

Sociala insatsgrupper

Redovisning av regeringsuppdrag



Polisen



**SOCIALA
INSATSGRUPPER**

INNEHÅLL

1	SAMMANFATTNING.....	5
2	UPPDRAGET	7
2.1	Syfte med uppdraget	8
2.2	Mål för uppdraget	9
2.3	Avgränsningar för uppdraget	9
3	PROJEKTORGANISATION.....	10
3.1	Projektorganisation för det nationella projektet	10
4	TILLVÄGAGÅNGSSÄTT FÖR UPPDRAGET ATT INITIERA VERKSAMHETEN.....	11
4.1	Urval av pilotområden	11
4.1.1	Kontaktpersoner.....	12
4.2	Uppstartskonferens	12
4.3	Dokument om åtagande	12
4.4	Kontroll av att verksamheten inletts	12
4.5	Checklista med beskrivning av arbetet	13
4.6	Studiebesök.....	13
4.7	Erfarenhetskonferens	13
4.8	Uppföljningssamtal	14
5	TILLVÄGAGÅNGSSÄTT FÖR UPPDRAGET ATT UTVÄRDERA PROJEKTET.....	14
5.1	Beställning av utvärdering	14
6	KOMMUNIKATION.....	15
6.1	Gemensam kommunikationsplan.....	15
6.2	Hemsida	15
6.3	Nyhetsbrev	15
6.4	Film.....	15
7	ARBETSSÄTTET SOCIALA INSATSGRUPPER.....	15
7.1	Ledning av de sociala insatsgrupperna	17
7.2	Urval	17
7.3	Samtycke för informationsutbyte.....	18
7.4	Det löpande arbetet	18
7.5	Polisens roll.....	19
8	IAKTAGELSER VID PROJEKTETS UPPSTART.....	21
8.1	Samverkan på individnivå.....	21
8.2	Åldersgränsen	21
8.3	Otydlighet kring urval av individer.....	22
8.4	Skolans del i uppdraget.....	23
8.5	Kort tid för förberedelse.....	23
9	ÖVERGRIPANDE IAKTTAGELSER.....	23
9.1	Sociala insatsgrupper inom socialtjänsten	23
9.1.1	Biståndsinsatser inom socialtjänsten.....	23
9.1.2	Social insatsgrupp som påföljd	24
9.1.3	Social insatsgrupp genom mellantvång.....	24
9.2	Sekretess i förhållande till samverkan	24
9.2.1	Inhämtande av samtycke.....	25

9.2.2	Samtycke – en förutsättning för samverkan	25
9.3	Skolan	26
9.3.1	Synligt samarbete med polisen kan uppfattas som negativt	26
9.3.2	Förslag till förändrad skolsekretess.....	26
9.4	Insatser saknas för unga som är kriminella	26
9.4.1	Skydd för unga personer som vill lämna ett kriminellt nätverk	27
10	HINDER FÖR SAMVERKAN.....	27
10.1	Lagstiftning.....	27
10.1.1	Iakttagelser som gäller sekretess och informationsutbyte mellan och inom polisen och socialtjänsten	27
10.1.2	Iakttagelser som gäller annan lagstiftning – solidariskt skadestånd.....	29
10.1.3	Iakttagelser kring registerföring inom socialtjänsten	30
10.2	Organisation.....	30
10.2.1	Skolan.....	30
10.3	Övriga hinder	31
10.3.1	Iakttagelser som gäller ansvarsfrågor	31
11	SLUTSATSER	31
11.1	Polisen.....	32
11.1.1	RPS åsikt	33
11.2	Socialtjänsten	33
11.2.1	RPS åsikt	35
11.3	Sekretess och samtycke.....	36
11.3.1	RPS åsikt	39
11.4	Skolan	40
11.4.1	RPS åsikt	41
11.5	Avhopparverksamhet	42
11.5.1	RPS åsikt	42
11.6	Förskrivning av medicin	43
12	FORTSATT UTVECKLINGSARBETE.....	43

1 Sammanfattning

Regeringsuppdraget med sociala insatsgrupper har bedrivits i 12 pilotområden och avser samverkan på individnivå för unga mellan 15-25 år som riskerar att bli kriminella eller som behöver stöd och hjälp för att bryta med kriminella nätverk, s.k. avhoppare. Huvudansvaret för verksamheten har vilat på socialtjänsten i den kommun där den unge bor och socialtjänsten har därmed varit ansvarig för att andra myndigheter och aktörer gjorts delaktiga utifrån den unges individuella behov. Socialtjänsten, polisen och andra berörda myndigheter har tillsammans uthålligt och fokuserat använt sin samlade kompetens. I en social insatsgrupp har alla myndigheter och aktörer samma kunskap om en ung person vilket ökar förutsättningarna för att rätt myndighet gör rätt sak, och att det sker i rätt ordning.

Sociala insatsgrupper innebär dels en organisatorisk samverkansform, dels arbete kring individer. Att inrätta samverkansformen sociala insatsgrupper är enbart ett första steg mot att ha ett individbaserat arbete med sociala insatsgrupper. I pilotområdena har verksamheten bedrivits på olika sätt utifrån kommunernas olika organisation, förutsättningar och hur man har tolkat det regelverk som gäller för verksamheten. Olikheter har visat sig bl.a. i hur man har strukturerat verksamheten, hur man har valt ut unga personer för deltagande och vilka andra myndigheter och aktörer man har samarbetet med.

Skillnaden på verksamheten i de sociala insatsgrupperna jämfört med traditionell samverkan, då information delas på övergripande nivå eller avidentifierat, är att samverkan i sociala insatsgrupper sker på individnivå, utifrån ett samtycke till informationsutbyte. Med de sekretessbestämmelser som råder i dag är enda möjligheten för socialtjänsten att samverka inom sociala insatsgrupper att den unge och/eller vårdnadshavaren samtycker till informationsutbyte mellan myndigheter.

Med stöd av en beslutad, individuell åtgärdsplan har berörda myndigheter och aktörer bidragit med sin verksamhet utifrån den unges behov. I planen framgår vilka åtgärder som ska vidtas, av vem och när varje åtgärd ska vara genomförd. Den individuella planen pekar också ut den unges eget ansvar och åtagande i detta arbete.

I en social insatsgrupp ska polisen bidra med sin verksamhet på det sätt som bäst motsvarar den unges behov. Exempel på sådant som polisen kan ha i uppdrag att göra är att rapportera till den sociala insatsgruppen om den unge misstänks för nya brott, bevaka och rapportera om den unge umgås med personer som denne inte ska umgås med och göra anmälningar till socialtjänsten i enlighet med 14 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453). Det är särskilt viktigt att det blir tydligt att enskilda polisens rapporteringsskyldighet gäller även i förhållande till ungdomar i sociala insatsgrupper.

Skolan utgör både en viktig risk- och skyddsfaktor för barn. Det finns påtagliga samband mellan dåliga resultat i skolan och kriminalitet, både i tonåren och i vuxen ålder. Detta samband gäller oavsett socioekonomisk bakgrund och påverkan av andra uppväxtfaktorer. Rikspolisstyrelsen menar därför att det är viktigt att samverka med skolan fungerar bra i arbetet kring en individ. I sju pilotområden har skolrepresentanter funnits med i individuella sociala insatsgrupper men utvärderingen visar att det är svårt att få med representanter för skolan på en övergripande nivå.

Socialtjänsten har gjort urvalet av individer till de sociala insatsgrupperna utifrån information som de själva har om unga och utifrån information som de fått från andra myndigheter och aktörer. Det har funnits olika uppfattningar i pilotområdena om målgruppen för de sociala insatsgrupperna. Diskussionen har framför allt handlat om den unges kriminella belastning. Det som vägts mot varandra är det förebyggande perspektivet, att unga personer som tidigt identifieras löpa risk att bli livsstilskriminella ska prioriteras i arbetet, och perspektivet att den sociala insatsgruppen ses som den sista möjligheten för en ung, grovt kriminell person att få hjälp att ändra sin livsstil.

Många pilotområden har under projektiden uttryckt osäkerhet kring de juridiska förutsättningarna för att bedriva verksamhet med sociala insatsgrupper, t.ex. hur sociala insatsgrupper ska klassificeras som åtgärd inom socialtjänsten. I pilotområdena har olika sätt att klassificera åtgärden lett till att sociala insatsgrupper har betraktas som allt från en samverkansform utan formella myndighetsbeslut till att vara en del av en påföljd. Osäkerheten har gjort att etablerandet av verksamheten fördröjts på vissa orter.

Rikspolisstyrelsen har gjort iakttagelsen att socialtjänstsektessen, såväl den interna som den externa, tolkas mycket olika i pilotområdena. Även synen på samtycket som verktyg har spretat mycket mellan pilotområdena. Det har också blivit tydligt att det finns hinder som bottnar i reglerna för socialtjänstens registerföring. Den information som kommer till socialtjänsten genom polisanmälningar och orosanmälningar är idag inte sökbar. Detta utgör ett hinder för socialtjänstens möjligheter att uppmärksamma individer i behov av stöd.

Att informationsöverföringen om kriminalitet från polisen till socialtjänsten bara kan göras för dem under 18 år är ett hinder i arbetet med avhoppare. För att polisen ska kunna föreslå avhoppare för arbetet med sociala insatsgrupper behövs ett samtycke från individen och då det är socialtjänsten som är ansvarig för beslut om vilka individer som ska erbjudas att delta i en social insatsgrupp är det problematiskt om polisen motiverar en individ till att lämna ett samtycke utan att veta om det kommer leda till att individen erbjuds att delta i en social insatsgrupp. En ytterligare komplikation i detta sammanhang är det inte är tydligt om socialtjänsten har ett uppdrag att hjälpa och behandla vuxna personer som endast har kriminalitet som belastning. Rikspolisstyrelsen uppfattar att

det krävs en ökad kunskap kring vad den befintliga lagstiftningen innebär så att t.ex. de möjligheter till informationsöverföring som finns används.

Flera pilotområden har uttryckt en frustration över att de ser framgångar i arbetet med sociala insatsgrupper men att de inte kan använda arbetssättet för dem som inte lämnar samtycke. Det finns unga som inte är motiverade till att ingå i en social insatsgrupp trots att de, om de skulle vara motiverade, därigenom hade kunnat få hjälp. Det vore därför önskvärt att det fanns större utrymme att kunna överföra information mellan myndigheter avseende barn som är i riskzon att utveckla en kriminell livsstil för att på så sätt hjälpa dem trots att de själva inte ser vinsterna med det. Ett alternativ är att införa en sekretessbrytande regel vid samverkan kring en individ. En sådan regel skulle också ge socialtjänsten möjlighet att be andra myndigheter om hjälp med den unge. En god samverkan förutsätter också att socialtjänsten kan ge en meningsfull återkoppling på individnivå till polisen.

Ett projekt som detta med sociala insatsgrupper ställer stora krav på de delaktiga myndigheterna och då framförallt socialtjänsten. I utvärderingen framgår att projektet på vissa ställen har skapat samarbeten som tidigare inte fanns och på andra ställen har det stärkt redan befintligt samarbete. Många som arbetar med sociala insatsgrupper har uttryckt att arbetssättet är bra och ger goda förutsättningar för bra samverkan kring individer. I utvärderingen framgår också att flera individer minskat eller totalt upphört med sina kriminella aktiviteter under den tid de haft stöd från en social insatsgrupp. Rikspolisstyrelsen finner detta vara ett tungt vägande skäl att fortsätta arbetet med att utveckla arbetsmetoden sociala insatsgrupper. Det är viktigt att det sker under ledning av rätt myndighet eller aktör, för att säkerställa kompetens, effektivitet och mandat.

2 Uppdraget

Regeringen beslutade 3 mars 2011¹ att uppdra åt Rikspolisstyrelsen (RPS) att i ett antal kommuner eller stadsdelar initiera en pilotverksamhet med sociala insatsgrupper för unga som riskerar att bli kriminella. Verksamheten skulle bedrivas i minst 6 och högst 12 kommuner och vara inriktad på unga i åldern 15–25 år. Även ungdomar som behöver stöd och hjälp för att bryta med kriminella nätverk, s.k. avhoppare, skulle kunna ingå i försöksverksamheten. Huvudansvaret för arbetet i de sociala insatsgrupperna skulle vila på socialtjänsten i den kommun där den unge bor och insatserna för den unge skulle koordineras på individnivå.

RPS skulle samråda med Socialstyrelsen, Skolverket, Arbetsförmedlingen, Kriminalvården, Statens institutionsstyrelse, Ungdomsstyrelsen, Sveriges Kommuner och Landsting samt övriga berörda myn-

¹ Dnr Ju2011/1906/KRIM.

digheter som RPS fann angelägna att knyta till projektet. Mot den bakgrunden knöts även Försäkringskassan och Kronofogdemyndigheten till arbetet. RPS önskade också ha hälso- och sjukvården, främst psykiatrin, representerad i arbetet men det har inte varit möjligt att åstadkomma en sådan samverkan på nationell nivå.

RPS skulle också se till att en oberoende utvärdering av projektet påbörjades parallellt med att projektet inleddes. Utvärderingen skulle fokusera på att identifiera de faktorer som är viktiga för ett effektivt och sammanhållet arbete med unga som riskerar att utveckla en kriminell livsstil. (Se kap. 5 för tillvägagångssätt för uppdraget att utvärdera projektet samt bilaga 1 för utvärderingen.)

