



LUND

Kommunrevisionen

2010-11-17

Socialnämnden

För kännedom:
Kommunstyrelsen
Kommunfullmäktige

Granskning av arbetet med ungdomar som dömts till ungdomstjänst

På uppdrag av Lunds kommuns revisorer har PwCgranskat kommunens arbete med ungdomar som dömts till ungdomstjänst. Granskningen har visat att arbetet i huvudsak fungerar tillfredsställande.

Det har emellertid identifierats ett antal brister i Socialnämndens arbete med påföljden ungdomstjänst. Nämndens styrning av arbetet med ungdomstjänst bedöms kunna förbättras. Exempelvis bör nämnden formulera krav på ungdomstjänstplatserna. Vidare bör det finnas riktlinjer som påbjuder att ungdomstjänstplatsens handledare ska uppvisa utdrag från Rikspolisstyrelsens belastningsregister. Dessutom kan nämndens strategiska arbete mot föreningslivet vidareutvecklas.

Utifrån granskningsresultaten bör Socialnämnden tillse:

- att det tas fram rutiner för att kontrollera att ledtiderna för ungdomstjänsterna är tillfredsställande.
- att det tas fram krav på ungdomstjänstplatserna. Förslagsvis skulle kraven kunna gälla hur mycket tid handledaren ska tillbringa med ungdomen, och/eller hur mycket kontakt som fältsekreterarna ska ha med ungdomstjänstplatsens handledare.
- att *Riktlinjer för arbetet med ungdomar som dömts till insatser* kompletteras med en punkt där det påbjuds att ungdomstjänstplatsens handledare ska uppvisa utdrag från Rikspolisstyrelsens belastningsregister.
- att det ses över vilka möjligheter som finns till att upprätta nätverk med kommunens föreningar och genom detta arbeta mer strategiskt med de olika föreningarna när det gäller ungdomsfrågor.

Svar över vidtagna åtgärder önskas senast *före februari månads utgång 2011*.

FÖR LUNDS KOMMUNS REVISORER

Lars Trägen
Ordförande



Revisionsrapport

Granskning av arbetet med ungdomar som har dömts till ungdomstjänst

Lunds kommun

November 2010

Adrian Göransson, Revisionskonsult



Innehållsförteckning

Innehållsförteckning	2
1. Sammanfattning	3
2. Inledning	4
2.1 Bakgrund	4
2.1.1 Revisionsfråga	4
2.1.2 Kontrollmål och metod	4
2.2 Lagstiftning	5
3. Iakttagelser	5
3.1 Verksamhet och organisation	5
3.1.1 Bedömning	7
3.2 Mål och riktlinjer	8
3.2.1 Bedömning	8
3.3 Insatser och arbetsformer för ungdomstjänst	9
3.3.1 Bedömning	9
3.4 Samverkan med skolor, föreningsliv, polis och näringsliv	10
3.4.1 Bedömning	10
3.5 Ledtider för ungdomstjänst	10
3.5.1 Bedömning	11



1. Sammanfattning

De förtroendevalda revisorerna i Lunds kommun har givit PwC uppdraget att granska Socialnämndens arbete med att verkställa påföljden ungdomstjänst. Granskningens revisionsfråga har varit: Har Socialnämnden på ett ändamålsenligt sätt säkerställt att det finns alternativ verksamhet för unga som begår brott?

Den sammantagna bedömningen är att detta i huvudsak säkerställs på ett tillfredsställande sätt. Bedömningen baseras på att det finns en tillfredsställande organisation för handläggning och verkställande av påföljden ungdomstjänst. De mål och riktlinjer som finns för ungdomstjänst bedöms på ett övergripande plan vara ändamålsenliga. Likaså bedöms Öppenvårdsenheten, i form av program som exempelvis Ett nytt vägval, ha tillräckliga insatser som komplement till ungdomstjänstplatserna. Vidare är ledtiderna, dvs tiden mellan att ett straff döms ut tills att straffet verkställts, relativt korta jämfört med många andra kommuner. Det har emellertid identifierats ett antal brister i Socialnämndens arbete med påföljden ungdomstjänst. Bristerna kan delas in i två problemområden:

