer kostnadseffektiva metoder för socialtjänstens arbete i Stockholms stad, framför allt när det gäller insatser för barn och ungdomar har redan ett omfattande utvecklingsarbete inletts. Efter att slutrapporten för barnuppdraget i Stockholms socialtjänst presenterades i mars 2009 har Socialtjänst- och arbetsmarknadsförvaltningen inlett ett antal aktiviteter. Bl.a. kommer en omfattande utbildningssatsning som riktas mot samtliga socialsekreterare som arbetar med barn och ungdomar genomföras under hösten. När det gäller forskning och utveckling av en evidensbaserad socialtjänst i Stockholms stad har ett FoU-råd och en expertgrupp (Stockholms socialtjänstakademi) bildats inom Preventionscentrum Stockholm. Utsatta barn och ungdomar är ett av de prioriterade områdena i den forskning som kommer att initieras.

Bilaga

Ungdomstjänst i Stockholms stad – verksamhetsrapport 2008 och uppföljning