Socialstyrelsen fick samtidigt i uppdrag att, efter samråd med RPS och andra berörda myndigheter, ta fram en vägledning för vilka stödinsatser som bör gälla för de unga som ingår i de sociala insatsgruppernas arbete. Socialstyrelsen skulle dessutom utveckla en riskbedömningsmanual för att bättre kunna identifiera vilka unga som löper risk att rekryteras till eller som vill hoppa av ett kriminellt nätverk. Mottagare för vägledningen är verksamma inom socialtjänsten och de övriga aktörer, t.ex. polis och skola, som i samverkan väljer att arbeta med sociala insatsgrupper. Socialstyrelsen valde att inte utveckla någon ny riskbedömningsmanual utan istället använda den redan befintliga manualen *Structured Assessment of Violence Risk in Youth (SAVRY)*.²

Socialstyrelsens båda uppdrag redovisas separat till regeringen.

2.1 Syfte med uppdraget

Syftet med uppdraget var att i ett pilotprojekt prova, utveckla och utvärdera samverkansformen sociala insatsgrupper eftersom regeringen anser följande:

- Att det behövs en lokal samarbetsform där insatser för unga i risk-situationer kan koordineras på individnivå för att uppnå ökad samordning i arbetet med dessa.
- Samarbete mellan föräldrar, polis, skola, socialtjänst och andra lokala aktörer är en förutsättning för ett välfungerande förebyggande arbete. Samhället måste reagera samordnat och konsekvent.
- När unga personer begår brott är det angeläget med snabba reaktioner från samhället.
- För att nå resultat behöver samarbetet mellan polis och kommun förbättras ytterligare.

² SAVRY är en bedömningsmanual utifrån 24 riskfaktorer och sex skyddsfaktorer som forskning har påvisat har betydelse för ungas återfall i allvarlig brottslighet. Informationen vägs samman till en helhetsbedömning av den unge, familjen och dennes sociala situation, och kan i förlängningen användas som ett stöd för val av insats inom socialtjänsten. Den svenska översättningen är framtagen av Centrum för våldsprevention, Karolinska institutet i Stockholm.

– Det är angeläget att undanröja de strukturella hinder som finns så att verksamheten verkligen är effektiv.

Enligt regeringens bedömning finns det alltså ett behov av ökad samordning i arbetet kring unga i riskzon och det är rimligt att socialtjänsten, med sitt särskilda ansvar för barn och ungdomar som är i behov av stöd och hjälp, tydligare än idag stötts av övriga aktörer.

2.2 Mål för uppdraget

Målet för projektet var att pilotverksamhet med sociala insatsgrupper skulle initieras på minst 6 och högst 12 orter i landet och att verksamheten skulle utvärderas genom en oberoende utvärdering.

2.3 Avgränsningar för uppdraget

Arbetet i de sociala insatsgrupperna skulle, i enlighet med regeringsuppdraget, inriktas på unga i åldern 15–25 år. Under projekttiden har det visat sig att pilotområdena har arbetat med både yngre och äldre individer.

I projektplanen³ skrev RPS att kriteriet för att en person skulle bli betraktad som avhoppare i pilotprojektet var att denne skulle vara medlem i ett kriminellt nätverk. Det framgick också att det var den sociala insatsgruppen som skulle göra bedömningen vad som är ett kriminellt nätverk och vilka som kan anses vara medlemmar i ett sådant. Under projekttiden har definitionen av avhoppare utvidgats till att också omfatta unga personer som inte är medlemmar i ett kriminellt nätverk men som har en kriminell livsstil som de vill bryta med. Det beror på att det är svårt att finna avhoppare. Det krävs att de som vill bryta med en kriminell livsstil själva är pådrivande för att få hjälp. Eftersom myndigheterna i pilotprojektet inte kunde påverka detta i någon större omfattning har avgränsningen förändrats för att öka möjligheten att få in avhoppare i verksamheten.

De polismyndigheter som deltog i projektet sammanställde initialt listor med namn på de ungdomar som de bedömde kunde ha behov av en social insatsgrupp. RPS valde att, i enlighet med befintlig forskning om tidiga insatser, föreslå att polismyndigheterna i sammanställningen skulle fokusera på unga i åldern 15–18 år, för att sedan efter hand inkludera unga vuxna (upp till 25 år). Sammanställningen skickades till socialtjänsten i respektive kommun.

Under projekttiden har RPS fått ett regeringsuppdrag som består i att vidta åtgärder mot livsstilskriminellas brottslighet.⁴ Det finns likheter

³ RPS Projektplan Sociala insatsgrupper m.m. dnr POA-483-1713/11.

⁴ Dnr Ju/2011/5006/PO.

mellan målgrupperna, men projekten har ansetts ligga så pass långt ifrån varandra att närmare gränsdragning inte varit aktuell.

Projektet har riktats mot unga som är i riskzon för att utveckla en kriminell livsstil eller unga som behöver stöd och hjälp för att bryta med kriminella nätverk eller en kriminell livsstil. I regeringsuppdraget användes flera andra benämningar på den grupp arbetet skulle vara inriktat mot men dessa har inte använts i projektet.

3 Projektorganisation

3.1 Projektorganisation för det nationella projektet

I arbetet med sociala insatsgrupper har ett flertal myndigheter och organisationer involverats. Dessa är Socialstyrelsen (SoS), Sveriges Kommuner och Landsting (SKL), Skolverket, Skolinspektionen, Arbetsförmedlingen (AF), Kriminalvården (KV), Statens institutionsstyrelse (SiS), Ungdomsstyrelsen, Försäkringskassan (FK) och Kronofogdemyndigheten (Kronofogden). För att uppnå bästa möjliga effektivitet i arbetet har de myndigheter som berörts mest av uppdraget deltagit i projektets styr- och arbetsgrupp. Arbetsgruppens funktion har varit att biträda projektledningen med myndighetsspecifik sakkunskap.

Det har även funnits en expertgrupp och en referensgrupp som bestått av övriga involverade myndigheter. Expertgruppens funktion har varit att biträda projektets styrgrupp med myndighetsspecifik sakkunskap. Referensgruppernas funktion har varit densamma gentemot projektledningen.

Styrgruppen har letts av tidigare avdelningschefen vid polisavdelningen på RPS, Ulrika Herbst, numera länspolismästare i Polismyndigheten i Östergötlands län. Övriga deltagande i styrgruppen har varit Anders Tegnell, avdelningschef SoS, Ann-Sofie Eriksson, sektionschef SKL, Ann-Marie Begler, generaldirektör Skolinspektionen, Helen Ängmo, överdirektör Skolverket och Carin Götblad, tidigare länspolismästare i Polismyndigheten i Stockholms län, numera regeringens nationella samordnare mot våld i nära relationer.

Projektledningen har bestått av Christina Kiernan, projektledare, och Agnes Alm, projektsekreterare. I projektledningen har också medverkat Stellan Söderman och Pär Carlsson.

Lokal organisation

De sociala insatsgrupperna har i alla pilotområden bestått av socialtjänst och polis. I övrigt har sammansättningen varierat mellan de olika områdena.

Det har varit socialtjänstens ansvar att berörda myndigheter och andra aktörer knutits till de sociala insatsgruppernas arbete, t.ex. AF,

Kronofogden, FK, KV, SiS, Kriminellas revansch i samhället (KRIS) och idrottsförbund.

4 Tillvägagångssätt för uppdraget att initiera verksamheten

När pilotverksamheten med sociala insatsgrupper var initierad beslutade rikspolischefen att RPS projektledning under den fortsatta projekttiden skulle ha en stödjande roll gentemot pilotområdena. Projektledningen skulle sprida goda exempel mellan pilotområdena, och försöka lösa problem som uppstått.

4.1 Urval av pilotområden

Enligt regeringsuppdraget skulle minst en stadsdel med utbrett utanförskap i Stockholm, Malmö, Göteborg och Uppsala inkluderas i pilotverksamheten. Frågan ställdes därför till dessa kommuner, som pekade ut den stadsdel de ansåg borde ingå i pilotprojektet. Utöver dessa utpekade stadsdelar, kontaktade övervägande delen av de deltagande kommunerna själva RPS och önskade att få delta i projektet. För att uppnå geografisk och storleksmässig spridning tillfrågade RPS ytterligare några kommuner.

För att beakta polisiära intressen såg RPS till att samtliga polisiära samverkansområden representerades i projektet av minst en polismyndighet. Detta för skapa förutsättning för att omhänderta och sprida erfarenheter från arbetet med sociala insatsgrupper till övriga polismyndigheter inom respektive samverkansområde. I förlängningen ger det också RPS förutsättningar att tillsammans med polismyndigheterna skapa ett enhetligt polisiärt arbetssätt och metodstöd också inom detta område.

De stadsdelar/kommuner och polismyndigheter som deltog i pilotprojektet var:

1. Stadsdelen Gottsunda (Uppsala) – Polismyndigheten i Uppsala län
2. Stadsdelen Hyllie (Malmö) – Polismyndigheten i Skåne
3. Lund – Polismyndigheten i Skåne
4. Stadsdelen Västra Hisingen (Göteborg) – Polismyndigheten i Västra Götaland
5. Spånga/Tensta stadsdelsförvaltning (Stockholm) – Polismyndigheten i Stockholms län
6. Södertälje – Polismyndigheten i Stockholms län
7. Botkyrka – Polismyndigheten i Stockholms län
8. Karlskrona – Polismyndigheten i Blekinge län
9. Borlänge – Polismyndigheten Dalarna
10. Linköping – Polismyndigheten i Östergötlands län
11. Örebro – Polismyndigheten i Örebro län
12. Boden – Polismyndigheten i Norrbotten

4.1.1 Kontaktpersoner

För att underlätta kommunikationen mellan projektledningen och pilotområdena utsåg områdena varsin kontaktperson. Projektledningen har sedan kommunicerat via kontaktpersonen, som haft ansvar för att förmedla information lokalt. En sammanställning av pilotområdenas kontaktpersoner har funnits på projektets hemsida⁵ under hela projekttiden och vid frågor om lokal verksamhet har frågeställare hänvisats till dessa kontaktpersoner.

4.2 Uppstartskonferens

Den 10 maj 2011 bjöd RPS in alla pilotområden till en uppstartskonferens. Representanter från deltagande kommuner och polismyndigheter var inbjudna, och samtliga pilotområden deltog.

Vid konferensen informerades och diskuterades hur arbetet inom de sociala insatsgrupperna skulle ske. Bland annat genomfördes en paneldebatt där deltagarna gavs möjlighet att ställa frågor om hur arbetet med att förhindra nyrekrytering och hjälpa avhoppare kunde gå till i praktiken. Dessutom fick representanterna för de deltagande områdena diskutera arbetet inom den egna sociala insatsgruppen.

4.3 Dokument om åtagande

För att säkerställa att kommun och polismyndighet tänkte avsätta tillräckliga resurser till projektet tog RPS fram en mall för ett åtagande som närmare beskrev vad som förväntades av respektive aktör initialt och under projekttiden. Dokumentet beskrev närmare hur arbetet med sociala insatsgrupper skulle inledas och hur arbetsfördelningen skulle se ut under projekttiden. (Se *Åtagande*, bilaga 2.) Åtagandet skickades ut till samtliga pilotområden för undertecknande av kommunstyrelsens ordförande, kommunchefen och länspolismästaren. Samtliga pilotområden undertecknade och returnerade åtagandet.

Åtagandet var tänkt att biläggas befintliga samverkansöverenskommelser mellan polis och kommun. Detta var dock svårt att genomföra eftersom samverkansöverenskommelserna tecknats årsvis. Åtagandet blev därför ett fristående dokument.

4.4 Kontroll av att verksamheten inletts

För att kontrollera att pilotverksamheten med sociala insatsgrupper var inledd den 15 juni 2011 skickade RPS ut ett frågeformulär som skulle besvaras. Samtliga pilotområden svarade att verksamheten var inledd den 15 juni. (Se *Förfrågan inledd verksamhet*, bilaga 3.)

⁵ www.polisen.se

4.5 Checklista med beskrivning av arbetet

För att formerna för de sociala insatsgruppernas arbete skulle bli tydliga gjorde RPS en checklista med beskrivning av arbetet. Checklistan var övergripande och där stod också att det i det lokala arbetet kunde finnas avvikelser som gjorde att alla delar av checklistan kanske inte var tillämpbara. Projektets styrgrupp gjorde bedömningen att checklistan kunde vara ett bra stöd för det lokala arbetet i väntan på Socialstyrelsens vägledning.

Checklistan skickades ut till pilotområdena den 28 juni 2011. (Se *Checklista Arbeta i sociala insatsgrupper*, bilaga 4.)

Av checklistan framgår det att polismyndigheterna initialt skulle sammanställa en lista över de ungdomar som de bedömde kunde ha behov av en social insatsgrupp. Sammanställningen skulle skickas till socialtjänsten. RPS valde att föreslå att polismyndigheterna i sammanställningen skulle fokusera på unga i åldern 15–18 år, för att sedan efter hand inkludera unga vuxna (upp till 25 år). Detta mot bakgrund av att socialtjänstens ansvar är tydligt preciserat för individer upp till 18 år. Att fokusera urvalet på unga i åldern 15–18 år bedömdes underlätta socialtjänstens urvalsprocess.