- **Styrning.** Nämndens styrning av arbetet med ungdomstjänst bedöms kunna förbättras. Exempelvis bör nämnden formulera krav på ungdomstjänstplatserna. Vidare bör det finnas riktlinjerna som påbjuder att ungdomstjänstplatsens handledare ska uppvisa utdrag från Rikspolisstyrelsens belastningsregister.
- **Strategiskt arbete.** Nämnden hade med fördel kunnat arbeta mer strategiskt med olika samhällsaktörer.

Utifrån granskningsresultaten bör Socialnämnden tillse:

- att det tas fram rutiner för att kontrollera att ledtiderna för ungdomstjänsterna är tillfredsställande
- att det tas fram krav på ungdomstjänstplatserna. Förslagsvis skulle kraven kunna gälla hur mycket tid handledaren ska tillbringa med ungdomen, och/eller hur mycket kontakt som samordnaren ska ha med ungdomstjänstplatsens handledare
- att *Riktlinjer för arbetet med ungdomar som dömts till insatser* kompletteras med en punkt där det påbjuds att ungdomstjänstplatsens handledare ska uppvisa utdrag från Rikspolisstyrelsens belastningsregister
- att det ses över vilka möjligheter som finns till att formalisera de nätverk som socialtjänsten har med olika samhällsaktörer



2. Inledning

2.1 Bakgrund

Ungdomstjänst är en påföljd som regleras i socialtjänstlagen (SoL) samt lagen om unga lagöverträdare (LUL). Denna påföljd är ett alternativ till böter och är frivillig för den unge. Tingsrätten kan döma ungdomar mellan 15 och 18 år (och om särskilda skäl föreligger, ända upp till 21 år) till ungdomstjänst. Socialtjänsten är sedan januari 2007 skyldiga att verkställa domarna. Ungdomstjänst består dels av oavlönat arbete på en arbetsplats och dels i deltagande i samtal enligt ett ”påverkansprogram”. Ungdomstjänsten ska vara tidsbegränsad och variera mellan 20 och 150 timmar.

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Lunds kommun granskat socialnämnden verkställande av påföljden ungdomstjänst.

2.1.1 Revisionsfråga

Granskningen ska besvara följande revisionsfråga:

Har Socialnämnden på ett ändamålsenligt sätt säkerställt att det finns alternativ verksamhet för unga som begår brott?

2.1.2 Kontrollmål och metod

Kontrollmål utifrån lagstiftningen

- Hur är verksamheten för ungdomstjänst organiserad?
- Finns det mål och riktlinjer kring ungdomar som är dömda för brott eller som anmälts för brott?
- Vilka insatser och arbetsformer finns för ungdomstjänst?
- Samverkar socialtjänsten med skolor, föreningsliv, polis och näringsliv?
- Hur lång är ledtiden för ungdomstjänst, dvs tiden mellan att ett straff döms ut tills att straffet verkställts.

Materialet består både av skriftliga (styrdokument) och muntliga källor (intervjuer). De granskade styrdokumenten utgörs bland annat av befintliga mål och riktlinjer för ungdomstjänst.



Intervjuer har genomförts med:

Enhetschef, Utredningsenhet Ungdom
Socialsekreterare, Utredningsenhet Ungdom
Samordnare för unga lagöverträdare, Utredningsenhet Ungdom

Rapporten har varit föremål för sakgranskning.

2.2 Lagstiftning

Tillsammans med socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd reglerar SoL kommunernas ansvar för påföljden ungdomstjänst. I SOSFS 2008:30¹ ställs ett antal bör-krav upp för handläggning av ärenden som gäller unga lagöverträdare. Rutiner för att anskaffa ungdomstjänstplatser bör finnas. Ungdomstjänstplatsen bör kontrolleras så att den uppfyller de krav ansvarig nämnd har. Utsedd handledare på ungdomstjänstplatsen bör uppvisa utdrag från Rikspolisstyrelsens belastningsregister. Det bör upprättas en arbetsplan för ungdomen som säkerställer att ungdomen bereds meningsfulla arbetsuppgifter och får det stöd han eller hon behöver. Slutligen bör ungdomstjänsten följas av ett uppföljningssamtal med ungdomen.