Uppdaterad checklista

Under projektledningens studiebesök hösten 2011 kom det fram information som ledde till att checklistan uppdaterades. I den uppdaterade checklistan framgår det tydligt att den upphör att gälla när Socialstyrelsens vägledning är färdig. (Se *Checklista för fortsatt arbete*, bilaga 5.)

4.6 Studiebesök

RPS projektledning har under projekttiden haft en nära kommunikation med pilotområdena. Under hösten 2011 besöktes samtliga sociala insatsgrupper för att ge pilotområdena en möjlighet att diskutera det arbete som bedrevs, lyfta goda exempel och svårigheter i projektarbetet.

4.7 Erfarenhetskonferens

Under studiebesöken framkom det att de som arbetar i pilotområdena behövde träffa varandra, utbyta erfarenheter och diskutera sin verksamhet. Den 9–10 februari 2012 arrangerade RPS en erfarenhetskonferens i Göteborg. Under två dagar anordnades föreläsningar, seminarium och gruppdiskussioner. Samtliga pilotområden och samverkande myndigheter deltog i konferensen. Konferensdeltagarna fick information om andra myndigheters verksamhet och representanterna för pilotområdena gavs möjlighet att utbyta erfarenheter inom sina respektive yrkesroller och också med andra pilotområden. Alla pilotområden fick möjlighet att

träffa minst tre andra områden för att utbyta erfarenheter. (Se bilaga 6, konferensprogrammet.)

Under konferensen blev det väldigt tydligt att verksamheten kommit olika långt i pilotområdena, vilket har stor påverkan på utvecklingen av samverkan mellan myndigheterna. Det har också framförts i efterhand att konferensen hjälpte något pilotområde att formera sin verksamhet med sociala insatsgrupper och att det därmed gick att få igång individbaserat arbete.

4.8 Uppföljningssamtal

Under maj och juni 2012 genomförde RPS uppföljningssamtal med samtliga pilotområden. Syftet med samtalen var att få ta del av vad pilotområdena tyckte var viktigt att RPS och SoS tar med i slutredovisningen respektive vägledningen.

5 Tillvägagångssätt för uppdraget att utvärdera projektet

Den utvärdering som genomförts har riktats mot att identifiera de faktorer som är viktiga för ett effektivt och sammanhållet arbete med unga som riskerar att utveckla en kriminell livsstil samt de som vill hoppa av från en kriminell livsstil (se *Utvärdering*, bilaga 1).

Som en bilaga till åtagandet, se avsnitt 4.3, fanns en begäran om att få in en beskrivning av de deltagande kommunernas problembild och verksamheter vid projektstarten. Denna efterfrågades för utvärderingens räkning och ingår inte i RPS slutredovisning.

5.1 Beställning av utvärdering

Efter anbudsförfarande anlätades Ersta Sköndals högskola för att genomföra utvärderingen.

Enligt anbudet ska sociala insatsgrupper utvärderas ur både ett process- och effektperspektiv i en kombinerad programutvärdering och effekt-/måluppfyllelseutvärdering. En programutvärdering innebär här att en programteori tas fram som beskriver vad som är tänkt ska ske inom ramen för projektet; d.v.s. vilken verksamhet, vilka aktiviteter som implementeras och också vilka som är de förväntade resultaten (effekterna) av projektverksamheten. Programteorin jämförs sedan med den faktiska verksamheten, d.v.s. vilka aktiviteter som i realiteten genomförs inom ramen för projektet.

6 Kommunikation

6.1 Gemensam kommunikationsplan

RPS, SKL och SoS tog fram en gemensam kommunikationsplan för projekttiden. Kommunikationen har spelat en central roll i detta projekt som har många deltagare som befinner sig på olika geografiska orter och arbetar i vitt skilda verksamheter. Ett effektivt utbyte av information har eftersträvats för att uppnå rätt struktur och fokus.

Målgrupper för kommunikationen var pilotområdena och andra myndigheter och aktörer.

6.2 Hemsida

Stommen i kommunikationen har varit www.polisen.se – både när det gäller nyhetsförmedling och kunskapsöverföring. RPS ambition har varit att genomföra projektet med största möjliga transparens. Genom att polisens externa hemsida användes kunde alla aktörer tillgodogöra sig information löpande. Även andra kommuner som vill arbeta med sociala insatsgrupper, utanför pilotprojektet, har på så sätt kunnat ta del av erfarenheter och aktuell information.

6.3 Nyhetsbrev

Under projekttiden har månatliga nyhetsbrev getts ut. Nyhetsbreven har kort beskrivit projektets verksamhet. De har även varit ett forum för att presentera medverkande myndigheters verksamhet och hur de kan bidra i arbetet med sociala insatsgrupper.

6.4 Film

En informationsfilm om arbetet med sociala insatsgrupper har producerats. Syftet med filmen är att sammanfatta vad en social insatsgrupp är, påvisa hur viktig samverkan mellan myndigheter är och peka på de vinster som arbetssättet kan ge. Handlingen belyser även svårigheter som finns kring samverkan. Budskapet är utformat så att det ger en viss insikt i arbetssättet för den som vill veta mer.

7 Arbetssättet sociala insatsgrupper

Huvudansvaret för arbetet i de sociala insatsgrupperna har socialtjänsten i den kommun där den unge bor. Det har sin grund i att socialtjänsten är ytterst ansvarig för att de som vistas i en kommun får det stöd och den hjälp som de behöver. Socialtjänsten ska utreda individers behov av stöd och hjälp. När det gäller barn under 18 har andra myndigheter ett ansvar att anmäla till socialtjänsten om de får kännedom om något som kan

innebära att socialnämnden behöver ingripa till ett barns skydd. Detta framgår av 14 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453) (SoL).

Arbetet med sociala insatsgrupper har bedrivits på olika sätt i de tolv pilotområdena utifrån kommunernas olika organisation och förutsättningar. Olikheterna visar sig bl.a. i hur man har strukturerat verksamheten, hur man har valt ut unga personer för deltagande och vilka andra myndigheter och aktörer man har samarbetet med. Utifrån de olika kommunala förutsättningarna har också olika insatser gjorts för deltagande ungdomar. I sammanhanget bör påpekas att arbetssättet sociala insatsgrupper dels innebär en organisatorisk samverkansform, dels arbete kring individer. Att inrätta samverkansformen sociala insatsgrupper är enbart ett första steg mot att ha ett individbaserat arbete med sociala insatsgrupper.

Arbetet i de sociala insatsgrupperna har, som tidigare nämnts, varit inriktat mot unga i åldern 15–25 år, och syftet har varit att möjliggöra att hjälp och stöd från berörda myndigheter och övriga aktörer kan samordnas under ledning av socialtjänsten. Arbetet har inneburit att socialtjänsten samarbetat med polisen och andra berörda myndigheter och att de tillsammans fokuserat och uthålligt har använt sin samlade kompetens. Socialtjänsten har även varit ansvarig för att andra myndigheter och aktörer gjorts delaktiga utifrån den unges individuella behov.

Skillnader jämfört med traditionell samverkan

Skillnaden på verksamheten i de sociala insatsgrupperna jämfört med annan verksamhet kring en ung person är att samverkan sker på individnivå, utifrån ett samtycke till informationsutbyte (se avsnitt 7.3). Traditionell samverkan mellan socialtjänst och polis sker genom diskussion kring avidentifierade individer eller genom övergripande diskussioner. I en social insatsgrupp har alla inblandade myndigheter och aktörer samma kunskap om en ung person. Det ökar förutsättningarna för att rätt myndighet gör rätt sak, och att det sker i rätt ordning. Det arbete och de insatser som gjorts för den unge har skett inom ramarna för de medverkandes ordinarie verksamhet.

För de unga personer som inte ingår i en social insatsgrupp ska respektive myndighets verksamhet genomföras på sedvanligt sätt och med sedvanlig samverkan.

Dokumentation

Allt arbete kring den unge har dokumenterats i socialtjänstens dokumentationssystem för utredningar, Barnets behov i centrum (BBIC), i en genomförandeplan och i förekommande fall även i en förenklad åtgärdsplan, den dokumentationsform regeringsuppdraget påbjuder.

Med stöd av den individuella planen har berörda myndigheter och aktörer bidragit med sin verksamhet utifrån den unges behov. I planen framgår vilka åtgärder som ska vidtas och vem som ska genomföra vad, när varje

åtgärd ska vara genomförd och hur genomförandet ska dokumenteras. Det är särskilt viktigt att den individuella planen tydligt pekar ut den unges eget ansvar och åtagande i detta arbete.

Lokal organisation

I det följande beskrivs kärnan i arbetet med sociala insatsgrupper så som RPS uppfattat det. Viss variation finns mellan pilotområdenas organisation och genomförande av arbetet i projektet (se utvärderingen).

I alla pilotområden har det funnits minst en styrgrupp med representanter för de deltagande myndigheterna och aktörerna med ansvar för strategier och resurser avseende sociala insatsgruppen. Det har också funnits en beredningsgrupp eller arbetsgrupp som varit ansvarig för samordning. Den gruppen har bestått av representanter för socialtjänsten och polisen, och den har haft en utförande funktion. Utifrån lokala förutsättningar har även andra aktörer ingått i gruppen, t.ex. skola, fritidsverksamhet och AF. I gruppen har individärenden beretts för beslut om deltagande i en social insatsgrupp, både ärenden med samtycken och aidentifierade ärenden.

Kring varje individ knyts representanter från socialtjänst och polis samt andra myndigheter, vars verksamhet den unge bedömts behöva. Utifrån den unges önskemål kan även andra, t.ex. fotbollstränare och liknande, ha deltagit i en social insatsgrupp. Representanterna i gruppen har arbetat utifrån den beslutade åtgärdsplanen med insatser för den unge.

7.1 Ledning av de sociala insatsgrupperna

Arbetet i de sociala insatsgrupperna har skett under ledning av socialtjänsten. Detta innebär att socialtjänsten, utöver sitt vanliga uppdrag, ansvarat för att

- välja ut vilka unga som ska ingå i de sociala insatsgrupperna
- göra bedömningar av de aktuella individerna i enlighet med SAVRY
- motivera de unga och eventuellt deras vårdnadshavare att lämna sitt samtycke till informationsutbyte mellan berörda myndigheter
- leda och administrera alla möten inom arbetet med sociala insatsgrupper
- knyta berörda myndigheter, aktörer och organisationer till arbetet
- ta fram individuella åtgärdsplaner för beslut
- följa upp att åtagandena i planen genomförs.

7.2 Urval

Socialtjänsten har gjort urvalet av individer till de sociala insatsgrupperna utifrån information som de själva har om unga och utifrån information som de fått från andra myndigheter och aktörer.

Under projekttiden har det stått övriga berörda myndigheter och aktörer fritt att föreslå lämpliga deltagare för en social insatsgrupp. Förslag på unga personer som andra myndigheter och aktörer tyckt ska ingå i en social insatsgrupp har lämnats till socialtjänsten i enlighet med fastställda, lokala rutiner. Det är socialtjänsten som slutligt ska avgöra om en ung person ska erbjudas social insatsgrupp. Detta gäller oavsett om det handlar om en ung person i riskzon att utveckla en kriminell livsstil eller om det är en ung person som behöver stöd och hjälp för att bryta med kriminella nätverk eller en kriminell livsstil.

7.3 Samtycke för informationsutbyte

För att en individ ska kunna ingå i en social insatsgrupp krävs ett samtycke till informationsutbyte mellan berörda myndigheter, jml. 10 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

Samtycket bör vara skriftligt och för att underlätta arbetet i pilotområdena gjorde RPS en mall för hur samtycket kunde skrivas (se *Checklista för fortsatt arbete i sociala insatsgrupper*, bilaga 5.) Mallen har utformats utifrån RPS rättsutredning om samtycke för informationsutbyte.

Det är främst socialtjänstens ansvar att inhämta samtycket men, om det är lämpligt, kan även andra myndigheter inhämta det. Samtycket inhämtas från den unge själv om denne är 18 år eller äldre och från vårdnadshavarna och den unge om denne är under 18 år. En kontinuerlig kontakt med den unge och dennes familj ger förutsättning att föra diskussionen kring ett fortsatt samtycke.

7.4 Det löpande arbetet

Alla myndigheter och aktörer som har haft åtaganden i den individuella åtgärdsplanen har varit ansvariga för att åtagandena genomförts och att detta skett inom överenskommen tid. Vid varje mötestillfälle med den unge inom den sociala insatsgruppen har åtgärdsplanen följts upp. I det löpande arbetet har det ställts krav på socialtjänsten att identifiera vilka insatser som kan utföras av andra myndigheter och aktörer och att se till att dessa bereds tillfälle att medverka.

Arbetet med unga som behöver stöd och hjälp att bryta med kriminella nätverk eller en kriminell livsstil har organiserats på samma sätt som för unga i riskzon att utveckla en kriminell livsstil. Mellan de olika grupperna kan det dock vara skillnad i den sociala insatsgruppens sammansättning och de insatser som görs för den unge. Under projektet har det framkommit att även mycket unga personer som inte har en befäst kriminell livsstil kan vilja hoppa av. Steget behöver inte vara så stort mellan att vara i riskzon och att vara en avhoppare.

7.5 Polisens roll

I arbetet med sociala insatsgrupper är polisens roll, precis som övriga medverkande myndigheters, att bidra med sin verksamhet på det sätt som bäst motsvarar den unges behov. Vad polisen ska göra för varje individ specificeras i dennes åtgärdsplan. Exempel på sådant som polisen enligt åtgärdsplanen kan ha i uppdrag att göra är att rapportera till den sociala insatsgruppen om den unge misstänks för nya brott, bevaka och rapportera om den unge umgås med personer som denne enligt åtgärdsplanen inte ska umgås med, särskilt uppmärksamma den unge och rapportera jml. 14 kap. 1 § SoL om det finns förnyad oro för honom eller henne.

Inom ramen för möten i den sociala insatsgruppen ska polisen föra en dialog med den unge om sitt uppdrag. Det är mycket viktigt att det blir tydligt för den unge att polisens uppdrag är tvådelat, dels ska polisen förebygga brott och vill därför hjälpa den unge, dels ska polisen rapportera och utreda dem som begår brott vilket inte förändras av att polisen medverkar i den sociala insatsgruppen för den unge.

Från polisen ingår representanter från chefsnivå i styrgruppen och i den sociala insatsgruppen ingår en polis som har kännedom om individen. Den polisen kan ha en varierande roll. Det kan begränsas till att delta i möten och i övrigt särskilt uppmärksamma ungdomen i den dagliga verksamheten, men det kan också vara en roll som mer liknar mentorskap där den unge får särskilt stöd från den polisen och att de exempelvis genomför aktiviteter tillsammans.

IAKTAGELSER

I avsnitt 8–10 redovisas de olika problem och hinder som projektledningen gjorts uppmärksam på under projekttiden vid studiebesöken, möten och vid andra tillfällen. Redovisningen är inte ett uttryck för RPS åsikt, utan RPS framför det som pilotområdena har tagit upp. RPS samlade bedömning av arbetet med sociala insatsgrupper och uppfattning i vissa sakfrågor framgår i avsnitt 11. I avsnitt 12 framgår RPS uppfattning om fortsatt utvecklingsarbete.

Det kan tyckas ensidigt att i de följande avsnitten till övervägande del redovisa hinder, men RPS vill särskilt understryka att det är i enlighet med regeringens uppdrag. Det innebär inte att RPS har en negativ inställning till arbetet med sociala insatsgrupper.

De följande avsnitten behandlar inte den utvärdering som genomförts av Ersta Sköndals högskola. I de delar det finns tydliga paralleller mellan RPS iakttagelser och det som framkommit i utvärderingen har dock detta särskilt nämnts.

För att underlätta läsningen och förståelsen för problemen har RPS försökt kategorisera de olika iakttagelserna. Iakttagelserna redovisas inte i någon prioritetsordning.

8 Iakttagelser vid projektets uppstart

I samband med att projektet inleddes kunde ett antal områden som in-
nebar hinder för samverkan identifieras.

8.1 Samverkan på individnivå

I regeringsuppdraget gjordes tydligt att syftet med arbetet i sociala insatsgrupper är samverkan på individnivå. Med de sekretessbestämmelser som råder i dag är enda möjligheten för socialtjänsten att samverka, på det sätt som avses, att få den unge och/eller vårdnadshavaren att samtycka till informationsutbyte mellan myndigheter.

En avgränsning som följt av detta och som tydliggjordes tidigt i projektet, var att det inte var möjligt för en ung person att vara delaktig i projektet om denne inte gav sitt samtycke till informationsutbyte som omfattade alla berörda myndigheter.

8.2 Åldersgränsen

Pilotverksamheten med de sociala insatsgrupperna skulle enligt regeringsuppdraget vara inriktat på ungdomar i åldern 15–25 år. Redan inledningsvis i projektet uttryckte pilotområdena att de såg ett behov av att arbeta med personer yngre än 15 år i den förebyggande verksamheten. Under projektets gång har det framkommit att det också finns svårigheter att hitta personer som vill hoppa av en kriminell livsstil som inte är äldre än 25 år. Åldersgränserna för uppdraget har begränsat arbetet på så sätt

att individer som i övrigt uppfyller kriterierna för att ingå i en social insatsgrupp inte har kunnat inkluderas med hänvisning till åldersavgränsningen.

RPS valde att föreslå att polismyndigheterna i den initiala sammanställningen över unga som kan vara i behov av en social insatsgrupp skulle fokusera på unga i åldern 15–18 år, för att sedan efter hand inkludera unga vuxna (upp till 25 år). Detta har påverkat vilka myndigheter socialtjänsten valt att samverka med. Det finns inte ett så stort behov av t.ex. KV eller Kronofogden när den berörda individen fortfarande går i skolan.

8.3 Otydlighet kring urval av individer

I pilotområdena har urvalet av vilka individer som ska ingå i en social insatsgrupp diskuterats. Diskussionen har handlat om hur allvarlig kriminalitet den unge ska ha för att kunna ingå. Det som vägts mot varandra är det förebyggande perspektivet, att unga personer som tidigt identifieras löpa risk att bli livsstilskriminella ska prioriteras i arbetet, och perspektivet att den sociala insatsgruppen ses som den sista möjligheten för en ung, grovt kriminell person att få hjälp att ändra sin livsstil.

Vidare har det diskuterats vad som krävs för att en person ska anses vara en avhoppare. I regeringsuppdraget skrevs att en avhoppare är en person som är medlem i ett kriminellt nätverk. Diskussioner har förts om vad som är att betrakta som ett kriminellt nätverk. Vissa har menat att det ska vara ett etablerat kriminellt gäng medan andra menat att det kan röra sig om personer som är bekanta med varandra och som begår brott tillsammans. I brist på vedertagen definition har pilotområdena haft olika synsätt i frågan. Det synsätt som bedömningen görs utifrån spelar stor roll eftersom det är ovanligt att unga personer har ett bekräftat medlemskap i en etablerad kriminell gruppering. Det är samtidigt ett känt faktum att unga personer oftast begår brott tillsammans med andra.⁶

I utredningen⁷ som föranledde regeringsuppdraget nämndes att unga personer med minst fem brottsanmälningar skulle vara i riskzonen att bli rekryterade till kriminella nätverk och därigenom borde bli föremål för arbetet i sociala insatsgrupper. RPS uppfattar dock att det är olyckligt om bara en antalsräkning av brottsmisstankar ligger till grund för urvalet. Det spelar större roll vilken typ av brott som den unge misstänks för och den unges ålder vid brottsdebut. Detta synsätt har under projekttiden förmedlats från projektledningen till pilotområdena och påverkat urvalsprocessen.

⁶ Ring, J., (1999). *Hem och skola, kamrater och brott*. Edsbruk: Akademitryck, s. 110.
Hirschi, T., (2009). *Causes of Delinquency*, New Jersey: Transaction Publishers, s. 159 ff.

⁷ Kriminella grupperingar – motverka rekrytering och underlätta avhopp (SOU 2010:15).

Det har också diskuterats vilken typ av problematik som en social insatsgrupp kan hantera. I de fall det funnits unga med pågående missbruk har vissa socialtjänster bedömt att de unga måste genomgå missbruksvård innan de kan bli aktuella för en social insatsgrupp. Andra socialtjänster har istället bedömt att den sociala insatsgruppen är ett utmärkt forum för att samordna stödinsatser för den unge, och att det under tiden för missbruksvården finns möjlighet att planera vad som ska ske efteråt.

8.4 Skolans del i uppdraget

Övervägande delen av pilotområdena har påpekat att uppdraget om sociala insatsgrupper också borde gått till Skolverket. Det uppstår problem för skolorna lokalt när Skolverket inte har någon utpekad del i uppdraget. Skolrepresentanter i pilotområdena har efterlyst en nationell uppfattning om skolans hållning. Att Skolverket inte gett skolledarna någon vägledning i frågan om sociala insatsgrupper har lett till att arbetet inte prioriterats på ledningsnivå inom skolorna eller vid utbildningsförvaltningen i kommunerna i vissa av pilotområdena.

8.5 Kort tid för förberedelse

En återkommande synpunkt från nästan samtliga pilotområden var att förberedelsetiden var för kort. Det tar lång tid att sprida information inom de olika organisationerna även om den högsta ledningen har beslutat att inleda en verksamhet. Det behövs tid att sprida information för att nå tillräcklig förankring bland lägre chefer och personal som ska utföra arbetet.

9 Övergripande iakttagelser

9.1 Sociala insatsgrupper inom socialtjänsten

RPS har iakttagit att det inom socialtjänsten finns oklarheter kring vad en social insatsgrupp är, i förhållande till den ordinarie verksamheten. Nedan följer en uppräknig av problematiska områden.

9.1.1 Biståndsinsatser inom socialtjänsten

En aktualisering till socialtjänsten av barn och unga som behöver stöd eller befaras fara illa kan ske på olika sätt.

- Ø Vårdnadshavare kan ansöka om stöd för sitt barn.
- Ø Ett barn som har fyllt 15 år kan ansöka om stöd och hjälp för sin egen del.
- Ø Myndigheter är skyldiga att, när det gäller barn under 18 år, göra anmälningar om något som kan innebära att socialnämnden behöver ingripa till ett barns skydd.⁸

⁸ För reglering i lag se 14 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453).

- Ø Nämnden inleder på eget initiativ en utredning utifrån egna iakttagelser som gjorts i t.ex. uppsökande verksamhet.

Stöd, hjälp och skydd för den unge och till familjen kan utformas individuellt i ett beslut om bistånd. Exempel på innehållet i ett sådant beslut kan vara kontaktperson, kontaktfamilj, placering i familjehem eller i hem för vård eller boende. Socialnämnden kan enbart fatta beslut om det som rör den egna myndighetens verksamhetsområde.

Under projekttiden har många pilotområden uttryckt osäkerhet när det gäller hur sociala insatsgrupper ska klassificeras som åtgärd inom socialtjänsten, d.v.s. om det ska vara en beslutad insats eller inte. Osäkerheten har gjort att etablerandet av verksamheten fördröjts i vissa pilotområden. Vissa pilotområden anser att en så omfattande insats som social insatsgrupp innebär är av biståndskaraktär medan andra ser den sociala insatsgruppen som en samverkansform.

9.1.2 Social insatsgrupp som påföljd

Det råder delade meningar om sociala insatsgrupper kan vara en del av en påföljd eller inte. Det finns pilotområden som inte ser några problem med att sociala insatsgrupper är en del i ett ungdomskontrakt. Ett problem som har uppstått i det sammanhanget är att en ungdom dömts till ungdomskontrakt och social insatsgrupp som en del av domen. När ungdomen sedan flyttat till en annan kommun har denna kommun inte haft någon social insatsgrupp och därmed inte kunnat uppfylla den delen av domen. Något pilotområde har också beskrivit att när de använt social insatsgrupp i samband med ungdomskontrakt gick det inte att motivera ungdomen att delta i en social insatsgrupp.

9.1.3 Social insatsgrupp genom mellantvång

Socialtjänsten har sedan länge en möjlighet att använda ”mellantvång”, i enlighet med 22 § lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga. Även kring detta finns olika uppfattningar. Något pilotområde anser att det kan vara lämpligt att inleda ett arbete med social insatsgrupp genom mellantvång för att ge en möjlighet att motivera den unge, medan andra pilotområden anser att det aldrig går att genomföra ett arbete med sociala insatsgrupper om den unge inte är motiverad till förändring från början. Ytterligare något pilotområde anser att det inte finns något juridiskt stöd för mellantvång i arbetet med sociala insatsgrupper.

9.2 Sekretess i förhållande till samverkan

Under projekttiden har frågan om socialtjänstens sekretess kommit upp otaliga gånger. Det har visat sig att det finns fler aspekter på socialtjänstsekretessen. Det handlar om det initiala arbetet med att få ett samtycke till informationsutbyte, det handlar om omfattningen av samtycket

och det handlar om de unga som inte vill ge något samtycke. Se vidare diskussion om sekretess i avsnitt 11.

9.2.1 *Inhämtande av samtycke*

Socialtjänstsekreessen förhindrar socialtjänsten från att kunna be en annan myndighet om hjälp tidigt i arbetet med en ung person som riskerar att utveckla en kriminell livsstil. Det kan vara så att socialtjänsten kan bedöma att det finns stöd och hjälp att ge den unge inom ramen för en social insatsgrupp, men att socialtjänstens relation till den unge inte är så bra. Om det finns personal i skolan eller hos polisen som den unge har förtroende för skulle socialtjänsten behöva ha möjlighet att be den personen om hjälp att motivera den unge till att lämna ett samtycke till informationsutbyte. Ett sådant förfarande är inte möjligt inom den befintliga lagstiftningen.

9.2.2 *Samtycke – en förutsättning för samverkan*

När en individ samtyckt till informationsutbyte mellan olika myndigheter har det i vissa pilotområden uppstått frågor kring vad samtycket omfattar. Flera pilotområden har påpekat att en tydlig tolkning av lagstiftningen från Socialstyrelsen skulle kunna underlätta arbetet för socialtjänsten. Det finns också en generell återhållsamhet inom socialtjänsten att dela information, något som ibland kvarstår trots att det finns samtycke till informationsutbyte.