LUL reglerar de straffrättsligt processuella reglerna, det vill säga hur rättsväsendet får och ska hantera ungdomar under 18 år då de begått brott. I LUL finns också bestämmelser om att åklagaren ska inhämta yttrande från socialtjänsten inför rättegången, i vilken socialtjänsten ska föreslå vilka insatser som är lämpliga om domstolen fäller ungdomen.

3. Iakttagelser

3.1 Verksamhet och organisation

Socialnämnden har det politiska ansvaret för ungdomstjänsten i Lunds kommun. Det är verksamhetsområde Barn och Förälder inom Socialförvaltningen som är nämndens operativa organ avseende verkställandet av påföljden ungdomstjänst. Arbetet är fördelat mellan enheterna Utredningsenhet Ungdom och Öppenvårdsenheten. Utredningsenhet Ungdom ansvarar för utredning och yttranden om de ungdomar som är aktuella för ungdomstjänster

¹ Socialstyrelsens allmänna råd *Handläggning av ärenden som gäller unga lagöverträdare* (SOSFS 2008:30).



samt säkerställer genomförandet av ungdomstjänsten, medan Öppenvårdsenheten har till uppgift att genomföra de påverkansprogram som är aktuella för ungdomen.

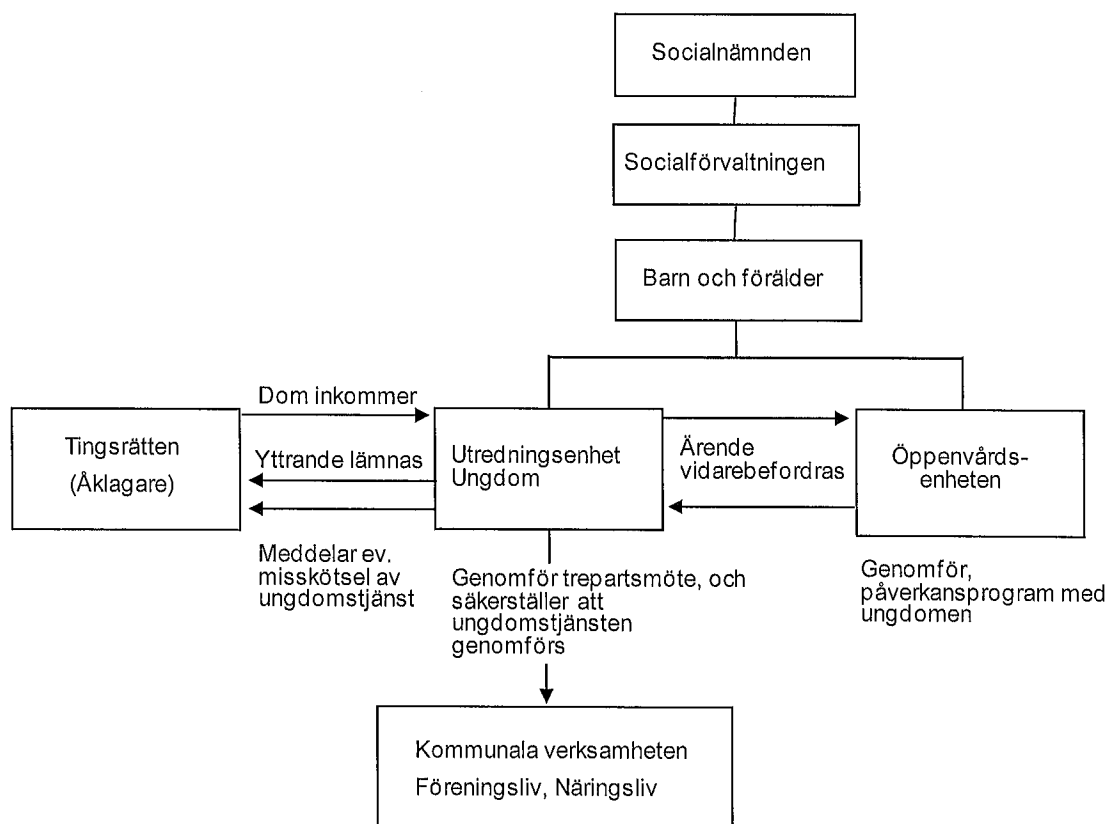
Arbetsfördelningen mellan Utredningsenhet Ungdom och Öppenvårdsenheten kan beskrivas i termer av beställare och utförare, där den förra är beställare och den senare utförare. Arbetsgången vid ett ungdomstjänstärende kan summeras som följer²: Utredningsenhet Ungdoms handläggare och samordnare ska på begäran från Tingsrätten (åklagare) skriva ett yttrande³ om huruvida berörd ungdom är föremål för särskilt vårdbehov eller om densamme kan dömas till ungdomstjänst. När domen vunnit laga kraft inkommer den från Tingsrätten till Utredningsenhet Ungdom där den registreras i ärendehanteringssystemet Procapita. Samordaren sammankallar sedan till samtal med den enskilde ungdomen, vårdnadshavare och ungdomspedagoger. Därefter tar samordnaren fram en arbetsplan för ungdomstjänsten och försöker sedan med utgångspunkt från den och samtalet finna en ungdomstjänstplats som motsvarar ungdomens behov.

Om den enskilde ungdomen skulle missköta sin ungdomstjänst ska Utredningsenhet Ungdoms samordnare kontakta Åklagarmyndigheten, vilket kan leda till nya påföljder. När ungdomstjänsten har genomförts ska samordnaren på Utredningsenheten registrera i Procapita att ärendet är avslutat.

Redogörelsen från ovan kan schematiskt visas på följande sätt:

² Stycket bygger dels på de riktlinjer som Socialnämnden dokumenterat och dels vad som framkommit i intervjuerna.

³ Handläggarna använder sig av socialstyrelsens rekommenderade arbetsmetodik Barns behov i centrum (BBIC). BBIC är en metod för att utreda barns behov och bygger på vetenskaplig grund. För att få arbeta med BBIC måste kommunerna ansöka om en licens från Socialstyrelsen. Merparten av Sveriges kommuner arbetar aktivt med BBIC. Syftet med BBIC är att stärka barnperspektivet och delaktigheten för barn, unga och deras familjer. Systemet ska också skapa enhetlighet över landet samt förbättra och bibehålla kvaliteten i den sociala barn- och ungdomsvården.



Figur 1. Översiktligt organisationsschema över Lunds kommuns organisation kring påföljden ungdomstjänst.

Intervjuade representanter från Utredningsenhet Ungdom uppger att samarbetet med Öppenvårdsenheten fungerar väl. Enligt intervjuade verkställs påföljden ungdomstjänst oftast inom rimlig tid (se avsnitt 3.5).

3.1.1 Bedömning

Det finns en tydlig organisation för arbetet med påföljden ungdomstjänst. Vidare bedöms organisationen och verksamheten för ungdomstjänsten vara tillfredsställande.

3.2 Mål och riktlinjer

Utredningsenhet Ungdom har dokumenterat två mål i sin verksamhetsplan för år 2010 som har bäring på påföljden ungdomstjänst.

Mål för utredningar. I vårt möte med ungdomar och deras familjer ska vi utreda på ett sådant sätt att de känner sig delaktiga. Vi ska med noggrannhet, lyhördhet och tydlighet utreda ungdomens behov och föräldrarnas förmåga i enlighet med BBIC, Barns Behov I Centrum. Vi ska initiera en förändringsprocess och genom att skaffa oss tillräcklig information göra om ungdomen och familjen har behov av insatser från socialtjänsten.