En iakttagelse som RPS har gjort är att socialtjänstsekreessen tolkas väldigt olika i pilotområdena. Detta har bl.a. föranlett olika sätt för socialtjänsten att återkoppla när de får information av andra myndigheter om unga personer som är lämpliga för sociala insatsgrupper. En rådande uppfattning inom socialtjänsten verkar vara att sekretesslagen förhindrar dem från att återkoppla. Här vill RPS hänvisa till Socialstyrelsens publikation *Anmälningsskyldighet om missförhållanden som rör barn*, s. 11 sista stycket. Det resonemang som förs där bör kunna tillämpas även till att tala om ifall socialtjänsten tycker den unge är relevant för arbetet eller inte. Socialtjänsten behöver inte gå in på skälen för detta (det kanske redan pågår insatser som bedöms som tillräckliga eller det kanske har gjorts så många insatser att det bedöms som realistiskt att sociala insatsgrupper skulle förändra något o.s.v.). Bristen på återkoppling påverkar samverkan negativt.

Det händer att unga personer som bedöms behöva stöd är ovilliga att ge sitt samtycke till informationsutbyte mellan myndigheter. Pilotområdena har vid flera tillfällen fört fram att det är många unga de av det skälet inte har möjlighet att arbeta med.

Det har också hänt vid ett flertal tillfällen att ett bra samverkansarbete har varit tvunget att avstanna då en ung person tagit tillbaka sitt samtycke. Varje myndighets respektive verksamhet ska då fortsätta som vanligt,

men man förlorar möjlighet att koordinera arbetet, vilket i värsta fall kan leda till att myndigheter motarbetar varandra. Som exempel på hur arbetet med en ung person kan se ut när samverkan inte sker på individnivå vill RPS ta upp hur socialtjänsten i ett fall arbetade aktivt för att ge individen en fullständig skolgång, samtidigt som skolan arbetade hårt för att begränsa individens skoldagar till 1 timmes lektionstid, då det var så mycket de ansåg att den unge kunde klara av. I övrigt skulle stöd ges som anpassad studiegång.

9.3 Skolan

9.3.1 *Synligt samarbete med polisen kan uppfattas som negativt*

Pilotområdena har uttryckt att många skolor inte vill ha något synligt samarbete med polisen då det uppfattas som att det sänder fel signaler till elever, blivande elever och deras föräldrar. En anledning kan vara det fria skolvalet. Man befärrar att om en skola förknippas med polisen kan det uppfattas som ett tecken på att det finns problem med brottslighet eller kriminella elever i skolan. Det kan i sin tur ge skolan en konkurrenssnackdel i förhållande till andra skolor vad avser att attrahera elever och lärare.

9.3.2 *Förslag till förändrad skolsekretess*

Under projektiden för arbetet med sociala insatsgrupper har ett förslag förts fram från regeringen⁹ om att förändra skolans sekretess så att den blir mer lik socialtjänstens.

De sociala insatsgruppernas verksamhet är beroende av att skolan tar ett aktivt ansvar i det lokala arbetet. Skolpersonal är ofta de som först uppmärksammar unga i riskzon att utveckla en kriminell livsstil. Pilotområdena har påpekat att en skärpning av skolans sekretessregler kommer att försvåra arbetet inom sociala insatsgrupper.

9.4 Insatser saknas för unga som är kriminella

I arbetet med detta regeringsuppdrag, har det visat sig att vissa ungas problematik och brottsbelastning är oerhört omfattande. En del unga som ingått i pilotverksamheten har begått så grova brott att de redan, trots sin ringa ålder, identifierar sig som livsstilskriminella. I praktiken innebär det att deras liv präglas av våld, brottslighet och någon sorts missbruk. De sociala och rehabiliterande insatserna, likväl som påföljdssystemet, ser givetvis olika ut för en omyndig person respektive en äldre person, men när det gäller deras våldskapital och hur svårt det är att motivera dem till en förändring kan det vara liten skillnad på en 17-åring och en 35-åring.

⁹ Skolans dokument – insyn och sekretess (SOU 2011:58).

Det svenska rättssystemet utgår från att hålla unga utanför kriminalvården och istället ge den vård och den behandling de behöver inom socialtjänsten. Att värna om individen, dennes behov, integritet och egen vilja värdesätts högt. Att ge barn och ungdomar det stöd som de behöver är, näst efter föräldrarna, primärt en uppgift för socialtjänsten. En iakttagelse som RPS gjort är att trots samhällets vårdperspektiv har inte pilotområden tillräckliga behandlingsprogram mot kriminalitet. Flera pilotområden har påpekat att socialtjänsten saknar konkreta behandlingsprogram att erbjuda ungdomar som har ett kriminellt beteende. I stället erbjuds vård mot missbruk och olika sorters familjeterapi. Familjeterapi kan användas som en del i arbetet med att avhjälpa kriminellt beteende men har av pilotområden uppfattats som den standardlösning som erbjuds.

9.4.1 Skydd för unga personer som vill lämna ett kriminellt nätverk

Det arbete som finns inom polisen avseende personsäkerhet är svårt att tillämpa på unga personer som går i skolan. Att flytta en vuxen person till en annan del av Sverige innebär ofta problem. Att flytta en ung person och dennes familj innebär ytterligare svårigheter. Den unge måste ha en fungerande skolgång på den nya orten, fungerande fritidssysselsättning och möjlighet till att umgås med icke kriminella personer. För övriga familjemedlemmar, föräldrar och syskon måste det också ordnas med sysselsättning och en i övrigt fungerande tillvaro. Det är dock viktigt att kunna skydda unga personer som vill lämna ett kriminellt nätverk när det finns en allvarlig hotbild.

10 Hinder för samverkan

10.1 Lagstiftning

10.1.1 Iakttagelser som gäller sekretess och informationsutbyte mellan och inom polisen och socialtjänsten

Några pilotområden anser att socialtjänstens sekretess inte gäller sådan information som polisen redan har kunskap om. Vissa pilotområden har också sagt att detta gäller oavsett om polisen har informationen utifrån egna iakttagelser eller om informationen har berättats för polisen av den unge själv. Flera pilotområden har fört resonemang om denna möjlighet och gjort olika tolkningar av vad den innebär i praktiken. Vid prövning av om information ska lämnas ut ska det göras en prövning av om utlämnande kan leda till men för en enskild eller närstående.¹⁰ Det är oklart när utlämnande av information kan leda till men för en enskild. Oklarheten ligger i om en uppgift är sekretessbelagd trots att den inte bedöms leda till men för en enskild.

¹⁰ 26 kap. § 1 Offentlighets- och sekretesslag (2009:400). En uppgift får lämnas till annan myndighet om det inte medför men för den enskilde eller någon närstående.

Individer under 18 år

Som tidigare berörts påverkar socialtjänstlagstiftningen socialtjänstens möjlighet att överföra information till polisen. Det finns ett större utrymme för polisen att överföra information till socialtjänsten, dels genom särskilda krav i lagstiftningen,¹¹ dels genom den allmänna samverkansskyldigheten i 3 § polislagen. Det har i projektet visat sig att polisen kan utveckla sina anmälningar jml. 14 kap. 1 § SoL så att de blir mer anpassade till socialtjänstens behov. Ett sådant arbete har inletts inom RPS i samråd med Socialstyrelsen.

Det finns också ett behov från socialtjänstens sida att få ta del av den kunskap polisen har om unga och deras livssituation utifrån var de bor, vem de bor med, var och med vilka de umgås på fritiden osv. Socialtjänsten behöver denna information för att bättre kunna göra en helhetsbedömning om vilka stödinsatser den unge och dennes familj kan behöva. Denna information kan polisen inte lämna till socialtjänsten om det inte finns en anledning att föra fram den i samband med en anmälan jml. 14 kap. 1 § SoL, eller inom ramen för en socialtjänstutredning. Det sistnämnda förutsätter dock att socialtjänsten kontakter polisen och frågar.

Individer över 18 år

När en individ har fyllt 18 år bli utrymmet mer begränsat för informationsöverföring. Det finns inte längre någon lagstadgad informationskyldighet jml. 6 § LUL och 14 kap 1 § SoL.

Polisen kan föra över uppgifter till socialtjänsten om en individs missbruk, men inte om en individs kriminella beteende. Detta påverkar polisens möjlighet att föreslå avhoppare för arbetet med sociala insatsgrupper. För att kunna göra det behövs ett samtycke från individen och eftersom det är socialtjänsten som är ansvarig för beslut om vilka individer som ska erbjudas att delta i en social insatsgrupp kan det vara svårt för polisen att motivera individen till att lämna ett samtycke utan att veta om det kommer leda till något stöd.

Sekretess och informationsutbyte inom polisen

Inom polisen råder osäkerhet kring hur vitt uppgiften om att en ungdom är aktuell för en social insatsgrupp kan spridas internt. Syftet med att sprida informationen internt är att polisen ska kunna fullfölja sitt uppdrag gentemot individen inom arbetet för den sociala insatsgruppen, exempelvis rapportera till ansvarig på socialtjänsten om den unge misstänks för nya brott, inte följer sin åtgärdsplan osv. I dag finns ingen rutin för hur en polis som påträffar en ungdom i sin tjänsteutövning ska kunna återrapportera detta till den sociala insatsgruppen. RPS avser att se över detta.

¹¹ 6 § lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare (LUL) och 14 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453) (SoL).

Sekretess och informationsutbyte inom socialtjänsten

I alla pilotområden finns inom socialtjänsten myndighetsutövning och verksamhet för öppenvård skilt från varandra. Detta påverkar socialtjänstens möjlighet att överföra information inom sin egen verksamhet.

Det finns oklarheter kring hur öppenvård och myndighetsutövning ska förhålla sig till varandra och om de är olika verksamhetsgrenar eller inte. Om de är samma verksamhetsgren (ligger under samma nämnd) ska det enligt Socialstyrelsen inte föreligga sekretess mellan dem, men om verksamheterna ligger under olika nämnder föreligger det sekretess. Socialtjänsterna i pilotområdena har gjort olika bedömningar av om, och hur, de kan föra över information. Ytterligare en dimension tillkommer när öppenvården köps in från en privat aktör.

All information som polisen, skolan och andra aktörer överför till socialtjänsten adresseras till myndighetsutövningen. De gör en förhandsbedömning utifrån den inkomna informationen. Om stödbehovet inte bedöms vara tillräckligt omfattande inleds ingen utredning och informationen arkiveras hos myndighetsutövningen och vidarebefordras inte till öppenvården där möjligheter till öppenvårdsinsatser finns. Ibland rekommenderas dock den enskilde att själv ta kontakt med öppenvården för att få hjälp och stöd.

10.1.2 Iakttagelser som gäller annan lagstiftning – solidariskt skadestånd

Det solidariska skadeståndet finns till för att ett brottsoffer ska få upprättelse och det ska inte vara svårare för ett brottsoffer som utsatts för brott av fler gärningsmän att få ut sin ersättning. Brottsoffrets rätt till ersättning måste dock vägas mot möjligheten för en gärningsman som vill göra rätt för sig att också få göra det.

Att skadeståndsskyldigheten är solidarisk medför att en skadeståndsskyldig, som solidariskt med andra har dömts att betala ett skadestånd, inte kan göra rätt för sig genom att enbart betala ”sin” del av skadeståndet. Enda sättet att bli skuldfri, om de andra skadeståndsskyldiga inte betalar, är att betala skadeståndet i dess helhet och därefter återkräva från övriga skadeståndsskyldiga.

Kronofogden och Barnombudsmannen hemställde i mars 2011 om en ändring i skadeståndslagen som innebär att det solidariska skadeståndsansvaret enligt huvudregeln ska ersättas med ett delat ansvar när den skadeståndsskyldige är minderårig.¹² Ett delat skadeståndsansvar skulle ha en positiv inverkan på minderåriga skadevållares möjligheter att göra rätt för sig. Återanpassningen till ett normalt vuxenliv utan skadeståndsskulder skulle underlättas. Det solidariska skadeståndsansvaret medför att de unga gärningsmännen tvingas ha en fortsatt beroendere-

¹² Kronofogdens dnr 8017913-11/113, Barnombudsmannens dnr 9.2:0243/11.

lation till varandra och minskar deras incitament att göra rätt för sig och återanpassa sig till ett normalt vuxenliv.

10.1.3 Iakttagelser kring registerföring inom socialtjänsten

I arbetet med sociala insatsgrupper har det tydligt visats att socialtjänsten har ett behov av att kunna registrera sin information på ett sätt som gör det möjligt att söka på personnummer. Den information som kommer till socialtjänsten från andra myndigheter m.fl. genom polisanmälningar eller anmälningar jml. 14 kap.1 § SoL och som inte föranleder att en utredning inleds, sätts idag i pärmar i datumföljd utan att registreras. Det gör det nära nog omöjligt för en anställd inom socialtjänsten att se om en person varit aktuell för en förhandsbedömning tidigare. I praktiken innebär det att samma ungdom kan polisanmälas eller att en myndighet gör en anmälan jml. 14 kap 1 § SoL flera gånger innan socialtjänsten uppmärksammar detta. Det finns heller ingen möjlighet till historik vilket tydligt påverkar socialtjänstens möjlighet att t.ex. ta hänsyn till vilka brott som begåtts tidigare och den unges ålder vid denna brottslighet när de bedömer om en ung person ska bli aktuell för en social insatsgrupp. I sammanhanget är det viktigt att påpeka att tidigare brottslighet och tidig debutålder är starka indikatorer för en fortsatt kriminalitet.