Mål för Unga lagöverträdare, medling och brottsofferstöd. I enlighet med aktuell lagstiftning erbjuda barn och ungdomar stöd när de blivit utsatta för brott, medling när ungdomar gjort sig skyldiga till brott samt verkställa påföljderna Ungdomstjänst och Ungdomsvård. Allt arbete med barn och ungdomar som är misstänkta eller dömda för brott ska präglas av ett förebyggande arbetssätt för att motverka fortsatt kriminalitet.

Inledningsvis redogjordes för socialstyrelsens bör-krav för handläggning av unga lagöverträdare (se avsnitt 2.2). Nedan skildras hur Utredningsenhet Ungdom⁴ förhåller sig till dessa.

Det finns rutiner för ackvirering av ungdomstjänstplatser (se avsnitt 3.3). Socialnämnden har dock inte formulerat några krav på arbetsplatserna för ungdomstjänsten. Vidare har inte samordnaren som rutin att begära att handledaren på ungdomstjänstplatsen ska uppvisa utdrag från Rikspolisstyrelsens belastningsregister. För samtliga ungdomar tas det fram ett arbetsschema. Efter att ungdomstjänsten genomförts har en samordnaren ett uppföljningssamtal med den enskilde ungdomen.

3.2.1 Bedömning

Socialnämnden bedöms i huvudsak ha tillfredsställande mål och riktlinjer. Det finns dock utrymme för förbättring. Säkerställandet av att verkställandet av ungdomstjänsten sker inom en rimlig tid hade kunnat stärkas genom att nämnden satt upp mål för ledtiderna. Nämnden hade också med fördel kunnat ta fram grundläggande krav som ska gälla för en ungdomstjänstplats. Vidare borde nämnden ha som rutin att kontrollera

⁴ Stycket bygger dels på de riktlinjer som socialnämnden dokumenterat och dels vad som framkommit i intervjuerna.

ungdomstjänstplatsernas handledares belastningsregister. Detta för att säkerställa att den enskilde ungdomens handledare har förutsättningar att fungera som en god förebild.

Utifrån granskningsresultaten bör Socialnämnden tillse:

- att det tas fram rutiner för att kontrollera att ledtiderna för ungdomstjänsterna är tillfredsställande
- att det tas fram krav på ungdomstjänstplatserna. Förslagsvis skulle kraven kunna gälla hur mycket tid handledaren ska tillbringa med ungdomen, och/eller hur mycket kontakt som samordnaren ska ha med ungdomstjänstplatsens handledare
- att *Riktlinjer för arbetet med ungdomar som dömts till insatser* kompletteras med en punkt där det påbjuds att ungdomstjänstplatsens handledare ska uppvisa utdrag från Rikspolisstyrelsens belastningsregister

3.3 Insatser och arbetsformer för ungdomstjänst

Tillvägagångssättet vid tillsättandet av en ungdomstjänstplats är att samordnaren på Utredningsenheten går igenom ett register på arbetsplatser som varit eller är intresserade av att tillhandahålla en ungdomstjänstplats. Ibland kan också ungdomen eller dess vårdnadshavare komma med förslag på en lämplig arbetsplats. Enligt samordnaren är det kommunala verksamheter, privata företag, församlingar och föreningar som tillhandahåller ungdomstjänstplatser. Arbetsuppgifterna är ofta kopplade till snickeri, trädgårdsarbete och vaktmästerisysslor.

Samordnaren uppger att det vanligtvis inte är några större problem med att hitta ungdomstjänstplatser. För att ackvirera nya ungdomstjänstplatser har samordnaren skickat ut information om påföljden till arbetsgivare i kommunen. Enligt samordnaren bedrivs det emellertid inte något strategiska arbetet med att marknadsföra ungdomstjänsten.

Öppenvårdsenhetens ungdomspedagoger erbjuder ungdomarna olika biståndsinsatser. Tre program som finns är "Repulse" och "Ett nytt vägval" och "Drogprogrammet". Syftet med programmen är att utmana kriminella tankar och förändra en negativ självbild samt lära ungdomen att hantera sina aggressioner.