Socialtjänsten har heller ingen möjlighet att kontrollera om, och i så fall vad, en kommun på tidigare bostadsort gjort för insatser för en ung person och/eller dennes familj.

10.2 Organisation

Projektet med sociala insatsgrupper har tydliggjort behovet av en nära samverkan mellan olika myndigheter och aktörer. Särskilt tydligt är det för polisen och socialtjänsten. I de pilotområden där det funnits en socialsekreterare placerad hos polisen har samverkan underlättats avsevärt.

Det är också tydligt att det finns vinster i att samordna arbetstider och att socialtjänsten har jourtjänstgöring för socialsekreterare med myndighetsutövning.

10.2.1 Skolan

En iakttagelse som RPS gjort är att varje skola representerar sig själv och att det sällan finns någon med övergripande ansvar och faktiskt mandat. Som exempel kan nämnas att det i Södertälje kommun finns 29 kommunala skolor och därmed 29 skolledare, samt 20 stycken friskolor, som samverkan ska ske med.

I viss mån kan representanter från utbildningsförvaltningen hos kommunen delta i samverkan men eftersom de inte har något beslutsmandat för respektive skola kan de inte planera för en individs skolgång. Ut-

bildningsförvaltningen kan inte, ens på ett övergripande plan, representera friskolorna som ju är helt självständiga.

10.3 Övriga hinder

10.3.1 Iakttagelser som gäller ansvarsfrågor

I arbetet med sociala insatsgrupper är det unga personers kriminalitet som är i fokus. Socialtjänsten har ett tydligt ansvar att hjälpa och stödja individer under 18 år att upphöra med ett normbrytande beteende. Vid särskilda omständigheter sträcker sig socialtjänstens ansvar upp till 21 år.

För dem som är över 18 år, och det inte föreligger anledning för tvångsomhändertagande, har socialtjänsten inte alls samma tydliga ansvar för att motverka normbrytande beteende. Det finns ett ansvar hos socialtjänsten för personer med missbruk men så som socialtjänsternas uppdrag är formulerat idag utgör inte enbart kriminalitet skäl för socialtjänsten att göra insatser.

Individer med multiproblematik

Flera pilotområden har pekat på frågan om vem som ska vara ansvarig för personer med multiproblematik såsom psykisk sjukdom, missbruk och kriminalitet. Dessa personer riskerar att slussas runt när deras sammansatta problematik gör att deras stödbehov är större än annars. Sekretessproblematik uppstår i och med att socialtjänsten, som är ansvarig för att ge stöd och hjälp, inte alltid har tillräcklig information om personens hälsa.

11 Slutsatser

I detta avsnitt redovisar RPS sina ställningstaganden utifrån det genomförda projektet och de iakttagelser som tidigare beskrivits. Avslutningsvis redovisas även RPS uppfattning för det fortsatta utvecklingsarbetet.

RPS vill framhålla vikten av samverkan och utveckling av samverkan, framförallt med socialtjänsten, som när det handlar om barn och unga är polisens viktigaste samverkanspartner. Ett projekt som detta med sociala insatsgrupper ställer stora krav på de inblandade myndigheterna och framförallt då socialtjänsten. Även om projektets arbete var tänkt att rymmas inom den ordinarie verksamheten har det visat sig att arbetet måste prioriteras och att det krävs en viss omfördelning av resurser. Det är RPS uppfattning att samtliga pilotområden gjort stora insatser för att få projektet att fungera.

RPS som projektledare

Projektet har inneburit svårigheter avseende RPS projektledningsroll. Det är alltid problematiskt när en myndighet ska projektleda andra myndigheter. I det här fallet gällande RPS mandat, gentemot socialtjänstens verksamhet, kompetens kring socialtjänstens särskilda uppdrag

och förutsättningar för sin verksamhet och gentemot de självständiga polismyndigheterna. RPS har i vissa delar upplevt att det skulle gå att göra mer, om det var en myndighet med rätt mandat och kompetens som ledde arbetet. Med det sagt vill RPS rikta ett särskilt tack till de tolv pilotområdena och då framförallt till socialtjänsten som funnit sig i en ovanlig struktur för arbetet.

Utvärderingen

I utvärderingen framgår att projektet med sociala insatsgrupper på vissa ställen har skapat samarbeten som tidigare inte fanns och på andra ställen har det stärkt redan befintligt samarbete. Samarbetet har framförallt utvecklats med fokus på individer och kriminalitet.

Många som arbetar med sociala insatsgrupper har uttryckt att arbetssättet är bra och ger goda förutsättningar för bra samverkan kring individer. Projektet har också lett till bättre kännedom om samverkanspartners verksamhet. Deltagarna beskriver att det uppnåtts en mer likartad syn när det gäller arbetet med kriminella ungdomar. I utvärderingen framgår också att flera individer minskat eller totalt upphört med sina kriminella aktiviteter under den tid de haft stöd från en social insatsgrupp.¹³

Utvärderingen avslutas med att påtala att många pilotområden sammantaget uppfyller, eller är på god väg att uppfylla, de kriterier som finns för en framgångsrik samverkan. RPS finner detta vara ett tungt vägande skäl att fortsätta arbetet med att utveckla arbetsmetoden sociala insatsgrupper. Det är viktigt att det sker under ledning av rätt myndighet eller aktör, för att säkerställa kompetens, effektivitet och mandat.

11.1 Polisen

I arbetet med sociala insatsgrupper är polisens huvudsakliga roll och ansvar att säkerställa att de brottsbekämpande åtgärder – såväl preventiva som repressiva – som riktas mot de berörda individerna bedrivs på ett effektivt sätt. Det är särskilt viktigt att det blir tydligt att enskilda polisers rapporteringsskyldighet och skyldighet att utreda alla misstankar om brott gäller även i förhållande till de ungdomar som omfattas av de sociala insatsgruppernas arbete. Detta för att undvika att den unge får uppfattningen att deltagande i en social insatsgrupp innebär någon sorts strafffrihet, något som inträffat inom pilotverksamheten.

Det kan tyckas att den här redovisningen till stor del handlar om socialtjänstens och skolans verksamhet och inte så mycket om polisens. Det beror dels på att polisens uppdrag i sociala insatsgrupper är mindre framträdande än socialtjänstens, dels på att det finns ett behov av att trycka på vikten av att skolan kommer med i arbetet. Polisen, liksom skolan, har ett ansvar att anmäla till socialtjänsten om ett barn kan behöva hjälp av dem. Polisen ska också meddela socialtjänsten när barn under 18

¹³ Utvärderingen sidorna 93, 133, 101.

år är misstänkta för brott och socialtjänsten ska då, om möjligt, delta i förhör med den unge.¹⁴ Dessutom kan polisen biträda socialtjänsten i urvalet av ungdomar som ska ingå i sociala insatsgrupper och, om det är lämpligt, hjälpa till att inhämta samtycke. Ur polisens perspektiv innebär sociala insatsgrupper att polisen ska utföra sin vanliga verksamhet inom ramen för de åtgärdsplaner som socialtjänsten tar fram för den unge. Polisens uppdrag i en social insatsgrupp handlar om att skapa en relation med den unge i ett brottsförebyggande syfte. Konkreta åtgärder som polisen vidtar handlar till stor del om övervakning av den unge.

Det är viktigt att polisen, på ledningsnivå, skapar förutsättningar för att kunna delta i samverkan. De poliser som ingår i sociala insatsgrupper måste få ett tydligt uppdrag, där det framgår att det är en del av deras tjänst. Bland annat krävs då att arbetstiden förläggs med hänsyn till mötestider och andra gemensamma aktiviteter inom de sociala insatsgrupperna. Det finns annars en risk att arbetet med sociala insatsgrupper prioriteras bort till förmån för annat löpande och akut polisarbete.

11.1.1 RPS åsikt

RPS är förvaltningsmyndighet för polisen. Det är RPS uppdrag att utveckla och förbättra polisens arbetsmetoder. I enlighet med det har RPS i samverkan med Socialstyrelsen påbörjat ett arbete med att förbättra polisens hantering av anmälningsplikten enligt socialtjänstlagen med fokus på barn som utsätter sig själva för fara.

RPS ser också över hur arbetssättet med sociala insatsgrupper på bästa sätt ska spridas inom organisationen. Det ska vara självklart för polisen att samverka på individnivå när det handlar om barn och unga.

RPS tror att polisens roll och uppdrag i sociala insatsgrupper kommer att förtydligas ytterligare när socialtjänsten använder SAVRY mer systematiskt för urvalet till sociala insatsgrupper. SAVRY belyser bl.a. riskfaktorerna vilket gör det lättare att se vilka av dessa polisen kan bidra till att undanröja.

11.2 Socialtjänsten

Det är socialtjänsten som är ansvarig i arbetet med sociala insatsgrupper. Detta utgår ifrån att socialtjänsten har det yttersta ansvaret för att enskilda får det stöd och den hjälp de behöver.¹⁵ I projektet är det därför socialtjänsten som har ansvar för att knyta de myndigheter och aktörer som är lämpliga, utifrån individens behov, till arbetet. Till sin hjälp har socialtjänsten inkomna anmälningar från andra myndigheter.

¹⁴ 6-7 §§ lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare.

¹⁵ 2 kap. 1 § socialtjänstlagen.

Registerföring

Gällande lagstiftning tillåter endast att socialtjänsten för register i kronologisk ordning. Registren är inte digitaliserade. Det ger ett svåröverblickbart system och i projektet har det visat sig att hanteringen av inkomna anmälningar innebär problem för socialtjänsten. Det har framförts att endast inkomna anmälningar som föranlett att en utredning öppnats är sökbara. Övriga anmälningar är inte sökbara och riskerar därmed att inte utgöra ett underlag i den samlade bedömningen av den unge. I praktiken innebär det att flera anmälningar avseende samma individ kan göras till socialtjänsten utan att det uppmärksammas. Det kan bero på att anmälningarna behandlats av olika socialsekreterare eller av samma socialsekreterare men vid olika tillfällen. Ett register fört på personnummernivå skulle avhjälpa detta.

Socialtjänsten har också gallringsregler som innebär att individen försvinner ur registren efter fem år även om en individ fått en beslutad insats. Det är således möjligt att en 15-åring haft ett flertal insatser men att de inte syns när polisen skickar information om att den unge är misstänkt för ett brott för första gången. Även detta skulle avhjälpas genom ett register som förs på personnummer och som inte gallras förrän personen fyllt 18 år.

Socialtjänstens ansvar

Under projektet har det diskuterats två aspekter av socialtjänstens ansvar för att hjälpa och behandla personer med kriminalitet som belastning.

För det första handlar det om att kriminalitet i sig inte är en orsak för socialtjänsten att vidta åtgärder för unga som är äldre än 21 år. Det har framförts att socialtjänsten inte har något ansvar för dem som är äldre än 21 år om individen endast är kriminell. Det har lett till olika syn på vilka insatser socialtjänsten kan göra för dem som finns inom projektets övre åldersgrupp (till och med 25 år). Det är t.ex. missbruk, ekonomisk utsatthet och/eller bostadslöshet som kan föranleda åtgärder. Dessa problem kan vara en konsekvens av kriminalitet men eftersom socialtjänsten gör en principskillnad åtgärdar de symptomen men inte orsaken. För dem som ännu inte hamnat i sociala problem på grund av sin kriminalitet gör socialtjänsten ingen insats.

För det andra har det i projektet blivit tydligt att det saknas tillräckliga behandlingsprogram mot kriminalitet inom socialtjänsten. Detta trots att kriminalitet är ett oomtvistat uppdrag för socialtjänsten när det gäller individer under 18 år och i vissa fall under 21. I sammanhanget kan pekas på vikten av att SAVRY genomförs för att se vilka åtgärder individen behöver, utifrån de riskfaktorer som finns. Ofta behövs sannolikt flera olika sorters insatser.

Sociala insatsgrupper inom socialtjänstens verksamhet

Tidigt i projektet uppmärksammades RPS projektledning på att socialtjänsten var i behov av stöd avseende delar av projektets innehåll. Det uppstod t.ex. en diskussion kring vad arbetet med sociala insatsgrupper är inom socialtjänsten. Är det en beslutad insats eller en samverkansform? I avvaktan på vägledning har pilotområdena gjort på olika sätt vilket har lett till att en social insatsgrupp har varit allt ifrån en öppenvårdsinsats till en del av en påföljd. Trots dessa oklarheter har ungdomar i pilotområdena fått tillgång till stöd och insatser. Behovet av klargörande kvarstår dock.

Urval till sociala insatsgrupper

I regeringsuppdrag fick Socialstyrelsen i uppdrag att ta fram ett riskbedömningsinstrument för att bättre kunna identifiera vilka unga som löper risk att rekryteras till kriminella nätverk. Socialstyrelsen beslutade att använda den befintliga bedömningsmanualen SAVRY och utbildning erbjöds alla socialtjänster i pilotområdena. Trots det framgår i utvärderingen att socialtjänsten efterfrågar instrument och riktlinjer för hur urval till sociala insatsgrupper ska gå till. Det tydliggör behovet av att klargöra när en social insatsgrupp kan vara lämplig.

11.2.1 RPS åsikt

RPS anser att det är avgörande för socialtjänstens möjlighet att kunna fullfölja sitt uppdrag avseende barn och unga att de får möjlighet att föra register på personnummernivå, och att registren inte gallras förrän individen fyller 18 år. Det finns ett tydligt ansvar beskrivet i lagstiftningen, i form av en anmälningsplikt, för alla myndigheter som arbetar med barn och unga. Nyttan av anmälningsplikten begränsas om den information som inkommer till socialtjänsten ändå inte går att sammanställa på ett användbart sätt. Att hänvisa till integritet och relationsbyggande som orsak till att inte införa ett sådant register när det i andra vägskålen finns ett barn som riskerar att utsättas eller utsätta sig själv för fara kan inte ses som en avvägning som gjorts med barnets bästa i fokus. Det är samhällets ansvar att identifiera och stödja dessa barn och det har beslutats att detta ska ske under socialtjänstens ledning.

RPS lämnar inga egna synpunkter på de åsikter som förts fram från socialtjänsten i pilotområdena kring huruvida kriminalitet ska vara anledning till insatser, vad sociala insatsgrupper är inom socialtjänsten samt socialtjänstens begränsade utbud av insatser mot kriminalitet. RPS förutsätter emellertid att frågorna behandlas av Socialstyrelsen.

När det gäller urval av ungdomar till sociala insatsgrupper är RPS av den åsikten att en bättre möjlighet för socialtjänsten att föra register påverkar även detta. Socialtjänsten har redan i dag mer information än vad som används för att göra en bedömning av en ungs persons stödbehov men de behöver ges förutsättningar att kunna sammanställa den informationen.

RPS tror också att det behövs en generell kunskapshöjning inom socialtjänsten avseende risk- och skyddsfaktorer och vikten av att göra strukturerade bedömningar.

11.3 Sekretess och samtycke

Under projektets gång har det visat sig att lösningen på sekretessproblematiken är tvådelad. Dels krävs vissa lagstiftningsmässiga förändringar för att man i större utsträckning ska kunna samverka kring en individ, dels krävs en ökad kunskap kring vad lagstiftningen innebär så att de möjligheter till informationsöverföring som finns används.

Flera pilotområden har uttryckt en frustration över att de ser framgångar i arbetet med sociala insatsgrupper som samverkansform kring individer, men att de inte kan använda arbetssättet för dem som inte samtycker till informationsutbyte eller där föräldrarna inte samtyckt. Det finns unga som inte är motiverade till att ingå i en social insatsgrupp men där poliser och socialsekreterare kan se att de går ett liv till mötes med missbruk, sociala svårigheter, våld och ekonomiska problem och där myndigheter som har tillgång till samma information skulle kunna erbjuda effektivare hjälp. Unga personer som har en kriminell livsstil, missbrukar eller lever i utanförskap har svårare att klara sig, något som påverkar till och med deras chans att överleva. Som exempel kan nämnas att de unga som i Sverige vårdats inom SiS har en mycket högre dödlighet jämfört med populationen som helhet. Av dessa dör 8 procent innan de fyllt 25 år vilket ska jämföras med 0,2 procent inom hela åldersgruppen.

Sekretessbrytande regel – ett alternativ?

Utifrån resonemanget som framförts ovan, vore det önskvärt att det fanns större utrymme att kunna överföra information mellan myndigheter avseende barn under 18 år som är i riskzon att utveckla en kriminell livsstil. Ett alternativ är att införa en sekretessbrytande regel i ett inledningsskede av samverkan kring en individ som riskerar att utveckla en kriminell livsstil. En sådan regel skulle kunna användas vid situationer då det inte föreligger skäl för socialtjänsten att omhänderta den unge men det finns starka skäl att snabbt göra en omfattande insats för den unge och samtycke inte lämnas. I utvärderingen finns exempel på att man i ett pilotområde valt att inte omhänderta en person då denne fick omfattande stöd inom en social insatsgrupp. Det betyder att en social insatsgrupp möjligen skulle kunna ersätta ett omhändertagande med stödinsatser på hemmaplan, något som generellt är att föredra framför placering.¹⁶

Ytterligare ett skäl till att införa en sådan sekretessbrytande regel är att det med gällande lagstiftning inte räcker med motiverade föräldrar utan att det också måste vara ett motiverat barn för att en social insatsgrupp

¹⁶ Flertalet studier visar på att det kan gå sämre för barn som placeras på institution, familjehem eller inom annan vård utanför hemmet. Se exempelvis *Program för trygg och säker vård i familjehem och hem för vård eller boende*. Socialstyrelsen. 2012. S. 19-21.

ska kunna inrättas. I pilotprojektet har det funnits situationer där föräldrarna samtyckt till informationsutbyte i hopp om att det ska möjliggöra samlade stödinsatser för deras barn som är kriminellt belastat. Den unge själv har dock inte velat samtycka till informationsutbytet, ofta på grund av att den unge inte vill att polisen ska delta i den sociala insatsgruppen. I lagtexten framgår att socialtjänsten ska ta hänsyn till ett barns uppfattning utifrån dess ålder och mognad. Genom ett rättsfall från Kammarrätten och ett JO-utlåtande har socialtjänsten dragit slutsatsen att en person ska räknas som part inom socialtjänsten från att den är 15 år.¹⁷ Det betyder att den unge själv ska vara med och bestämma kring bistånd och insatser. För vissa individer är en kriminell karriär mycket mer lockande än det som myndigheterna kan erbjuda, och ett stöd som möjligen skulle kunna förändra den unges livssituation kan därmed inte ens prövas.

Även med en sekretessbrytande regel ska det givetvis genomföras ett gediget motivationsarbete för att få den unge att samtycka till informationsutbyte för att kunna ingå i en social insatsgrupp på frivillig väg.

Behov av vägledning

I projektet är det slående att de tolv pilotområdena har tolkat sekretesslagstiftningen på tolv olika sätt. Detta gäller såväl socialtjänstens externa sekretess som den interna. I praktiken arbetar de flesta socialtjänster i projektet utifrån förutsättningen att det råder sekretess mellan socialtjänstens myndighetsutövning och öppenvård. Detta stämmer inte alltid, utan sekretess råder endast mellan olika verksamhetsgrenar, d.v.s. om verksamheten ligger under olika nämnder. Om verksamheterna ligger under olika nämnder är de att anse som egna myndigheter i offentlighets- och sekretesslagens mening.¹⁸ Att det finns pilotområden som har valt att ha en och samma person anställd både inom myndighetsutövningen och inom öppenvården tolkar RPS som att det finns behov av att föra över information mellan verksamheterna men att man uppfattar att man inte kan göra det.

En av förutsättningarna för att kunna arbeta med sociala insatsgrupper är samtycket från individen att berörda myndigheter kan dela information mellan sig. Under projektiden har RPS genomfört en rättsutredning för att kunna erbjuda stöd i denna fråga och har också, som följd av detta, tagit fram ett förslag på hur en samtyckesblankett kan vara utformad (se bilaga 5). Trots det finns oklarheter kring samtyckets giltighetstid, vilken information ett samtycke omfattar och vilka myndigheter som kan omfattas av samtycket. Pilotområdena har framfört en önskan om att Socialstyrelsen ska ta fram riktlinjer för hur samtycket ska utformas.

Det finns även andra frågetecken kring juridiska avvägningar inom socialtjänsten. Det har dock visat sig i RPS dialog med Socialstyrelsen att

¹⁷ Kammarrätten i Göteborg, mål nr 6591-05, Jo-beslut dnr 2333-2009.

¹⁸ Prop. 1995/96:196 Besöksinskränkning vid viss tvångsvård m.m. och prop. 1996/97:105 Kommunal samverkan.

myndigheten redan tagit ställning i vissa av de frågor som varit oklara för pilotområdena. Trots det är det RPS uppfattning att framförallt socialtjänsten behöver en generell kompetenshöjning i hur sekretesslagstiftningen ska tillämpas. Det finns ett rättssäkerhetsperspektiv som endast kan tillgodoses genom en enhetlig tolkning av sekretesslagstiftningen.

Sekretesslättnad för återkoppling

Innan ett samtycke till informationsutbyte finns styr socialtjänstens sekretess vilken information som får lämnas ut från socialtjänsten. Det samma gäller om samtycke inte lämnas. Det betyder att allt arbete i urvalsprocessen till sociala insatsgrupper måste ske utan att de samverkande myndigheterna kan prata om den person som någon av myndigheterna anser bör få stöd genom en social insatsgrupp. På de ställen där socialtjänsten, trots hinder i lagstiftningen, ger återkoppling på den information som polisen lämnat upplevs samarbetet fungera mycket bättre.

Liknande iakttagelser har gjorts vid en inspektion som genomförts av RPS avseende samverkan mellan polis och kommun inom ramen för de s.k. samverkansöverenskommelserna.¹⁹ Det framgår att det inte upplevs finnas några sekretessproblem när det gäller dem inom polisen och kommunen som arbetar med ungdomar. Inspektionsgruppen drar dock slutsatsen att ”samarbetet leder till personkännedom och förtroendefulla relationer tjänstemän emellan, som medför att man får den information man anser att man behöver.”²⁰ Frågan är alltså om det innebär att socialtjänsten bryter mot sina sekretessbestämmelser när de lämnar sådan information som avses.²¹

Föreslagen sekretesslättnad

Under projekttiden har en proposition överlämnats till riksdagen avseende förändring i sekretesslagstiftningen.²² Förslaget är välkommet men mot bakgrund av de erfarenheter som gjorts i arbetet med sociala insatsgrupper ställer sig RPS frågande till om det är tillräckligt omfattande. För arbete i sociala insatsgrupper eller övrig samverkan mellan polis och socialtjänst riskerar förslaget i praktiken att bli ett stöd för dem som samverkar tätt redan i dag, men påverkar inte dem som inte samverkar alls.

Enligt propositionen ska socialtjänsten kunna ge polisen information om unga personer på individnivå ur ett brottsförebyggande perspektiv. I projektet med sociala insatsgrupper har det framkommit att det finns ett behov av att socialtjänsten också kan berätta för polisen när de fått kännedom om att en ung person faktiskt har begått ett brott. Det är viktigt att

¹⁹ *Samverkan polis och kommun* Inspektionsrapport 2012:2. Rikspolisstyrelsen, Enheten för inspektionsverksamhet.

²⁰ Aa s. 39.

²¹ Ytterligare information om återkoppling från socialtjänsten kan hittas i Socialstyrelsens publikation *Anmälningsskyldighet om missförhållanden som rör barn*.

²² Prop 2011/12:171 Samarbete för att förebygga ungdomsbrottslighet.

betänka att en möjlighet att kunna diskutera unga personer på individnivå tidigt är betydligt mindre ingripande än att de senare blir dömda för brott.

Slutligen har pilotprojektet också gett vid handen att sådan information som enligt propositionen skulle möjliggöras för socialtjänsten att lämna till polisen, såsom adressuppgifter, den unges boendeort, umgänge m.m., är sådan information som det också finns ett behov av att polisen kan lämna till socialtjänsten.

11.3.1 RPS åsikt

I avvägningen mellan den integritetskränkning som sker genom att information om en enskild lämnas ut till annan myndighet och det skydd som det kan innebära för den enskilde att samma information lämnas ut, är RPS hållning att det oftare bör vara möjligheten att hjälpa en individ som ska väga tyngst.

En god samverkan förutsätter att socialtjänsten kan ge en meningsfull återkoppling på individnivå till polisen. Därför förespråkar RPS en sekretesslättnad.

Vidare anser RPS att en sådan sekretessbrytande regel som föreslagits ovan också skulle kunna innebära att socialtjänsten kunde be en annan myndighet om hjälp tidigt i arbetet med en ung person på glid. Kanske har socialtjänsten inte en så bra relation med den unge, men däremot finns det personal i skolan eller hos polisen som den unge har förtroende för. Den personen skulle då kunna inhämta ett samtycke för den sociala insatsgruppens räkning.

En ytterligare aspekt på möjligheten till informationsöverföring är att om polisen kan få information från socialtjänsten om t.ex. kriminellt belastade ungdomar som tillfälligt vistas i kommunen, exempelvis vid permission från placering, kan polisens brottsförebyggande verksamhet bli effektivare.

Frågorna kring sekretess är de enskilt största under projektet med sociala insatsgrupper. RPS iakttagelse är att samtliga pilotområden i olika avseenden har tagit upp sekretessen som ett problem i samverkan. Det finns ett enormt behov av hjälp med tolkning och ensning på detta så viktiga område. RPS utgår ifrån att Socialstyrelsen på ett tydligt sätt vägleder socialtjänsten om hur sekretesslagstiftningen ska tillämpas i det dagliga arbetet – både inom och utom socialtjänsten.