3.3.1 Bedömning

Socialnämnden bedöms ha tillfredsställande insatser och arbetsformer för ungdomstjänst

3.4 Samverkan med skolor, föreningsliv, polis och näringsliv

Det finns inga strukturerade nätverk för samverkan med föreningar och företag. Samordnaren försöker istället hålla en regelbunden kontakt med handledarna på arbetsplatserna. Enligt samordnaren är det viktigt att visa arbetsgivarna och handledarna uppskattning för deras insatser. De försöker bibehålla kontakten genom att exempelvis skicka julkort och information om föreläsningar som kommunen har.

Enligt samordnaren finns det en kontinuerlig dialog med polis och skolor i olika samarbetsprojekt. År 2010 inledde Utredningsenheten ett formellt samarbete med polisen. Samarbetet benämns "Polismentorskap" och syftar till att den unge ska ges möjligheter att reflektera över sin livssituation och det brott han/hon begått.

3.4.1 Bedömning

Den samverkan Socialnämnden har med olika samhällsaktörer bedöms tillfredsställande. Samarbetet skulle dock kunna vidareutvecklas genom att formalisera nätverken och på så sätt arbeta mer strategiskt mot de olika samhällsaktörerna.

Utifrån granskningsresultatet bör socialnämnden tillse att:

- det ses över vilka möjligheter som finns till att formalisera de nätverk som socialtjänsten har med olika samhällsaktörer

3.5 Ledtider för ungdomstjänst

År 2009 vann totalt 20 ungdomstjänstären i Lunds kommun laga kraft. Elva av dessa straff verkställdes under år 2009 och nio har verkställts under 2010. Fram till september 2010 har 19 ungdomstjänster vunnit laga kraft i Lunds kommun.

I socialtjänstlagens 5 kap 1 b § fastslås att "Kommunen skall sörja för att påföljden ungdomstjänst kan verkställas så snart det kan ske." Intentionen bakom lagstiftningen är att en reaktion på brottet ska komma snabbt när unga har begått brott⁵. I tabellen nedan redogörs Lunds kommuns ledtider för påföljden ungdomstjänst.

⁵ Socialstyrelsen, artikelnummer 2009-101-3. *Barn och unga som begår brott. Handbok för socialtjänsten.*

Tabell 1. Ledtider för ungdomstjänst under år 2009. Ledtiderna är beräknade från att domen inkommit tills att ungdomen påbörjat respektive avslutat sin ungdomstjänst.

	Från inkommen dom tills påbörjad ungdomstjänst	Från inkommen dom tills avslutad ungdomstjänst
Medelvärde i veckor	10,4	24,1
Median i veckor	9,5	23

Källa: Lunds kommun, socialnämnden

Medelvärdet i antal veckor från att domen inkommit till socialtjänsten tills att ungdomstjänsten påbörjats var 10,4. Den längsta ledtiden för ”Från inkommen dom tills påbörjad ungdomstjänst” var 33 veckor, medan den kortaste var 5 dagar. När det gäller ”Från inkommen dom tills avslutad ungdomstjänst” var medelvärdet i antalet veckor 24,1 medan medianen låg på 23. Samordnaren uppger att anledningen till att vissa ledtider tenderar till att bli långa är att ungdomen ifråga missköter sin ungdomstjänst.

Enligt intervjuade samordnare är det betydelsefullt att ungdomstjänsten verkställs skyndsamt. Dels därför att ungdomen i fråga ska koppla brottet med straffet och dels för att ungdomen ska kunna lägga brottet bakom sig. Intervjuad samordnare uppger dock att ungdomstjänsten företrädesvis förläggs på skollov. Detta för att den i så liten utsträckning som möjligt inte ska påverka ungdomens skolgång.

3.5.1 Bedömning

Ledtiderna för ungdomstjänst bedöms i huvudsak vara tillfredsställande. Bedömningen grundar sig på att Lunds kommuns ledtider för ”Från att en dom inkommit tills att den är avslutad”, är något kortare än många andra kommuners.



2010-11-17

Lena Salomon _____ Adrian Göransson _____

Lena Salomon

Adrian Göransson