Ett område som berörs perifert i projektet är de barn och ungdomar som har en multiproblematik. Det finns ett stort behov av att reglera hur socialtjänsten ska få kunskap om barn och ungas sammansatta problematik. Det behöver också tydliggöras vem som har ansvar för en individ med multiproblematik.

11.4 Skolan

I utvärderingen framgår att sju av projektets pilotområden samverkar med skolan på individnivå men att det är svårt att få med skolan i arbetet på övergripande nivå. RPS anser att det är viktigt att lyfta fram skolan i ett sådant här samarbete eftersom skolan utgör en av de största risk- och skyddsfaktorerna för ett barn.

Skolmisslyckande som riskfaktor för individen

Barn som presterar mindre bra i skolan löper större risk än andra barn att uppvisa normbrytande beteende. Barn med normbrytande beteende har ofta inlärningsproblem som dock inte alltid hänger samman med lägre intelligens. Dåliga skolprestationer bland barn med normbrytande beteenden kan också bero på ointresse eller bristfällig motivation. Utöver den faktiska prestationen finns andra skolrelaterade faktorer som verkar ha betydelse för utveckling av normbrytande beteende. Exempel på faktorer kan vara att inte känna positiva känslor för skolan, ha låg ambitionsnivå, och skolk.²³

För unga som redan lever i utsatthet kan en bristande skolgång bli ytterligare en riskfaktor för negativa beteenden. En icke fungerande skolgång kan inbegripa brister i relationer till skolpersonal och kamrater, och studiemässiga brister. Om det också finns brister i relationen mellan föräldrarna och skolan, saknas dessutom det stöd som behövs hemifrån för att skolan ska kunna fungera på ett bra sätt för eleven.

Skolan som skyddsfaktor för individen

Skolan är en stor del av barn och ungdomars liv. Därför har skolan en viktig roll i att vara skyddande, både i förebyggande syfte och när problem uppstått. Skolan kan för vissa barn även vara frizonen i en annars rörig och otrygg vardag. Det är viktigt att skolan ser och tar hand om dessa barn och låter skolan bli den trygghet som de saknar.

Nödändigt med stöd under skolgången

Skolprestationer påverkas som tidigare beskrivits av flera faktorer som är kopplade till individen, men de påverkas också av en rad skolrelaterade faktorer, exempelvis undervisningsmetoder, klassrumssituationen eller hur enskilda lärare agerar. Skolverket har tittat på orsaker till att vissa elever lämnar grundskolan eller gymnasiet utan fullständiga betyg och då identifierades ett antal faktorer som skolan kan påverka, och som är viktigare än individ- och systemrelaterade faktorer.²⁴ Det gällde exempelvis relationer till personal, elever och föräldrar, samt hur arbetssättet anpassades till elevernas förutsättning och behov, ambitioner och resul-

²³ Andershed, H & Andershed, A-K, *Normbrytande beteende i barndomen*, Stockholm 2008., s. 84 och 114.

²⁴ Ds 2003:33 Skolmisslyckanden – hur gick det sedan?

tatförväntan. Skolmisslyckanden innefattar följaktligen även misslyckanden från skolans sida.

Socialstyrelsen har i en rapport ägnat ett avsnitt åt skolbetyg, utbildning och risker för ogynnsam utveckling hos barn.²⁵ I avsnittet informeras om en studie som visar påtagliga samband mellan låga skolbetyg i årskurs 9 och kriminalitet, både i tonåren och i vuxen ålder. Detta samband gäller oavsett socioekonomisk bakgrund och påverkan av andra uppväxtfaktorer. Som exempel kan nämnas att ungefär 50 procent av männen med låga betyg, vid 25 års ålder förekom i brottsregistret och drygt 8 procent hade efter tonåren minst en indikator på narkotika- eller alkoholmissbruk. Motsvarande siffra för män med höga betyg var under 1 procent.

Om samhället vill förbättra framtidsutsikterna för utsatta barn är det sannolikt nödvändigt att ge dem ett kraftfullt stöd under skolgången. Skolmisslyckanden är, i motsats till kön eller erfarenheter från tidig barndom, en riskfaktor som kan påverkas. Att betänka i sammanhanget är att studien som redovisas i Socialstyrelsens rapport visar att en privilegierad social uppväxtbakgrund inte är en betydande skyddsfaktor gentemot ogynnsam utveckling, såsom kriminalitet, missbruk och framtida självmordsbeteende när det gäller barn med svaga skolprestationer.

Det fria skolvalet

Lite utanför ramen för vårt uppdrag måste också påpekas att det fria skolvalet kan leda till situationer där många studiemotiverade och välanpassade elever söker sig från en viss skola, vilket medför behov av ytterligare insatser för att säkerställa att de kvarvarande eleverna inte får en sämre utgångspunkt för lärande.

11.4.1 RPS åsikt

RPS menar att eftersom skolan är en viktig skyddsfaktor är det kritiskt att samverkan med skolan fungerar bra i arbetet kring en individ. Decentraliseringen av ansvar för samverkan till skolnivå kan ur det här perspektivet komplicera samverkan med skolan. Det vore önskvärt att de myndigheter och organisationer som kan påverka skolorna, främst Skolverket och Sveriges Kommuner och Landsting, kunde använda de verktyg de har till sitt förfogande att påverka skolorna och vägleda dem till att, på ett ensat sätt, aktivt samverka med andra myndigheter och aktörer kring barn och unga på individnivå.

Ett sätt att påverka skolorna att arbeta individbaserat är att hänvisa till det kommunala informationsansvaret (tidigare kommunala uppföljningsansvaret) som finns i skollagen.²⁶ Där framgår att kommunen är skyldig att kartlägga de individer under 20 år som varken finns registrerade i skolan

²⁵ *Social rapport 2010*, Socialstyrelsen s. 228 ff.

²⁶ 29 kap. 9 § Skollagen (2010:800).

eller arbetar. Åtminstone en del av de individerna som man inte vet vad de gör är sannolikt i behov av individsamverkan i sociala insatsgrupper.

11.5 Avhopparverksamhet

Genom projektet med sociala insatsgrupper står det klart att det saknas en myndighet eller funktion i samhället med ansvar för att hjälpa de personer som vill hoppa av från ett kriminellt nätverk eller en kriminell livsstil.

I dag finns inget sammanhållet ansvar för avhoppare utan det är flera olika myndigheter som har varsin del i arbetet. Det är väldigt tydligt att det krävs ett tätt samarbete mellan framförallt polisen och socialtjänsten för att kunna ge skydd och stöd. För dem som är i anstalt eller frivård spelar Kriminalvården en stor roll i samverkan med socialtjänsten och polisen. I brist på ansvar för detta har ideella verksamheter startats, exempelvis Passus och EXIT vid Fryshuset i Stockholm.

När det gäller avhoppare kan samma resonemang som förs i avsnitt 10.1.4 om solidariskt skadestånd föras. Även för en person över 18 år bör undantag från det solidariska skadeståndet kunna göras. Brottsoffrets rätt till ersättning måste vägas mot möjligheten för en gärningsman som vill göra rätt för sig att också få göra det. En konstruktion där den skadelidande kan få ersättning från Brottsoffermyndigheten som i sin tur kräver de skadeståndsskyldiga på ersättning leder till att brottsoffret inte drabbas. Den myndighet som ansvarar för avhopparverksamheten skulle kunna pröva, eller väcka talan hos domstol som har att pröva, möjligheten för en person att få sin del av det solidariska skadeståndet fastställt. Då skulle en person kunna betala sin del och bli fri från skulden samtidigt som det resterande skadeståndet kunde kvarstå solidariskt för övriga gärningsmän.

I dag är enda sättet att bli skuldfri, om de andra skadeståndsskyldiga inte betalar, att betala hela skadeståndet och därefter återkräva övriga skadeståndsskyldiga. Detta medför att gärningsmännen tvingas ha en fortsatt beroenderelation till varandra och minskar deras incitament att göra rätt för sig och återanpassa sig till ett normalt liv.

11.5.1 RPS åsikt

Det är viktigt att likartade förutsättningar gäller för individer som vill lämna en kriminell livsstil eller ett kriminellt nätverk oavsett var i Sverige de bor. Det är RPS uppfattning att detta i dag försvåras av att verksamhet som ska hjälpa och stödja avhoppare till stor del är ideell.

Avhopparfrågan är stor. Inom Malmö stad har en verksamhet startats för att hjälpa människor som vill lämna en kriminell livsstil eller ett kriminellt nätverk och uppfattningen är att det finns ett mycket stort antal människor som är i behov av hjälp och stöd. Tyvärr har dessa, av olika anledningar såsom ålder och var de bor, inte kunnat bli aktuella i pro-

jektet med sociala insatsgrupper. RPS anser dock att frågan bör utredas vidare och, i vissa fall, tydligt regleras.

I projektet med sociala insatsgrupper finns exempel på hur myndigheter i samverkan kan fånga upp individer som vill lämna kriminella nätverk. Till exempel finns i ett pilotområde socialsekreterare som arbetar i polisens arrestintag. Enligt generell tillåtelse från åklagarna får socialtjänsten prata med alla intagna och det ska särskilt meddelas om det är någon de inte får prata med. Genom arbetssättet finns möjligheten att snabbt fånga upp och motivera de personer som blivit frihetsberövade att ändra sin livsstil. En annan viktig upptäckare av potentiella avhopp är Arbetsförmedlingens anställda som arbetar inom Kriminalvården. De kommer ofta i kontakt med klienter i anstalt som, med rätt stöd och hjälp, vill och skulle kunna förändra sina liv efter avtjänat straff.

11.6 Förskrivning av medicin

RPS väljer att ta upp problem avseende förskrivning av medicin i slutredovisningen för projektet med sociala insatsgrupper då ett av pilotområdena uppgivit detta som ett stort problem när det gäller droghanteringen på orten.

Läkare har i dag inte möjlighet att kontrollera om en patient fått receptbelagd medicin av en annan läkare. Detta har föranlett att läkare inte skriver ut medicin till de patienter de misstänker har problem med missbruk, om patienterna inte kan visa sin läkemedelslista. Läkemedelslistan kan Apoteket skriva ut åt en patient. Det skulle underlätta om det fanns ett bättre system för läkare att kunna kontrollera utskrivna medicin för patienter med behov av narkotikaklassad sådan.

Ett annat problem på området är att det inte finns någon reglering kring hur mycket medicin som ska skivas ut, framförallt när det gäller unga personer. Det är viktigt att ha kontroll på utskrivna läkemedel och även kontroll på utlämnande av receptbelagd medicin.

12 Fortsatt utvecklingsarbete

Rikspolisstyrelsen vill avslutningsvis peka på följande:

– De samverkansformer som utvecklats i detta pilotprojekt är viktiga och kan utvecklas och användas på fler ställen i landet. Det är dock RPS uppfattning att ansvaret för att driva och utveckla arbetet bör överlåtas åt en myndighet eller aktör som har möjlighet att, på ett trovärdigt sätt och utifrån rätt mandat, vägleda och stödja kommunen i dess viktiga arbete, framförallt avseende socialtjänsten och skolan.

– Under projekttiden har ett behov av förändringar i lagstiftning och föreskrifter hos andra myndigheter identifierats. Det är avgörande att

detta tas om hand för att kunna nå större effektivitet och rättssäkerhet i arbetet samt hållbarhet i samverkan över tid.

– Det är viktigt att det förs en diskussion om vad som kan anses vara framgång i arbetet med sociala insatsgrupper. Det kan inte vara så att endast de individer som helt upphör med kriminalitet är ett kvitto på framgång. Brottsfria perioder måste räknas. Varje individ som minskar sin brottslighet är en vinst för samhället, framförallt i perspektivet om mänskligt lidande, men även samhällsekonomiskt (försäkringsbolag, skadestånd osv.) Det bör också tas hänsyn till vilken sorts brott som begås. Kanske ska det ses som en framgång om en individ begår mindre grova brott.

– Det är också viktigt att reflektera över polisens ansvar för ungdomsbrottsligheten. Polisen får ofta ansvar för att minska ungdomsbrottsligheten och lösa ungdomsproblematiken, framförallt när det händer saker, såsom att det brinner bilar eller det kastas sten på polisen. I det sammanhanget är det viktigt att ha polisens uppdrag i fokus. Polisen kan, och ska, ingripa repressivt när brott begåtts, men arbetet som ger de långsiktiga vinsterna kan polisen bara göra om också övriga aktörer som socialtjänst och skola i samverkan med polisen aktivt arbetar för att förebygga att dessa situationer inträffar.

– Under förutsättning att arbetssättet med sociala insatsgrupper fortsätter och sprids till fler kommuner vore det önskvärt att utvärdera effekten på individnivå, för att veta att arbetet riktas mot rätt målgrupp samt att samhällets resurser används ansvarsfullt.

– Att det tar tid att arbeta med sociala insatsgrupper är inte en anledning att låta bli att göra det. Involverade myndigheter har trots allt ett uppdrag att arbeta med dessa individer och eftersom arbetssättet ger resultat är det väl investerad tid och pengar. Utvärderingen visar att det sammantaget kan sägas att många pilotområden uppfyller, eller är på god väg att uppfylla, flera av de kriterier som finns för en framgångsrik samverkan!